

Situación del rezago acumulado en México (2010)

Héctor Hernández Bringas, René Flores Arenales,
Rafael Santoyo Sánchez y Prócoro Millán Benítez*

Introducción

En la segunda década del siglo XXI, 41% de mexicanos de 15 años y más está en condición de rezago educativo, es decir, su nivel educativo está por debajo de lo considerado básico: son analfabetas o no han concluido la primaria o la secundaria. Este dato confirma efectivamente que el rasgo más característico de la sociedad mexicana es la desigualdad, que el sistema educativo se encarga de producir y reproducir.

La desigualdad en el acceso a las oportunidades educativas es uno de los factores que contribuye a reproducir la injusticia social y prolongarla por generaciones. Está documentado que el rezago educativo es una característica generacional que afecta a todas las edades.

Lo que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo y próspero es la profunda desigualdad social, en cuyo origen está el modelo de desarrollo económico, las insuficientes oportunidades de acceso a la educación,

las diferencias de calidad de las opciones de formación para cada sector social, la mala distribución territorial de los servicios escolares y ambientes de estímulo cultural pobres.

La educación de menor calidad está asignada a los más pobres. El género, la ubicación geográfica, la condición étnica y la persistencia de usos y costumbres ancestrales inciden en esta situación. Existen sectores y grupos sociales en donde los padres y las familias no valoran suficientemente los beneficios de la educación; también hay situaciones extremas como son los casos de las personas con discapacidad que no pueden sortear las dificultades de movilidad por falta de accesibilidad en los centros escolares, niños en situación de calle, en hospitales o en reclusorios, adolescentes que trabajan, madres jóvenes y jóvenes embarazadas, hijos de padres agricultores migrantes. Para todos ellos el derecho a la educación es inexistente.

El problema es de naturaleza económica, política y de justicia social, puesto que la socie-

* Héctor H. Hernández Bringas, coordinador de Planeación, Presupuestación y Evaluación, UNAM; René Flores Arenales, Coordinación de Planeación, Presupuestación y Evaluación, UNAM; Rafael Santoyo Sánchez, Coordinación de Planeación, Presupuestación y Evaluación, UNAM y Prócoro Millán Benítez, Coordinación de Planeación, Presupuestación y Evaluación, UNAM.

dad no ha cumplido con el deber de asegurar un nivel mínimo de igualdad de oportunidades educativas para todos sus integrantes. Mientras existan personas en situación de rezago, la sociedad misma estará limitada para desarrollarse integralmente.

El reto de ofrecer a ese tercio de la sociedad formas efectivas de educación de buena calidad es de dimensiones equivalentes —y aún mayores— al que representa atender a toda la población en edad escolar normativa.¹ En consecuencia, semejante debería ser la inversión, el esfuerzo y la prioridad que se le conceda.

A la aspiración de la cobertura universal se ha seguido por la ruta de buscar, sin resultados espectaculares ni mucho menos, una mejor calidad de los servicios educativos, pero en ese camino se ha dejado a un lado la equidad. Cobertura con equidad y calidad conforman un conjunto articulado que favorece la justicia educativa y es la clave para combatir efectivamente el rezago educativo.

En términos educativos la igualdad consiste en otorgar las mismas oportunidades de estudio a todos, sin discriminación de ninguna especie; la equidad, por su parte, significa contar con una oferta educativa amplia, diversificada y pertinente, es decir, que atienda las necesidades de aprendizaje propias de las personas y sus comunidades.

La injusticia que soporta un país desigual provoca una frágil gobernabilidad, y en consecuencia, un clima poco propicio para el crecimiento personal y social. Ante esta situación, es necesario alcanzar un orden social digno que modere la miseria de los muchos y la abundan-

te riqueza de los pocos.² La desigualdad provoca tensiones sociales y pone en riesgo la paz social, sobre todo cuando la desigualdad forma parte de la normalidad y sólo se busca remediarla por medio de políticas y programas compensatorios de corte asistencialista que no resuelven el problema de raíz.

El rezago educativo que aquí se analiza comprende a la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir o que no ha iniciado o concluido su educación primaria o secundaria. En el año 2010, de acuerdo con el XIII Censo de Población y Vivienda, hubo cerca de 32 millones de jóvenes y adultos que no fueron atendidos en el sistema formal escolarizado.

El presente documento se compone de las siguientes secciones: un ejercicio de la ubicación de México en el contexto internacional en esta materia; posteriormente se presenta un análisis descriptivo de algunas de las principales variables que influyen sobre el rezago, básicamente con la información del censo de 2010, y a partir de esta descripción, se propondrá una categorización del rezago en México.

Adicionalmente se analiza el origen del rezago nacional, particularmente lo que tiene que ver con la falta de cobertura, la deserción

¹ La matrícula total en los niveles educativos básicos de la primaria y la secundaria es, en promedio, de 20.8 millones de personas cada año, contra 32 millones en rezago.

² Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), la brecha entre ricos y pobres alcanzó el nivel más alto de los últimos 30 años. México se sitúa como uno de los países más desiguales con ingresos 26 veces superiores para 10% de la población más rica (228 900 pesos mensuales) respecto a 10% de la población más pobre (8 700 pesos mensuales). El promedio entre los países de la OCDE es de nueve veces a uno. Y, de nuevo, aunque no es el tema central de este documento, no está de más insistir en que muchas de las carencias del pueblo de México, entre ellas el rezago educativo, tienen que ver con la desigualdad, la inequidad y la falta de oportunidades laborales en general en que se encuentra la mayor parte de la población. Sin salarios adecuados y dignos para los miembros que trabajan de cada familia, el acceso a la salud y, en este caso, a la educación sin duda seguirá siendo difícil y las nuevas generaciones seguirán aportando cada año montos importantes de individuos a la población en rezago.

y la no absorción de la población en los ciclos de primaria y secundaria. También, en secciones subsecuentes se hace una revisión de las causas del rezago y un análisis del desempeño de la institución encargada de enfrentar este problema. Asimismo, se plantearán los escenarios inercial y deseable de 2013 a 2023. La sección final se dedica al planteamiento de orientaciones generales de política, así como a la elaboración de propuestas para atender esta problemática social.

El rezago educativo de México en el contexto internacional

Como demuestran las investigaciones llevadas a cabo por diversos organismos internacionales (OCDE, 2012, SITEAL, UNESCO, OEI, 2011), la educación permite alcanzar una serie de factores y mejorar la calidad de vida de las personas que se benefician con ella.

El nivel de rezago educativo de los diferentes países del mundo puede ser difícil de determinar debido a que existen diversas maneras de conceptualizar el fenómeno. Igualmente, el número de años de escolaridad aprobados o no y el grupo de edad al que se pertenece. Además, fenómenos asociados a las trayectorias escolares como el ingreso tardío, la reprobación, la repetición y las bajas temporales, entre otros aspectos, llevan a considerar a un individuo rezagado o no, y también pueden variar.

En ese sentido, hay países con altos niveles de analfabetismo (como muchos de los países del África Subsahariana, de Asia y algunos de América Latina como Haití, Guatemala, El Salvador o República Dominicana, por men-

cionar algunos) en los que el rezago en general viene a ser un problema menor que se deja de lado porque una parte importante de su población todavía es analfabeta.

En relación con la situación del rezago educativo en México, en comparación con otros países de nivel mayor o desarrollo comparable, los indicadores del país recabados por organismos internacionales muestran que se encuentra en las últimas posiciones en ese aspecto.

Así, por ejemplo, en un estudio llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³ en 2012, de los 34 países que la integran, en términos de rezago educativo de su población adulta entre 25 y 64 años, hay solamente tres por abajo del 50% de población escolarizada con al menos la secundaria superior (lo que en México vendría a ser la educación media superior) como nivel mínimo.

Dentro de estos tres países, México ocupa el primer lugar (pero el antepenúltimo lugar dentro de los países miembros de la OCDE), solamente por encima de Turquía y Portugal. De acuerdo con la OCDE, México tendría hasta 64% de su población (más de dos tercios) solamente con secundaria terminada o menos.

Respecto del otro país latinoamericano que pertenece a ese organismo multilateral, Chile (posición 24 dentro de los países de la OCDE y con 29% de su población entre 25 y 64 años sin secundaria superior o bachillerato) está a siete lugares por adelante de nuestro país y en un nivel similar al de países desarrollados como Francia, Reino Unido, Australia o Bélgica. Chile más que duplica las cifras de México

³ OCDE, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, ECD Publishing, 2012, en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>, p. 35.

Cuadro 1. OCDE: población que no ha alcanzado al menos la educación secundaria superior¹ (2008)

Grupos de edad	Porcentaje por grupo de edad				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Países de la OCDE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
República Checa	8	6	5	8	14
República Eslovaca	9	6	6	9	17
Estonia	11	14	9	6	15
Estados Unidos	11	12	12	10	10
Polonia	11	6	8	11	21
Canadá	12	8	9	12	18
Suecia	13	9	9	13	23
Suiza	14	10	13	15	19
Alemania	14	14	13	14	17
Eslovenia	17	7	14	19	28
Finlandia	17	9	11	15	30
Austria	18	12	14	18	27
Israel	18	12	16	22	26
Hungría	19	14	17	20	26
Noruega	19	17	17	22	21
Corea	20	2	5	27	57
Luxemburgo	22	16	20	25	31
Dinamarca	24	20	19	26	32
Reino Unido	25	17	22	26	35
Irlanda	27	13	20	33	50
Australia	27	15	23	31	42
Nueva Zelanda	27	21	23	28	38
Países Bajos	27	17	22	29	39
Chile	29	13	24	33	47
Francia	29	16	23	33	44
Bélgica	30	18	22	34	46
Islandia	33	28	28	36	45
Grecia	35	21	28	38	56
Italia	45	29	41	49	62
España	47	35	40	52	68
México	64	56	63	67	77
Portugal	68	48	66	78	84
Turquía	69	58	72	76	81
Japón	m	m	m	m	m
Media OCDE	26	18	22	28	38
Media Unión Europea 21	25	17	20	27	36
Otros miembros del G20	25	17	22	26	35
Argentina ²	58	m	m	m	m
Brasil ³	59	47	58	66	75
China ⁴	82	80	76	88	90
India	m	m	m	m	m
Indonesia ⁵	76	m	m	m	m
Federación Rusa ⁶	12	9	6	11	29
Arabia Saudita ⁷	69	m	m	m	m
Sudáfrica ⁵	72	m	m	m	m
Promedio del G20	44	28	32	39	49

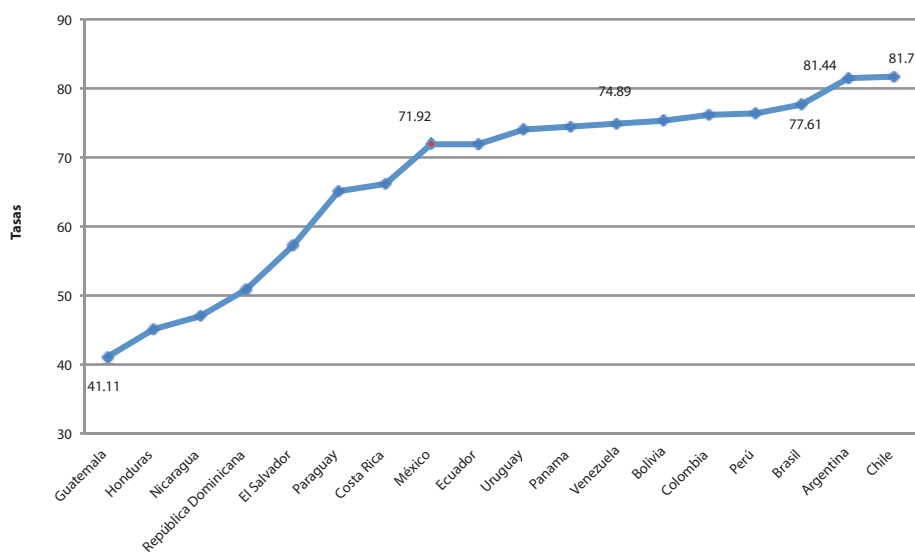
Nota: m se refiere a que los datos no están disponibles.

¹ Se excluyen los programas de estudios cortos de tercer nivel. ² Año de referencia 2003. ³ Año de referencia 2009. ⁴ Año de referencia 2000.

⁵ Año de referencia 2007. ⁶ Año de referencia 2002. ⁷ Año de referencia 2004.

Fuente: OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>, p. 35.

Gráfica 1. Tasa neta de escolarización secundaria para 18 países de América Latina, 2009-2010



Fuente: SITEAL, bases de datos, tomados de http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta?i=13#

en cuanto a sus porcentajes de población escolarizada que cuenta con al menos la enseñanza secundaria.

Si la comparación se hace con los países con los mayores niveles de desarrollo educativo de la OCDE, las diferencias con México se pueden considerar abismales y prácticamente todos triplican los niveles promedio de escolarización básica de los habitantes de México y solamente entre 10 a 25% en promedio de sus habitantes no tienen la secundaria completa. En una comparación internacional con los países desarrollados, la situación de México es realmente grave y está como nación en un lugar muy inferior en cuanto al nivel de la educación de su población.

En América Latina, las estadísticas de las que dispone para el subcontinente una institución como el SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América

Latina),⁴ muestran que México se encuentra en una posición intermedia en cuanto a su tasa neta de escolarización en secundaria⁵ aunque en una posición inferior a países como Argentina, Chile y Venezuela, sí muy por arriba de los países centroamericanos. Sin embar-

⁴ El SITEAL es un programa que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires (IPE UNESCO, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Este programa comenzó a funcionar a principios del año 2003 y cada año publica estudios que analizan diferentes aspectos de la educación en América Latina, además proporciona bases de datos con información sobre estadísticas educativas. En <http://www.siteal.iipe-oei.org/>

⁵ La tasa neta de escolarización secundaria expresa en qué medida la población que por su edad debería estar asistiendo a la educación secundaria, efectivamente está escolarizada en ese nivel. Es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel secundario con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien. Para el cálculo de este indicador se tuvieron en cuenta las edades que aparecen en la tabla, independientemente de la división en ciclos (bajo y alto).

go, esta información se refiere a la población que debería estar en ese nivel de acuerdo con su edad pero no refiere cuántos de ellos efectivamente terminan la secundaria ni el rezago acumulado.

En ese sentido, quizás pueda ser más útil la información que proporciona la UNESCO (2011)⁶ al evaluar el logro educativo acumulado de la población mayor de 25 años de los diferentes países del mundo. En ese contexto México está muy por encima, en general, de los países africanos y de muchos de los asiáticos (todos ellos con promedios de escolaridad muy bajos). Pero muy por debajo de los países desarrollados europeos (lo que ya se pudo observar en la información proporcionada por la OCDE) y algunos otros como Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En el caso de América Latina, México (con 31.1% de su población con al menos segundo de secundaria) se encuentra por debajo de los niveles alcanzados por países como Argentina (42.1%), Chile (51.6%), Colombia (38%), Perú (47%), Puerto Rico (77.7%) o Venezuela (41.3%), y más cerca de los países de Centroamérica que fluctúan entre 10.6% de Guatemala y 25.1% de El Salvador.

En síntesis, en materia de rezago educativo México se encuentra en una posición de atraso en relación tanto con los países más desarrollados como con los países de América Latina con los que debería, en todo caso, tener una mayor cercanía en términos de niveles de desarrollo y escolaridad de su población.

Componentes y factores asociados al rezago educativo acumulado en México

Evolución del rezago educativo

El rezago educativo acumulado es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria.⁷ De acuerdo con el último censo de población de México, en tal condición se encuentran casi 32 millones de personas, que representan 41% de la población mayor de 15 años. Si bien el rezago educativo como porcentaje de la población de 15 años y más ha ido disminuyendo en los últimos 40 años, en términos de volumen absoluto de personas ha tenido importantes incrementos.

Una situación similar ocurre con algunos componentes del rezago: en los últimos 40 años, el analfabetismo y la población sin primaria reducen su peso relativo, aunque los montos de personas siguen siendo similares. El componente que más ha contribuido al aumento del rezago en términos absolutos, es el de la población sin secundaria terminada: en 40 años pasa de 4.8 a 14.9 millones de personas, implicando incluso un aumento en términos relativos de 18 a 23% de la población de 15 años y más.

A continuación se exploran diferentes factores a partir de los cuales el rezago educativo adquiere connotaciones más específicas.

⁶ Instituto de Estadística de la UNESCO, Compendio mundial de la educación 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Enfoque en la educación secundaria tomado el 15 de septiembre de 2012 de: <http://www.uis.unesco.org>, 2011, pp. 262 y ss.

⁷ El concepto de rezago educativo acumulado en México considera los siguientes componentes: población de 15 años y más que es analfabeta o sin instrucción, que no concluyó la primaria, o que no inició o no concluyó los estudios de secundaria.

