

## Origen, incremento y mantenimiento de la exclusión de jóvenes en la educación media superior y estrategias para superarla

Autor: Manuel Ulloa Herrero

*Origin, Growth and Maintenance of the Exclusion of  
Youth in High School and Strategies to Overcome*

### Resumen

Se presenta un recorrido histórico por las etapas de la demanda y el crecimiento de la educación media superior en México, desde la década de 1950 hasta la Reforma Integral de la Educación Media Superior. Al mismo tiempo, se analizan estadísticas que revelan carencias en las políticas públicas para este nivel educativo.

**Palabras clave:** jóvenes, exclusión, educación media superior, reforma educativa, políticas públicas

### Abstract

We present a look over several historical periods of demand and grow of the high school in Mexico, from the 1950's until the recent Reform. At the same time, we analyze statistics to reveal lack within public politics in this education level.

**Keywords:** youth, exclusion, high school, education reform, public politics

### Análisis de la dinámica demográfica de la población de 15 a 19 años de edad

A mitad del siglo XX la población de 15 a 19 años de edad en nuestro país era de 2,632,191 jóvenes, 20 años después casi se había duplicado —5,054,391— y para 1980 la cifra era el triple: 7,656,539. En la [tabla 1](#) puede apreciarse la evolución demográfica del grupo de 15 a 19 años de edad —que constituyó la demanda social de referencia para la educación media superior (EMS)— entre 1950 y 2010, y se observa su paso por las dos etapas de la transición demográfica. La primera fase inició en el segundo tercio del siglo pasado y se caracterizó por altas tasas de natalidad y una marcada reducción en las de mortalidad causada por los procesos de urbanización e industrialización, la construcción de obras de saneamiento, la adopción de medidas sanitarias, el impulso a programas preventivos salud, la generalización en el uso de antibióticos, así como por el desarrollo de los sistemas de seguridad social para trabajadores basados en la solidaridad intergeneracional.

La segunda etapa se caracteriza por la disminución de las tasas promedio de crecimiento anual. Las tasas de mortalidad continuaron su

**Tabla 1.** Tasas intercensales de crecimiento promedio de la población de 15 a 19 años de edad entre 1950 y 2010

Censo	Población del grupo de edad con 15 a 19 años de edad	Crecimiento promedio anual por cada 100 personas del grupo etario
1950	2,632,191	
1960	3,535,265	2.994
1970	5,054,391	3.639
1980	7,656,539	4.240
1990	9,664,403	2.356
2000	9,992,135	0.334
2010	11,026,112	0.990

Fuente: Elaboración propia con base en los *Censos Generales de Población y Vivienda* de 1950 a 2010 (INEGI).

descenso en relación con la reducción de las tasas de natalidad, como efecto del cambio de la predominante política poblacionista por la de control de la fecundidad y la reproducción de los pobres, promovida e impulsada por políticos, empresarios y académicos de los países desarrollados y adoptadas por el gobierno federal a principios de la década de 1970. La dinámica vertical de la población se vio influida por los desplazamientos internos del campo a las ciudades y por los saldos negativos en los movimientos horizontales de población, debido a la emigración al exterior, principalmente hacia a Estados Unidos, que afectaron también a la población de este grupo de edad.

En el último renglón del cuadro destaca otro cambio en apariencia significativo. El incremento de las tasas de crecimiento promedio anual de este grupo de edad entre 2000 y 2010<sup>1</sup> refleja en realidad las subnumeraciones

de población en que incurrieron los eventos censales de 2000 y 2005. Dichas subnumeraciones tuvieron implicaciones en las proyecciones elaboradas por Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en el *Censo General de Población y Vivienda 2000* y el *Conteo de Población y Vivienda 2005*, a partir de los que se sobreestimaron las tasas de cobertura de los servicios escolares, lo que eclipsó las graves exclusiones del sistema escolar no sólo en la EMS, sino en todos los niveles educativos, que a la fecha no han sido corregidos.

### Oferta escolar de EMS

Las oportunidades de educación media para la población del grupo de edad de 15 a 19 años<sup>2</sup>

<sup>1</sup> No puede dejar de considerarse una probable disminución en las tasas de emigración causada por el endurecimiento de las polí-

ticas y medidas adoptadas contra los migrantes por el gobierno federal y varias entidades de Estados Unidos en los últimos años.

