

Escolaridad básica en personas adultas en México

Derechos humanos y presupuesto público

ABIGAIL RODRÍGUEZ NAVA* | DELIA PATRICIA COUTURIER BAÑUELOS**
RAYMUNDO GIOVANNI JIMÉNEZ BUSTOS***

El propósito de esta investigación es analizar la situación de escolaridad básica de las personas adultas en México en los últimos años y los programas para su atención, para determinar si hay avances en la reducción del rezago educativo. El enfoque utilizado parte de las obligaciones del Estado mexicano en derechos humanos, especialmente sobre el derecho a la educación; asimismo, se examina la evidencia empírica relacionada con las carencias en educación básica proveniente de distintas fuentes, entre otras, de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018), así como el presupuesto destinado a los programas de educación para adultos entre los años 2010 y 2018. Se evidencian avances sustanciales solamente en la alfabetización, pero no en la reducción del rezago educativo en la escolaridad básica en su conjunto, lo que podría estar asociado a la ineficaz distribución de los recursos económicos.

The main aim of this research is to assess the situation of Adult Basic Education in Mexico in the past years as well as the status of the Adult Basic Education programs in place, in order to determine whether there has been any progress in reducing educational backwardness. The present research mainly takes into account the obligations of the Mexican State towards its adult population, regarding their human rights and more importantly the right to education. Furthermore, we examine the empirical evidence regarding the deficiencies in basic education obtained from different sources such as the National Household Survey 2018 (ENH by its acronym in Spanish) carried out by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI by its acronym in Spanish), as well as the budget allocated to adult education programs between 2010 and 2018. Substantial advances are evidenced regarding literacy, but none is found in reducing educational backwardness as a whole; this could be associated with the ineffective distribution of economic resources.

Palabras clave

Derecho a la educación
Educación básica de adultos
Presupuesto
Rezago educativo
Política educativa

Keywords

Right to education
Adult Basic Education
Budgeting
Educational backwardness
Educational policy

Recepción: 2 de mayo de 2019 | Aceptación: 1 de diciembre de 2019

DOI: <https://doi.org/10.22201/issue.24486167e.2020.170.59390>

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco (México). Doctora en Ciencias Económicas. Líneas de investigación: evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos; impactos de las políticas fiscal y monetaria en la actividad económica. Publicación reciente: (2019), "El concepto del desarrollo sustentable en la Constitución Política de la Ciudad de México", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 5, núm. 8, pp. 3-25. CE: abigailrnava@gmail.com

** Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco (México). Doctora en Ciencias Sociales. Línea de investigación: políticas educativas. CE: dpcouturier@gmail.com

*** Gerente de Desarrollo Organizacional y Recursos Materiales en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) Energía (México). Maestro en Políticas Públicas Comparadas. Línea de investigación: evaluación de políticas públicas. CE: jbrgiovanni@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Abatir el rezago educativo en el contexto de la escolaridad básica de las personas adultas es un problema esencial de política pública en muchos países, incluido México. Por un lado, se plantean múltiples causas que conducen a que un porcentaje importante de la población no cuente con educación básica terminada: situaciones de vulnerabilidad económica o social que restringen el disfrute del derecho a la educación, percepción de escasa movilidad social, limitaciones en las características de la oferta educativa para atender las necesidades de la población, y desaciertos e insuficiencia en la distribución del presupuesto público a la educación básica. Por otra parte, los efectos negativos son para quienes se encuentran en esta situación: dificultades de acceso a oportunidades laborales formales, obtención de ingresos salariales reducidos y reproducción de carencias sociales y marginación. La visibilidad del problema se dificulta por la multiplicidad de sus causas y efectos, pero también por el abanico de conceptos que se emplean para describirlo y medirlo: analfabetismo, educación básica incompleta o rezago educativo, entre otros.

El propósito de esta investigación es analizar la situación de escolaridad básica de las personas adultas en México en los años recientes y los programas de política pública para su atención, con la finalidad de determinar si existen avances en la mitigación o solución del rezago educativo. Aunque en secciones posteriores de este documento se expone conceptualmente el significado del rezago educativo, conviene señalar que éste muestra el nivel de escolaridad obligatoria que en promedio tienen las personas respecto al que deberían de tener considerando su edad. La necesidad de atender este problema se aborda desde las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, uno de los cuales es el acceso a la educación básica; asimismo, se contrastan los indicadores educativos con el presupuesto público

federal otorgado a los programas asociados en los años recientes. Es importante destacar que el análisis se centra en las acciones conducidas por el INEA, aunque en algunos estados se llevan a cabo, paralelamente, otros programas de abatimiento al rezago educativo. En el documento, en primer término se analiza el marco internacional de derechos humanos en el que se reconoce el derecho a la educación para las personas adultas; luego se examinan los indicadores internacionales de analfabetismo y rezago educativo y la posición de México en este escenario; asimismo, se analizan los indicadores internos proporcionados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) junto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional de Población (CONAPO); finalmente, se analiza la distribución del presupuesto público a los programas dirigidos a la educación de adultos.

EDUCACIÓN BÁSICA EN PERSONAS ADULTAS Y DERECHOS HUMANOS

A nivel internacional, distintos organismos e instituciones protectores y defensores de los derechos humanos resaltan el derecho a la educación como un derecho esencial, porque si bien no es posible jerarquizar derechos, su ejercicio efectivo permite también acceder a otros, como a la salud o al trabajo. Ésta es una de las principales razones que justifica la necesidad de garantizar el acceso a la educación para las personas adultas.

En el sistema universal de derechos humanos, el derecho a la educación se reconoce en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), específicamente se indica en el artículo 13 la obligatoriedad de la enseñanza primaria de forma asequible y gratuita, así como su fomento e intensificación para las personas que no la han cursado o concluido. Además, en el artículo 15 se reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, y a gozar

de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (OHCHR, 1966). Asimismo, el derecho a la educación se reconoce en la Convención sobre los Derechos del Niño (OHCHR, 1989) y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (OHCHR, 1979).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través del Comité PIDESC, señala que garantizar el derecho a la educación permite superar problemas como la pobreza, al mismo tiempo que contribuye a lograr la autonomía de las personas; por ello, es considerado un derecho social, cultural y económico. La Observación General No. 11 del PIDESC establece la urgencia de que los Estados diseñen un plan de acciones progresivas a fin de asegurar la universalidad de la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita. Hay que precisar que obligatoriedad significa que el acceso a la educación primaria no es optativo, mientras que la gratuidad se refiere a que su disponibilidad debe asegurarse mediante la eliminación de costos directos porque éstos desincentivan el disfrute del derecho. La Observación General No. 13 del PIDESC subraya cuáles son los principios de aplicación y los elementos institucionales del derecho a la educación. Particularmente, es relevante la precisión sobre el “derecho a la educación fundamental”, que no sólo se refiere a la conclusión de la instrucción primaria, sino también a la satisfacción de las “necesidades básicas de aprendizaje”; incluso, respecto a la educación secundaria se destaca que ésta permite consolidar los fundamentos del desarrollo humano y del aprendizaje a lo largo de la vida (OHCHR, 1999; 2000).

Aunque se considera un instrumento no vinculante, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje”, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1990), parte del

diagnóstico de un alto nivel de carencia de la instrucción básica en el mundo: en la fecha de su formalización se estimaba que más de 100 millones de infantes, de los cuales 60 por ciento eran niñas, no tenían acceso a la educación primaria; y más de 960 millones de personas adultas, de las cuales dos terceras partes eran mujeres, eran analfabetas.