Cuadro 2. México: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 1970-2010

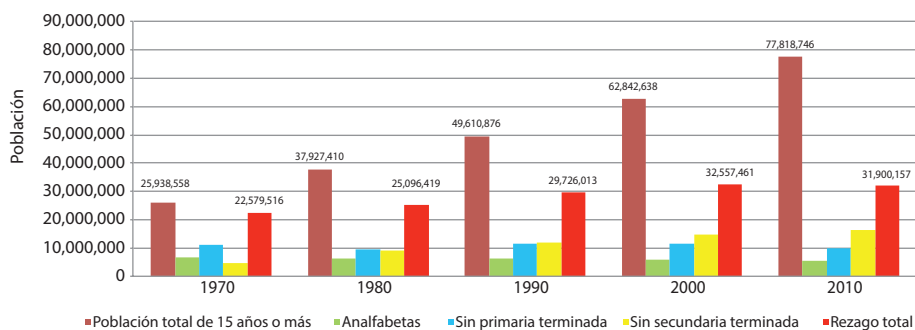
Año	Población total de 15 años y más	Población de 15 años o más							
		Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago total	%
1970	25 938 558	6 693 706	25.8	11 063 021	42.7	4 822 789	18.6	22 579 516	87.1
1980	37 927 410	6 451 740	17.0	9 442 220	24.9	9 202 459	24.3	25 096 419	66.2
1990	49 610 876	6 161 662	12.4	11 642 527	23.5	11 921 824	24.0	29 726 013	59.9
2000	62 842 638	5 942 091	9.5	11 716 715	18.6	14 898 655	23.7	32 557 461	51.8
2010	77 818 746	5 393 665	6.9	10 099 600	13.0	16 452 148	21.1	31 900 157	41.0

Nota: Para conservar los mismos criterios, en 2010 no se incluyeron en este cuadro a los menores de 15 años que no asisten a la escuela, mismos que pasarán a formar parte del rezago cuando superen los 15 años de edad.

Fuente: 1970 a 2000, INEA con base en Censos de Población y vivienda, varios años.

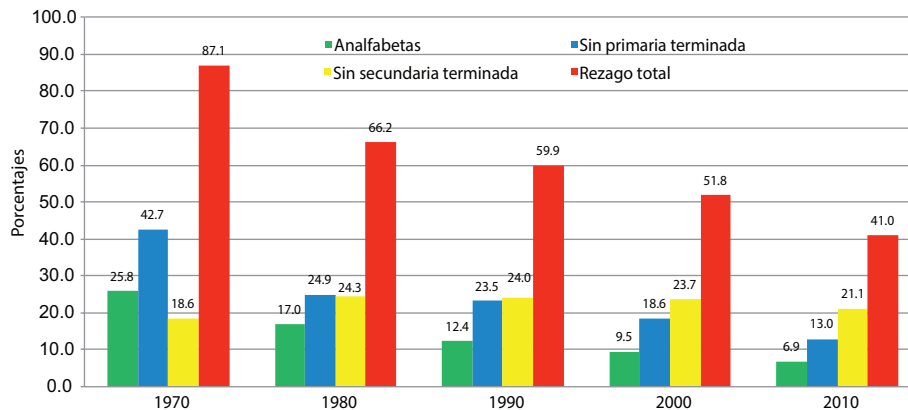
2010, estimación propia con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010 (no se incluyeron lo no especificados).

Gráfica 2. México: rezago educativo de la población mayor de 15 años entre 1970 y 2010 en términos absolutos



Fuente: cuadro 1

Gráfica 3. México: porcentajes de rezago educativo de la población de 15 años y más entre 1970 y 2010



Fuente: cuadro 1

Diferencias por género

Es bien sabido que en muchos países el atraso relativo de las mujeres es mayor que el de los hombres. Independientemente del nivel de pobreza, ruralidad, urbanismo, nivel de ingreso, posición en el trabajo, del grupo social al que se pertenezca, etc., el desarrollo que han podido alcanzar las mujeres ha sido menor al de los hombres. Y aunque en México, en muchos aspectos, la mujer ha logrado avances importantes y un mayor reconocimiento y respeto a sus derechos, no obstante todavía se pueden encontrar diferencias que solamente se pueden atribuir a la condición de género. En materia de rezago educativo, las mujeres superan en 6.7% el rezago de los varones, considerando las tasas prevalentes en ambos géneros: 42 y 39%, respectivamente.

Sólo entre la población más joven de 15 a 19 y 20 a 24 años el rezago femenino es menor al masculino, independientemente del tamaño de la localidad y de otras variables, pero

no de la condición étnica, particularmente en lo que se refiere al analfabetismo.

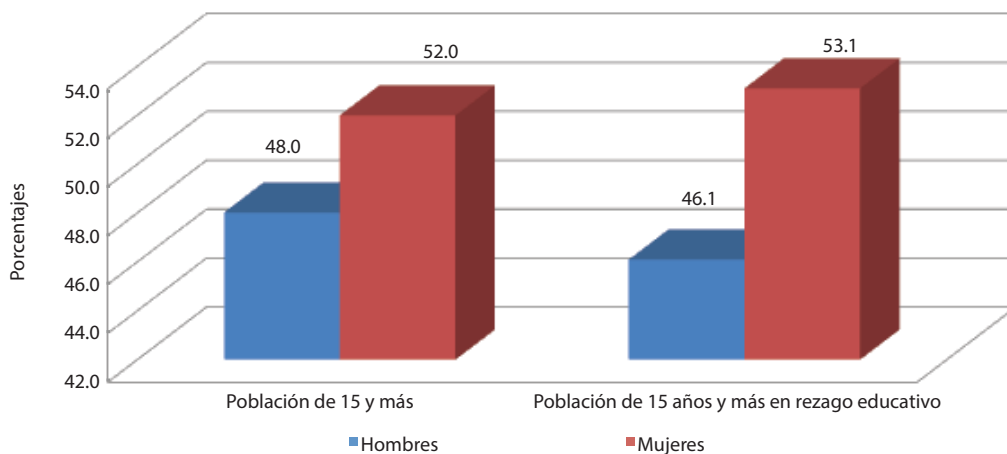
Por grupos de edad

Distinguimos un primer grupo de población en rezago entre aquellos que tienen entre 15 y 19 años con un nivel de 31%, que explica el 10.6% del rezago nacional. Se trata de un grupo muy particular porque bien puede involucrar a un importante número de personas que, tardíamente, aún estén haciendo un esfuerzo por superar su condición de rezago.

En el bloque etario de 20 a 24 años, la tasa de rezago alcanza el nivel mínimo de todas las edades, ubicándose en 20.7%. A partir de los 25 años y hasta los 49, las tasas de rezago se van incrementando hasta llegar a 38.5% pero sin superar aún el nivel promedio nacional de 40%.

Después de los 50 años, los niveles de rezago superan con mucho el promedio nacio-

Gráfica 4. México: porcentajes de población mayor de 15 años y población en rezago por sexo 2010

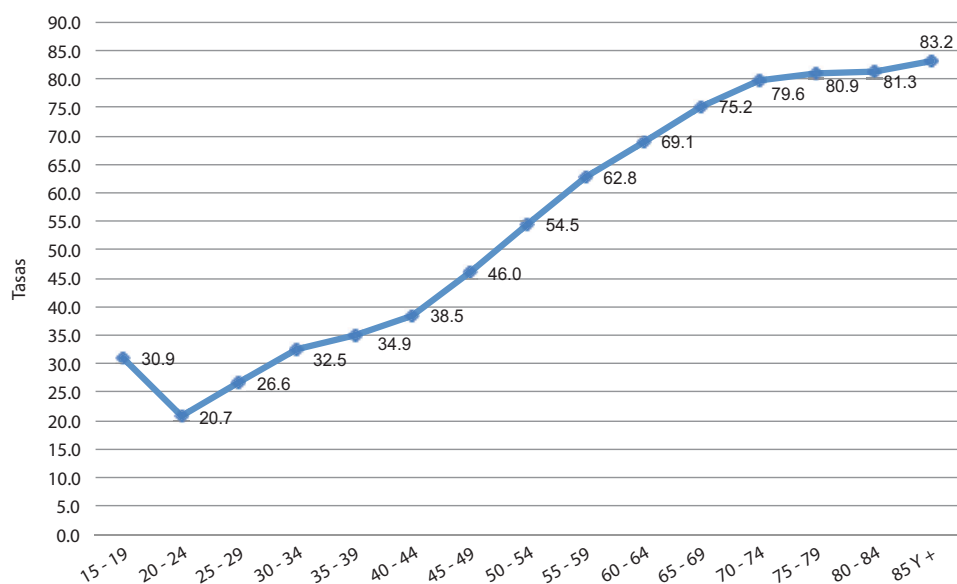


Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

nal, hasta llegar a tasas superiores a 80% entre la población más envejecida. Como puede observarse, el rezago educativo está estrechamente vinculado con las edades de la población.

Salvo el peculiar comportamiento entre los 15 y 19 años, los niveles de rezago se incrementan progresivamente conforme las generaciones tienen mayor edad.

Gráfica 5. México: tasas de población de 15 años y más en rezago educativo por grupos de edad, 2010



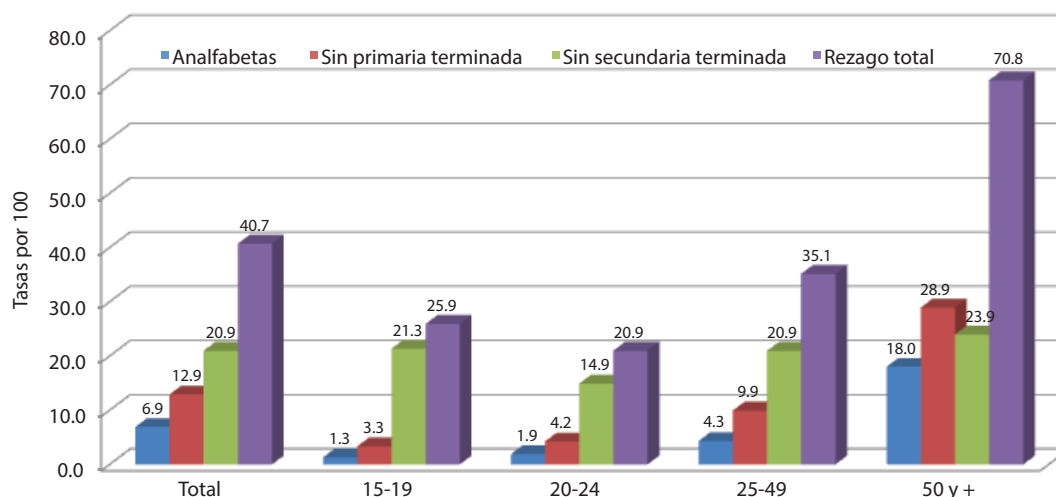
Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010, tabuladores básicos, Ags., México.

Cuadro 3. México: rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 2010

Grupos de edad	Población total de 15 años y más	Analfabetas	%	Tasas	Sin primaria terminada	%	Tasas	Sin secundaria terminada	%	Tasas	Rezago Total	%	Tasas
Total	78 423 336	5 393 665	100	6.9	10 082 386	100	12.9	16 424 106	100	20.9	31 900 157	100	40.7
15-19	11 026 112	140 293	2.6	1.3	363 337	3.6	3.3	2 348 731	14.3	21.3	2 852 361	8.9	25.9
20-24	9 892 271	184 308	3.4	1.9	416 047	4.1	4.2	1 471 923	9.0	14.9	2 072 278	6.5	20.9
25-49	38 489 918	1 649 662	30.6	4.3	3 811 703	37.8	9.9	8 052 471	49.0	20.9	13 513 836	42.4	35.1
50 y más	19 015 035	3 419 402	63.4	18.0	5 491 299	54.5	28.9	4 550 981	27.7	23.9	13 461 682	42.2	70.8

Fuente: Porcentajes y tasas estimación propia con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, México, 2010.

Gráfica 6. México: rezago de la población de 15 años o más en educación básica, 2010



Fuente: estimación propia con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010, Ags., México.

Por entidad federativa

La distribución de la población en rezago educativo por entidad federativa guarda una estrecha relación con la distribución de la población en general. De tal forma, el mayor volumen de población en situación de rezago se concentra en entidades como el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Jalisco. En el otro extremo, entidades como Baja California Sur, Coahuila, Campeche, Nayarit y Tlaxcala concentran, cada una, menos de 5% del rezago nacional.

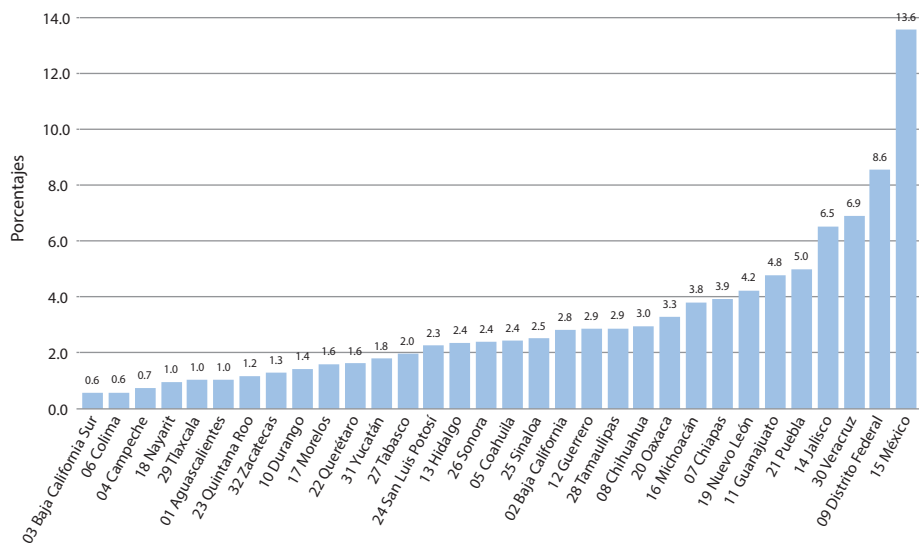
Por su parte, las tasas de rezago por entidad federativa presentan un panorama muy contrastante. Pueden distinguirse tres grupos, tomando como punto de referencia la media nacional:

- Entidades de bajo rezago (seis o más puntos por debajo de la media nacional):

Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Coahuila, Baja California, Baja California Sur y el Estado de México. En éstas se ubica 27.7% del rezago.

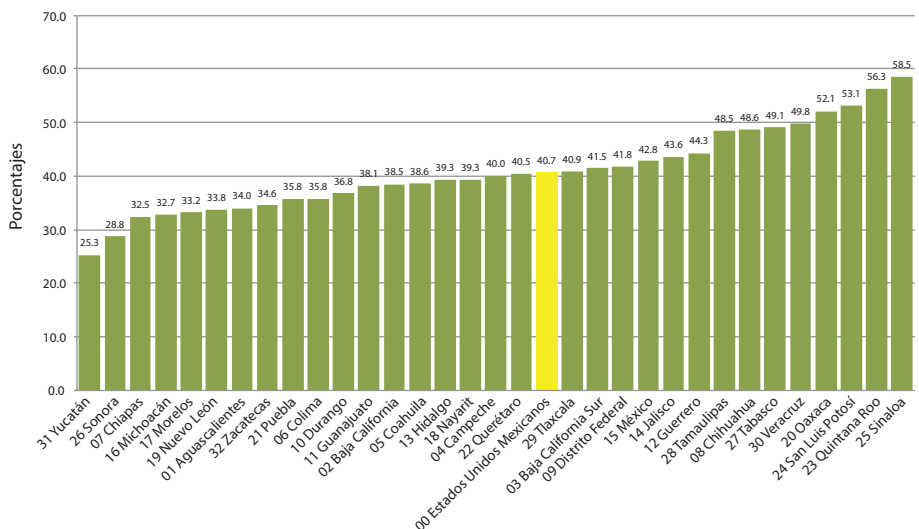
- Entidades de rezago intermedio (cinco puntos menos o más de la media nacional): Tamaulipas, Aguascalientes, Morelos, Querétaro, Colima, Tlaxcala, Tabasco, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Jalisco, Campeche, Durango, Hidalgo, San Luis Potosí y Yucatán. Concentran 31.8% de las personas en situación de rezago.
- Entidades de rezago alto (seis o más puntos por encima de la media nacional): Puebla, Zacatecas, Guanajuato, Veracruz, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas. Concentran 40.6% del rezago nacional.

Gráfica 7. México: porcentaje de rezago respecto a la población total en rezago de 15 años y más por entidad federativa, 2010



Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Ags., México.

Gráfica 8. México: porcentaje de rezago respecto a la población de 15 años y más por entidad federativa, 2010



Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010, Ags., México.