<sup>2</sup> Es el grupo etario que se utiliza como referente para establecer las comparaciones internacionales.

en 1950 eran el bachillerato universitario, la vocacional y la normal básica.<sup>3</sup> El requisito escolar de ingreso era haber cursado y obtenido el certificado de secundaria y, en el caso de los estudios de vocacional que se cursaban en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y en los institutos tecnológicos regionales, el correspondiente a la prevocacional.<sup>4</sup> En el ciclo escolar 1950-1951 la matrícula de las tres modalidades de este nivel de enseñanza sumaba 37,329 estudiantes, lo que representaba 1.4% la población de 15 a 19 años de edad. Cuatro lustros después, en el ciclo escolar 1970-1971, la matrícula era casi diez veces mayor y estaba integrada por 369,299 estudiantes. Sin embargo, el alto crecimiento de la población de este grupo etario durante dicho periodo redujo los resultados de este esfuerzo en relación con la demanda social a un incremento poco mayor a cinco veces —de 1.4 a 7.3%—.

### La Reforma Educativa en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez

La política educativa del gobierno de 1970-1976 se presentó como Reforma Educativa. La administración que le precedió intentó llevarla a cabo sin éxito. Pablo Latapí (1971: 169) explica:

El episodio inconcluso de ese intento fue frustrante para cualquiera que esté familiarizado con lo que implican las verdaderas reformas educativas, motivará necesariamente una seria

duda sobre la capacidad efectiva de la estructura educativa mexicana de auto reformarse dentro de las actuales pautas de poder, administración, financiamiento y valores de la Secretaría de Educación Pública (Latapí, 1971: 169).

#### La Reforma Educativa del sexenio de Luis Echeverría:

se presentó como una expresión que sirvió para designar, desde el principio hasta el fin, todas las acciones del ramo, lo mismo la creación de nuevas instituciones que la expedición de nuevas leyes; la renovación de los libros de texto, que la expansión del sistema escolar. Sin embargo, el régimen nunca definió con precisión los objetivos de la reforma educativa ni sus metas y programas. La reforma se presentó como un proceso permanente, orientado a promover la educación nacional y proyectar sobre las transformaciones indispensables de la sociedad mexicana (Meneses, 1991: 172).

Los antecedentes que explican la Reforma Educativa se encuentran en el movimiento estudiantil de 1968 y en las acciones del gobierno del presidente Díaz Ordaz y su secretario de gobernación, Luis Echeverría Álvarez, para sofocarlo. Debemos recordar que la madrugada del 30 de julio el ejército derribó con un bazukazo la puerta de la Escuela Nacional Preparatoria número 3, el 18 de septiembre ocupó la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el 2 de octubre masacró estudiantes en Tlatelolco, un delito de lesa humanidad que todos los órdenes e instancias del Estado mexicano han mantenido impune. La represión al movimiento estudiantil continuó durante el gobierno de Luis Echeverría con la matanza de estudiantes el 10 de junio de 1971, llevada a cabo por el grupo paramilitar “Halcones” organizado por el gobierno,

<sup>3</sup> La normal básica desaparece como tal en el ciclo escolar 1987-1988.

<sup>4</sup> En 1968 se agregaron a estas opciones los Centros de Estudios Tecnológicos con el propósito de ofrecer formación profesional del nivel medio superior de carácter terminal en el área industrial. Después de la represión al movimiento estudiantil de ese año, las escuelas prevocacionales dejaron de pertenecer al IPN y pasaron a depender de la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas Industriales y Comerciales (DGETIC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

que posteriormente promovió y encubrió a grupos de “porros” utilizados para ocasionar la salida de Pablo González Casanova de la rectoría de la UNAM en 1972.