En esta Declaración se reconoce el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje para todas las personas sin importar su edad; asimismo, se indica la exigencia de promover su universalidad y equidad, lo que incluye eliminar desigualdades en el aprendizaje, particularmente entre grupos en situación de vulnerabilidad tales como mujeres, indígenas, migrantes o miembros de comunidades rurales o marginadas, o de minorías étnicas, raciales y lingüísticas. Las necesidades básicas de aprendizaje también incluyen: la alfabetización en lengua materna, capacitación técnica y de oficios, habilidades de raciocinio, y formación de actitudes y valores. También son relevantes las directrices derivadas de esta Declaración que establecen acciones concretas para asegurar el “derecho a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”, específicamente la propuesta es definir planes de acción integrados nacional y localmente en los que se incluyan: diagnósticos de la situación existente que resalten las causas y los problemas asociados; definición de las necesidades básicas de aprendizaje; metas y objetivos específicos e indicadores para su valoración; recursos económicos, materiales y humanos requeridos; lenguas utilizadas en la educación; apoyos institucionales y administrativos necesarios; y estrategias de acción para el mejoramiento de las capacidades nacionales en la materia (OHCHR, 1990).

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (CIDH, 1988) reconoce el derecho a la educación, la obligatoriedad y asequibilidad de la enseñanza primaria, así como la generalización y accesibilidad de la

enseñanza secundaria, además de la obligación de fomentar e intensificar la educación básica para las personas que no hayan concluido el ciclo completo de educación primaria.

Son escasos los estudios que muestran la importancia de generar políticas públicas para la educación básica de las personas adultas, sin embargo, todos coinciden en afirmar la existencia de una relación de causalidad bidireccional entre rezago educativo y/o analfabetismo con situaciones de precariedad y vulnerabilidad en las condiciones de vida; por ello, esto debe ser considerado un problema de política pública que los gobiernos locales y federal deben atender.

Núñez (2005) señala que, en el año 2000, la población en rezago educativo en México era de más de 32 millones de personas (incluyendo los casos de analfabetismo y sin escolaridad de primaria o secundaria concluida), cantidad que se ha ido incrementando año con año paralelamente al crecimiento poblacional. La autora distingue las causas que propician la generación y la acumulación del rezago educativo; entre las primeras señala la débil motivación individual o familiar para asistir a las escuelas y la insuficiente cobertura del sistema educativo. A estas causas se suma, como explicación de su acumulación, la percepción de que mayores niveles de escolaridad no se correlacionan con mejoramiento sensible de la calidad de vida. El trabajo de Martín del Campo (2017) coincide en las situaciones de precariedad y vulnerabilidad económica y social de quienes se encuentran en rezago educativo, pero destaca los casos de las personas indígenas, en cuyas comunidades el problema afecta a más de 70 por ciento de la población. Esto ocurre, por ejemplo, en las entidades de Chihuahua, Guerrero, Puebla, Chiapas y Veracruz.

Otras investigaciones en América Latina sostienen distintas interpretaciones sobre el problema; por ejemplo, Jones y Torres (2010) consideran que las políticas educativas seguidas en los gobiernos de tendencia neoliberal conducen a la estandarización de metas

educativas y conocimientos, además de que hay la creencia de que la mayor inversión debe dirigirse a la educación básica por ser un factor que favorece el crecimiento económico; en contraste, citan algunos casos en los que las propias comunidades se han organizado para generar estrategias productivas y mejorar su escolaridad, centrándose fundamentalmente en la capacitación para el trabajo que ellas mismas están generando.

Infante y Letelier (2013) describen programas de alfabetización de varios países de América Latina y proponen recomendaciones para que sean exitosos, entre éstas: apoyar la formación de facilitadores y docentes que realizan la alfabetización con becas, apoyos económicos y la creación de redes de colaboración formales, así como reconocer su trabajo y propiciar la participación de instituciones de educación superior; visibilizar las acciones de alfabetización, valorar a quienes se integran en los programas de educación básica; y vincular la alfabetización y la educación continua con la capacitación laboral.

POSICIÓN DE MÉXICO A NIVEL INTERNACIONAL EN ANALFABETISMO Y REZAGO EDUCATIVO

Para el adecuado dimensionamiento de las carencias en educación básica de las personas adultas en México, hay que considerar que existe heterogeneidad en los conceptos empleados por los distintos organismos que dan cuenta de esta problemática. Así, por ejemplo, se utilizan los términos de analfabetismo, rezago educativo, educación obligatoria y educación básica; cada uno de ellos se analizan en esta sección, a partir de su fuente de medición. El reconocimiento global del derecho a la educación básica se ha expresado en estrategias de acción internacionales, entre las que destacan las conducidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los Objetivos de

Desarrollo del Milenio (ODM) suscritos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000, tuvieron entre sus objetivos para superar la pobreza el de: “lograr la enseñanza primaria universal”; esto se valoró a través de cuatro metas y distintos indicadores, algunos propuestos por México para ser acordes con las características del contexto nacional. Estas metas, sus indicadores y los resultados obtenidos se muestran a continuación.

En la Tabla 1 se observa que en los últimos 27 años han existido avances considerables en el objetivo general de: “lograr la enseñanza primaria universal”; sin embargo, hay algunos detalles que precisar:

- a) En sentido estricto, el objetivo se centra en alcanzar la universalidad de la educación primaria; en su informe del año 2010, la ONU reconocía que la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe se encontraban próximos a la meta, por lo que era recomendable extender el objetivo hacia la universalidad de la educación secundaria. Asimismo, en su diagnóstico, la ONU sugería un círculo negativo en el que existían hogares con carencias económicas que repercutían en el analfabetismo y éste a su vez limitaba el acceso a recursos económicos (ONU, 2010).
- b) Respecto a la meta 1 de lograr la conclusión del ciclo completo de enseñanza primaria en infantes de hasta 11 años de edad, los indicadores de base son las tasas neta y bruta de matriculación en la enseñanza primaria. La tasa neta se define como el porcentaje de la población de 6 a 11 años de edad matriculada en educación primaria con respecto a la población total de esa edad; la tasa bruta se calcula como la población total matriculada en educación primaria con respecto a la población total de 6 a 11 años de edad. Hay que considerar que si bien se presentan resultados favorables,

los indicadores pueden superar 100 por ciento porque, como lo explica el propio Sistema de Información de Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM) para México, las fuentes de datos empleadas son distintas: el número de estudiantes matriculados en cada ciclo escolar proviene de observaciones anuales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), mientras que el total de población de entre 6 y 11 años de edad proviene de estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2019).

- c) La proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (o tasa de supervivencia hasta el último grado) se define como: el porcentaje de alumnos matriculados en el primer grado de enseñanza primaria en un determinado año escolar, que se espera llegarán hasta el último grado. La tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad se define como el porcentaje de esa población que sabe leer y escribir un recado. En México, ambos indicadores han evolucionado favorablemente, tanto en mujeres como en hombres; no obstante, respecto al último indicador, es importante resaltar que las entidades ligeramente más rezagadas, con tasas de entre 95 y 98 por ciento en el año 2016, son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz; si se observan los datos de 1990, estas entidades, además de Campeche, Michoacán, Puebla, Quintana Roo y Yucatán ya mantenían tasas de alfabetización inferiores a 94 por ciento.
- d) La eficiencia terminal en la enseñanza primaria, definida como “el porcentaje de estudiantes que termina la educación primaria, respecto a los alumnos de nuevo ingreso al primer grado de educación primaria cinco años antes” (SIODM, 2018: s/p), es el indicador que exhibe

