

Sofía Lorena Rodiles Hernández  
Rodolfo Barona Soriano

## Educación para adultos, una prioridad nacional

EL GOBIERNO actual como los anteriores coinciden en que la educación es un factor de progreso, fuente de oportunidades individuales y colectivas, e instrumento para disminuir las desigualdades y desarrollar la fuerza laboral del país, que de no reivindicarse redundaría en la calidad de vida, la equidad, normas y prácticas de la convivencia y los estándares de bienestar material; al respecto, Fernando Solana dice: “el desarrollo es de las personas, no de las cosas”. El nuevo proyecto educativo del equipo de Vicente Fox reconoce la necesidad de cubrir los requerimientos de educación que demandan las zonas marginadas, los diferentes grupos indígenas, mejorando apoyos de programas como Progresá y de nueva creación para que estos grupos concluyan su ciclo de instrucción básica. El proyecto señala que la falta de oportunidades atenta contra la cohesión, responsabilidad, solidaridad y tolerancia sociales, y reduce la creatividad, productividad y esfuerzo colectivo, así como la capacidad de raciocinio, organización y construcción comunitarias.<sup>1</sup>

Se plantea rebasar la concepción tradicional de la educación de los adultos (alfabetizar y ofrecer educación básica) mediante la diversificación de estrategias de atención que respondan a la heterogeneidad cultural, étnica, geográfica, de género, edad, etcétera, promuevan la profesionalización de los educadores, logren la alfabetización tecnológica y digital, implanten un sistema de equivalencias, aceleren el proceso de federalización y avancen en tres direcciones: educación para todos mediante la generalización de oportunidades de educación no formal; educación de calidad y educación de vanguardia que acepte nuevas tecnologías.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bases para el Programa 2001-2006 del sector educativo, documento de la coordinación del área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, México, 2000, p. 15.

<sup>2</sup> Para el gobierno las personas cuya edad es menor de 15 años, los de 15 a 24 años que atiende el sistema educativo formal y los de 15 a 40 años que están fuera de la escuela, son grupos prioritarios que necesitan mayor atención.

## El rezago educativo es excluyente

La Constitución establece que la educación básica es gratuita, laica y obligatoria; pero si la educación es patrimonio de los mexicanos y responsabilidad del Estado, hace falta incrementar sus recursos, la infraestructura y estrategias educativas en las regiones y sectores sociales marginados. De no tomarse medidas, el rezago seguirá como un objeto de investigación. La nueva administración reconoce que la escasa escolaridad se asocia a los índices de marginación. El promedio de escolaridad supera los siete y medio grados, según la SEP; sin embargo, el rezago de adultos y jóvenes es todavía significativo. En 1976, había 16.9 millones de personas mayores de 14 años o más sin terminar su instrucción primaria; en 1988 la cifra se elevó a 19 millones; en 1994 a 21.5 millones y para el 2000 se incrementa a 34.4 millones de 15 años o más, debido a la obligatoriedad de la secundaria, cifra a la que se suman anualmente 350,000 jóvenes. De continuarse la tendencia, para el 2006 el rezago alcanzará los 37.1 millones de personas y para el 2025 los 43.1 millones.

La SEP destaca que el grupo de personas en edad escolar de seis a 14 años se estabilizó en 20.1 millones y empezó a disminuir en el 2000. La población mayor de 15 años o más presenta la tendencia contraria; si a ello se agrega la población en edad de trabajar de 15 a 64 años, se advierte una dinámica de 2.4 por ciento de crecimiento medio anual, que en términos absolutos se traduce en 1.4 millones de personas cada año. De 1960 a 1998, este grupo creció de 18.4 a 60 millones y empezará a descender hasta el 2031.<sup>3</sup> Así, el país cuenta con una matrícula de 29 millones de personas en educación escolarizada y un rezago educativo de 32.6 a 36 millones de personas.

Por ámbito geográfico, en 1990 el 69.7 por ciento del rezago correspondió a las zonas urbanas, la población sin primaria representó el 60.1 por ciento y sin secundaria el 77.4 por ciento; sólo la población analfabeta registró en las zonas rurales un índice superior (53.2 por ciento). En el Censo de 2000 el 53 por ciento de las entidades federativas presentan índices mayores al promedio nacional de población sin educación básica terminada: Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, entre otros.

En la década pasada, el rezago es impactante, pues representa más de la mitad de la población en edad productiva, cerca de la tercera parte la constituyen personas menores de 30 años, y de éstas 7.2 millones son jóvenes entre 15 y 24 años; de la PEA el 52.8 por ciento son mujeres, lo cual impacta la vida familiar por el papel que juega en la educación de los niños. Si se consideran las cifras

<sup>3</sup>Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores 1998-1999.