Cuadro 4. México: población de 15 años y más en situación de rezago por analfabetismo, por no tener primaria terminada y por no tener la secundaria terminada por entidad federativa, 2010

Entidad federativa	Población de 15 años y más			Sin primaria terminada			Sin secundaria terminada			Rezago total		Grados promedio de escolaridad	
	Analfabetas	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar
1 00 Estados Unidos Mexicanos:	78,423,336	5,393,665	6.9	10,082,386	12.9	16,424,106	20.9	31,900,157	40.7				
2 01 Aguascalientes	806,727	26,269	3.3	26	92,104	11.4	21	170,460	21.1	13	288,833	35.8	23
3 02 Baja California	2,215,759	56,978	2.6	29	223,623	10.1	28	467,873	21.1	13	748,474	33.8	27
4 03 Baja California Sur	449,217	14,425	3.2	27	49,050	10.9	24	89,440	19.9	22	152,915	34.0	26
5 04 Campeche	579,514	48,143	8.3	9	81,410	14.0	15	110,701	19.1	24	240,254	41.5	13
6 05 Coahuila	1,913,256	50,229	2.6	29	180,157	9.4	30	404,773	21.2	12	635,159	33.2	28
7 06 Colima	465,103	23,856	5.1	18	61,166	13.2	17	94,038	20.2	19	179,060	38.5	20
8 07 Chiapas	3,095,133	550,844	17.8	1	590,466	19.1	1	668,150	21.6	10	1,809,460	58.5	1
9 08 Chihuahua	2,320,524	84,969	3.7	24	282,741	12.2	19	572,030	24.7	2	939,740	40.5	15
10 09 Distrito Federal	6,715,516	140,199	2.1	32	437,748	6.5	32	1,117,770	16.6	32	1,695,717	25.3	32
11 10 Durango	1,108,793	42,343	3.8	23	164,174	14.8	10	256,435	23.1	7	462,952	41.8	12
12 11 Guanajuato	3,748,032	306,713	8.2	10	587,720	15.7	7	944,030	25.2	1	1,838,463	49.1	6
13 12 Guerrero	2,244,576	374,327	16.7	2	326,905	14.6	11	468,948	20.9	16	1,170,180	52.1	4
14 13 Hidalgo	1,854,450	189,764	10.2	6	227,988	12.3	18	375,463	20.2	19	793,215	42.8	11
15 14 Jalisco	5,127,597	223,751	4.4	21	691,812	13.5	16	1,180,085	23.0	8	2,095,648	40.9	14
16 15 México	10,635,400	466,067	4.4	21	1,041,939	9.8	29	2,168,179	20.4	18	3,676,185	34.6	25
17 16 Michoacán	2,997,421	305,178	10.2	6	562,040	18.8	3	725,637	24.2	3	1,592,855	53.1	3
18 17 Morelos	1,262,274	81,045	6.4	13	143,336	11.4	21	240,060	19.0	26	464,441	36.8	22
19 18 Nayarit	762,249	48,125	6.3	14	114,756	15.1	8	142,147	18.6	27	305,028	40.0	16
20 19 Nuevo León	3,331,163	73,242	2.2	31	282,141	8.5	31	602,652	18.1	29	958,035	28.8	31
21 20 Oaxaca	2,591,966	421,810	16.3	3	449,118	17.3	4	587,644	22.7	9	1,458,572	56.3	2
22 21 Puebla	3,924,146	407,182	10.4	5	572,664	14.6	11	924,061	23.5	5	1,903,907	48.5	8
23 22 Querétaro	1,269,931	80,182	6.3	14	131,552	10.4	26	272,718	21.5	11	484,452	38.1	21
24 23 Quintana Roo	924,855	44,137	4.8	20	97,021	10.5	25	159,026	17.2	31	300,184	32.5	30
25 24 San Luis Potosí	1,775,954	140,467	7.9	11	268,503	15.1	8	365,818	20.6	17	774,788	43.6	10
26 25 Sinaloa	1,969,412	97,946	5.0	19	286,681	14.6	11	388,588	19.7	23	773,215	39.3	18
27 26 Sonora	1,874,387	56,899	3.0	28	210,650	11.2	23	345,990	18.5	28	613,539	32.7	29
28 27 Tabasco	1,544,096	108,954	7.1	12	218,538	14.2	14	278,719	18.1	29	606,211	39.3	17
29 28 Tamaulipas	2,264,230	81,675	3.6	25	271,224	12.0	20	457,340	20.2	19	810,239	35.8	23
30 29 Tlaxcala	806,459	41,879	5.2	17	82,703	10.3	27	186,992	23.2	6	311,574	38.6	19
31 30 Veracruz	5,415,656	619,394	11.4	4	933,773	17.2	5	1,143,490	21.1	13	2,696,657	49.8	5
32 31 Yucatán	1,408,061	130,006	9.2	8	224,691	16.0	6	269,029	19.1	24	623,726	44.3	9
33 32 Zacatecas	1,021,479	56,667	5.5	16	193,992	19.0	2	245,820	24.1	4	496,479	48.6	7

Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Ags., México.

Por condición rural o urbana

Once millones 600 000 de los casi 32 millones de mexicanos en situación de rezago habitan en pequeñas localidades de menos de 2 500 habitantes; otros 5.5 millones, en localidades entre 2 500 y 15 000 habitantes. Es decir, en el mundo rural y semirural mexicano, en el que habita 32% de la población nacional, se ubica 52% de las personas en condiciones de rezago educativo. En las localidades más pequeñas (menos de 2 500 hab.) 68% de los mayores de 15 años está en condición de rezago, y en las semirurales el nivel es de 50%. De los 17 mi-

llones 206 000 rezagados en los ámbitos rural y semirural, 6.2 millones tienen más de 50 años de edad, con un nivel de rezago que se ubica entre 80 y 92% para este grupo de población.

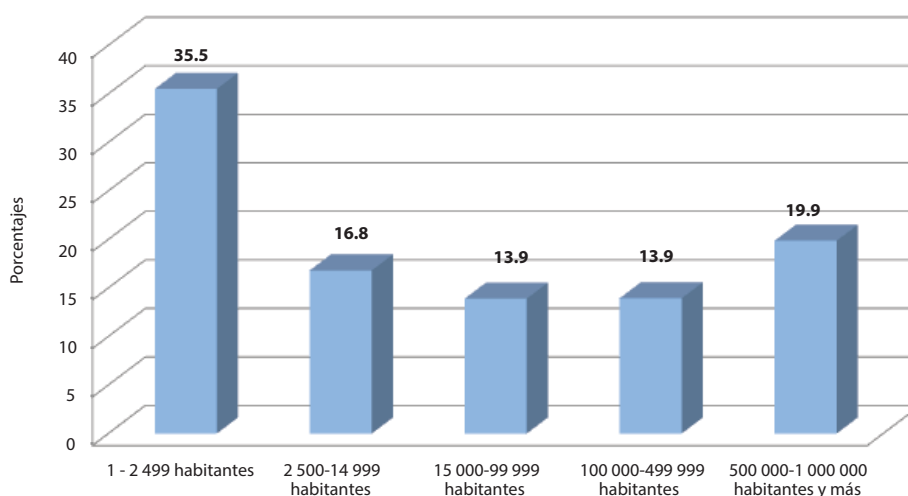
En el cuadro 5 y la gráfica 10 se pueden observar los niveles de rezago por distintos tamaños de localidad. Los niveles superiores al promedio nacional sólo se observan en las localidades de menos de 2 500 habitantes (rurales), y en las de 2 500 a 15 000 habitantes (mixtas o semirurales). En los distintos tamaños de ciudades se observan tasas de rezago inferiores a la nacional, siendo las ciudades medias

Cuadro 5. México: población en rezago educativo por diferentes tamaños de localidad y de ciudad, 2010

Rural	1-2 499 habitantes	17 266 353	65.6	11 318 648	35.4
Mixto	2 500-14 999 habitantes	11 001 762	48.9	5 378 298	16.8
Ciudades pequeñas	15 000-99 999 habitantes	11 432 257	38.8	4 436 371	13.9
Ciudades medias	100 000-499 999 habitantes	16 190 205	27.5	4 458 314	14.0
Zonas metropolitanas	500 000-1 000 000 habitantes y más	22 532 759	28.2	6 353 782	19.9
Total		78 423 336	40.7	31 945 413	100.0

Fuente: Estimación propia con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010.

Gráfica 9. México: población en rezago educativo por diferentes tamaños de localidad, 2010

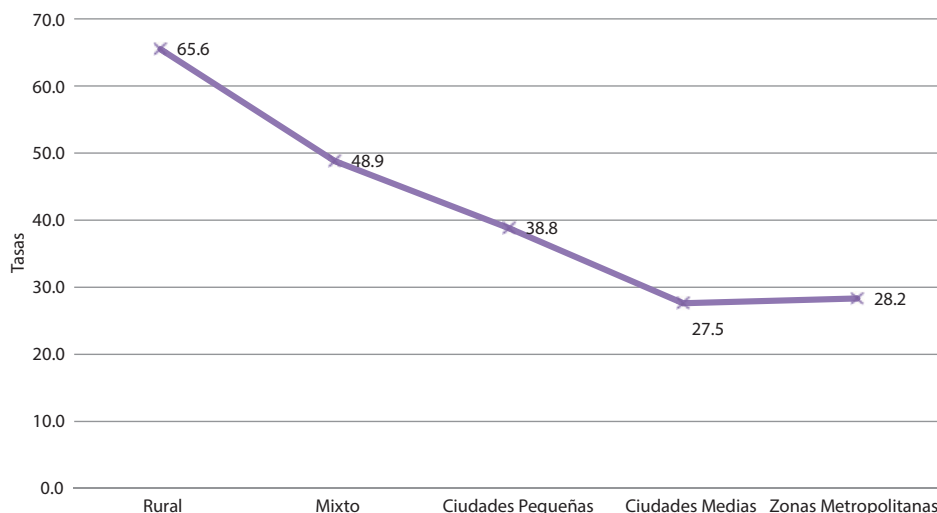


Fuente: estimación propia con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010, Ags., México.

las que presentan mejores condiciones relativas. Bajo esta consideración, en lo sucesivo aquí nos referiremos a las localidades rurales (menos de 2 500 habitantes) con una tasa de rezago de 65.2%, semirurales (2 500 a 14 999 habitantes), con una tasa de rezago de 48.5%, y localidades urbanas (agrupando todos los tipos de ciudades, incluidas las zonas metropolitanas) con una tasa de rezago de 30.4%.

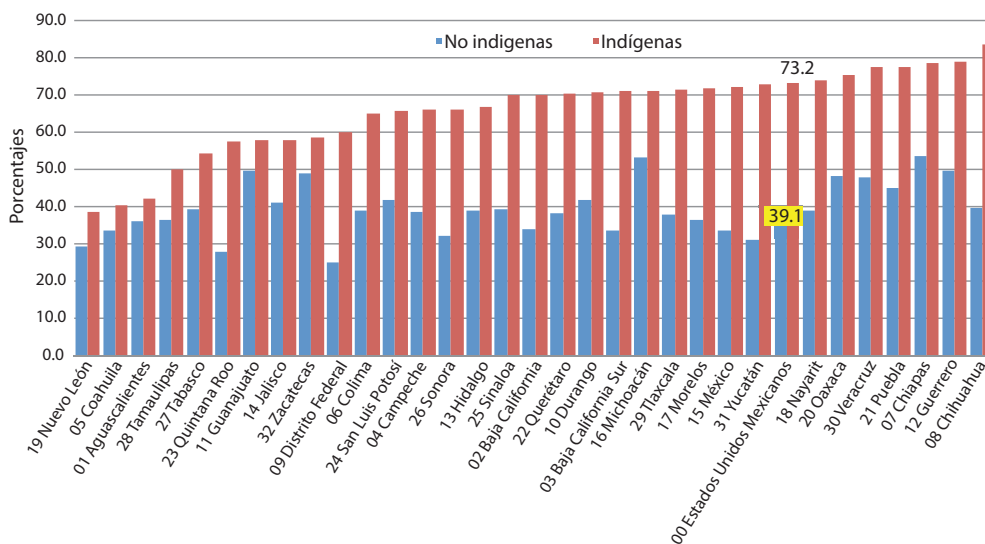
Uno de los problemas fundamentales radica en las localidades menores de 2 500 habitantes en donde se concentra más de un tercio del rezago nacional, y en donde más de dos tercios de personas son rezagadas educativamente hablando. En el país existen 188 593 localidades de menos de 2 500 habitantes, lo que da cuenta de su enorme dispersión y del

Gráfica 10. México: tasas de población en rezago educativo por diferentes tamaños de localidad y de ciudad, 2010



Fuente: estimación propia con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda, 2010.

Gráfica 11. México: población de 15 años y más en rezago según sean hablantes o no de una lengua indígena, por entidad federativa, 2010



Fuente: estimación del INEA a partir de INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Ags., México.

gran esfuerzo institucional necesario para abatir este fenómeno.⁸

Condición étnica

La población hablante de lenguas indígenas comprende a 12% de la población nacional en rezago educativo con casi cuatro millones de hablantes en esta situación. Esta cifra representa, asimismo, 73% de la población indígena mayor de 15 años. Es decir, tres de cada cuatro indígenas mexicanos están en condición de rezago educativo.

Componentes del rezago educativo

Entre los componentes del rezago la distribución es como sigue: de los 32 millones de habitantes en rezago, 17% (5.3 millones) lo es porque no sabe leer y escribir, 32% (10.1 millones) porque no concluyó la primaria y 51% (16.6 millones) porque no completó la secundaria.

⁸ Habría que señalar que no necesariamente una localidad pequeña está aislada y que muchas de ellas están en las cercanías ya sea de una zona urbana o metropolitana más grandes o bien, cerca de un camino o carretera. No obstante, aun así, entre un quinto y una cuarta parte de las localidades menores de 2 500 habitantes están en lugares aislados y relativamente inaccesibles, sobre todo en determinadas épocas del año. Así, aunque su información no está actualizada al censo de 2010, para el Consejo Nacional de Población (Conapo) en sus índices de marginación de 2005 (citado por Sedesol, 2010: 8 y 9) "... 4.4 millones de personas (18.4% de la población rural) residen en localidades cercanas a ciudades, 2.3 millones (9.6%) en localidades cercanas a centros de población mixtos, 12.1 millones (50.9%) en asentamientos cercanos a carreteras y cinco millones (21.1%) en localidades aisladas. Sin embargo, la proporción de población que reside en localidades con alto y muy alto grado de marginación asciende a 39% en las localidades cercanas a ciudades, a 60% en las localidades cercanas a carreteras y a 83% en las localidades aisladas, donde nueve de cada diez localidades muestran un alto o muy alto grado de marginación".

El rezago rural y semirural obedece mayoritariamente al analfabetismo y la falta de primaria (57%), mientras que el rezago urbano, por su parte, a la falta de secundaria (63%). Aunque ninguno de los tres componentes tiene montos despreciables ni en el contexto rural ni en el urbano.

La distribución de los componentes del rezago cambia drásticamente de acuerdo con las edades: dos tercios del rezago de los mayores de 50 años se debe al analfabetismo o a la no conclusión de la primaria; antes de los 50 años, la situación se invierte: 60% del rezago se debe a la no conclusión de la secundaria.

El índice de sobrerrezago femenino es de 6.7% a nivel nacional. Particularmente, este índice es notable en el caso del analfabetismo: 46%. En el caso de las mujeres indígenas, su sobrerrezago es de 85%; dos de cada tres analfabetas en México son mujeres.

Categorías del rezago en México

Como puede apreciarse en los datos aquí descritos, el rezago educativo, tanto sus montos como la prevalencia de uno u otro de sus componentes (analfabetismo, carencia de primaria, o carencia de secundaria), están fuertemente relacionados con la edad de la población, incluso por sobre otros factores como pueden ser la ruralidad, el hablar una lengua indígena o el género. Estos últimos, sin dejar de ser relevantes, presentan una influencia diferente en relación con las edades.

Las diversas generaciones comprendidas en las edades de la población, no sólo se encuentran en momentos de su ciclo vital y productivo diferente, sino que han vivido, a lo largo de la historia nacional, contextos socia-

Cuadro 6. Categorías del rezago en México

	Edad	Generación de Nacimiento	Población Total (millones)	Población en Rezago		Rezago por analfabetismo y primaria en el grupo	Rezago por secundaria en el grupo	Sobrerrezago femenino	Rezago rural %	Rezago indígena %	Asistencia escuela %	Rezagados económicamente activos %
				Absoluta (millones)	%							
Rezago Histórico	50 +	Antes de 1960	19.7	13.1	66.2	66.5	33.5	12.5	91.3	93.3	0.7	40 (56)*
Rezago Transicional	35 - 49	1960 - 1974	21.3	8.4	39.2	45.0	55.0	11.5	72.1	80.3	1.4	60 (77)
Rezago Reciente	15 - 34	1975 - 1995	38.0	10.6	28.0	28.3	71.7	-5.5	47.6	60.0	17.0	50 (56)
Total Nacional	15 y +		79.0	32.1	40.6	48.5	51.8	6.7	65.2	75.5	6.3	48 (62)

* En paréntesis el porcentaje de población económicamente activa total de la población que no está en rezago educativo.
Fuente: estimaciones propias con base en INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Ags., México.

les muy diversos, en particular por lo que se refiere a la conformación de la infraestructura educativa nacional, por no mencionar factores culturales en términos de la valoración que se le da a la educación, tanto para la vida como para el trabajo. Entre los 32 millones de personas en rezago están, en los extremos, personas nacidas antes de 1930, hasta las generaciones nacidas hacia el final del siglo xx.

Como puede suponerse, ello implica la coexistencia de generaciones claramente diferenciadas. Para lograr una mejor comprensión y, en su caso, atención del problema del rezago educativo, se proponen las siguientes categorías: de una parte, la distinción de un rezago histórico que corresponde preponderantemente a la población en etapas avanzadas de su vida (50 y más años), y son las generaciones nacidas antes de 1960; por otra parte, un rezago transicional que se ubica en las edades de 35 a 49 años, y que de alguna manera se corresponde con las generaciones que iniciaron un punto

de inflexión respecto a las previas; presentan un comportamiento muy similar a los promedios nacionales. Finalmente, el rezago reciente correspondiente a los grupos en las edades de 15 a 34 años, con características muy diferentes de los grupos anteriores. Esta clasificación resulta de suma importancia para la definición de posibles estrategias para la disminución de este fenómeno.