Durante los dos últimos años del gobierno de Díaz Ordaz, pero principalmente durante la administración de Echeverría Álvarez, se impulsó un crecimiento acelerado de la educación media superior en el país en el marco de esa Reforma Educativa con la finalidad de ampliar las oportunidades de acceso,<sup>5</sup> pero también para que el gobierno federal asegurara el control de las instituciones de nueva creación y la disminución de la presencia de las universidades autónomas y del IPN en este nivel educativo (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2011). Según el primer director del Colegio de Bachilleres éste debería:

ir incorporando a su control y a sus sistemas, poco a poco, todas las escuelas de las universidades y del Politécnico y de instituciones particulares, a efecto de cumplimentar los acuerdos, fines y metas que hicieron surgir a esa institución. Esa institución manejará toda la educación media superior de todo el país (Pérez Rocha, citado en Meneses, 1991: 268).

Manuel Pérez Rocha (1976) estimaba que éstos no sólo eran deseos de un funcionario ocasional: habían sido establecidos en el proyecto original del Colegio de Bachilleres, elaborado por la SEP, y presentado después como producto de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). El proyecto afirmaba que

el ciclo de bachillerato no era considerado un fin en sí mismo, si no que había una tendencia a continuar hacia las licenciaturas, causada por la integración de la educación media a las universidades que “el hecho de que la educación media esté integrada a las universidades. Con la creación del Colegio de Bachilleres se buscaba —además de dar independencia y separar institucionalmente la educación media superior de la superior y regular el crecimiento de la UNAM, el IPN, la Universidad de Guadalajara y otras— “evitar problemas políticos y sociales; se detendría el crecimiento desmesurado de otras instituciones, [...] las universidades podrían ser más selectivas y se permitiría la participación directa de la iniciativa privada en la educación” (Pérez Rocha, citado en Meneses, 1991: 268 y 269).

Para evaluar esta política es indispensable recordar que los estudios que ofrecen estas instituciones son precisamente el origen de este nivel educativo. Con la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal de 1867 quedó establecido que la Escuela Nacional Preparatoria impartiría la instrucción correspondiente para poder ingresar a las Escuelas de Altos Estudios (INEE, 2011a). Se trataba inequívocamente de una preparación propedéutica que conducía a estudios de nivel superior. También se reconoce que el bachillerato tecnológico de formación propedéutica está asociado al proyecto de la Escuela Politécnica, cuya parte esencial estaba integrada por la Preparatoria Técnica, creada en 1931, que fue el antecedente de las escuelas que impartían instrucción especializada en altos estudios técnicos (INEE, 2011a).

A principios de la década de 1970 los planes de estudio del bachillerato universitario se distinguían por su tradición humanista, científica y crítica. Sobresalía el del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, creado el 26 de enero de 1971, por su diseño innovador.

<sup>5</sup> El impacto que tuvo en la educación secundaria el *Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México 1959-1970* (Comisión Nacional para Formular un Plan Destinado a Resolver el Problema de la Educación Primaria en el País, 1959), más conocido como “Plan de once años”, fue muy significativo porque multiplicó siete veces su matrícula, que pasó de atender a 157,248 alumnos en 1958 a 1,102,217 estudiantes en 1970.

También destacaba el bachillerato tecnológico, de carácter propedéutico, que impartían las escuelas vocacionales —ahora Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CE-CyT)— articuladas orgánicamente a la educación superior técnica que impartía el IPN.

El ingeniero Víctor Bravo Ahuja, en su gestión como secretario de Educación de 1970 a 1976, dio prioridad al desarrollo de la educación técnica en todos los niveles educativos. Esta disposición tuvo continuidad en la administración siguiente y puso énfasis en la educación de carácter terminal para el nivel medio superior con el establecimiento de centros de estudios técnicos, creados en 1968, a los que más tarde se sumaría el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), creado por decreto presidencial en 1978,<sup>6</sup> que empezó a recibir estudiantes en el ciclo escolar 1983-1984.

En lugar de favorecer la expansión de la EMS articulada con la educación superior y la investigación científica y humanística, la política del gobierno federal impulsó la creación y expansión de una oferta de EMS desvinculada de las instituciones que le daban sentido. Se fundaron 76 centros de estudios tecnológicos agropecuarios donde el egresado obtenía, además del grado de bachiller, el título de técnico. Se crearon seis centros de estudios en ciencias y tecnologías marinas de nivel medio superior. Se contaba también con 122 centros de estudios científicos y tecnológicos de nivel medio superior en los que el egresado obtenía un título de técnico en alguna especialidad industrial o comercial y el grado de bachiller (Meneses, 1991: 235 y 236). Las instituciones de edu-

cación superior y de investigación científica y humanística eran y siguen siendo las que realizan de manera integral las funciones de investigación, docencia, preservación y difusión de las ciencias y la cultura, en un espectro muy amplio de áreas del conocimiento y de las artes.