CUADRO 1  
COMPORTAMIENTO DEL REZAGO EDUCATIVO,  
1990, 1995, 1997 Y 2000

	1990 <sup>1</sup>	%	1995 <sup>2</sup>	%	1997 <sup>3</sup>	%	2000 <sup>4</sup>	%
Total	81'249,645	100.0	91'158,290	100.0	93'716,332	100.0	97'014,867	100.0
15 años y más	49'610,876	61.1	58'681,726	64.3	61'016,569	65.11	63'672,367	65.6
Analfabetismo	6'161,662	12.4	6'222,813	10.6	6'443,350	10.6	6'094,312	9.5
Sin primaria	11'794,862	23.8	12'206,858	20.8	12'349,754	20.2	11'088,077	17.4
Sin secundaria	13'202,392	26.6	n.d	n.d	14'723,298	24.1	15'444,461	24.6
Rezago total	31'158,916	62.8	n.d	n.d	33'516,402	54.9	32'626,850	51.2

<sup>1</sup>XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI.

<sup>2</sup>Conteo de Población y Vivienda 1995, INEGI.

<sup>3</sup>Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997. INEGI.

<sup>4</sup>XII Censo General de Población y Vivienda 2000, cuestionario ampliado de INEGI.

de Conapo las consecuencias son mayores: 2.9 millones de hogares tienen como cabeza de familia a una mujer, de las cuales el 72.1 por ciento tienen rezago educativo. De los adultos en rezago, la población sin secundaria completa registra el mayor número en los periodos examinados, el alfabetismo y las personas sin primaria terminada muestran un comportamiento más estable, pero no por ello menos importante. Del sector de población que no concluyó su educación secundaria, el 56 por ciento son personas entre 15 y 29 años de edad, 39 por ciento, entre 30 y 39 años y sólo 5 por ciento mayores de 60 años.

En el rezago confluyen distintos factores, cuyas consecuencias se manifiestan de múltiples formas: afecta en mayor medida a mujeres y se concentra en las poblaciones más marginadas y los grupos salariales de menor ingreso; el rezago afecta la preparación para el trabajo de la PEA, su productividad y la del país, así como la posibilidad de competir en los mercados internacionales.

Para dar cuenta de su magnitud, el 55 por ciento de la PEA no ha concluido los nueve grados de la educación básica desde 1993; de ellos, el 21.5 por ciento no ha cursado siquiera los cuatro grados necesarios para ser "alfabeto funcional". Otra manifestación del rezago es geográfica; se concentra en los grupos sociales más vulnerables y en las regiones más atrasadas. Como ejemplo, se estima que la demanda de educación secundaria entre 12 y 14 años está satisfecha en 87.4 por ciento en las regiones más desarrolladas y sólo 71.9 en las más marginadas.<sup>4</sup> Hay una relación entre el tamaño de la comunidad y la inasistencia a la escuela: en comunidades de 2,500 habitantes, la proporción de la población

<sup>4</sup>La Jornada, jueves 8 de marzo de 2001, p. 36. Comunidad INEA, Órgano de Información Tercer y Cuarto trimestre de 2000, núm. 10, nueva época, p. 12.

de 15 y 19 años que no asiste a la escuela es de 87.4 por ciento, mientras que en los lugares de 15,000 y más habitantes, la proporción es sólo de 45.1 por ciento. Estos datos son lacerantes, representan un elevado porcentaje de la estructura social, de la fuerza de trabajo, la estructura salarial y los grupos poblacionales en la pobreza o extrema pobreza, desempleados, subempleados, sin vivienda, nutrición, salud, oportunidades y futuro.<sup>5</sup>

Tal situación es agravada por el raquítrico presupuesto destinado al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), que en 1994 representó el 0.95 por ciento del presupuesto de la SEP, y que para 1999 disminuyó al 0.86 por ciento. La reforma educativa ha consentido de manera gradual que la educación de adultos ocupe una posición marginal dentro del sistema educativo y las políticas educativas, en términos operativos y presupuestales (bajos salarios que propician una elevada movilidad o deserción de trabajadores en el INEA, insuficiente profesionalización y aumento en las cargas de trabajo).<sup>6</sup>

La continuidad de los programas institucionales es un problema no sólo del INEA, sino también del sector público; no se trata sólo de dar cauce a lo que ya se tiene, sino valorar la pertinencia e impacto real de los programas vigentes en todos los órdenes educativos: oferta curricular, atención, acreditación y certificación. De ahí que al examinar la visión del equipo de Fox, la situación no cambie y sólo se transite a otra forma de administración educativa con miras a desarrollar una masa social cuya mano de obra responda a las exigencias del mercado de trabajo.