El rezago histórico

Como puede apreciarse en el cuadro 6, el rezago histórico definido fundamentalmente por las cohortes nacidas antes de 1960 (con 50 años o más en el 2010) presenta las siguientes características que constituyen elementos definitorios y contrastantes:

- Con 13.1 millones de personas, constituye 41% del rezago nacional.

- 66.2% de la población en esas edades está en situación de rezago (63% superior al promedio nacional).
- 66.5% de las personas en situación de rezago lo están por analfabetismo y la falta de la primaria (la suma de esos componentes explica asimismo 48.5% del rezago a nivel nacional).
- En particular, estas generaciones representan 83% del analfabetismo nacional (cuatro de cada cinco analfabetas están en estas edades) y más de la mitad (52%) del rezago por falta de primaria.
- Consecuentemente, la ausencia de secundaria sólo explica un tercio del rezago de este grupo de edad (sólo 16% del total de la población en rezago por secundaria en México tienen 50 años o más).
- La desigualdad de género es mucho más evidente que en el resto de la población: las mujeres superan el rezago masculino en 12.5%.
- Su tasa de rezago rural alcanza 91%.
- El rezago indígena en ese grupo de edad alcanza 93%.
- Sólo 0.7% de las personas en condición de rezago educativo de este grupo asiste a algún programa educativo. De los 13 millones, sólo 100 000 asisten. De los 100 000, 15% se alfabetiza, 44% intenta certificarse en primaria, y 41% en secundaria.
- Sólo 40% de las personas mayores de 50 años en rezago es económicamente activo (contra 56% de las que no se encuentran rezago).

El rezago transicional

El rezago transicional, que es el que se da entre las cohortes nacidas entre 1960 y 1974 (35 a 49 años de edad en 2010), se caracteriza de la siguiente manera:

- Con 8.4 millones de personas en rezago educativo, constituye 26% del rezago nacional.
- Su tasa general de rezago es de 39.2% (similar al nivel nacional).
- 45% de su rezago se debe al analfabetismo y la ausencia de primaria (similar al nivel nacional).
- 55% de su rezago se debe a la carencia de secundaria (similar al nivel nacional).
- El nivel de sobrerrezago femenino es muy alto (11.5) y similar al del grupo de 50 y más años.
- Su tasa de rezago rural es de 72.1%, cercana al nivel nacional.
- Su tasa de rezago indígena es de 80.3, cercana al nivel nacional.
- 1.4% de las personas en rezago, de estas generaciones, asiste a la escuela o a programas educativos para adultos (114 mil de 8.4 millones): 61% va a la secundaria, 30% a la primaria y 10% está en alfabetización.
- Su porcentaje de PEA es de 60%, contra 77% de la población sin rezago en esas edades.

El rezago reciente

Por su parte, al rezago reciente, conformado por las cohortes poblacionales nacidas entre 1975

y 1995 (15 a 34 años en 2010), lo definen las siguientes características básicas:

- El grupo poblacional entre 15 y 34 años es, en total, el más numeroso del país: 38 millones de personas están en esas edades, con una tasa de rezago considerablemente más baja que los otros dos grupos (28%).
- En números absolutos, con sus 10.6 millones de personas en rezago, constituye un tercio del rezago nacional.
- Su rezago por analfabetismo y primaria es menor en 42% al nivel nacional. Su tasa de analfabetismo es de 2.1% (841 mil personas), y de carencia de primaria es 5.7% (2.1 millones).
- En consecuencia, gran parte de su rezago (72%) obedece a la carencia de secundaria.
- En este grupo no existe desventaja para las mujeres; por el contrario, el rezago de éstas es inferior en 5.5% al de los hombres. La situación relativamente mejor de las mujeres también ocurre en los ámbitos rurales, pero no así entre los hablantes de lengua indígena.
- Su rezago rural (42.1%) también es considerablemente menor al de los dos grupos anteriores.
- Lo mismo ocurre con su rezago indígena: sin dejar de ser importante (60%), es considerablemente menor al de los grupos anteriores.
- Su PEA es de 50%, contra 56% de la población de esas edades sin rezago.
- De los 10.6 millones de personas en rezago de entre 15 y 34 años de edad, 1.8 millones (17%) sigue asistiendo a la escuela: 93% a la secundaria, 6%

a la primaria, y menos de 1% se alfabetiza.

Sobre estas generaciones de rezago reciente, es muy importante la siguiente precisión: de las personas en rezago que aún estudian, 88% (1.6 millones) tiene entre 15 y 19 años y, particularmente, 67% (1.1 millones) tiene 15 años de edad. Es decir, entre los más jóvenes de 15 a 19 años (y con un volumen de rezagados de 3.5 millones), más de la mitad sigue asistiendo a la escuela y específicamente a la secundaria, y una gran mayoría tiene 15 años: tres cuartas partes de las personas en rezago de 15 años, acuden a la secundaria. Hacia los 16 años, todavía 42% sigue cursando la secundaria, a los 17 años 20%.

Por lo anterior, podemos afirmar que el rezago educativo particularmente a la edad de 15 años (y en menor medida a los 16 y 17 años), obedece más a un fenómeno de extraedad en la escuela, que al rezago propiamente dicho. Ello explica por qué la tasa de rezago excesiva de 68% a los 15 años, cae a 19% antes de los 20 y hasta los 24 años.

De toda la población mexicana en rezago en México que aún sigue asistiendo a la escuela (dos millones), 80% tiene de 15 a 17 años. Se trata de un grupo muy específico de rezago: son estudiantes en extra-edad. También es claro que, conforme se avanza en la edad, se reduce el nivel de asistencia escolar de la población en rezago educativo. A los 18 y 19 años aun asiste 7%, y a partir de los 20 hasta antes de los 35 años, los niveles de asistencia a la escuela aún alcanzan a ser de 2 a 3%. En los subsecuentes tramos de edad (rezago transicional e histórico), como ya se señaló, los niveles de asistencia escolar se reducen de manera significativa.

El origen del rezago: la educación básica

Tal y como lo han señalado algunos autores (Suárez, 2001; Núñez, 2004; Muñoz, 2009), el problema del rezago educativo presenta dos facetas: la producción del fenómeno y su acumulación. Ello define dos problemáticas expresadas en sendos grupos de población que requerirán de estrategias diferenciadas para superar esa condición. Hasta aquí, hemos analizado el rezago acumulado.

La inasistencia a la escuela y el abandono de la misma obedecen a una causalidad múltiple que en circunstancias concretas impide mantenerse en los estudios y ejercer plenamente el derecho a la educación para obtener sus beneficios.

Para analizar el problema de la producción de nuevos rezagados, debe voltearse la mirada hacia el tema de la cobertura y el abandono escolar. El Programa Nacional de Educación 2001-2006, señala un incremento anual de 750 000 nuevos rezagados, que son los que abandonan el sistema escolar a la edad de 15 años.⁹

Analizar para años más recientes el problema de la cobertura y la deserción en educación básica a partir de la información de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es difícil por las limitaciones que presenta. Sin embargo, se puede intentar realizar una primera aproximación a partir de ella.

Los principales indicadores de la educación primaria, en el ciclo escolar 2010-2011, son: cobertura, 14.8 millones de alumnos (100.6%); eficiencia terminal, 94.9%; abandono, 104 214 alumnos (0.7%); reprobación, 470 475 alumnos (3.2%). En el mismo año 2010-2011, de los 2.2 millones de alumnos egresados de la primaria, se observó una tasa de absorción en secundaria de 96.5% (2.15 millones de alumnos) en las distintas opciones de este nivel. Se plantea una cobertura de 95.9% (6.13 millones de alumnos); eficiencia terminal, 83.3%; deserción, 5.6% (343 702 alumnos) y reprobación 15.9% (943 535 alumnos).

Se sabe muy bien que estos datos son de carácter transversal, es decir, corresponden a un año específico (2010-2011) y no a la evolución de una cohorte poblacional, que sería la información necesaria para observar los montos de una generación que se va quedando en el camino. Pero si se supone que los datos de primer ingreso son relativamente constantes a lo largo de nueve años de educación básica (como se muestra en los cuadros), se podrían hacer las siguientes inferencias con la información oficial de la SEP considerando una generación ficticia, tomando los promedios de los últimos nueve años:

- Si la eficiencia terminal en primaria es de 92.4%, sobre un primer ingreso de 2.4 millones, entonces 151 000 alumnos no concluyeron ese nivel.
- A ellos habría que agregar los que sí concluyen la primaria pero no se inscriben en secundaria: de 2.27 millones de egresados de primaria, la secundaria absorbe 95.1%; es decir, 134 000 alumnos no continúan al siguiente ciclo.

⁹ Sin embargo, hay que advertir que el crecimiento neto anual del rezago sería de 200 mil personas, que según la misma fuente, resultan de restar a los 750 mil nuevos ingresos, 300 000 adultos que certifica el INEA en secundaria, así como 250 000 personas en rezago que emigran al extranjero o fallecen.

**Cuadro 7. México: población que entra en rezago educativo
anualmente en promedio entre 2002 y 2013**

Primaria

Ciclos escolares	Población de 6 a 12 años	Matrícula total	1er Ingreso	Egreso	Eficiencia terminal	Deserción	Cobertura	Porcentaje de extraedad
2002 - 2003	15,579,724	14,857,191	2,439,815	2,186,140	88.2%	1.7%	95.4%	16.3%
2003 - 2004	15,545,671	14,781,327	2,362,190	2,224,629	88.7%	1.8%	95.1%	16.3%
2004 - 2005	15,491,722	14,652,879	2,359,134	2,252,833	90.0%	1.4%	94.6%	16.4%
2005 - 2006	15,452,425	14,548,194	2,348,728	2,262,056	91.8%	1.3%	94.1%	15.7%
2006 - 2007	15,449,787	14,585,804	2,494,815	2,269,091	91.7%	1.5%	94.4%	18.1%
2007 - 2008	15,412,047	14,654,135	2,562,258	2,255,067	92.4%	1.1%	95.1%	22.2%
2008 - 2009	15,279,994	14,815,735	2,572,055	2,220,585	94.0%	1.0%	97.0%	26.2%
2009 - 2010	15,068,093	14,860,704	2,414,582	2,229,998	94.5%	0.8%	98.6%	28.1%
2010 - 2011	14,798,139	14,887,845	2,379,738	2,229,758	94.9%	0.7%	100.6%	29.1%
2011 - 2012	14,497,870	14,909,419	2,357,200	2,371,484	95.1%	0.7%	102.8%	30.3%
2012 - 2013	14,159,574	14,760,782	2,321,495	2,448,454	95.6%	0.6%	104.2%	30.0%
Promedio anual	15,157,731	14,755,820	2,419,274	2,268,190	92.40%	1.1%	97.4%	22.6%
No terminan y entran en rezago (Ingreso menos egreso)				151,084				

Secundaria

Ciclos escolares	Población de 13 a 15 años	Matrícula total	1er Ingreso	Egreso	Eficiencia terminal	Deserción	Cobertura	Absorción
2002 - 2003	6,443,468	5,660,070	2,062,341	1,530,072	78.4%	7.4%	87.8%	94.1%
2003 - 2004	6,468,483	5,780,437	2,069,386	1,573,644	78.9%	7.4%	89.4%	94.7%
2004 - 2005	6,492,008	5,894,358	2,112,977	1,617,060	78.4%	7.4%	90.8%	95.0%
2005 - 2006	6,510,663	5,979,256	2,138,958	1,618,857	78.2%	7.7%	91.8%	94.9%
2006 - 2007	6,511,495	6,055,467	2,157,536	1,651,686	78.2%	7.4%	93.0%	95.4%
2007 - 2008	6,490,808	6,116,274	2,160,272	1,681,995	78.6%	7.1%	94.2%	95.2%
2008 - 2009	6,460,640	6,153,459	2,152,772	1,756,197	81.4%	6.4%	95.2%	95.5%
2009 - 2010	6,431,140	6,127,902	2,125,425	1,775,728	82.2%	6.0%	95.3%	95.7%
2010 - 2011	6,401,461	6,137,546	2,151,586	1,792,240	83.3%	5.6%	95.9%	96.5%
2011 - 2012	6,372,598	6,167,424	2,163,680	1,789,437	84.2%	5.3%	96.8%	97.0%
2012 - 2013	6,368,338	6,234,212	2,184,138	1,820,370	84.6%	5.1%	97.9%	92.1%
Promedio anual	6,450,100	6,027,855	2,134,461	1,691,571	80.6%	6.6%	93.5%	95.1%
No ingresan		133,729						
No terminan		442,890						
Entran en rezago		133,729						

Fuente: Sistema de Indicadores de la SEP.

Nota: la población tomada como base es la de las proyecciones del Conapo actualmente vigentes pero que, con la información proporcionada por el XIII Censo de Población y Vivienda de 2010, se sabe que está subestimada. Asimismo, se está tomando para el caso de la primaria, la población de 6 a 12 años, y para la secundaria la de 13 a 15 cuando la edad normativa es para la primaria de 6 a 11 años y para la secundaria la de 12 a 14 años.

- En suma, 285 000 alumnos no concluyen la primaria o no continúan el siguiente ciclo.
- En el nivel secundaria, con un primer ingreso de 2.1 millones de alumnos, y una eficiencia terminal de 80.6%, implicaría que no concluyen sus estudios 443 000 alumnos.
- Considerando ambos ciclos educativos, se estimaría un promedio anual de nuevos rezagados de 728 000.
- Es decir, 30% de los que ingresaron a primaria, no llega a concluir la secundaria.

Esta última cifra, en efecto, es muy similar a los 750 000 nuevos rezagados anuales que señala el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Sin embargo, es posible afirmar con certeza que este dato está subestimado en razón de dos circunstancias:

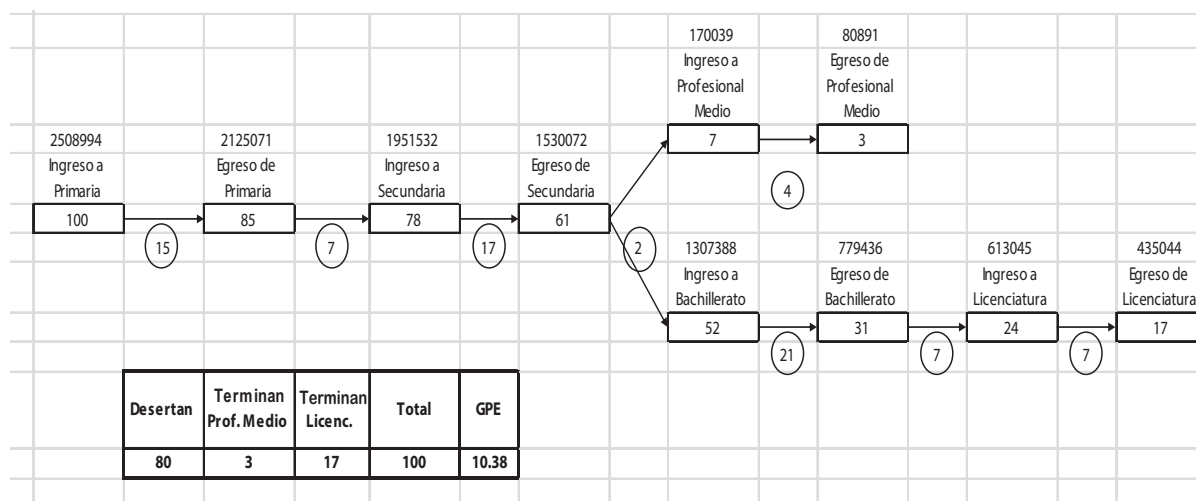
- No considera a los que nunca se matricularon en primaria.
- Como se puede apreciar en los cuadros anteriores, los rangos de edad utilizados en estas estadísticas del sector educativo, incluyen la edad de 12 años como edad de salida de la primaria, y los 15 años como edad de salida de la secundaria, a diferencia de los rangos normativos que incluyen hasta los 11 y 14 años respectivamente. Ello impli-

ca que se excluye del rezago a la población de 15 años.

Algunos especialistas sobre el tema de la deserción o el abandono escolar en las edades normativas han hecho estimaciones al respecto, considerando cohortes poblacionales; revisaremos algunos casos.