## La continuidad de la Reforma Educativa

En otro orden de importancia, se impulsó la creación o ampliación de instituciones federales y estatales que ofrecieran programas de estudio de bachillerato denominado *general*, con el objetivo de que los alumnos recibieran la preparación necesaria para cursar estudios superiores. Paradójicamente, la creación de estas instituciones se desarrolló al margen de una relación orgánica con las universidades a las que los alumnos habrían de incorporarse. Es el caso del Colegio de Bachilleres, creado en 1973 y posteriormente descentralizado a los estados. Los tres primeros planteles se ubicaron en la Ciudad de Chihuahua en septiembre de ese año e implicó la desaparición de la Escuela Preparatoria de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Esta política se impuso a contracorriente de las aspiraciones explícitas de los estudiantes y sus familias para ingresar a la EMS. Preferían en primer lugar los bachilleratos de la UNAM, después las universidades autónomas de los estados y luego las escuelas vocacionales del IPN —estas preferencias se mantienen a la fecha— y sólo en caso de no conseguirlo buscaban ingresar a otras instituciones con estudios propedéuticos que les permitieran acceder a las universidades públicas o a la educación superior técnica en el IPN para continuar y culminar sus estudios en el nivel de licenciatura, como era su aspiración original.

<sup>6</sup> En 1997 se hizo una reforma que permite a los estudiantes del Conalep tener una opción propedéutica. Sin embargo, la opacidad que caracteriza a la información educativa oficial no permite conocer las implicaciones y resultados de esta reforma.

Esta política estaba alineada con las impulsadas en esos años y en los posteriores por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que propugnaban por que el Estado ofreciera de manera única, generalizada y gratuita la educación básica y restringiera la oferta y el acceso a las instituciones públicas de EMS y Superior; dejando abierto al mercado —vía escuelas pri-

vadas o mediante el pago de colegiaturas en las instituciones públicas— el acceso de la población a estos niveles educativos. La adopción de estas medidas generó la enorme distancia que hoy nos separa de las naciones desarrolladas y aún de países con un nivel de desarrollo similar o menor al nuestro. El BM y el BID ofrecían a los gobiernos no sólo misiones, como en el caso de la OCDE (1997), sino también líneas de crédito para que pusieran en marcha estas políticas.

**Tabla 2.** Oferta de EMS por sostenimiento y modalidad de 1970-2010 y su relación con la dinámica demográfica de la población del grupo de 15 a 19 años de edad

Año	1970	1980	1990	2000	2010
<b>Bachillerato universitario y general</b>					
Federal		60,157	167,548	179,234	193,327
Estatal	27,031	136,950	397,943	677,421	1,305,401
Autónomo	111,469	372,613	364,444	415,818	468,037
Público	138,500	569,720	929,935	1,272,473	1,966,765
Privado	76,917	261,483	361,729	490,460	555,959
Suma	21,417	831,203	1,291,664	1,762,933	2,522,724
<b>Bachillerato tecnológico</b>					
Federal	64,078	226,541	389,688	613,689	807,433
Estatal			6,015	125,120	326,597
Autónomo			5,689	19,685	32,383
Público	64,078	226,541	401,392	758,494	1,166,413
Privado			25,570	72,815	122,336
Suma	64,078	226,541	429,962	831,309	1,288,749
Suma bachillerato	279,495	1,057,744	1,721,626	2,594,242	3,811,473

(continúa...)