**Tabla 1. Metas, indicadores y resultados para México del ODM:
Lograr la enseñanza primaria universal**

Metas	Indicadores	Resultados (en %) 1990-1991 y 2016-2017
1. Asegurar que en el año 2015, las personas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad)	97.6 a 98.4
	Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria	75.1 a 96.5 76.5 a 97.8 en mujeres 73.8 a 95.2 en hombres
	Tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años de edad	95.4 a 99.1** 94.8 a 99.1 en mujeres 96.1 a 99 en hombres
	Eficiencia terminal en la enseñanza primaria*	70.1 a 98.3 (2015-2016)
	Porcentaje de asistencia escolar (6 a 11 años de edad)	99.8 a 102.5
	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad)	110.8 a 105.4
2. Asegurar que en el año 2015, todos los niños entre los tres y cinco años de edad reciban educación preescolar y la concluyan en el tiempo normativo (tres años)	Tasa neta de matriculación en educación preescolar (3 a 5 años de edad)	40.5 a 74.3
3. Asegurar que en el año 2015, todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que 90 por ciento de ésta la concluya en el tiempo normativo (tres años)	Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	49.6 a 86.1
	Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)	51.12 a 65.62
	Tasa de absorción de egresados de primaria	82.3 a 97.1
	Eficiencia terminal en secundaria	73.9 a 87.7
	Porcentaje de asistencia escolar	75.9 a 93.8
4. Reducir, de 2005 al 2020, en un 20 por ciento la proporción de alumnos de sexto grado de primaria en el nivel de logro académico insuficiente (debajo del básico) en español y matemáticas	Proporción de alumnos en nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en español para sexto grado de primaria	18 a 40.3***
	Porcentaje de alumnos por nivel de logro de la prueba PLANEA (2015) en lenguaje y comunicación para sexto grado de primaria	49.5 nivel I, 33.2 nivel II, 14.6 nivel III y 2.6 nivel IV
	Proporción de alumnos en nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en matemáticas para sexto grado de primaria	17 a 38***
	Porcentaje de alumnos por nivel de logro de la prueba PLANEA (2015) en matemáticas para sexto grado de primaria	60.5 nivel I, 18.9 nivel II, 13.8 nivel III y 6.8 nivel IV

Notas: * indicador para México; **datos al inicio del ciclo escolar; ***último dato para el año 2013.

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información de Objetivos de Desarrollo del Milenio y del INEE.

los mayores logros: mientras que en el ciclo escolar 1990-1991, la eficiencia terminal era de 70.1 por ciento, en el ciclo 2015-2016 alcanzó 98.3 por ciento a nivel nacional; además, en varias entidades el avance es aún mayor, por ejemplo, en Chiapas se transitó del 38 al 95 por ciento, en Veracruz del 55 al 99 por ciento y en Guerrero del 53 al 97 por ciento.

- e) Respecto de la tasa neta de matriculación en educación preescolar, definida como el porcentaje de la población de 3 a 5 años de edad matriculada en educación preescolar respecto al total de población de esa edad, avanzó de 40.5 por ciento en el ciclo escolar 1990-1991, a 74.3 por ciento en el ciclo 2016-2017, y en promedio tuvo sus mejores resultados a partir del ciclo 2012-2013. Estos datos se hallan en correspondencia con la obligatoriedad de la educación preescolar, que oficialmente adquirió este carácter en México con la reforma al artículo 3° constitucional del 12 de noviembre del año 2002 (SEGOB, 2002) y que preveía alcanzar el cumplimiento de los tres grados en el ciclo escolar 2008-2009 (Rivera y Guerra, 2005).
- f) Los indicadores referentes a los avances en educación secundaria muestran resultados positivos, pero limitados. La tasa neta de matriculación en secundaria es el porcentaje de la población de 12 a 14 años de edad matriculada en secundaria con respecto a la población total de esa edad; la eficiencia terminal en secundaria es el porcentaje de alumnos que terminan la educación secundaria respecto a los que ingresaron al

primer grado de secundaria dos años antes. Hasta el ciclo 2016-2017 se logró una tasa de matriculación de 86 por ciento y una tasa de eficiencia terminal de 87 por ciento a nivel nacional, esto a pesar de que su obligatoriedad es oficial desde 1993 (SEGOB, 1993); en este nivel de escolaridad persisten entidades con tasas de matriculación menores a 80 por ciento, como Chiapas, Chihuahua y Michoacán.

- g) El logro académico se valoró a partir de los resultados de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) aplicados en las áreas de español y matemáticas para alumnos de sexto grado de primaria.¹ El indicador se calcula como la cantidad de alumnos de cada 100 en sexto grado de primaria que obtuvieron en la prueba EXCALE un puntaje que los ubica por debajo del nivel básico “indicando que tienen carencias importantes de conocimientos, habilidades y destrezas escolares”.² Si bien entre los años 2005 y 2009 se observa una tendencia a la disminución en la proporción de alumnos en nivel insuficiente, la tendencia se revierte para el año 2013, cuando el nivel por debajo del básico alcanzó 40.3 por ciento en español y 38 por ciento en matemáticas. Alternativamente, los resultados de la prueba PLANEA para el 2015 muestran que, de los alumnos de sexto grado de primaria, 49.5 por ciento sólo cuenta con el nivel básico de logro en lenguaje y comunicación y 60.5 por ciento sólo cuenta con el nivel básico de logro en matemáticas.

1 El instrumento EXCALE fue diseñado por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) con el propósito de evaluar la calidad del sistema educativo en su conjunto, se empleó por primera vez en el año 2005. Su aplicación se dirigió a estudiantes de tercer grado de preescolar, tercer y sexto grados de primaria y tercer grado de secundaria. Este instrumento fue sustituido por la prueba conocida como Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) a partir del ciclo escolar 2014-2015 (Martínez, 2015).

2 Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, México, en: <https://www.snieg.mx/> (consulta: 10 de marzo de 2018).

A partir del año 2016, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sustituyeron a los ODM en la orientación de las políticas públicas para favorecer el desarrollo. Entre los objetivos destaca el de “educación con calidad”, con el que se pretende la universalidad de la educación primaria y secundaria para el año 2030, el acceso igualitario a la educación técnica, la supresión de disparidades de género e ingresos y el acceso universal a la educación superior.

La CEPAL (2018), junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), también proporcionan un conjunto de indicadores de alfabetización que pueden ser más precisos por los distintos rangos de edad en que se valoran.

Estos datos se muestran en la Tabla 2. Debe señalarse que estos organismos internacionales consideran la alfabetización como equivalente a la conclusión de la educación primaria, puesto que implica la capacidad de usar la palabra escrita y la aritmética simple. A partir de los datos mostrados es posible observar que la población adulta más joven se encuentra con las mayores tasas de alfabetización y con condiciones de igualdad de oportunidades de aprendizaje entre mujeres y hombres; en contraste, destaca el grupo de personas adultas mayores, en el que persiste la reducida tasa de alfabetización promedio de 79 por ciento, aunada a diferencias en oportunidades de aprendizaje, de acuerdo con el índice de paridad de género.

Tabla 2. Indicadores de alfabetización en México por grupos de edad

Grupo de edad	Indicador	Periodos	
		2012	2016
1	Tasa de alfabetización en jóvenes de 15 a 24 años	98.88%	99.12%
	Tasa de alfabetización en mujeres de 15 a 24 años	99.03%	99.21%
	Tasa de alfabetización en hombres de 15 a 24 años	98.72%	99.03%
	Índice de paridad de género de 15 a 24 años	1.0	1.0
2	Tasa de alfabetización en adultos de 25 a 64 años	95.25%	95.91%
	Tasa de alfabetización en mujeres de 25 a 64 años	94.38%	95.29%
	Tasa de alfabetización en hombres de 25 a 64 años	96.24%	96.63%
	Índice de paridad de género de 25 a 64 años	0.98	0.99
3	Tasa de alfabetización en adultos mayores de 65 años	75.59%	78.89%
	Tasa de alfabetización en mujeres mayores de 65 años	71.82%	75.36%
	Tasa de alfabetización en hombres mayores de 65 años	80.18%	83.09%
	Índice de paridad de género en adultos mayores de 65 años	0.90	0.91
4	Tasa de alfabetización en adultos de 15 años y más	94.23%	94.86%
	Tasa de alfabetización en mujeres de 15 años y más	93.18%	93.97%
	Tasa de alfabetización en hombres de 15 años y más	95.39%	95.84%
	Índice de paridad de género de 15 años y más	0.98	0.98

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2018) y la UNESCO (2018).