La reforma educativa permitió articular los programas de educación básica para adultos. En el caso del Modelo de Educación para la Vida, sin embargo, las posibilidades de que el educando acceda a un conocimiento universal para comprender su entorno y transformarlo son limitadas, pues la formación que se le propone limita las posibilidades de insertarse al nivel educativo subsiguiente; el perfil responde a una educación mínima básica, donde se privilegian habilidades para el trabajo y la productividad, a pesar de las más amplias metas señaladas de una cultura laboral que favorezca la realización humana, la convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, etcétera.

<sup>5</sup>Según datos de la Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, STPS, 1997, y según José Antonio Carranza, director general del INEA, el 85 por ciento del rezago se encuentra en la economía informal.

<sup>6</sup>En los últimos cinco años se han puesto en marcha nuevos esquemas operativos relacionados con la productividad del personal cuyos resultados han modificado formas de operación cíclica y enlazado los sistemas de información de oficinas centrales con las delegaciones o institutos estatales; se modernizó la administración de control escolar y de evaluación del aprendizaje al instaurarse el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), el Sistema Nacional de Evaluación y el Banco Nacional de Reactivos; y la oferta educativa se diversificó. Véanse Modelos de Educación Básica para Adultos, de Educación para la Vida, y el Programa 10-14.

¿Qué se ha hecho para revertir el rezago?

Las acciones para atender el rezago son múltiples, variadas y dispersas, desde las misiones culturales, los centros de educación básica extraescolar para adultos, la posprimaria rural del Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Telesecundaria rural y los programas para adultos del INEA. En el 2000 estos organismos atendieron a más de un millón de personas y transformaron, algunos de ellos, la propuesta pedagógica y curricular de educación básica para adultos.<sup>7</sup> Mediante los Centros de Formación para el Trabajo, los Institutos de Capacitación para el Trabajo creados por los estados, el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETYC) y los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales del Conocer, la SEP ha contribuido para que el 25 por ciento de la PEA reciba en promedio entre una o dos horas de capacitación al año, reconociéndoles las competencias laborales adquiridas mediante un proceso de certificación laboral.<sup>8</sup>

En respuesta a la magnitud del rezago se han diseñado estrategias operativas de reconocimiento, acreditación y en el caso del Modelo de Educación Básica para Adultos hasta certificación de los saberes, partiendo de la premisa de que las personas son seres con cultura que han aprendido a lo largo de su vida, independientemente de su escolarización. Otras instituciones que han desarrollado programas de formación y capacitación continua a población abierta son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional Indigenista o el Instituto de Seguridad Social para Trabajadores al Servicio del Estado, entre otros.

Con el propósito de atender las necesidades educativas de los distintos sectores sin instrucción básica, el INEA ha diversificado la oferta educativa, con dos modelos: Educación Básica para Adultos y Educación para la Vida, este último creado en 1999. El Modelo de Educación Básica para Adultos, está conformado por módulos de educación primaria y secundaria. El Modelo de Educación para la Vida, está estructurado por módulos de nivel inicial e intermedio (primaria, incluyendo alfabetización) y de nivel avanzado (secundaria), más módulos diversificados distribuidos por niveles: inicial, intermedio y avanzado.

<sup>7</sup> Como acciones complementarias, capacitación para el trabajo, realizó acciones de vinculación b a s-tante reducidas con la pequeña y mediana empresas. En este mismo ámbito de unidades productivas los estímulos programas de capacitación se incrementaron bajo la instancia de la Secretaría del Trabajo, atendándose 1'300,000 trabajadores mediante el Programa de Becas para la Capacitación para Trabajadores (Probecat) y el de Capacitación Integral y Modernización (Cimo).

<sup>8</sup> En este abanico de esfuerzos, el INEA tiene como misión garantizar la educación básica a la población de 15 años o más. Desde su creación en 1980 se realizan esfuerzos por disminuir el analfabetismo, más adelante el rezago educativo de la población sin primaria y después sin secundaria, tarea que se intensificó en el periodo 1996-2000; sin embargo, hasta el momento no se han revertido sus tendencias y las consecuencias aún se expresan en los grupos más vulnerables.



Como se advierte en el cuadro anterior, la atención a la población analfabeta decreció 77.2 puntos entre 1995 (871,806) y 1999 (491,961), el descenso anual en promedio fue de 5.4 puntos. El índice de adultos alfabetizados pasó de 60 a 53 por ciento entre 1990-1992 y 1999-2000. En primaria para adultos el cuadro muestra en el mismo lapso una tendencia a la baja de 33.5 puntos, con un crecimiento anual promedio de -6.7. En secundaria el comportamiento fue contrario, pues creció 24.7 puntos entre 1995 y 1999, con un crecimiento anual de 4.8. Para el 2000 la atención decreció en todos los niveles en relación con 1999, 43.1 en alfabetización, en primaria 54.1 y en secundaria 51.8 respectivamente. En términos generales, la atención educativa en población adulta tendió a incrementarse en secundaria a partir de 1998.