(...continuación)

Año	1970	1980	1990	2000	2010
Educación profesional media					
Federal	9,399	32,473	200,389	71,843	56,163
Estatal	2,688	16,979	29,979	179,551	244,651
Autónomo	8,627	21,488	31,270	29,533	20,137
Público	20,714	70,940	260,713	280,927	320,951
Privado	13,147	51,451	118,181	80,614	55,104
Suma educación profesional media	33,861	122,391	378,894	361,541	376,055
Normal básica					
Federal	15,938	54,922			
Estatal	16,603	53,604			
Autónomo		1,468			
Público	32,541	109,994			
Privado	23,402	98,003			
Suma normal básica	55,943	207,997			
Matrícula total de EMS	369,299	1,388,132	2,100,520	2,955,783	4,187,528
Población de 15 a 19 años de edad	5,054,391	7,656,539	9,664,403	9,992,135	11,026,112
Relación porcentual entre matrícula y demanda social	7.31%	18.13%	21.73%	29.58%	37.98%
Población de 15 a 19 años sin lugar en la EMS	4,685,092	6,268,407	7,563,883	7,036,352	6,838,584
Sin lugar en instituciones públicas de EMS	4,798,558	6,679,344	8,072,363	7,680,241	7,571,983

Fuente: Elaboración propia con base en la *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional* (SEP-DGPP, 2002) y de los Censos Generales de Población y Vivienda de 1970 a 2010 (INEGI).

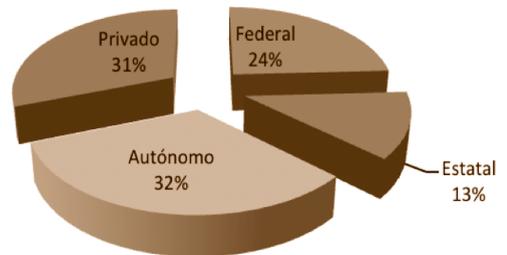
## Cambios por sostenimiento en la estructura de la matrícula 1970-2010<sup>7</sup>

En el ciclo escolar 1970-1971 el sostenimiento federal atendía a 89,415 alumnos, que representaban 24.2% de la matrícula de este nivel de enseñanza e incluía la modalidad de normal básica. Los gobiernos de los estados atendían a 46,322 estudiantes, lo que constituía 12.5% de la población escolar de la EMS. Las universidades autónomas, con 120,096 estudiantes, participaban con 32.2% y las instituciones de sostenimiento privado atendían a 113,466 alumnos, es decir 30.7% de la matrícula total. En el ciclo escolar 2010-2011 se distingue la participación del sostenimiento estatal con una matrícula de 1,876,649 estudiantes y una proporción en la EMS de 44.8%. Este incremento de 32.3 puntos porcentuales en relación con el ciclo escolar 1970-1971 se debe tanto a un crecimiento del propio sostenimiento, como a los procesos de descentralización de instituciones federales creadas a partir de los años setentas, como los Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) en la modalidad de bachillerato tecnológico, los Colegios de Bachilleres en la de bachillerato general y el Conalep en la de educación profesional media.

Debido a esos procesos de descentralización, el gobierno federal terminó atendiendo a uno de cada cuatro alumnos de este nivel educativo —25.2%—, es decir, una población escolar de 1,056,923 estudiantes y una participación mayor en un punto porcentual a la que había tenido en 1970 —24.2%—. Las universidades autónomas, con una participación de

12.4% y una matrícula de 520,557 alumnos, perdieron 19.8 puntos porcentuales en su participación en la EMS y las instituciones privadas, que atienden a 733,399 estudiantes, también disminuyeron su participación a 17.5%, lo que significó 13.2 puntos porcentuales menos que en el ciclo escolar 1970-1971.

Figura 1. Participación por sostenimiento en la matrícula de EMS en 1970



Fuente: Elaboración propia.

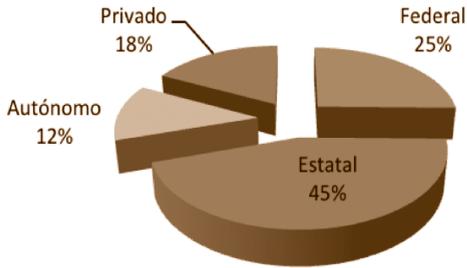
## Cambios por modalidad

Puede apreciarse que el bachillerato universitario y general atendía a 215,417 alumnos y constituía 58.3% de la matrícula total de la EMS en el ciclo escolar 1970-1971. El bachillerato tecnológico, con una participación de 17.4%, contaba con una población escolar de 64,078 estudiantes, mientras que la matrícula de la educación profesional media era de 33,861 alumnos que representaban 9.2% del total, y la normal básica con 55,943 estudiantes, participaba con 15.1% de la población escolar de la EMS. En el ciclo escolar 1984-1985 la información de la modalidad de bachillerato general se subdividió en cuatro tipos: general, por cooperación, Colegio de Bachilleres y pedagógico, a los que se agregó el de arte en el ciclo escolar 1988-1989 y el de telebachillerato en 1994-1995. El bachillerato de tipo pedagógico, establecido como antecedente para