Dos organismos internacionales que también estiman la escolaridad entre las personas adultas son el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El BM muestra indicadores de alfabetización idénticos a los de la CEPAL-UNESCO, pero el periodo de información es más amplio. Para el caso de México, los resultados que pueden añadirse a la Tabla 2,

para el año de 1990, son: tasa de alfabetización en jóvenes de 15 a 24 años, 95.41 por ciento; tasa de alfabetización en adultos de 25 a 64 años, 85.70 por ciento; tasa de alfabetización en adultos mayores de 65 años, 62.56 por ciento; y tasa de alfabetización en adultos de 15 años y más, 87.55 por ciento.

La OCDE agrupa a 36 países de Norteamérica, Sudamérica, Europa y Asia del Pacífico

que son considerados los de mayor desarrollo económico, pero también incluye algunos países emergentes, como México. En sus estadísticas sobre educación, estima el “nivel de educación de adultos”, que mide a través de tres indicadores: porcentaje de la población de 25 a 65 años de edad que sólo ha alcanzado

hasta la educación secundaria, porcentaje de la población de 25 a 65 años que ha completado hasta el ciclo de bachillerato, y porcentaje de la población de 25 a 65 años que cuenta con título universitario. Estos indicadores para México se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Porcentaje de población de personas adultas en México (25 a 65 años) que cuenta con el nivel indicado de estudios

Año	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura
1997	72.21	14.55	13.24
1998	72.00	14.54	13.46
1999	72.85	13.99	13.16
2000	70.91	14.45	14.64
2001	70.34	14.55	15.11
2002	70.02	14.62	15.36
2003	70.12	14.32	15.55
2004	68.57	14.87	16.57
2005	71.84	15.43	12.72
2006	70.97	15.76	13.26
2007	70.42	16.03	13.55
2008	70.09	16.24	13.67
2009	68.71	16.98	14.31
2010	67.91	17.43	14.65
2011	66.86	18.13	15.01
2012	66.01	18.28	15.71
2013	65.21	18.59	16.20
2014	64.91	19.10	16.00
2015	64.34	19.38	16.28
2016	63.37	19.82	16.82
2017	62.34	20.24	17.42

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2019).

Como se aprecia, y por construcción de los indicadores, la tendencia en la reducción del porcentaje de personas que como máximo cuentan con educación secundaria entre los años 1997 y 2017 se compensa con el incremento de la población que cuenta con bachillerato o licenciatura. No obstante, a pesar de los resultados positivos, al comparar la situación de

México con el resto de los países de la OCDE se encuentran datos desfavorables: México es el país con la mayor proporción de personas que sólo cuentan con escolaridad de secundaria (62.3 por ciento), cuando el promedio para los países miembros es de 20.7 por ciento; asimismo, México ocupa el segundo lugar entre los países con menor proporción de personas

que cuentan con escolaridad de bachillerato (20.2 por ciento), cuando el promedio para la OCDE es de 42.8 por ciento; por último, México es el país con la menor cantidad de personas que cuentan con licenciatura (17.4 por ciento), mientras que el promedio para la OCDE es de 36.9 por ciento. También puede notarse que en el periodo 1997-2017, en varios de los países asociados, excepto en México, se modificaron sustancialmente estos indicadores; por ejemplo, en el periodo se redujo 20 puntos porcentuales la cantidad de población con sólo secundaria y aumentó en 15 por ciento la cantidad de la población con estudios de licenciatura.

EL REZAGO EDUCATIVO EN MÉXICO

En México, esta condición se estima a partir de la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), propuesta en el año 2010 por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se considera que están en rezago educativo las personas que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: 1) tiene de 3 a 15 años de edad, no cuenta con la

educación básica obligatoria y no asiste a algún centro educativo formal; 2) nació antes de 1982 y no cuenta con la educación básica obligatoria vigente en su momento, es decir, la primaria completa; 3) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria, es decir, la secundaria completa (CONEVAL, 2010).

Esta propuesta para la definición del rezago educativo se utilizó primeramente como parte de la conceptualización de la pobreza en nuestro país, y toma como base la legislación nacional que precisa los niveles de escolaridad obligatoria. La definición de pobreza multidimensional del CONEVAL (2010) indica que es la situación en que se encuentran las personas cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades y presenta al menos una carencia en: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda, y alimentación.

Las estimaciones sobre la situación de educación en personas adultas en el país elaboradas por instituciones nacionales son menos alentadoras que las realizadas por los organismos internacionales de la ONU. Como se mostró en las Tablas 1 y 2, la tasa de alfabetización

Tabla 4. Población en México con rezago educativo

Año	Población	Población atendida registrada
2005	33,720,185	2,613,505
2006	33,448,163	2,909,943
2007	33,184,191	2,291,853
2008	32,916,096	2,409,719
2009	32,612,037	2,397,017
2010	32,627,412	2,159,504
2011	32,550,714	2,123,788
2012	32,338,926	2,193,217
2013	32,092,865	2,117,109
2014	31,784,016	2,250,000
2015	31,474,779	2,400,000
2016	30,840,836	—
2017	30,472,271	—

Fuente: Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA), Proyecciones de Población de CONAPO 2005-2050 y Encuesta Nacional de Hogares (ENH).

entre jóvenes de 15 a 24 años es de 99 por ciento de la población, y la tasa de alfabetización en personas de 15 años o más es de 95 por ciento, ambos datos para el año 2016. No obstante, si se consideran los datos de CONAPO, de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) del INEGI, así como las propias estimaciones de la Secretaría de Educación Pública que miden el rezago educativo, se observa que éste representa en la actualidad 30 por ciento de la población, incluyendo a la población de 15 años y más sin escolaridad o sin primaria o secundaria concluida.

De acuerdo con el INEA, y a partir del Censo de Población 2010, de los 32 millones de personas en rezago educativo en ese año, 7 por ciento era analfabeta, 12 por ciento no contaba con primaria concluida y 21 por ciento no tenía concluida la educación secundaria; esto implica que 40 por ciento de la población de 15 años y más presentaba rezago educativo. En ese año las cinco entidades con mayor rezago eran: Chiapas (con 58.5 por ciento de su población de 15 años y más), Oaxaca (56.3 por ciento), Michoacán (53.2 por ciento), Guerrero (52.2 por ciento) y Veracruz (49.7 por ciento). En contraste, las cinco entidades en mejor situación eran: Distrito Federal (25.2 por ciento), Nuevo León (28.8 por ciento), Quintana Roo (32.5 por ciento), Sonora (32.7 por ciento) y Coahuila (33.2 por ciento). Las estimaciones del INEA para el año 2018 indican una disminución importante del rezago educativo. Se encuentra en esta situación 31.2 por ciento de la población de 15 años o más; las entidades con mayor y menor porcentaje de población en esta situación son las mismas: Chiapas (47.9 por ciento), Oaxaca (45.4 por ciento), Michoacán (44.2 por ciento), Guerrero (43.6 por ciento) y Veracruz (41 por ciento); en contraste se hallan: Ciudad de México (18.1 por ciento), Nuevo León (21.3 por ciento), Sonora (22.6 por ciento), Coahuila (22.7 por ciento) y Quintana Roo (23.9 por ciento).