Finalmente, del rezago educativo total hoy se atiende acerca del 4 por ciento de la población y la certificación del INEA presenta un lento comportamiento: entre 1995 y el 2000 se certificó a 882,806 adultos en primaria; en secundaria el índice de conclusión pasó del 20.7 por ciento en el trienio 1993-1995 al 53.5 en el bienio 1999-2000. Si se analiza la información por periodos en 1995 fue de 26.3 y pasó a 45.5 en 1999, casi se duplicó la certificación. La matrícula en educación comunitaria disminuyó 12.7 y 4.7 por ciento en 1999 y 1998 respectivamente.

### Nuevas exigencias ante la desigualdad educativa

La situación económica plantea retos que exigen de un mayor nivel educativo, a la vez que impone cambios radicales en la organización del trabajo, el contenido de las ocupaciones, las relaciones laborales, competitividad, calidad, avances en ciencia y tecnología, desafíos en el dominio de competencias laborales complejas, crecimiento del sector terciario, nuevas ocupaciones, más amplio sector informal, nuevos criterios de contratación y remoción, y situaciones adversas como el cierre de oportunidades de trabajo. Las oportunidades que genera la revolución informática frente a la agudización de la pobreza, conlleva el riesgo de exclusión para muy amplios segmentos; el reto es cómo hacer de la educación un factor de inclusión al porvenir laboral y social.

En respuesta a esto emergen tendencias educativas que buscan alcanzar el anhelo de educación para todos y en particular para los adultos, como se estipula en la Declaración de Jomtien, Tailandia, en 1990 y se ratifica en las Conferencias de Dakar de 2000 y el Informe Delors. El espíritu de una educación para todos exige estar en condiciones de aprovechar oportunidades que satisfagan las necesidades de aprendizaje (lectura y escritura, expresión oral, cálculo, la so-

lución de problemas) y los contenidos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que sobreviva, desarrolle sus capacidades, viva y trabaje con dignidad. El acceso a estas oportunidades permite respetar y enriquecer la herencia cultural, avanzar en la justicia social, proteger el medio ambiente, ser tolerante, velar por el respeto de los valores y derechos humanos, y trabajar por la paz.

En otras palabras, la educación es asiento de un desarrollo humano permanente; una sociedad que no alcanza aún esa meta es vulnerable a los cambios. Cualquier rezago debilita la soberanía, pues cuando no hay condiciones para acceder a niveles más democráticos en la construcción de un proyecto de nación, tiende a excluirse de las transformaciones y decisiones que favorecen el desarrollo humano. La construcción de un proyecto de nación requiere de un sistema educativo capaz no sólo de reconocer las necesidades de la población sino de satisfacerlas para romper el círculo de la pobreza y la marginación.

Para que la educación básica tenga el impacto deseado se debe considerar el nivel de desarrollo alcanzado, el contexto en el que se actúa, las tendencias y los retos que imponen nuevas circunstancias. Educar es algo más que transmitir información o conocimientos; significa desarrollar habilidades, conocimientos y competencias que permitan solucionar problemas inmediatos y concretos. Si al adulto se le considera un ser con cultura, hay que flexibilizar los procedimientos de incorporación, evaluación, acreditación y certificación para reconocer su experiencia social y laboral, y fomentar la continuidad de sus estudios. El reto es no sólo reconocer sus conocimientos y destrezas, sino mostrarle una oferta educativa que contemple equivalencias. De ahí la necesidad de redefinir el tipo de educación para adultos que se requiere.

La educación básica debe permitir que la fuerza de trabajo tenga condiciones para mejorar su desarrollo personal, familiar y comunitario. La población en rezago son mayoritariamente jóvenes que forjan su futuro, pero donde el futuro no los contempla; de ahí la necesidad de propiciar estrategias y mecanismos de educación permanente que les permitan proseguir su aprendizaje para una vida laboral. Por otro lado, la incorporación de la mujer al proceso productivo y su mayor crecimiento en la población nacional exige disminuir las desigualdades de género en los índices de alfabetización y rezago educativo en primaria y secundaria.

Profesionalizar y ampliar la educación para adultos precisa un presupuesto del 3 por ciento del de la SEP, con el objeto de articular esfuerzos con nexos en la educación escolarizada y no escolarizada, formal e informal, de capacitación para el trabajo, la vida y la academia. La estrategia nacional de educación tendría que

favorecer la reducción de la pobreza asociada al rezago educativo. Inclusive se tendría que valorar la pertinencia de adicionar los estudios del nivel medio-superior a la educación básica. La diversidad cultural, lingüística y étnica plantea impulsar nuevos métodos y procedimientos de acreditación y certificación. Para ello, tendría que crearse un sistema de evaluación nacional para la educación de adultos que favoreciera la retroalimentación y la calidez en la atención.