<sup>7</sup> La información correspondiente a años intermedios que no aparece en la tabla 2 puede consultarse en la *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional* (SEP-DGPP, 2002), en: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm>.

ingresar a los estudios de nivel licenciatura en las escuelas normales, desapareció en el ciclo escolar 1999-2000.

**Figura 2.** Participación por sostenimiento en la matrícula de EMS en 2010



Fuente: Elaboración propia.

Para el ciclo escolar 2010-2011 la composición de la matrícula se había modificado: el bachillerato tecnológico atendía a 1,288,749 alumnos y había aumentado su participación de 17.4% a 30.8%; la educación profesional media, con una población escolar de 376,055, había mantenido una participación de 9%, semejante a la que había registrado en 1970-1971. El bachillerato general aumentó marginalmente su participación en 1.9 puntos porcentuales para alcanzar una participación de 60.2% atendiendo a 2,522,724 alumnos al final del periodo considerado. Es importante destacar que las dos modalidades de educación técnica de este nivel educativo aumentaron su participación de 28.6% a 39.8% en ese periodo debido fundamentalmente al crecimiento de la oferta del bachillerato tecnológico.

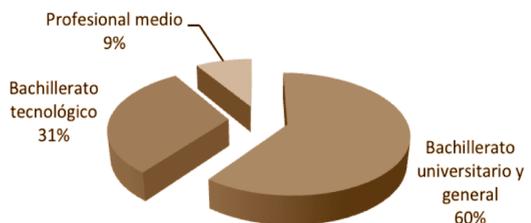
## Cambios por sostenimiento según la modalidad

### SOSTENIMIENTO FEDERAL

El gobierno federal promovió una rápida expansión de la matrícula de EMS en los años si-

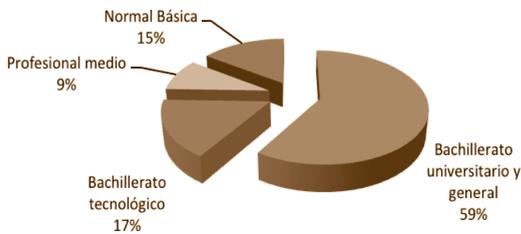
guientes y privilegió las modalidades técnicas sobre las de bachillerato universitario y general. Las modalidades técnicas aumentaron su matrícula 3.5 veces entre 1970 y 1980, y de manera particular la de carácter terminal que se incrementó 21.3 veces entre 1970 y 1990, mientras que su oferta de bachillerato tecnológico creció 6.1 veces. Para el ciclo escolar 2010-2011 la matrícula de esta última modalidad había crecido 12.6 veces respecto de la de 1970, mientras que la de educación profesional media se había reducido seis veces debido a la descentralización del Conalep a los estados en el ciclo escolar 1999-2000. El gobierno federal inició su participación en la modalidad de bachillerato general en el ciclo escolar 1974 con atención a 13,000 alumnos en cinco planteles del Colegio de Bachilleres del área metropolitana de la ciudad de México y con 1,500 en tres planteles de la ciudad de Chihuahua. En 1976 eran seis los planteles del área metropolitana con una inscripción de 45,000 y de 5,000 en el Colegio de Chihuahua (Meneses, 1991: 269). La matrícula de este sostenimiento aumentó 4.1 veces entre 1974 y 1980, 11.6 veces en 1990 y 13.3 veces en 2010, lo que resultó mayor al incremento de 4.8 veces de las universidades autónomas y al de las instituciones privadas, que creció 7.2 veces.

**Figura 3.** Participación por modalidad en la EMS en 2010



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Participación por modalidad en la EMS en 1970



Fuente: Elaboración propia.