No obstante, hay que señalar que la apreciación de los resultados cambia si se considera la población total y el porcentaje en ésta de la población de 15 años y más. En el año 2010,

la población total del país se estimaba en 113 millones 748 mil 671 personas, de las cuales el grupo de edad referido se constituía por 78 millones 423 mil 336 personas, es decir, 68.9 por ciento de la población, lo que representa 28 por ciento de la población total en rezago educativo. En el año 2018, la población total se estima en 125 millones 527 mil 797 personas, de las cuales 92 millones 063 mil 410, el 73.34 por ciento tiene 15 años o más; se encuentra en rezago educativo el 22.9 por ciento de la población total.

Es de suponer que la mayor distribución de recursos se orienta a las entidades donde es más grave el problema y que el éxito de los programas destinados a abatir este rezago se visualizaría precisamente en esas entidades. Aunque en la siguiente sección se examinan los criterios para la distribución de los recursos, lo que resalta simplemente comparando las cifras de 2010 y 2018 es que entidades con características muy distintas redujeron más su porcentaje de personas de 15 años y más con rezago educativo: Chiapas, Oaxaca, Sonora y Coahuila. Al respecto habría que considerar también cómo cambiaron en esos años su población total y su población de 15 años y más.

PROGRAMAS Y PRESUPUESTO PÚBLICO DESTINADO A LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS

En México, la política educativa para las personas adultas se coordina a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), organismo descentralizado de la administración pública federal, creado en agosto de 1981 con el objetivo de “promover, organizar e impartir educación básica para adultos” (SEP, 1981). En el año 2012 se reformó el decreto de creación del INEA y se establecieron los siguientes objetivos:

Promover y realizar acciones para organizar e impartir la educación para adultos, a través de la prestación de los servicios de alfabetización, educación primaria, educación secundaria,

la formación para el trabajo y las demás que determinen las disposiciones jurídicas y los programas aplicables apoyándose en la participación y la solidaridad social (SEP, 2012, s/p).

De acuerdo con las reglas de operación (ROP) para el ejercicio fiscal 2019 (SEP, 2019, s/p), el INEA tiene como objetivos:

Promover y realizar acciones para organizar e impartir la educación para niños y jóvenes

de 10 a 14 años y personas de 15 años o más a través de los servicios de alfabetización, educación primaria, educación secundaria, la formación para el trabajo, la acreditación y certificación a través del PEC y los demás que determinen las disposiciones y los programas aplicables apoyándose en la participación.

En la Tabla 5 se presenta un comparativo de los programas del INEA desde los años en que fueron publicadas sus ROP.

Tabla 5. Comparativo del contenido de las reglas de operación del INEA, 2010-2019

Objetivos específicos	Población objetivo y cobertura	Programas e instrumentos
Reglas de operación 2010, 2011		
<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la conclusión de la educación básica para que los beneficiarios superen su condición de rezago educativo. • Elevar el nivel educativo de la población beneficiaria. • Propiciar un balance favorable entre los beneficiarios del Programa que concluyen secundaria con respecto a la población que se incorpora anualmente al rezago educativo. • Formar y actualizar a figuras operativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 15 años o más que requieran servicios educativos en alfabetización, primaria o secundaria y de 10 a 14 años de edad que no asisten a la escuela y no cuentan con educación primaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa: Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Sus variantes son: 10-14, para hispanohablantes, e indígena bilingüe (MIB). • Se ofrece material en las variantes: impreso, cursos electrónicos, MEVyT virtual, MEVyT en línea y MEVyT en Braille. • Acreditación y certificación de estudios de primaria o secundaria.
Reglas de operación 2012		
<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar que la población de 15 años y más en rezago educativo concluya su educación básica. • Elevar el nivel educativo de la población beneficiaria. • Propiciar un balance favorable entre los beneficiarios del Programa que concluyen secundaria con respecto a la población que se incorpora anualmente al rezago educativo. • Propiciar el empoderamiento de la población atendida. • Formar y actualizar a figuras solidarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 15 años o más que no sabe leer o escribir, o que no tuvo oportunidad de cursar y concluir su educación primaria o secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa (versión 2013): Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Sus variantes son: 10-14, población hispanohablante, indígena bilingüe (MIB). • Se ofrece material en las variantes: impreso, cursos electrónicos, MEVyT virtual, MEVyT en línea y MEVyT en Braille. • Acreditación y certificación de estudios de primaria o secundaria.

Tabla 5. Comparativo del contenido de las reglas de operación del INEA, 2010-2019

(continuación)

Objetivos específicos	Población objetivo y cobertura	Programas e instrumentos
Reglas de operación 2013		
<ul style="list-style-type: none"> Otorgar servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria con el MEVyT para que la población de 15 años y más con rezago educativo concluya su educación básica. 	<ul style="list-style-type: none"> Población de 15 años y más en condición de rezago educativo 	<ul style="list-style-type: none"> Programa: Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Sus variantes son: 10-14, Braille, población hispanohablante, indígena bilingüe (MIB). Acreditación y certificación de estudios de primaria o secundaria.
Reglas de operación 2014, 2015, 2016		
<ul style="list-style-type: none"> Reducir la población en condiciones de analfabetismo. Abatir el incremento anual del rezago educativo. Reducir porcentualmente el rezago educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Población de 15 años o más que no sabe leer o escribir, que no han cursado o concluido la educación primaria o secundaria. Personas de 10 a 14 años que por extra-edad no han podido estudiar la educación primaria. Personas víctimas directas e indirectas de delitos (de acuerdo con la Ley General de Víctimas). 	<ul style="list-style-type: none"> Programa: Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Sus variantes son: primaria 10-14, hispanohablante, indígena bilingüe (MIB), indígena bilingüe urbano (MIBU) y Braille. Acreditación y certificación de estudios de primaria o secundaria.
Reglas de operación 2017, 2018, 2019		
<ul style="list-style-type: none"> Reducir el rezago educativo en la población hispanohablante. Reducir la desigualdad social a través de la certificación de conocimientos para personas de 15 años o más mediante la acreditación de la educación primaria y secundaria. Ofrecer educación primaria para personas de 10 a 14 años en situación de vulnerabilidad que no pueden incorporarse al sistema educativo regular. Brindar educación a personas en situación de vulnerabilidad (indígenas, adultas mayores, repatriadas, retornadas, ciegas o débiles visuales, entre otras). 	<ul style="list-style-type: none"> Población mexicana en situación de rezago educativo (residente en México o en el extranjero). Personas de 15 años o más que no sepan leer ni escribir, o que no hayan iniciado o concluido la educación primaria o secundaria; personas de 15 años o más que aun cuando cuenten con los conocimientos equivalentes a primaria o secundaria no cuenten con comprobantes oficiales; y personas de entre 10 y 14 años de edad que por encontrarse en situación de vulnerabilidad no pueden incorporarse al sistema educativo regular. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa: Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). Sus variantes son: primaria 10-14, hispanohablante, indígena bilingüe (MIB), indígena bilingüe urbano (MIBU), ciegos o débiles visuales, personas adultas mayores. Programa: Opción de acreditación de primaria y secundaria (PEC) a través de examen único y portafolio de evidencias.

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del programa (SEP, 2002; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014a; 2014b; 2015; 2016b; 2017b; 2018; 2019).

En la Tabla 5 se distingue que desde 2010 hasta la fecha se han conservado prácticamente sin cambios los dos programas de base: el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) y la certificación de estudios de primaria y secundaria; en cambio, los objetivos particulares asociados y la población a la que

se dirigen los programas sí han variado. Un cambio sustancial en los objetivos ocurrió en el año 2017, cuando se introdujeron algunos criterios del enfoque de derechos humanos, en este caso, la inclusión explícita de las personas en situación de vulnerabilidad a los programas. De la misma forma, la cobertura

del programa se ha ido ampliando con la finalidad de ser más inclusiva.