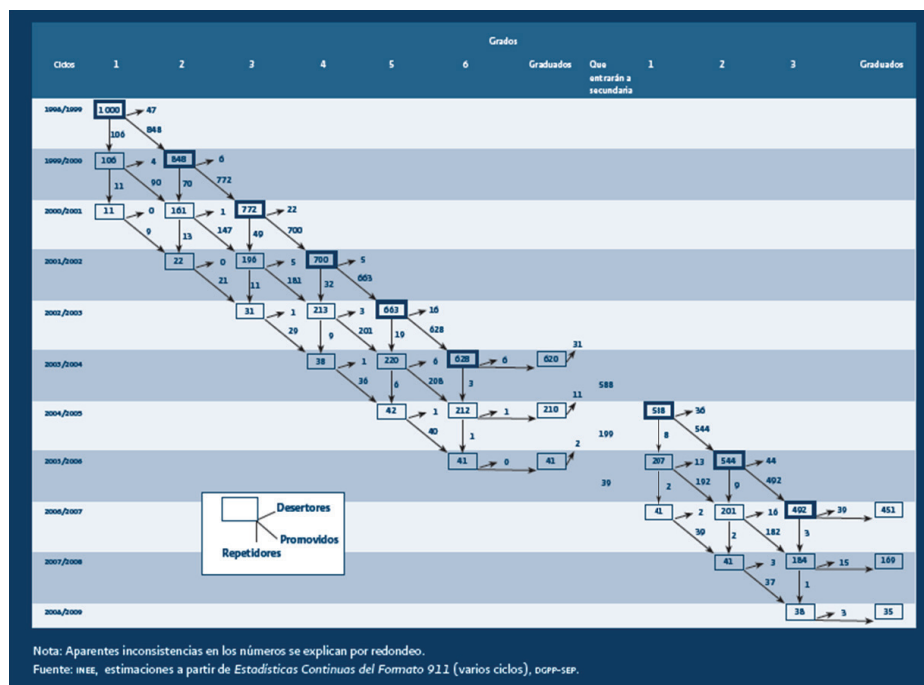
El primero es una simulación de la trayectoria desde el ingreso a la primaria en 1994 hasta su egreso de licenciatura en 2010, elaborada por la Dirección General de Planeación de la SEP. En el diagrama 1 se puede observar el comportamiento del abandono escolar en las diversas fases de la trayectoria educativa. Para el caso particular que nos ocupa, no concluyen la secundaria 39% lo que implicaría, en este ejercicio, 978 000 personas de una generación que al cumplir 15 años estarán en condición de rezago educativo.

Diagrama 1. Periodo 1994-2010



Fuente: Dirección de Planeación Prospectiva, Dirección General de Planeación, SEP, 2012.

Diagrama 2. Promoción, repetición y deserción en primaria y secundaria de la cohorte 1998-1999 y durante 11 ciclos consecutivos



Fuente: INEE (2010: 66).

Finalmente, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2010)¹⁰ también realizó un ejercicio de simulación de la trayectoria de una generación, desde su ingreso al primer grado de primaria (ciclo escolar 1998-1999) hasta su egreso de secundaria (ciclo escolar 2008-2009).

En el diagrama 2 se presentan tres trayectorias escolares: la ideal, formada por la cohorte 1998-1999, la cual egresa en seis ciclos escolares, y las de quienes terminan la primaria en siete y ocho ciclos, respectivamente. La representación de la trayectoria ideal se muestra en la diagonal principal, la cual simboliza

el paso de los alumnos que aprueban y avanzan de un grado a otro entre ciclos escolares consecutivos hasta concluir en seis ciclos.

Las cifras obtenidas permiten estimar que sólo 62% de los alumnos que iniciaron la primaria en 1998-1999, la terminó cinco ciclos después (2003-2004). Este porcentaje es 31 puntos porcentuales menor que el valor del indicador denominado “eficiencia terminal en primaria” (93%), que tradicionalmente utiliza la SEP para estimar este indicador, en las estadísticas oficiales desde hace muchos años.

En el diagrama se observa que 21% de los alumnos finalizó su primaria invirtiendo siete años de estudio, mientras que 4% logró finalizarla dos años después que su generación original. Además, durante la trayectoria ideal,

¹⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010), El derecho a la educación en México, informe, 2009.

104 alumnos abandonaron sus estudios, cifra que representa 82% del total de desertores.

La trayectoria de quienes terminan en siete ciclos está representada por la diagonal que se ubica inmediatamente debajo de la principal. Está formada por todos los alumnos provenientes de la generación 1998-1999 que repitieron un grado entre los ciclos 2000-2001 al 2005-2006. Se está suponiendo que no hay reingresos de otras generaciones (INEE, 2010: 61).

En el caso de la secundaria, la información utilizada proviene de los ciclos 2004-2005 al 2008-2009. Puede apreciarse que de los 620 que concluyeron la primaria en el tiempo normativo, se inscribieron al primer grado de secundaria 588 alumnos y tres ciclos escolares después se graduaron 451, esto representó 77% de la cohorte que inició en el ciclo escolar 2004-2005. Mientras que sólo 169 alumnos terminaron la secundaria dos años después (28%).

El número de alumnos que dejó la secundaria en el trayecto normativo es de 119, equivalente a 20% de la cohorte. Puede notarse que la deserción en el trayecto normativo es más importante que el abandono de secundaria en otras trayectorias y que la misma reprobación. La mayor parte de los alumnos que dejan la escuela en esta cohorte son alumnos que ya se encuentran en una situación de rezago grave.

En secundaria, aproximadamente 77% de la cohorte 2004-2005 concluyó sus estudios en forma regular, mientras que el resto transitó a una situación de rezago grave, lo cual dificulta la reinserción al sistema escolarizado, tanto por las propias restricciones de las escuelas como por las propias decisiones de los adolescentes y de sus familias.

El diagrama 2 muestra el seguimiento de una cohorte durante el trayecto completo de primaria y secundaria. Puede deducirse del diagrama que el retiro de los alumnos del paso de la cohorte bajo estudio, puede darse en tres momentos: el primero durante la primaria, el segundo en el tránsito entre primaria y secundaria, y el último durante la secundaria. Para esta cohorte, 5% de los alumnos que egresaron de la primaria no continúa sus estudios en secundaria.

El modelo de simulación elaborado recupera los egresados de primaria, dos años después de la cohorte normativa, siendo que éstos constituyen un número considerable pues representan 25% de la cohorte. Básicamente, los alumnos que finalizan uno o dos años después del periodo normativo (nueve años) son aquellos alumnos que repitieron uno o dos grados en primaria y que lograron transitar hasta secundaria.

Al final de la trayectoria ideal se puede observar que sólo 45% de la cohorte inicial egresa de la secundaria en el tiempo normativo, mientras 16.9 y 3.5% de la misma lo hace a los 10 y 11 años, respectivamente. Por lo tanto, sólo 66% de la cohorte logra concluir la educación básica en 11 años (INEE, 2010: 65).

El análisis del INEE concluye con la afirmación de que la primaria tiene un mejor desempeño que la secundaria respecto de la retención de los alumnos y en la promoción de trayectorias regulares. La repetición de alumnos es el problema más importante en la primaria; en secundaria lo es el abandono de los estudios.

En secundaria, es central conocer las causas de la deserción en el trayecto ininterrumpido de la cohorte para diseñar acciones que permitan disminuir esa deserción y acompa-

ñarlas, probablemente, de una flexibilización para retener a más alumnos.

Hasta aquí se ha considerado lo que ocurre con los alumnos que asisten a la escuela, pero no se ha incluido a quienes no asisten. Tanto el abandono como la no asistencia forman parte constitutiva del fenómeno de rezago educativo.

El censo de población ofrece alguna posibilidad de información al respecto. A partir de él se puede saber que, en 2010:

- Entre la población de seis a 11 años (13.1 millones), 416 mil no asisten a la escuela (3.2%).
- Entre los 12 a 14 años (6.5 millones), 553 mil no asisten a la escuela (15%).

Asumiendo que los que no asisten pueden incorporarse o reincorporarse en algún momento a la escuela, esto nos arroja un potencial de personas en condición de rezago, en educación básica, de 969 000 personas, al cumplir 15 años de edad. Este dato no consideraría a los que aún asistían a la escuela en el momento del censo, pero que la abandonarían antes de cumplir los 15 años.

Otro dato importante desprendido del censo es muy simple y es el siguiente: a la edad de 15 años cumplidos, es decir, el momento en que se incursiona a la condición de rezagado, existen 1.53 millones de personas que son analfabetas o que no concluyeron la primaria o la secundaria.

En suma, la cantidad de nuevas personas que caen en rezago por año es de alrededor de 750 000, según la SEP: está claramente subestimada. Otras estimaciones, y aun la información oficial del censo de población, arrojan una cantidad de nuevas personas en

rezago anuales en el rango de uno a 1.5 millones.

La cantidad de nuevos individuos en rezago que se incorporan a éste anualmente no implica, sin embargo, que el incremento neto del monto total del rezago en México sea de esa magnitud. El saldo neto anual de crecimiento del rezago sería el que resulte de restar a los nuevos rezagados aquellos que, estando ya en esa condición, logran certificarse en secundaria, mueren o migran al exterior.

En cualquier caso, alrededor de un millón de nuevos individuos en rezago anuales nos hace ver con claridad que este problema no podrá tener solución si no se atienden las dificultades de cobertura y abandono de la educación básica en México. Buena parte de los esfuerzos para abatir el rezago en los próximos años tendrá que darse a través de un incremento considerable de la capacidad de retención y certificación del sistema de educación básica. Si ello no se resuelve, el rezago seguirá reproduciéndose en montos anuales considerables. Las propuestas a este respecto serán desarrolladas en los apartados de este documento que tocan el tema de la educación básica.

Causalidad del rezago

Factores asociados a la escuela

Estudios del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) distinguen que entre los factores asociados a la escuela se cuentan, desde luego, los que tienen que ver con los maestros, como su preparación y sus condiciones de trabajo, pero también los relacionados con los recursos materiales con los cuales se dispone, y con los procesos que tienen

lugar en aulas y escuelas: procesos pedagógicos, de gestión y relacionados con la participación de los padres de familia, entre otros.

En el caso de la educación de jóvenes y adultos es particularmente importante la pertinencia y relevancia de los contenidos; es decir, que la enseñanza recibida esté estrechamente relacionada con su mundo, con sus necesidades e intereses de la vida cotidiana en sus contextos culturales. Muchos jóvenes y adultos dejan de estudiar porque no encuentran relación entre lo que se les enseña y sus experiencias. El desencuentro entre la vida, el trabajo y la enseñanza propicia el abandono de los estudios.

Factores asociados al contexto

Los factores del contexto incluyen los del hogar de cada alumno y los del entorno amplio, como barrios y poblaciones. Se distinguen los bienes materiales disponibles en hogares o poblaciones (capital económico); las prácticas culturales, relacionadas con los recursos materiales, pero también con aspectos como la escolaridad de los padres y otras características de las comunidades (capital cultural); y otros elementos menos fáciles de captar, que tienen que ver con las interacciones que se dan en cada grupo social, que pueden ser más o menos favorables para la educación (capital social).

Factores asociados al Estado y la sociedad

La falta de garantías y de medios para hacer efectivo el derecho a la educación en determinadas circunstancias y en detrimento de ciertos grupos vulnerables lo convierte un asunto de

primera importancia. La legislación no prevé expresamente sanciones en todos los casos en que se viola este derecho por lo que es necesario hacer justiciable el incumplimiento del derecho a la educación. En ocasiones las autoridades desconocen sus alcances e implicaciones y responsabilidades, los padres de familia no siempre tienen una cultura de exigencia para denunciar presuntas violaciones y la sociedad en general parece aceptar deficiencias y omisiones ante un servicio gratuito que muchas veces ven como una dádiva generosa del gobierno.

Una sociedad bien educada, un Estado verdaderamente comprometido con la formación de las personas y una ciudadanía exigente de la calidad de los servicios educativos deben complementarse para vigilar y exigir el cabal cumplimiento del derecho a la educación. Si como afirma Jacques Delors, la educación encierra un tesoro, se debe cuidar y proteger ese patrimonio de la humanidad que es la mayor riqueza presente y futura.¹¹

Inasistencia a la escuela

Por mandato constitucional la instrucción básica debe ser obligatoria y gratuita. En consecuencia, ningún niño o joven debería estar fuera de la escuela o abandonarla por ningún motivo.

Para afianzar la asistencia regular a la escuela, la Ley General de Educación establece el deber de los padres a enviar a sus hijos para que ocurran a las escuelas públicas o privadas a cursar y a ejercer este derecho. Está establecido el precepto pero no la penalización y, en consecuencia, no hay registro de que algún

¹¹ J. Delors, 1997.

padre de familia haya sido sancionado por omitir esta responsabilidad.

El derecho a la educación no se satisface solamente con el acceso y la permanencia en las escuelas; se cumple, efectivamente, cuando los alumnos logran aprendizajes significativos útiles para su vida diaria, es decir, cuando se ofrece una educación de buena calidad y con pertinencia cultural y laboral para toda la población.

Los análisis realizados por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación han mostrado que la inasistencia a la escuela oscila entre 20 y 30% de los niños y adolescentes entre cinco y 14 años. Además aportan datos para sostener la afirmación de acuerdo con la cual es probable que la inasistencia a la escuela del grupo de niñas y niños de seis a 11 años se encuentre más relacionada con situaciones familiares que a la inexistencia de escuelas. Sin embargo, para los grupos de población en edad de cursar la educación preescolar y la secundaria, la no asistencia a la escuela parece deberse tanto a la falta de centros escolares de estos niveles educativos como a la situación de las familias.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

En la forma en que está organizado el Sistema Educativo Nacional, se clasifica a los sujetos en dos grandes grupos: el primero lo conforman los que actualmente están estudiando en algún plantel y que además han cursado su educación básica en la edad normativa hasta los 14 años.

En el segundo grupo están los que han cumplido 15 años o más pero que nunca asistieron a una escuela; los que no han termina-

do sus estudios de educación básica en las edades normativas, por lo que si desean continuar aprendiendo deben hacerlo en un subsistema no escolarizado y de menor calidad.

El actual concepto de rezago educativo se instituyó a partir de 1993, cuando se establece en México la obligatoriedad de la secundaria para toda la población, como parte de la educación básica. El término mismo de rezago tiene una cierta connotación despectiva y si quieren continuar estudiando ahora tendrán que conformarse con una educación que tiene menos recursos, donde no siempre hay recintos educativos con infraestructura adecuada y que tampoco cuenta con docentes profesionalmente competentes. Es decir, un tipo de educación remedial o compensatoria.

Como se ha mostrado en capítulos anteriores, varias causas influyeron en la creación de un subsistema educativo para jóvenes mayores de 15 años y adultos. Entre ellas el crecimiento demográfico, principalmente entre 1940 y 1980, la dispersión en pequeñas comunidades, tanto urbanas como rurales, así como la pobreza en la que viven y la lengua que hablan; su situación de inestabilidad en el empleo, migración o discapacidad. El conjunto de estos elementos fue suficiente para desarrollar un sistema educativo que fuera más apropiado para esta población.

Ante la complejidad del fenómeno del rezago educativo en México, se promulgó la Ley Nacional de Educación de Adultos, que data de 1975. En este ordenamiento se establece que

[...] la educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de

primaria o secundaria. La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

Como órgano operativo de la ley, en 1981 se creó el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objetivo promover, organizar e impartir educación básica para la población en situación de rezago escolar; coordina un sistema educativo de alcance nacional que busca vincular e integrar esfuerzos de toda la sociedad en la prestación de servicios educativos para el desarrollo de las personas a partir de una perspectiva de formación permanente para la vida y el trabajo.

El INEA funciona jurídicamente bajo el principio de solidaridad social, organiza sus actividades a partir de convocar a la participación comunitaria y social voluntaria para ofrecer los servicios educativos. La atención educativa ope-

ra a partir de círculos de estudio, puntos de encuentro y plazas comunitarias y es facilitada por asesores educativos voluntarios.

Efectividad del INEA

Al cumplir 30 años el INEA (1981) hace un balance en el que destaca que en ese lapso ha logrado que más de 20 millones de mexicanos mayores de 15 años concluyan su educación básica (660 000 como promedio anual). Si bien en términos porcentuales el rezago ha disminuido desde la creación del INEA de 66 a 40% en 2010; en términos del número de personas ha crecido de 25 millones a casi 32.

Aunque la labor del INEA ha tenido facetas destacadas y por ello ha recibido reconocimientos internacionales, en materia de cobertura de la población en rezago educativo, éste persiste en niveles inaceptables. Incluso, en los últimos años su eficiencia terminal se ha visto disminuida y ha llegado en algunos años a lograr solamente una tercera parte o 50% de eficiencia que en el año de referencia, en este caso el año 2012, como se puede observar en el cuadro 8.

Cuadro 8. México: población atendida por el INEA en sus diferentes niveles entre 2000 y 2012

Año	Educandos atendidos				Egresados			
	Alfabetización	Primaria	Secundaria	Totales	Alfabetización	Primaria	Secundaria	Totales
2000	287,857	379,559	485,629	1,153,045	194,520	314,756	506,313	1,015,589
2001	311,036	304,529	468,376	1,083,941	87,112	121,315	201,901	410,328
2002	305,579	295,959	663,482	1,265,020	84,940	102,927	177,767	365,634
2003	305,579	295,959	663,482	1,265,020	75,834	116,040	198,890	390,764
2004	408,919	252,814	684,523	1,346,256	96,298	120,450	244,994	461,742
2005	637,149	245,257	709,073	1,591,479	80,393	109,930	219,555	409,878
2006	717,938	283,216	687,745	1,688,899	113,183	152,722	309,086	574,991
2007	390,207	305,084	690,153	1,385,444	86,191	135,349	288,868	510,408
2008	367,645	309,179	744,016	1,420,840	74,699	141,417	279,835	495,951
2009	281,306	280,845	701,039	1,263,190	84,122	134,964	269,530	488,616
2010	229,923	273,737	672,521	1,176,181	83,927	131,005	269,734	484,666
2011	231,445	281,908	719,430	1,232,783	82,154	143,127	303,590	528,871
2012	214,541	278,114	704,893	1,197,548	91,954	164,836	366,655	623,445

Fuente: elaboración propia con datos tomados del INEA, INEA en números, 2012 el 16 de octubre de 2012.