### SOSTENIMIENTO DE LOS ESTADOS

Quienes más incrementaron su participación en la matrícula de EMS fueron los gobiernos de los estados: de 12.5% en el ciclo 1970-1971 pasaron a 44.8% en el ciclo escolar 2010-2011. La matrícula de bachillerato general de este sostenimiento aumentó 48.3 veces. Contribuyó a esto la descentralización del Colegio de Bachilleres a principio del ciclo escolar 1984-1985, con una matrícula de 4,137 alumnos, que en 1990 había aumentado 42.7 veces y 146.6 veces en 2010. El sostenimiento estatal comenzó a ofrecer la modalidad de bachillerato general por medio del telebachillerato, cuyo registro estadístico de matrícula inició en el ciclo escolar 1994-1995 en que atendió a 23,719 alumnos. Su matrícula aumentó 3.2 veces en 2000 y 7.3 veces en 2010 cuando sirvió a 173,988 estudiantes. Por otra parte, las entidades federativas también empezaron a ofrecer la modalidad de bachillerato tecnológico a 4,792 alumnos a partir del ciclo escolar 1988-1989. Para ampliar la oferta de esta modalidad, varios de los estados establecieron convenios de coordinación con el gobierno federal para la creación de los CECyT que, en el caso de San Luis Potosí, estuvieron asociados al cierre de las escue-

las preparatorias de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. En 2010 el número de alumnos atendidos por los gobiernos de los estados de esta modalidad había aumentado 68.2 veces entre el ciclo escolar 1988-1989 y 2010-2011. El mayor ritmo de crecimiento de este sostenimiento se registró en la modalidad de educación profesional técnica que aumentó 91 veces entre 1970 y 2010. En esta expansión fue determinante la descentralización del Conalep.

### SOSTENIMIENTO AUTÓNOMO

El sostenimiento de las universidades autónomas atendía a 111,469 alumnos del bachillerato universitario en el ciclo escolar 1970-1971. Entre 1970 y 1990 la matrícula de estas instituciones creció 3.3 veces, en tanto que en 2010 atendieron a 468,037 alumnos, 4.8 veces más que en 1970. En esta modalidad el sostenimiento autónomo atendió de manera efímera a 10,204 alumnos en el ciclo escolar 1987-1988 con el plan de estudios del Colegio de Bachilleres. Al siguiente ciclo escolar su matrícula se había reducido a 9,972 y a 840 estudiantes en el ciclo escolar 1989-1990, última ocasión en que se ofreció este plan de estudios. Por otra parte, este sostenimiento comenzó a atender también la modalidad de bachillerato tecnológico en el ciclo escolar 1988-1989 con una matrícula de 8,282 alumnos, que se redujo a 5,689 estudiantes para el ciclo escolar 1990-1991. En el ciclo escolar 2010-2011 la matrícula de esta modalidad de sostenimiento autónomo había aumentado veces 3.9 veces con relación a la de 1988 y atendía a 32,385 estudiantes. Como puede comprobarse en la tabla 2, las instituciones autónomas atendían a 8,627 estudiantes de la modalidad de educación profesional media en carreras de nivel medio superior en el ciclo escolar 1970-1971. Entre ese ciclo escolar y el de 1991-1992 su matrícula se incrementó 4.4

veces y atendió a 38,175 alumnos, pero después de ese ciclo escolar su población escolar decreció: se redujo 22.6% hasta 2000 y 47.3% en total para 2010 cuando atendió a una población escolar de 20,137 estudiantes, sólo 2.3 veces mayor a la de 1970.