Es importante subrayar que 100 por ciento del presupuesto del INEA corresponde a gasto corriente, pero conviene resaltar los cambios ocurridos en la distribución de estos recursos. Entre los años 2010 y 2013, de acuerdo con las ROP, solamente se otorgaban apoyos educativos a los beneficiarios directos, pero no estímulos económicos. Desde el 2014 y hasta el 2018, los apoyos para los beneficiarios consistían en la oferta de servicios educativos, materiales didácticos, apoyos monetarios para cubrir los costos de acreditación y, en algunos casos, por la conclusión de ciclos de alfabetización. Nuevamente, en la versión 2019, los “educandos” inscritos en el programa solamente reciben beneficios en especie consistentes en los materiales educativos y de acreditación.

Por otra parte, las personas que fungen como figuras solidarias, en las que recae la operación del programa, reciben recursos económicos de apoyo; es de destacar que cada año varía la cantidad de figuras solidarias: entre los años 2012 y 2014 hubo una tendencia a su reducción, de manera que, en este último año, sólo se reconocían cinco tipos de figuras, pero del año 2015 al 2019 se fue incrementando hasta llegar, en 2019, a 47 figuras solidarias distintas. Es interesante observar que los criterios para el otorgamiento de los apoyos a las personas que operan los programas también han variado: en 2012 y 2013, el criterio de base era la productividad y los resultados obtenidos, es decir, los recursos económicos se otorgaban en función del número de personas atendidas o asesoradas que hubieran acreditado un examen o un ciclo de alfabetización; en cambio, a partir del año 2014 el recurso se distribuye por el servicio proporcionado, sin considerar los resultados obtenidos.

Con relación al creciente personal de operación del programa, es importante destacar que, si bien puede argumentarse que esto contribuye a fortalecer la solidaridad y participación social, también es cierto que puede afectar

el logro de objetivos, así como constituir un factor de disolución y dispersión de recursos porque los fondos económicos tangibles se distribuyen directamente entre quienes se dedican a la operación del programa, y no entre la población objetivo. En resumen, se observa que, con el tiempo, el logro del objetivo central del programa deja de estar asociado directamente a un estímulo económico, tanto por parte del beneficiario como de parte de quien participa en la operación; es decir, se otorga el recurso independientemente de los resultados.

Respecto de la estructura del gasto público, los recursos que se destinan al INEA se dirigen para su ejercicio en la Ciudad de México. Para las entidades federativas, el presupuesto que administra el INEA se canaliza a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Este fondo lo integran dos componentes: los dirigidos al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). La distribución y el ejercicio de los recursos del FAETA están regulados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), promulgada en 1978, que establece los procedimientos y criterios para la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales. El FAETA se creó con la reforma a la LCF del 31 de diciembre de 1998 y desde entonces se estableció que las reglas para la distribución del presupuesto se publicarían oportunamente en el *Diario Oficial de la Federación*.

De acuerdo con el CONEVAL (2011), de los ocho fondos existentes que integran el Ramo 33 y se reglamentan bajo la LCF, durante el periodo 2000 al 2009, entre 55 y 60 por ciento de los recursos se destinaban al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), alrededor de 12 por ciento al Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA), 10 por ciento al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y otro 10 por ciento al Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM). Solamente alrededor de 1.2 por ciento se destinaba al FAETA. Si se considera el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019, se observa que para el Ramo 33 se destinaron 735 mil millones 758 millones 572 mil 815 pesos, de los cuales el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) concentra más de 51 por ciento,³ el FASSA 13.5 por ciento, el FORTAMUN 11.45 por ciento⁴ y el FAIS 11.3 por ciento, mientras que el FAETA sólo 0.9 por ciento.

Es importante señalar que, desde su creación, y hasta la fecha, han ocurrido al menos tres cambios en las fórmulas de cálculo para el otorgamiento de recursos para el FAETA. Hasta el año 2016, la ecuación para la determinación de recursos por entidad era:

$$\sum_{(i=1)}^{(i=32)} I_i = 1, I = pRZ + qAE + sED \quad (1)$$

Donde I es el índice de asignación que corresponde a cada estado; RZ representa el rezago educativo y el índice de marginación de la entidad respecto a los niveles existentes en el país; AE es una aportación independiente a la entidad; y ED representa la eficiencia operativa y el desempeño académico de la entidad respecto al resto del país (SEP, 2016a).

Para el ejercicio fiscal 2017, la fórmula de cálculo se modificó a:

$$\sum_{(i=1)}^{(i=32)} I_i = 1, I_i = aIRE_i + bIEPC_i + cICA_i \\ a = 0.405544044, b = 0.352876461, \\ c = 0.241579495, a + b + c = 1 \quad (2)$$

Donde a , b y c son ponderadores definidos; IRE es un indicador del rezago educativo de la entidad respecto al resto de las entidades; y $IEPC$ es un indicador de eficiencia en la plaza comunitaria de la entidad respecto al resto del país. La eficiencia se estima por el número de

usuarios que concluyeron un nivel educativo (inicial, primaria o secundaria); e ICA es un indicador de capacitación de los asesores educativos de la entidad respecto al resto del país que se estima a partir del número de asesores que cuentan con más de un año de experiencia en formación continua (SEP, 2017a).

A partir del ejercicio fiscal 2018, la fórmula es la siguiente:

$$\sum_{(i=1)}^{(i=30)} I_i = 100, I_{t,i} = aI_{t-1,i} + bRE_{t-1,i} \\ + cPAA_{t-1,i} + dPLAPS_{t-1,i} \\ a=0.9741, b=0.6403, c=0.9602, d=0.9827 \quad (3)$$

Donde a , b , c y d son ponderadores definidos; I es el índice de asignación para la entidad en el año anterior $t-1$; RE es la proporción de personas en rezago educativo de la entidad respecto al resto del país; PAA es la proporción de asesores activos en la entidad respecto al resto del país; y $PLAPS$ es la proporción de usuarios en la entidad que concluyeron alguna etapa (alfabetización, primaria o secundaria) respecto al resto del país (SEP, 2018).

De la ecuación (1) se aprecia que sólo la variable RZ asocia el monto presupuestal otorgado a entidades con rezago educativo; AE asigna montos a las entidades sin criterio definido; la variable ED , aunque intenta estimular el desempeño académico, en realidad disminuye los recursos dirigidos a combatir el rezago, precisamente porque premia a las entidades de menor rezago. De la ecuación (2), IRE y el valor del ponderador a consideran el rezago educativo y la variable $IEPC$ favorece a las entidades con menor rezago educativo, mientras que ICA se dirige a fortalecer el número de capacitadores con experiencia. Finalmente, la ecuación (3) especifica que los recursos otorgados para el ejercicio fiscal toman como base el año anterior; los recursos se asignan con una ponderación alta, considerando el presupuesto previo $It-1$; en lugar de

³ EL FONE inicia en el año 2015 y sustituye al FAEB.

⁴ El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) sustituye al anterior FAFM.

considerar a los asesores capacitados, como se hacía previamente, simplemente se considera el número de asesores activos PAA y, como en otros casos, se tiende a premiar a las entidades menos afectadas a través de la variable PLAPS.