Pero, en cualquier caso, la capacidad de atención del INEA a su población objetivo es muy limitada. En los últimos cuatro años sólo ha podido atender anualmente a una proporción de jóvenes y adultos que va de siete a 10% de la demanda real, es decir, la población escolar que está registrada en algún programa del instituto, y que no necesariamente obtiene un certificado.

Específicamente en 2010, el instituto atendió, sin necesariamente certificar, a 1.2 millones de personas en rezago que representan sólo 6% de su demanda real. De acuerdo con la tendencia inercial, sólo saldrán del rezago educativo, en el mejor de los casos, entre 350 000 y 400 000 personas al año: los que gradúe el INEA, los que fallecen o los que salen del país.

En 2010 el INEA ejerció 1 870 millones de pesos. El INEA señala que el promedio nacional del costo por alumno es de 5 400 pesos, pero varía de una entidad a otra.¹²

No obstante las dimensiones del rezago educativo, el presupuesto del INEA se ha visto reducido consistentemente durante los últimos años como parte del gasto en educación, pues si en 2003 representaba 0.397%, para 2010 bajó a 0.212%.

Evaluación del desempeño del INEA

Existen algunos rasgos de la educación de adultos que es necesario conservar. Entre ellos está su orientación prioritaria a los sectores en pobreza del país, y la flexibilidad que permite que las personas estudien a su propio ritmo.

¹² Educación a debate, Primer portal periodístico dedicado a la educación, Héctor Rojas. Lunes 3 de enero de 2011, Afecta rezago educativo a 33 millones de mexicanos.

Pero a sus enormes deficiencias presupuestales habría que agregar otras que obstaculizan seriamente el funcionamiento de este instituto. Existen críticas serias sobre el desempeño del INEA planteadas tanto por investigadores de prestigio como de organismos públicos encargados de la evaluación de la política social, como es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval):

[...] desafortunadamente, las políticas adoptadas, sobre todo en las últimas décadas, han adolecido de serios desenfocos, burocratismos e irrelevancia financiera.

La creación del INEA sistematizó algunas acciones y dio mayor visibilidad política a este tema, pero en cierta forma agravó la situación, a causa de la uniformidad de las fórmulas empleadas, a la baja calidad de los agentes educativos, a las prácticas de corrupción y sobre todo a la persistente renuencia de la institución a ser evaluada externamente (Latapí, 1998: 70).

Este juicio se complementa con una evaluación de carácter técnico elaborado por el Coneval titulada "Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas 2007" en la que examina diversos rubros del desempeño del instituto. A continuación se resumen algunos de sus resultados.

Coordinación del sistema de educación de adultos

- La normatividad y los mecanismos para garantizar el compromiso de las entidades federativas con la educación de los adultos resultan insuficientes, lo que se traduce en

Cuadro 9. Presupuesto original INEA vs gasto en educación y PIB, millones de pesos

AÑO	PRESUPUESTO ORIGINAL INEA ⁽¹⁾ (MDP)	DIF.	GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN ⁽²⁾ (MDP)	PRESUPUESTO INEA/ GASTO NACIONAL DE EDUCACIÓN	PIB (BASE 2003) ⁽³⁾ (MDP)	PRESUPUESTO INEA/ PIB
2003	3,134		790,180	0.397%	7,555,804	0.041%
2004	2,596	-538	782,250	0.332%	7,863,292	0.033%
2005	2,428	-168	833,488	0.291%	8,120,843	0.030%
2006	2,385	-43	847,208	0.282%	8,531,658	0.028%
2007	2,264	-121	862,658	0.262%	8,818,616	0.026%
2008	2,245	-19	891,585	0.252%	8,926,009	0.025%
2009	2,355	110	917,988	0.257%	8,390,676	0.028%
2010	2,013	-342	949,539	0.212%	8,837,364	0.023%
2011	2,175	162	985,777	0.221%	9,183,589	0.024%
2012	2,296	121	975,723	0.235%	9,505,015	0.024%

1 Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 - 2011 y Anuncio Programático Presupuestal SEP 2003 y 2012 (Cifras expresadas en pesos constantes)

2 Sexto Informe de Gobierno 2012, Anexo Estadístico

3 Sistemas de cuentas nacionales (2003-2010) Banco de Información Económica de INEGI (2011 preliminar), Estimación 2011 más crecimiento esperado 2012 (3.5%)

diferentes alcances de las responsabilidades de las instancias operativas estatales.

- No existe un sistema para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones ni para comunicarlas a los funcionarios de las entidades federativas.
- Si bien existe vinculación y contactos con otras instituciones y programas gubernamentales, éstos no han sido cabalmente aprovechados para mejorar la cobertura del programa.

Planificación de los servicios

- No existen procedimientos estandarizados para la promoción de los servicios del INEA y para la atracción de sus solicitantes. Por ello, las decisiones sobre a qué grupos dirigir la promoción pueden depender de factores casuísticos y circunstanciales.

- Los datos recabados por el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación son limitados para caracterizar el perfil socioeconómico de sus beneficiarios. Se pierde la oportunidad de contar con información valiosa para mejorar la focalización del programa y evaluar su impacto.
- El programa no ha profundizado en la focalización de su población objetivo, por lo que ésta no se diferencia suficientemente de su población potencial. Es poco viable que el INEA pueda cubrir a una población objetivo de más de 24 millones de personas.

Personal docente

- La atención de los beneficiarios se realiza por personal que, en general, carece de un perfil adecuado para aplicar el Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo (Mevyt).

- Existe una escasa permanencia laboral de los asesores, lo que limita su conocimiento del Mevyt, así como los beneficios de su capacitación.

Evaluación de programas

- No se cuenta con una evaluación a profundidad del impacto del Mevyt en la formación de competencias para la vida y el trabajo, ni de sus efectos sobre el bienestar de los educandos.
- No se realiza un seguimiento a las personas registradas inactivas, por lo que se carece de información valiosa para entender los motivos de su inactividad.
- El programa carece de análisis de costo-beneficio de sus servicios, diferenciados por estrategia y tipo de población.

El INEA como institución pública no escapa a las contradicciones que supone el funcionamiento de una institución de Estado que debe cumplir una función que, de antemano, rebasa sus posibilidades; sin embargo, debe justificar su gestión y acción ante una tarea difícil, compleja, pero no imposible. Para avanzar consistentemente en su misión encomendada, habría que empezar por aceptar evaluaciones externas y, desde luego, ejercer la autocrítica.

Escenarios del rezago en México

Escenario inercial 2013-2023

Si México continúa bajo las mismas estrategias de atención del fenómeno y en consideración al comportamiento histórico de las tasas

de rezago a partir de 1970 hasta 2010, es decir, si esa inercia persistiera en los próximos años, el escenario sería como sigue:

Hacia 2023, la tasa general de rezago se reduciría en algo menos de ocho puntos porcentuales, pero el monto de personas en rezago sería de 29.7 millones, es decir, solamente 2.6 millones menos que en 2013.

Además, si bien los montos de población analfabeta y sin primaria completa disminuirían en términos absolutos, la población sin secundaria completa aumentaría de 17.1 millones en 2013 a 17.4 millones en 2023.

El único grupo de población en rezago que disminuiría en forma apreciable sus montos sería el que no concluyó la primaria, ya que pasaría de 9.9 millones en 2013 a 7.9 millones de personas mayores de 15 años en 2023, aunque, como ya se vio, el conjunto de la población en rezago no disminuiría sustancialmente.

Escenario deseable de combate al rezago 2013-2023

Por otro lado, si se lograra acelerar el ritmo de disminución del rezago, como se plantea en el cuadro 11 con el escenario deseable, con una disminución en la tasa total de 38% en 2013 a 18% en 2023, la población total en rezago disminuiría en 45%, de 32.4 millones de personas en 2013 a 17.7 millones en 2023.

Los supuestos se establecen por componentes del rezago y son los siguientes:

El analfabetismo llega a una tasa de 4%. Diversas organizaciones internacionales (UNESCO, OEI) han establecido éste como un límite de abatimiento a partir del cual se puede consi-

Cuadro 10. México: proyecciones de la población en rezago educativo por tipo de rezago de 2010 a 2023, escenario inercial

Año	Población de 15 años y más	Población de 15 años y más analfabeta		Población de 15 años y más sin primaria terminada		Población de 15 años y más sin secundaria terminada		Población total en rezago	
		Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
2013	85,120,169	5,362,571	6.3	9,873,940	11.6	17,109,154	20.1	32,345,664	38.0
2014	86,597,653	5,282,457	6.1	9,612,340	11.1	17,232,933	19.9	32,127,729	37.1
2015	88,131,409	5,199,753	5.9	9,430,061	10.7	17,273,756	19.6	31,991,701	36.3
2016	89,346,674	5,092,760	5.7	9,292,054	10.4	17,333,255	19.4	31,628,723	35.4
2017	90,609,975	4,983,549	5.5	9,060,997	10.0	17,306,505	19.1	31,351,051	34.6
2018	91,923,230	4,871,931	5.3	8,824,630	9.6	17,373,490	18.9	31,161,975	33.9
2019	93,288,445	4,850,999	5.2	8,675,825	9.3	17,444,939	18.7	30,878,475	33.1
2020	94,707,718	4,735,386	5.0	8,428,987	8.9	17,426,220	18.4	30,685,301	32.4
2021	95,786,180	4,693,523	4.9	8,237,612	8.6	17,433,085	18.2	30,364,219	31.7
2022	96,910,156	4,554,777	4.7	8,043,543	8.3	17,443,828	18.0	30,042,148	31.0
2023	98,081,437	4,511,746	4.6	7,846,515	8.0	17,360,414	17.7	29,718,676	30.3

Fuente: estimación propia. Se tomó a la población de 2010 a 2023 de las proyecciones de CELADE, 2011.

Cuadro 11. México: proyecciones de la población en rezago educativo por tipo de rezago de 2010 a 2023, escenario deseable

Año	Población de 15 años y más	Población de 15 años y más analfabeta		Población de 15 años y más sin primaria terminada		Población de 15 años y más sin secundaria terminada		Población total en rezago	
		Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
2013	85,120,169	5,362,571	6.3	9,873,940	11.6	17,109,154	20.1	32,345,664	38.0
2014	86,597,653	5,258,210	6.1	9,388,918	10.8	16,531,492	19.1	31,175,155	36.0
2015	88,131,409	5,150,400	5.8	8,887,171	10.1	15,934,159	18.1	29,964,679	34.0
2016	89,346,674	5,017,709	5.6	8,332,471	9.3	15,251,477	17.1	28,590,936	32.0
2017	90,609,975	4,882,065	5.4	7,763,463	8.6	14,551,962	16.1	27,182,992	30.0
2018	91,923,230	4,743,239	5.2	7,179,204	7.8	13,834,446	15.1	25,738,504	28.0
2019	93,288,445	4,600,986	4.9	6,578,701	7.1	13,097,698	14.0	24,254,996	26.0
2020	94,707,718	4,455,051	4.7	5,960,904	6.3	12,340,416	13.0	22,729,852	24.0
2021	95,786,180	4,287,389	4.5	5,302,723	5.5	11,513,499	12.0	21,072,960	22.0
2022	96,910,156	4,116,743	4.2	4,630,367	4.8	10,669,808	11.0	19,382,031	20.0
2023	98,081,437	3,942,874	4.0	3,942,874	4.0	9,808,144	10.0	17,654,659	18.0

Fuente: estimación propia. Se tomó a la población de 2010 a 2023 de las proyecciones de CELADE, 2011.

derar a un país libre de analfabetismo. Detrás de ello está la idea de que hay grupos de población no alfabetizables como lo pueden ser algunas de las personas con discapacidades severas o en edades muy avanzadas.¹³

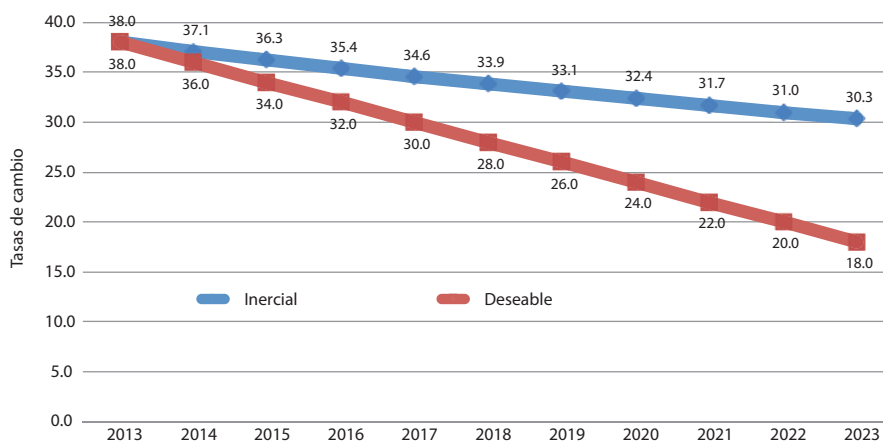
¹³ En México el censo de 2010 registró 4.1 millones de personas, mayores de 15 años, con algún tipo de discapacidad. Además, hay 6.4 millones de personas mayores de 65 años y de éstos, 84.3% está en rezago educativo: 28.1% por analfabetismo, 36.5% por no tener la primaria completa y 19.7% por no tener la secundaria completa.

El ideal sería que 4% de analfabetismo fuera homogéneo en todas las regiones y para todos los grupos sociales del país.

Por razones similares, se establece como meta a 10 años 4% de rezago en primaria.

Para el caso de la secundaria, dado que constituye el mayor volumen de rezago, y que se encuentra en población joven y urbana, con más disposición y acceso a infraestructura educativa, se establece como deseable un descenso de 54% en su tasa de rezago.

Gráfica 12. México: tasas de cambio de la población en rezago educativo según dos escenarios entre 2013 y 2023: inercial y deseable



Fuente: estimaciones propias con base en población proyectada por CELADE, 2011.

Los grupos en rezago que más se podrían beneficiar serían los que no tienen la primaria completa, así como los que no tienen la secundaria completa, que disminuirían en alrededor de seis millones para el primero y cerca de siete millones para el segundo. Las disminuciones menores se producirían en el grupo de los que son analfabetos.

Orientaciones generales de una nueva política en materia de rezago educativo

Las políticas, las medidas legislativas y las innovaciones que se emprendan, relativas a la educación de la población en rezago educativo, deben ser globales, incluyentes de los sectores sociales y productivos e integradas en una perspectiva de aprendizaje a la largo de la vida, basadas en enfoques sectoriales e intersectoriales; abarcar y vincular todos los com-

ponentes que puedan aportar, en el marco de un renovado pacto social por la liberación de la ignorancia, el enriquecimiento del saber y la dignificación de jóvenes y adultos en situación de rezago educativo. Las políticas educativas deben diversificarse suficientemente y concebirse de modo que no constituyan más un factor de exclusión social.¹⁴

Las políticas públicas en materia educativa deben dar respuesta a las necesidades manifiestas y a las no externadas, implícitas, silenciosas e invisibles, pero que se viven con gran intensidad como privaciones que no pueden ser ignoradas. Gran parte de las necesidades insatisfechas y apremiantes son las que degradan a las personas y atentan contra su dignidad. La educación y el aprendizaje a lo largo de la vida son herramientas poderosas para enfrentarlas y poder superarlas.

¹⁴ UNESCO, Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos. Informe Mundial sobre Aprendizaje y la Educación de Adultos. Resumen ejecutivo.

Prioridad de la educación de jóvenes y adultos

La gravedad de la problemática del rezago educativo, demanda tomar decisiones firmes y decididas con prioridad a la atención de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Empero, la prioridad en cuanto a la educación de los jóvenes y los adultos no puede ser en detrimento de la atención que debe tener el sistema escolarizado. Más aún cuando este sistema genera, en buena medida, las altas tasas de rezago que hoy existen.

Se trata de posicionar el tema en el lugar primordial que siempre debió haber tenido para hacer justicia a los que más necesitan y menos tienen. Y centrar las estrategias y líneas de acción en los sectores vulnerables, en la alfabetización, en las poblaciones rurales e indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad, los desempleados.

La educación merece la más alta prioridad entre los programas sociales de apoyo a la población joven y adulta en situación de vulnerabilidad, porque de esta primacía depende que los programas compensatorios dejen de tener un simple efecto asistencialista y sean sustentables y mejor aprovechados por los sujetos mejor educados, una vez que hayan sido habilitados para aprovechar los recursos más inteligentemente.

Redefinir el concepto de solidaridad social

La renovación del sentido de solidaridad social sobre la educación y la educación de adultos demanda una nueva forma de entenderla y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa.

Es necesaria una política pública más clara en el discurso y en la acción que articule la responsabilidad gubernamental y renueve el concepto de solidaridad social en un esquema de corresponsabilidad compartida, que reconozca los problemas estructurales que producen, reproducen y alimentan el rezago educativo.