Como se observa en la Tabla 6, la distribución de recursos públicos a la educación de personas adultas no mantiene correspondencia en cuanto a su variación con las entidades donde existe mayor rezago educativo; en

Tabla 6. Tasa de variación anual de los recursos otorgados en el presupuesto federal al FAETA y al INEA (porcentajes)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	-4.83	9.24	-0.18	-1.12	0.98	1.09	-4.24	-1.01
Baja California	-4.87	8.83	-0.68	1.76	0.94	1.78	-4.07	-0.17
Baja California Sur	-5.33	8.65	0.57	-1.41	0.90	1.88	-4.05	-1.29
Campeche	-4.47	7.42	-0.50	-1.60	0.98	0.92	-4.29	-0.97
Coahuila	-3.40	4.95	-0.97	-1.24	1.08	-0.52	-4.66	-0.60
Colima	-5.40	9.27	-0.76	-1.77	0.93	1.98	-4.02	-1.25
Chiapas	-4.12	8.38	-2.00	-1.71	0.96	1.22	-4.21	-0.93
Chihuahua	-4.62	7.62	-1.74	-1.85	0.97	1.30	-4.19	-1.08
Durango	-4.98	7.37	-1.76	-1.88	0.96	1.49	-4.14	-1.21
Guanajuato	-6.65	14.11	1.91	34.66	0.93	1.93	-4.03	-2.24
Guerrero	-3.97	6.67	-2.34	-1.60	1.01	0.61	-4.37	-0.87
Hidalgo	-4.28	7.79	0.32	-1.81	0.98	1.02	-4.26	-0.94
Jalisco	-4.39	7.78	0.33	-1.73	0.99	0.94	-4.28	-2.71
Estado de México	-3.63	7.20	0.08	1.05	1.02	0.55	-4.38	0.61
Michoacán	-4.67	8.86	2.77	-2.15	0.96	1.53	-4.13	0.88
Morelos	-4.67	8.50	0.97	-1.90	0.96	1.36	-4.18	-0.97
Nayarit	-4.60	7.63	-1.62	-1.79	0.98	1.11	-4.24	-0.95
Oaxaca	-4.03	6.75	-1.59	-1.57	1.01	0.50	-4.39	-0.79
Puebla	-4.31	7.81	0.40	-1.64	1.00	0.70	-4.34	-0.79
Querétaro	-5.06	9.67	0.05	2.56	0.94	1.81	-4.07	0.44
Quintana Roo	-4.65	7.42	-0.33	-1.47	0.97	1.26	-4.20	-1.16
San Luis Potosí	-4.20	6.16	-2.23	-1.53	1.01	0.71	-4.34	-0.93
Sinaloa	-4.70	6.81	-2.23	-1.63	0.98	1.03	-4.26	-2.66
Sonora	-4.66	8.59	1.17	-1.90	0.96	1.28	-4.20	-0.99
Tabasco	-3.61	5.88	-2.25	-1.22	1.03	0.19	-4.47	-3.10
Tamaulipas	-4.55	8.42	-0.91	-1.88	0.97	1.26	-4.20	-0.99
Tlaxcala	-4.83	8.10	-1.10	-1.82	0.97	1.29	-4.19	-1.07
Veracruz	-3.60	6.17	-2.00	-1.41	1.03	0.04	-4.51	-0.70
Yucatán	-4.41	7.96	-0.84	-1.76	0.97	1.17	-4.23	-1.00
Zacatecas	-4.40	6.66	-1.66	-1.66	0.99	0.87	-4.30	-1.05
Ciudad de México INEA	7.51	-1.37	-5.26	0.24	37.62	-0.25	-31.51	-0.04

Nota: tasas calculadas a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación en pesos constantes.

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

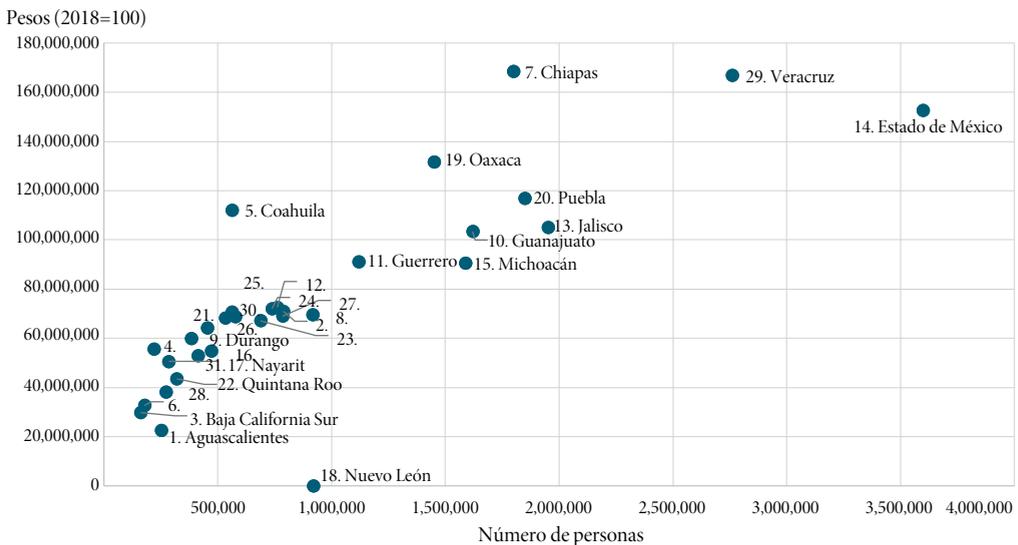
todos los casos se producen recortes o incrementos del gasto. Por ejemplo, en los años 2011 y 2017 se manifiesta una reducción semejante en el gasto en todas las entidades, de la misma forma que en los años 2015 y 2016 se observa un aumento mínimo. Nuevo León es la única entidad que no recibe recursos del FAETA.

En la Gráfica 1 se ilustra la relación entre el presupuesto público destinado a la educación de las personas adultas a través del FAETA y el número de personas con rezago educativo. Esta gráfica corresponde a los datos del año 2018; sin embargo, desde años previos se mantenía una distribución similar de recursos. Esto sugiere que, si bien se destinan más recursos a las entidades donde es mayor el rezago educativo —considerando el número de personas en esta situación— el presupuesto se diluye o no se ejerce de forma eficaz.

El hecho de que año tras año, las mismas entidades federativas mantengan sus niveles de rezago educativo se explica por múltiples factores. Con la evidencia mostrada aquí, tanto

el volumen de recursos públicos como su distribución son también factores que contribuyen a explicar este problema. Los datos empíricos muestran que el presupuesto público no se ha incrementado continuamente, incluso en varios años se ha reducido, aun cuando se supone que los recursos destinados a la educación, así como ocurre en la salud, no deberían disminuirse por ser éstas las bases del desarrollo social; además está el principio de no regresión, por el cual los gobiernos se comprometen a realizar el máximo uso posible de recursos para garantizar los derechos humanos. Otra de las causas que propicia la permanencia del rezago educativo es la forma como se ejercen los recursos. Si en su totalidad se trata de gasto corriente y se concentra en gasto de operación para el pago de las figuras de apoyo, habría que reconsiderar esta distribución del presupuesto porque parecería que no se beneficia a la población objetivo del programa, sino más bien a quienes lo operan.

Gráfica 1. Relación entre presupuesto otorgado al FAETA (educación para adultos) y el número de personas en rezago educativo por entidad federativa (datos de 2018)



Nota: 1: Aguascalientes; 2: Baja California; 3: Baja California Sur; 4: Campeche; 5: Colima; 6: Coahuila; 7: Chiapas; 8: Chihuahua; 9: Durango; 10: Guanajuato; 11: Guerrero; 12: Hidalgo; 13: Jalisco; 14: Estado de México; 15: Michoacán; 16: Morelos; 17: Nayarit; 18: Nuevo León; 19: Oaxaca; 20: Puebla; 21: Querétaro; 22: Quintana Roo; 23: San Luis Potosí; 24: Sinaloa; 25: Sonora; 26: Tabasco; 27: Tamaulipas; 28: Tlaxcala; 29: Veracruz; 30: Yucatán; 31: Zacatecas. Se excluye a la Ciudad de México que recibe presupuesto del INEA.

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2019) e INEGI (2018).

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha examinado la situación de escolaridad de las personas adultas en México a partir de los programas oficiales que buscan abatir el rezago. La percepción del problema, así como la identificación de sus causas y consecuencias es muy heterogénea porque depende de la información disponible, del enfoque de estudio, y también de la conceptualización de las variables involucradas.

El acceso a la educación es un derecho humano y por lo tanto su ejercicio efectivo es una obligación de los Estados. En particular, destaca el caso de la educación de las personas adultas porque se trata de un sector de la población que puede encontrarse en rezago educativo por circunstancias de vulnerabilidad. Mantener esa condición conlleva a reproducir la vulnerabilidad y la marginación económica y social.

Vista desde el ámbito internacional, la situación para México es alentadora. El principal consenso es que hay logros importantes en alfabetización, aunque persiste cierto rezago educativo en la educación básica. No obstante, si se examinan los datos nacionales se encuentra que, aunque hay una reducción en la magnitud del rezago educativo (entendido como la población de 15 años o más que se encuentra en situación de analfabetismo o sin primaria o secundaria completada), el problema está muy lejos de reducirse de modo significativo. En 12 años, de 2005 a 2017, tan sólo superaron la condición de rezago educativo poco más de 3 millones de personas de los 30 millones reconocidos.

Asimismo, hay otros indicadores que muestran pocos avances en las condiciones

del sistema de educación básica, como son la eficiencia terminal en educación primaria y la eficiencia terminal en educación secundaria; pero, sobre todo, los indicadores de logro, de comprensión y habilidades en lenguaje, comunicación y matemáticas, a través de las pruebas Excale y PLANEA, en las que se observa que más de la mitad de la población escolar se ubica en niveles de suficiencia básica.

Aunque se reconoce que la condición de rezago educativo se debe a múltiples factores, en esta investigación se examinó, como explicación de los resultados, tanto el reducido volumen como la ineficaz distribución de los recursos presupuestales a los programas de educación para adultos. Específicamente se identificaron los siguientes factores: a) la cantidad de recursos de desarrollo social correspondientes al Ramo 33 del presupuesto federal que se destina a la educación para adultos es muy reducida, entre el 0.9 y el 1.2 por ciento de lo que se destina al ramo; b) si bien, a las entidades que muestran mayor rezago educativo les corresponde mayor presupuesto, éste se diluye en gastos de operación, principalmente en pago a capacitadores y facilitadores, independientemente de los resultados logrados; esto implica que no existan alicientes para disminuirlo, y se evidencia en el hecho de que las entidades con mayor rezago siempre han sido las mismas; c) los recursos asignados a las entidades también se dispersan cuando se premia a aquellas que muestran los mejores indicadores; de acuerdo con los criterios de distribución del FAETA, una proporción de los recursos se asigna a las entidades con mejor desempeño académico.

REFERENCIAS

- CEPAL (2018), "Datos y estadísticas", en: <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas> (consulta: 10 de diciembre de 2018).
- CIDH (1988), *Protocolo de San Salvador. Protocolo adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, San Salvador, OEA.
- CONAPO (2019), *Proyecciones de población 2005-2050*, en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050> (consulta: 10 de marzo de 2018).
- CONVAL (2010, 16 de junio), "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y

- medición de la pobreza”, *Diario Oficial de la Federación*, en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5146940&fecha=16/06/2010&cod_diario=230058 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- CONEVAL (2011), *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, CONEVAL.
- Gobierno de México-SEGOB (1993), “Decreto que declara reformados los artículos 30. y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993, México, en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4721720&fecha=05/03/1993&cod_diario=203519 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEGOB (2002), “Decreto por el que se adiciona el artículo 30. en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31, en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2002, México, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130170.pdf (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (1981), “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1981, México, en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4683234&fecha=31/08/1981&cod_diario=201788 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2002), “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1981, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5265171&fecha=23/08/2012 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2009), “Reglas de operación de los programas Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) y Modelo de educación para la vida y el trabajo (INEA)”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2009, México, en: http://dof.gob.mx/website/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5126288&fecha=24/12/2009&cod_diario=225788 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2010), “Reglas de operación de los programas Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) y Modelo de educación para la vida y el trabajo (INEA)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2010, México, en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5173122&fecha=30/12/2010&cod_diario=234368 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2011), “Reglas de operación de los programas Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) y Modelo de educación para la vida y el trabajo (INEA)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2011, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228692&fecha=30/12/2011 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2012), “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos publicado el 31 de agosto de 1981”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de agosto de 2012, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5265171&fecha=23/08/2012 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2013), “Reglas de operación de los programas Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) y Modelo de educación para la vida y el trabajo (INEA)”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2013, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288866&fecha=25/02/2013 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2014a), “Reglas de operación del programa Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2014”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2014, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5340114&fecha=10/04/2014 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2014b), “Reglas de operación del programa Atención a la demanda de educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2014, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377275&fecha=24/12/2014 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2015), “Reglas de operación del programa Educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre 2015, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421437&fecha=27/12/2015 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2016a), “Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos previstos en el Fondo de Apoyos para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423989&fecha=29/01/2016 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2016b), “Reglas de operación del programa Educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, México, en: <http://dof.gob.mx/>

- [nota_detalle.php?codigo=5467925&fecha=28/12/2016](#) (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2017a), “Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2017, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470405&fecha=31/01/2017 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2017b), “Reglas de operación del programa Educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2017, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509752&fecha=29/12/2017 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2018), “Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2018, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511609&fecha=29/01/2018 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SEP (2019), “Reglas de operación del programa Educación para adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 2019, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552314&fecha=08/03/2019 (consulta: 29 de marzo de 2018).
- Gobierno de México-SHCP (2019), “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”, México, en: http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx (consulta: 10 de marzo de 2018).
- INEGI (2018), “Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017”, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/> (consulta: 10 de marzo de 2018).
- INFANTE Roldán, María Isabel y María Eugenia Letelier Gálvez (2013), “La alfabetización de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: análisis de los principales programas”, documento de proyecto, Santiago de Chile, CEPAL.
- JONES, Lauren Ila y Carlos Alberto Torres (2010), “Struggles for Memory and Social-Justice Education in Latin America”, *Development in Practice*, vol. 20, núm. 4-5, pp. 567-578.
- MARTÍN del Campo, Adrián Frausto (2017), “El rezago educativo total y su atención en México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 47, núm. 2, pp. 41-58.
- MARTÍNEZ Rizo, Felipe (coord.) (2015), *Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación*, México, INEE.
- NÚÑEZ Barboza, Marianela (2005), “El rezago educativo en México: dimensiones de un enemigo silencioso y modelo propuesto para entender las causas de su propagación”, *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 27, núm. 2, pp. 29-70.
- OCDE (2019), “Statistical Resources”, en: <https://data.oecd.org/> (consulta: 11 de enero de 2019).
- ONU (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile, ONU.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR) (1966), *Pacto internacional de los derechos económicos sociales y culturales*, Nueva York, ONU.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR) (1979), *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Nueva York, ONU.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR) (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, ONU.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR) (1999), *Observación General No. 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14)*, Nueva York, ONU.
- ONU-Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR) (2000), *Observación General No. 13. El derecho a la educación (artículo 13)*, Nueva York, ONU.
- RIVERA Ferreiro, Lucía y Marcelino Guerra Mendoza (2005), “Retos de la educación preescolar obligatoria en México: la transformación del modelo de supervisión escolar”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 1, pp. 503-511.
- SIODM (2018), “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, México, en: <http://agenda2030.mx/#/home> (consulta: 29 de marzo de 2018).
- UNESCO (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, París, ONU.
- UNESCO (2018), “Data for the Sustainable Development Goals”, París, ONU, en: <http://uis.unesco.org/> (consulta: 10 de diciembre de 2018).