La representación y la participación de todas las partes interesadas son indispensables para garantizar que sea receptiva a las necesidades de todos los educandos, especialmente de los más desfavorecidos.

La actualización del concepto de solidaridad social no se puede entender en el sentido de eximir al Estado de su responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la educación que asiste a todos los mexicanos sin excepción alguna. El Estado no debe ser obstáculo para la participación social sino un promotor y animador desencadenante de la capacidad potencial para contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales. El Estado tiene la responsabilidad de la cumplir con el derecho a la educación pero no puede tener el monopolio de la misma, porque la educación es una responsabilidad que concierne a todos.

La solidaridad social es necesaria y sumamente valiosa para la cohesión de las comunidades, para ampliar la visión de los problemas y multiplicar los esfuerzos gubernamentales con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, pero siempre será insuficiente por sí misma para enfrentar los grandes problemas nacionales.

La solidaridad puede complementar, enriquecer y legitimar los programas de educación de los jóvenes y adultos, pero no puede suplir las obligaciones y responsabilidades del Estado para que cumpla con el derecho a la educación de los jóvenes y adultos.

El Estado, en sus diversos órdenes de gobierno, el aparato educativo, la sociedad, las familias, los sujetos de la educación y todos los elementos que conforman el sistema, deben actuar en un marco de acción concertada de políticas educativas sobre el aprendizaje a lo largo de la vida, que actualice los propósitos y alcances de la educación de los jóvenes y adultos.

La igualdad como imperativo ético-social

Las políticas públicas en el sector educativo deben buscar deliberada, consistente, persistente y eficazmente la igualdad, impidiendo que la educación pública siga siendo factor de reproducción y perpetuación de la desigualdad. Habrá que revertir el orden de prioridades para privilegiar a los más necesitados de conocimiento y habilidades para la vida y el trabajo.

Habrá que escapar al falso dilema que representa la elección de prioridades: la tensión entre una dimensión ética y una medida pragmática, entre justicia y rentabilidad, entre jóvenes y viejos, entre el campo y la ciudad, entre hombres y mujeres. La decisión debe apoyarse en un principio de justicia social con inclusión.

Ante la realidad descrita, las autoridades educativas deben adoptar formas más efectivas de igualar oportunidades de ingreso, permanencia y terminación del ciclo de educación básica, evitando así seguir produciendo más rezago; al mismo tiempo, deben atender al rezago preexistente o histórico de manera permanente y efectiva, para reducirlo significativamente en el corto plazo.

Sin lugar a dudas, el futuro de México dependerá del éxito que tenga en su empeño

por mejorar el nivel educativo de la población más pobre por medio de políticas públicas, con programas de gobierno enfocados a una igualdad y equidad efectivas, con reconocimiento de las diferencias propias de un país multicultural, procurando la reivindicación de los grupos más vulnerables y la dignificación de todos.

Enfoque integral

El aprendizaje y la educación de adultos es un factor indispensable para el logro de la equidad y la inclusión, para mitigar la pobreza y para construir sociedades equitativas, tolerantes, sostenibles y basadas en el conocimiento.

La educación de adultos debe contemplarse como derecho humano y como medio para transformar a las personas, las comunidades y las sociedades; así también como medio efectivo para el desarrollo humano y económico.

Los conceptos sobre democracia como forma de vida, Estado social de derecho, cultura de derechos humanos, sujeto de derechos y formación de ciudadanía; así como la igualdad de oportunidades, equidad de género, dignidad y dignificación de las personas, interculturalidad y no discriminación remiten a ideas clave de una ética social que se abre caminos por distintas vías en el país, por lo que han de ser adoptados como marco de referencia de las políticas públicas en materia de educación de adultos.

Enfoque intersectorial

En virtud de la naturaleza del rezago, las políticas educativas deberán articularse con otras, intersectorialmente, para tratar de atender los

factores del contexto y no sólo de la escuela simultáneamente.

Se trata de resolver los problemas de cobertura, de falta de calidad y pertinencia de la educación de los adultos con la urgencia que el caso amerita; pero, simultáneamente, con un enfoque intersectorial, atender las causas estructurales que determinan su exclusión de los beneficios de la educación básica.

Una política en materia de rezago educativo integral es el punto de partida de una efectiva acción nacional. Las oportunidades de aprendizaje que el país ofrezca para satisfacer las necesidades de los diferentes grupos poblacionales necesitan materializarse en un programa nacional, con estrategias claras, adecuación de los ordenamientos legales, un financiamiento suficiente y voluntad política para resolver efectivamente la problemática.

Una declaración de política inserta en el futuro plan nacional de educación sin recursos económicos asignados, no garantiza su implementación en terreno, hacerlo así sería tanto como seguir el mismo camino que ha demostrado su ineficacia.

Ordenamientos legales

Las propuestas en materia de rezago educativo están fundadas en el capítulo III artículo 32 de la Ley General de Educación que dice:

Las autoridades educativas tomarán medidas tendentes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

La Ley General de Educación contiene otros mandatos que pueden coadyuvar en el combate al rezago educativo como la obligación de los padres o tutores de mandar a sus hijos o pupilos a la escuela y la obligación de los medios de comunicación de colaborar con las tareas de la educación nacional; adicionalmente en este ámbito, será necesario fortalecer los principios de obligatoriedad y gratuidad con instrumentos de exigibilidad y justiciabilidad que los hagan más efectivos.

Visibilizar la oferta educativa

Los adultos suelen tener la idea de que hay un tiempo para estudiar y un tiempo para trabajar, piensan que la educación es cosa de niños y jóvenes, que su oportunidad para saber y desarrollarse plenamente ya ha pasado y que deberán resignarse a padecer pobreza y vivir en la ignorancia.

Jóvenes y adultos abandonan los estudios sin llegar a darse cuenta de que la educación es el medio más poderoso para tener más y mejores oportunidades de empleo y para llevar una vida digna.

Para que la sociedad llegue a valorar el potencial de la educación debe hacerse una amplia campaña informativa, en un lenguaje ciudadano, sobre la oferta educativa: sus finalidades, sus objetivos concretos, sus alcances y sus beneficios para la sociedad, las familias y los niños.

Habrá que adoptar el criterio de máxima publicidad a la educación como un bien público que contribuye efectivamente a conformar sociedades prósperas auténticamente democráticas, cultas y civilizadas.

En esta tarea deben participar todos los medios de comunicación, pero principalmente los medios de carácter público. Se debe inducir a los medios privados a formular un código de ética que les prohíba, directa o indirectamente, atentar contra los fines de la educación expresados en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Necesidades y demandas

En lugar de propiciar la igualdad, la educación reproduce y acentúa las diferencias sociales. Las mejores oportunidades son para los sectores ya de por sí más favorecidos, entre otras razones, porque en una sociedad desigual los grupos mejor posicionados socioeconómicamente despliegan mayor capacidad para demandar y exigir sus derechos básicos.

Se puede partir de la premisa de que los grupos que más necesitan de educación son los que menos la demandan.

Quienes saben plantear mayores demandas educativas en términos de cantidad y calidad son los sectores sociales con mejores posibilidades económicas, pues son éstos los que cuentan con un mayor conocimiento de la oferta educativa y oportunidades de estudio que se proporcionan en los centros urbanos más desarrollados.

En cambio, la población en situación de rezago, que por diversas razones no encontró las oportunidades adecuadas en el sistema es-

colar formal, en general no plantea una demanda activa, ya que sus condiciones de supervivencia y trabajo no le permiten visualizar la posibilidad de acceso a otros tipos de conocimiento y de servicios educativos.

En consecuencia, se deberá revertir la forma tradicional de extender los servicios, a partir de la demanda para adoptar una estrategia que distribuya equitativamente la oferta educativa de calidad para extenderla a los que más la necesitan.

Pertinencia cultural

Las características que mejor definen los programas en materia de educación de adultos, son su estrecho vínculo con las necesidades de las personas, sus referentes con las vocaciones regionales y respeto por sus identidades culturales, usos y costumbres.

Más que una formación de tipo académico, o escolar, lo que distingue a los programas de educación de adultos es su orientación a desarrollar habilidades para responder a necesidades prácticas, reconocer la experiencia de los adultos como fuente de reflexión y dar un nuevo sentido a la existencia de los educandos.

Tanto las personas como los grupos sociales poseen características culturales disímiles, donde el reconocimiento de sus diferencias debe hacerse atendiendo a los principios de dignidad humana, pluralismo y como sujetos de derechos e inclusión.

Las oportunidades de aprendizaje —en particular en materia de educación de adultos y competencias básicas— son tanto más pertinentes cuando se refieren a sus contextos culturales y se brindan en la lengua original en la que el educando se comunica.

Hacia un sistema de educación permanente

La educación a lo largo de la vida es una tendencia mundial en la que no hay rezago educativo, porque desde esta perspectiva toda la población en cualquier momento de su vida puede/debe estar estudiando y aprendiendo; por ello es importante aprender a aprender.¹⁵

En consecuencia, la característica primordial del sujeto de la educación a lo largo de la vida es su motivación para aprender en todo momento, es decir, de la cuna a la tumba. En esta reinterpretación del tiempo de la educación y del sujeto educable a lo largo de la vida no hay personas en situación de rezago pues se reconoce —con toda razón— que no hay una edad para estudiar y otra para trabajar. Toda persona puede empezar o retomar sus estudios en cualquier etapa de su vida.

El concepto de rezago educativo que comprende a jóvenes y personas mayores de 15 años ha evolucionado. La UNESCO reivindica el derecho a la educación a lo largo de la vida de las personas jóvenes y adultas. Mientras que los países en vías de desarrollo se plantean como horizonte a corto plazo la educación básica como piso mínimo obligatorio, los países más desarrollados impulsan decididamente la educación a lo largo de la vida.

En la perspectiva de la educación a lo largo de la vida se plantea explícitamente la conveniencia de que todas las personas estén permanentemente aprendiendo y que los gobiernos tengan una oferta variada de servicios adapta-

da a las necesidades del cambio, el desarrollo social y de los diversos grupos e individuos.

El derecho a la educación a lo largo de la vida plantea la necesidad de reestructurar las políticas y el sistema de educación rompiendo los esquemas de las edades escolares típicas. En este marco, es imperativo replantear y vincular entre sí las distintas secuencias de la educación, ordenarlas de otro modo de tal manera que siempre sea posible retomar el camino del aprendizaje.

La educación a lo largo de la vida plantea una nueva forma de organizar el sistema educativo que difiere de los tipos, los niveles y las modalidades que hoy existen como un continuo con etapas normativas bien definidas e inalterables.

La educación a lo largo de la vida se adecua a las exigencias de la vida y el trabajo en la sociedad contemporánea; se caracteriza por estructuras variadas y flexibles que facilitan el acceso de los estudiantes a los diversos subsistemas; permite el tránsito entre modalidades y programas, en contraste con la rigidez del sistema escolarizado. Se parte de una lógica de una organización curricular adaptable a poblaciones diversas, y muchas veces dispersas, que tienen necesidades de aprendizaje muy diferentes.

La propensión a ampliar la obligatoriedad de escolaridad básica desde el preescolar hasta la enseñanza secundaria y, más recientemente, a la educación media superior, confirma la intención de avanzar hacia una educación permanente.

El reto fundamental consiste en integrar al sistema educativo una política sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida y hacer los cambios organizacionales y legislativos correspondientes.

¹⁵ La propuesta de establecer el paradigma de la Educación Permanente ya fue planteada con anterioridad por la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, en el mes de noviembre de 2000, en el Documento Bases para el Programa 2001-2006 del Sector Educativo.

Propuesta de grupos y áreas de atención especial

Jóvenes de 15 a 19 años con rezago en secundaria

De acuerdo con los datos analizados, en este grupo de edad se observa un esfuerzo muy importante de los jóvenes para salir de su situación de rezago pues en buena proporción continúan matriculados. El otro lado de la moneda es que la mitad de los 2.9 millones de jóvenes en rezago por carecer de secundaria en esta edad, ya abandonó la escuela.

Esta situación ocurre en los ámbitos rural y semirural, pero en los medios urbanos es, con mucho, la principal razón del rezago educativo. En este segmento sería importante promover el no abandono de la secundaria entre los alumnos que presenten ciertos niveles de atraso, aun cuando subsista el problema de la extraedad. Programas de retención en este grupo, o de “regreso a la secundaria”, serían también la mejor estrategia a mediano y largo plazos; sería un dique para contener el rezago futuro, porque en estas generaciones de jóvenes ya se han superado, en enorme proporción, el analfabetismo y la enseñanza primaria (537 mil jóvenes de 15 a 19 son analfabetas o no concluyeron la primaria, entre sus 3.5 millones de rezagados).

Jóvenes de 20 a 34 años

Igualmente, de los 20 a 34 años todavía se puede apreciar el esfuerzo que realizan por concluir su secundaria y el momento de su ciclo de vida aún puede ser propicio para ello,

incluyendo las demandas que les plantea el mercado laboral y las exigencias de una vida adulta. Tendrían que crearse o reforzarse programas especiales de secundaria para este segmento de jóvenes, considerando que la mitad son económicamente inactivos.

En el rezago reciente existe sin embargo, una porción de jóvenes que son analfabetas (837 mil) o no tienen primaria completa (2.1 millones). En estos casos, es importante estimular su incorporación a los programas que se ofrecen para atender el analfabetismo y la falta de secundaria y que éstos se abran para la población de todas las edades.

Edades activas: 35 a 49 años

En las generaciones de rezago transicional, por analfabetismo y carencia de primaria, por un lado, y el rezago por secundaria, por el otro, están presentes en forma equiparable: 45 y 55%, respectivamente. En 2010, sólo 114 mil personas de los 8.3 millones de rezagados de este grupo asistían a algún programa educativo, lo que da cuenta de la dificultad para salir del rezago en esas edades. En estas generaciones es necesario un esfuerzo integral que abarque los tres componentes del rezago, con énfasis especial en la primaria y la secundaria, mediante programas educativos especiales para la vida y el trabajo. Debe tenerse en cuenta que 60% de ellos es económicamente activo, es decir, la mayoría trabaja. Pero también resulta claro que su condición de rezago es una limitante para su incorporación al trabajo: los no rezagados de esas edades superan su población económicamente activa (PEA) en 28%. Los montos también se reparten en todo el territorio nacional, pero de los 8.4 millones que

conforman este grupo en rezago, 6.7 millones habitan en localidades urbanas, es decir, 80%.

Mayores de 50 años

Por lo que hace al rezago histórico (50 años o más de edad), sólo 0.7 de sus 13 millones de personas en situación de rezago participa en algún programa para salir de esa condición. Esto indica que en las edades mayores ha sido mucho más difícil lograr su incorporación a programas educativos, sea por la ausencia de opciones pertinentes, o como resultado mismo de la etapa de la vida en que se encuentran y la falta de motivación para seguir estudiando.

Los montos son muy importantes en los tres componentes del rezago: en estas generaciones están dos terceras partes del analfabetismo nacional, más de la mitad del rezago por primaria, y sólo una cuarta parte del rezago por secundaria. También están distribuidos a lo largo del territorio nacional: 4.3 millones en localidades rurales, dos millones en semi-rural, y 6.7 millones en urbanas. Para estas generaciones son necesarios programas para una vida más digna, que atiendan primordialmente el analfabetismo y proporcionen los conocimientos básicos propios de la educación primaria; 60% de estas personas en rezago es población económicamente inactiva (PEI).

Indígenas

Los hablantes de lenguas indígenas deben tener una atención prioritaria. Como se señaló, tres de cada cuatro están en condición de rezago, en proporciones casi idénticas en los tres componentes. El 84% es no urbano y especí-

ficamente 60% está en localidades rurales (menos de 2 500 habitantes). También se distribuyen entre todas las generaciones: 35% de rezago reciente, 27% de rezago transicional y 38% de rezago histórico. Entre los jóvenes de 15 a 19 años el mayor rezago es por falta de secundaria. Para los de 15 a 34 el componente principal es la falta de primaria, y para los de 50 y más el analfabetismo. Se requieren para ellos programas diversificados que atiendan las necesidades de las diversas etapas de la vida.

Mujeres

El rezago femenino supera al masculino en 6.7%. Las diferencias importantes se dan específicamente en el componente analfabetismo, en donde el sobrerrezago femenino es de 46.6%, en la falta de primaria es de 2.6%, y en el rezago por secundaria es de -1%. El subrezago femenino entre los más jóvenes también ocurre, aunque en otras proporciones, en las localidades rurales y semirurales.

Las desventajas de las mujeres están en la esfera del analfabetismo en todas las edades primordialmente, y en los tres componentes del rezago después de los 35 años.

Entidades federativas

Las entidades federativas de atención prioritaria son las que presentan tasas mayores a 6% del promedio nacional. A ellas se agregan entidades que si bien por su volumen poblacional no tienen alta tasa de rezago, se aproximan a un millón o más de rezago absoluto. En total, estas 13 entidades que concentran 70% del rezago nacional. Entre ellas, hay diferen-

cias en términos de los componentes de rezago que predominan y que hay que atender primordialmente. Se muestran a continuación (cuadro 12).

Analfabetismo

Todas las formas de rezago educativo constituyen una limitante para el desarrollo individual y social. Sin embargo, el analfabetismo es

la forma extrema del rezago, porque no sólo limita, sino margina totalmente a la población que lo padece, impidiendo formas elementales de comunicación y de acceso a información útil para la vida. La superación del analfabetismo debe ser una de las metas más importantes a cubrir en los próximos años. En México, con 5.3 millones de analfabetas (6.8% de la población mayor de 15 años), el fenómeno presenta altas concentraciones: dos de cada tres analfabetas son mujeres; 70% está en comunidades

Cuadro 12. México: población de 15 años y más en situación de rezago por entidades federativas seleccionadas, 2010

Entidad federativa	Porcentaje de analfabetos	Porcentaje sin primaria	Porcentaje sin secundaria	Tasa de rezago total	Volumen total de población en rezago (millones)	Componentes de atención especial	Lugar en rezago total a nivel nacional
07 Chiapas	30.4	32.6	36.9	58.5	1.8	Analfabetismo y primaria	1
08 Chihuahua	9.0	30.1	60.9	40.5	0.9	Secundaria	15
09 Distrito Federal	8.3	25.8	65.9	25.3	1.7	Secundaria	32
11 Guanajuato	16.7	32.0	51.3	49.1	1.8	Analfabetismo, primaria y secundaria	6
12 Guerrero	32.0	27.9	40.1	52.1	1.2	Analfabetismo, primaria y secundaria	4
14 Jalisco	10.7	33.0	56.3	40.9	2.1	Secundaria	14
15 México	12.7	28.3	59.0	34.6	3.7	Analfabetismo, primaria y secundaria	25
16 Michoacán	14.2	35.3	45.6	53.1	1.6	Analfabetismo y primaria	3
19 Nuevo León	7.6	29.4	62.9	28.8	1.0	Secundaria	31
20 Oaxaca	28.9	30.8	40.3	56.3	1.5	Analfabetismo y primaria	2
21 Puebla	21.4	30.1	48.5	48.5	1.9	Analfabetismo y primaria	8
30 Veracruz	23.0	34.6	42.4	49.8	2.7	Analfabetismo, primaria y secundaria	5
32 Zacatecas	11.4	39.1	49.5	48.6	0.5	Primaria y secundaria	7
Total					22.4		

Fuente: INEGI, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Ags., México.

no urbanas y lo padece una cuarta parte de la población indígena. Dos tercios tienen más de 50 años de edad.

Propuestas de programas y líneas de acción

Innovación y cambio

La adopción de una nueva generación de políticas en materia de rezago debe responder a las siguientes preguntas: ¿qué debe cambiar en el sistema educativo para prevenir, combatir y abatir el fenómeno desde la perspectiva de la educación permanente?, ¿hasta qué grado es inevitable que haya cierto grado de rezago?, ¿cuál es el nivel aceptable para un país como México o, al contrario, cuáles son los límites inaceptables?, ¿cuáles han sido las políticas, los programas, las estrategias y las líneas de acción exitosas y qué se ha hecho mal, qué se puede mejorar? En síntesis: ¿qué debe cambiar para reducir significativamente el rezago educativo?

Los resultados obtenidos hasta ahora muestran que no será suficiente con reforzar a las instituciones existentes en la materia. Se ha comprobado que proceder de esta forma es apostar a más de lo mismo. Es necesario replantear las instituciones y reorganizar programas y estrategias.

Es justo reconocer que algunas de las propuestas que se exponen a continuación ya han sido abordadas por el INEA, pero con resultados muy pobres: una cobertura que no alcanza ni a 5% de las personas en situación de rezago, y un presupuesto mínimo de dos mil millones.

El sentido de las propuestas

Las propuestas que se presentan a continuación se hacen fundamentalmente a partir del análisis de la problemática del rezago aquí desarrollado más que de una evaluación detallada de las políticas públicas en la materia. Más que originalidad, se busca dar visibilidad a ciertos temas que, aunque ya han sido abordados en otros contextos y coyunturas, es necesario rescatar, remarcar e insistir en ellos para darles la relevancia que merecen, e insistir en que se materialicen en acciones concretas y efectivas.

Para abatir el rezago es necesario plantear una estrategia integral que considere un incremento sustantivo de los recursos económicos, que se complemente con programas y acciones en la que participen diversas dependencias de la Administración Pública Federal, organismos empresariales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y demás actores interesados en el tema.

Adicionalmente se busca propiciar la reflexión sobre un problema nacional que ha sido relegado y sólo aparentemente atendido. Se trata de hacer efectivo el derecho a la educación para todos los mexicanos sin distinción ni exclusión de ninguna especie. Se busca posicionar el tema en la agenda de las políticas educativas con la intención de que se convierta en programas concretos y líneas de acción efectivas.

Las propuestas abarcan varios planos y se refieren a cambios en la organización del Sistema Educativo Nacional (SEN), modificaciones a la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública, programas de alcance nacional e institucional con diversas líneas de acción.

La propuesta central consiste en establecer un Programa Especial de Educación para

Jóvenes y Adultos en condición de rezago educativo en los términos de la Ley de Planeación. Los programas especiales de este tipo son de alcance nacional, se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, tienen un enfoque transversal y buscan asegurar la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales. Un programa especial, por mandato de ley, debe someterse a una consulta nacional que convoque a una amplia participación de los sectores sociales, productivos y organizaciones de la sociedad civil. Para garantizar una actuación concertada y transversal, deben participar, como corresponsables, las dependencias de la Administración Pública Federal que tienen el encargo de atender a la población en situación de vulnerabilidad y que pueden contribuir sustancialmente a disminuir las causas estructurales que de manera indirecta, pero efectiva, producen el rezago escolar.

Las propuestas que siguen se inscriben en la lógica del programa especial y las que se enuncian a continuación se pueden considerar complementarias de esta iniciativa.

- Incorporar a la estructura de la SEP la educación de jóvenes y adultos a lo largo de la vida; para tal efecto, se propone crear una nueva subsecretaría a fin de integrar este tipo educativo al conjunto del sistema escolarizado para aprovechar de mejor manera las experiencias, la infraestructura y los recursos humanos y financieros con que cuenta el sistema escolarizado. Se espera que con la integración de la educación de jóvenes y adultos ésta reciba igual atención que la enseñanza escolarizada por parte de las autoridades educativas.
- Se propone que el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt) sea presidido por el titular de la Secretaría de Educación Pública.
- En la misma lógica del programa especial, se propone vincular más estrechamente las dependencias y los programas de gobierno encargadas del combate al rezago educativo con otros programas de desarrollo social destinados a grupos vulnerables, buscando con ello una atención integral de la problemática y una actuación transversal. Habrá que reforzar las relaciones de la educación de adultos con programas encargados de la promoción del arte, la cultura y el deporte; así como consolidar vínculos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados en el tema.
- El lanzamiento del programa especial debe contemplar un proceso de concientización de la naturaleza, los alcances y las repercusiones del problema social que representa el rezago educativo y sus consecuencias para el desarrollo nacional. Es indispensable convocar a los medios de comunicación públicos y privados para que contribuyan con las tareas de la educación nacional en los términos de la Ley General de Educación.
- Se propone abrir los espacios y la infraestructura con que cuenta el Sistema Educativo Nacional, para que los jóvenes y adultos en situación de rezago dejen de estudiar en lugares carente de los requerimientos didácticos necesarios. Este sistema cuenta con 253 724 planteles para los diferentes tipos, ni-

- veles y modalidades educativas. Muchos de estos inmuebles y la infraestructura con la que están equipados se encuentran subutilizados por lo que deben ser utilizados en el marco de una nueva política de solidaridad, inclusión y cooperación institucional.
- Para fortalecer los sistemas de educación para jóvenes y adultos abiertos y a distancia las Instituciones de Educación Superior (IES) establecerán convenios con las dependencias de la SEP encargadas de este tipo educativo. La educación de los adultos no debe incrementar la brecha de desigualdad entre grupos sociales y, menos aún, propiciar el analfabetismo digital. En consecuencia, se deberá ampliar el acceso de jóvenes y adultos a una educación de mejor calidad, favorecer la alfabetización y la educación básica universal, por medio de la innovación de las tecnologías de la información y la comunicación. Para tal efecto habrá que redefinir y reorientar los esquemas de educación a distancia para adultos, particularmente en zonas donde no existe infraestructura educativa. Es recomendable que la educación a distancia invariablemente incluya un componente presencial.
 - Se propone que las IES, por medio de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), suscriban un convenio con las autoridades educativas para diseñar un programa de apoyo y fortalecimiento a la educación de jóvenes y adultos con los siguientes componentes:
 - Subprograma de enseñanza abierta (semipresencial) para alumnos mayores de 15 años que tienen dificultades para avanzar regularmente en su trayectoria educativa, jóvenes con estudios incompletos o que han abandonado la enseñanza secundaria. Las edades entre 15 y 19 años son cruciales para que aquellos que estando ya matriculados en ese nivel no abandonen sus estudios. Adicionalmente, será necesario poner en marcha estrategias especiales de regularización mediante cursos remediales, exámenes especiales y tutorías, seguimiento de trayectorias y prevención de conductas de riesgo, entre otras medidas de atención. Es imperativo incrementar sustancialmente la eficiencia terminal en ese lapso con particular atención a los estudiantes que están en extraedad. Actuar en las trayectorias de la educación básica, particularmente en secundaria, es indispensable para cerrar la llave que abastece al rezago acumulado.
 - Subprograma de servicio social, de alcance nacional, con participación de estudiantes y egresados de las IES previamente habilitados en pedagogía y didáctica especializada en educación de adultos.
 - Incluir en el Fondo SEP-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) un subprograma de investigación educativa sobre trayectorias escolares de jóvenes y adultos en situación de rezago y abandono de estudios con propuesta de estrategias sobre inclusión, retención, recupera-

ción y conclusión de ciclos escolares, especialmente la secundaria.

- Las plazas comunitarias deben multiplicarse en forma considerable. Actualmente sólo existen 3 400 en todo el país, cifra que contrasta con la existencia de 189 000 pequeñas comunidades dispersas. En el ámbito rural es necesario hacer una reingeniería de las mismas.
- Es necesario que los trabajadores que laboran en las dependencias de la Administración Pública Federal incorporen a su personal en rezago a programas de enseñanza primaria y secundaria, otorgando facilidades y estímulos a quienes logren certificarse.
- Establecer un acuerdo entre el gobierno federal, los organismos empresariales y los sindicatos para que las empresas privadas incorporen a los trabajadores en situación de rezago a programas de educación de adultos para la vida y el trabajo, otorgando estímulos tanto a quienes se certifiquen como a las empresas participantes, en esquemas de corresponsabilidad con las autoridades del trabajo y previsión social.
- Generalizar estímulos por medio de la condonación parcial de adeudos (pagos mensuales de créditos) con instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit) y otros organismos como el Instituto Nacional para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajados del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), entre otros.
- Diseñar una estrategia de educación para personas y grupos vulnerables en situación de rezago educativo, en la que participen organizaciones de la sociedad civil y dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de asistir a esta población. Se propone fortalecer o, en su caso, incluir un componente de educación para la vida y el trabajo en sus respectivos programas destinados a personas con discapacidad, hospitalizadas, en reclusión, en situación de calle, desplazados internos, jornaleros agrícolas, adultos mayores, etcétera.
- Incorporar estímulos como los del programa Oportunidades a los adultos que acrediten primaria o secundaria o se alfabeticen. Esto se ha hecho, a manera de ejercicio “piloto”, en sólo tres entidades federativas.
- Profesionalizar a las 71 000 figuras solidarias asignadas en puntos geográficos del todo el país que participan en la educación de jóvenes y adultos, particularmente a los que realizan labores docentes en las comunidades dispersas menores a 2 500 habitantes que en México, como ya se dijo, suman más de 189 000. Con esta medida se dejará de depender del trabajo voluntario y se avanzará en un sistema de selección, formación y retención de educadores y personal de apoyo.
- Ampliar la atención de mexicanos con rezago en el extranjero por medio de acuerdos de corresponsabilidad con sus agrupaciones.
- Creación de la figura de ombudsman de la educación. El derecho a la educación

es un derecho humano fundamental y el enfoque del derecho a la educación tiene la virtud de hacer visibles a las personas vulnerables y vulneradas que no tienen acceso a la educación por la omisión de obligaciones de gobiernos o por la indiferencia de la sociedad.

El análisis presentado muestra con claridad que la educación de jóvenes y adultos en el país representa un problema complejo que no ha podido solucionarse; pero también permite percatarse de que tampoco ha existido un compromiso decidido de parte de todos los sectores sociales, ni la voluntad política de los gobiernos que esté a la altura del mismo.

A un problema estructural y de grandes dimensiones se ha respondido con políticas y programas de tipo “remedial”: bajísima inversión, instituciones limitadas, oferta insuficiente, docentes improvisados, lo que ha dado como resultado una educación también remedial, compensatoria, marginal y limitada.

Las propuestas presentadas aspiran a contribuir a elaborar un mapa de navegación, con compromisos concretos, con medidas adecuadas, con tiempos determinados, con metas alcanzables, resultados medibles a corto y mediano plazos y rendición de cuentas.

En un horizonte hacia el año 2023, toda persona debe contar con oportunidades efectivas para cursar y concluir la educación básica obligatoria y tener disponible una oferta educativa amplia, diversificada, con pertinencia cultural y formación para el trabajo de buena calidad que le permita seguir estudiando a lo largo de toda la vida, sin discriminación ni restricción de ninguna especie.

La educación de jóvenes y adultos debe transitar hacia un sistema en el que la equidad

en el acceso y el tránsito por procesos formativos y de aprendizaje sea la concreción del derecho a la educación de todos los mexicanos.

Bibliografía

- Arnaut, Alberto y Silvia Giorguli (coords.), Los grandes problemas de México, vol. VII. Educación, El Colegio de México, México, 2010.
- Bonal, Xavier y Aina Tarabini, Ser pobre en la escuela. Hábitos de pobreza y condiciones de educabilidad, Miño y Dávila Editores (Educación, Globalización y Desarrollo), Buenos Aires, 2010.
- Camarena Córdova, Rosa María, Indicadores educativos. Hacia un estado del arte, IIS-UNAM, México, 2008.
- Consejo de Especialistas para la Educación, Los retos de México en el futuro de la educación, SEP, México, 2006.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, “Seguimiento a Aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas 2007”, Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, CONEVAL, México, 2007, en línea: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/core/search/search.es.do>, consulta: septiembre de 2012.
- Delors, Jacques, La educación encierra un tesoro, Consejo de la UNESCO, México, 1997.
- Gobierno de la República, IV Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2010.
- _____, V Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2011.
- Gobierno de la República, VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), El rezago educativo en la población mexicana, INEGI, México, 2004.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), XIII Censo de Población y Vivienda 2010, tabulados básicos, INEGI, México, 2011.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Rezago Educativo, México, en línea: <http://www.inea.gob.mx/index.php/ineanumeros/rezago.html>, consulta: 5 de septiembre de 2012.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), La educación para poblaciones en contextos vulnerables, INEE, México, 2007.
- _____, Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008, INEE, México, 2008, en línea: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/3742>, consulta: 5 de septiembre de 2012.
- _____, El derecho a la educación en México. Informe 2009, INEE, México, 2010.
- _____, Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010, INEE, México, 2010, en línea: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/5026>, consulta: 5 de septiembre de 2012.
- Latapí Sarre, Pablo (coord.), Un siglo de educación en México, vol. II, Fondo de Cultura Económica (Biblioteca Mexicana), México, 1998.
- Muñoz García, Humberto y Ma. Herlinda Suárez Zozaya, Perfil educativo de la población mexicana, 2a. reimp., INEGI/CRIM e IIS, UNAM (Monografías Censales de México, IV), México, 1996.
- Núñez Barboza, Marianela, Revista Interamericana de Educación de Adultos, núm. 2, CREFAL, México, 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Divided We Stand. Why Inequality Keep Rising, OECD Publishing, 2011, en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>, consulta: 17 de septiembre de 2012.
- OECD, Education at a Glance 2012. OECD indicators, OECD Publishing, 2012, en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>, consulta: 17 de septiembre de 2012.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, 2011, en línea: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> en, consulta: septiembre de 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social, Diagnóstico: alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles, Sedesol, México, 2010, en línea: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/2/images/Diagnostico_POP.pdf, consulta: 11 de octubre de 2012.
- Ruiz, Rosaura y B. Velázquez, "El bono demográfico y la educación universitaria", en El Universal, México, 7 de marzo de 2011.
- Suárez Zozaya, Ma. Herlinda, Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos. Retos de la gestión social, CRIM-UNAM/ Porrúa (Problemas Educativos de México), México, 2001.
- Tanck de Estrada, Dorothy (coord.), Historia mínima. La educación en México, 2a. reimp., El Colegio de México, México, 2012.
- UNESCO, Instituto de Estadística de la, Compendio mundial de la educación 2011. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Enfoque en la educación secundaria, 2011, en línea: <http://www.uis.unesco.org>, consulta: 15 de septiembre de 2012.
- UNESCO, UIL, INEA/Conevyt, SEP, Alfabetización, conocimiento y desarrollo. Diálogo Sur-Sur sobre políticas públicas en materia de educación de calidad para jóvenes y adultos, UNESCO, UIL, INEA/Conevyt, SEP, México, 2007.