#### **SOSTENIMIENTO PRIVADO**

Las instituciones privadas atendían a 76,900 alumnos de bachillerato universitario y general en el ciclo escolar 1970-1971, a 13,200 en la modalidad de educación profesional media y a 23,402 de normal básica, que en conjunto representaban 30.7% de la matrícula total de este nivel educativo. Entre ese ciclo escolar y en el de 1990-1991 la población atendida por este sostenimiento en el bachillerato universitario y general aumentó 4.7 veces en 1970-1971 y 7.2 veces en 2010-2011. En el ciclo escolar 1987-1988 las instituciones de este sostenimiento comenzaron a impartir el plan de estudios del Colegio de Bachilleres a 10,632 alumnos, cuya matrícula se vio reducida a 3,243 en el ciclo escolar 1990-1991 y en ciclo escolar 2010-2011 atendía a 15,242 estudiantes, 1.4 veces más que en 1987. Este sostenimiento comenzó a ofrecer la modalidad de bachillerato tecnológico en el ciclo escolar 1988-1989 con una matrícula de 8,282 estudiantes, que aumentó 3.4 veces en el ciclo escolar 1990-1991 y a 14.8 veces en el ciclo escolar 2010-2011. Entre los ciclos escolares 1990-1991 y 2000-2001 la matrícula de las modalidades de bachillerato de este sostenimiento aumentaron 44.3% y entre ese último ciclo escolar y 2010-2011, 20.4%. En cuanto a los cambios de la modalidad de educación profesional media, el sostenimiento privado atendía a 13,147 estudiantes en el ciclo escolar 1970-1971, que aumentó en 9 veces en el ciclo escolar 1990-1991 para atender a 118,181 estudian-

tes. Sin embargo, a partir del ciclo escolar 1993-1994 su matrícula comenzó a declinar y en el ciclo escolar 2010-2011 sólo atendía a 55,104 alumnos, 4.2 veces más que el ciclo escolar 1970-1971.

#### **Cambios en la estructura de la matrícula de cada modalidad según su sostenimiento**

##### **BACHILLERATO UNIVERSITARIO Y GENERAL**

En la [tabla 2](#) distinguimos la estructura de la matrícula de cada modalidad según su sostenimiento. Se aprecia que en ciclo escolar 1970-1971 las universidades autónomas atendían a 111,469 alumnos del bachillerato universitario y constituían 51.7% de la matrícula de esa modalidad. Los gobiernos de los estados se ocupaban de 12.5% con 27,031 estudiantes de bachillerato general, en tanto que las instituciones privadas, que participaban con 35.7% de la matrícula, atendían a 76,917 alumnos. Cabe recordar que el gobierno federal inició su participación en el sostenimiento de esta modalidad a partir el ciclo escolar 1977-1978.

Para el ciclo escolar 2010-2011 las universidades autónomas atendían a 468,037 alumnos en el bachillerato universitario, que constituían 18.6% de la matrícula de esa modalidad, lo que significó una disminución de 33.1 puntos porcentuales respecto de su participación en el ciclo escolar 1970-1971, de 51.7%. Por el contrario, los gobiernos federal y de los estados aumentaron su participación de 12.5% a 59.4% —1,498,728 alumnos—, debido a que multiplicaron más de 48 veces la población escolar que atendían en 1970-1971. Las instituciones privadas atendieron a 22% de la matrícula de esta modalidad —555,959 alumnos—, lo que significó una reducción de 13.7 puntos porcentuales en relación a la que tenían a principios de los años setentas.

### BACHILLERATO TECNOLÓGICO (VOCACIONAL)

En el ciclo escolar 1970-1971 la matrícula de vocacional que impartían el IPN y los institutos tecnológicos regionales era de 64,078 estudiantes, todos de sostenimiento federal. En el ciclo escolar 2010-2011 los gobiernos federal y de los estados atendieron a una matrícula de 1,134,030 estudiantes, 88% de la población escolar de esta modalidad, en tanto que los sostenimientos autónomo y particular participaron con 2.5% y 9.5% de la misma y atendieron a una población escolar de 32,383 y 555,950 alumnos, respectivamente.

### EDUCACIÓN PROFESIONAL MEDIA

En el ciclo escolar 1970-1971 la educación profesional media contaba con 33,861 estudiantes, de los cuales 9,399 —27.8%— eran de sostenimiento federal; 2,688 —7.9%— de sostenimiento estatal; 8,627 —25.5%— de sostenimiento autónomo, integrado por estudiantes de carreras de nivel medio superior que impartían las universidades, como enfermería y trabajo social, y el sostenimiento privado atendía a 13,174 estudiantes —38.8%— que representaban el 38.8% de la matrícula de esta modalidad. El 27 de diciembre de 1978 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) (Presidencia de la República, 1978) que empezó a recibir estudiantes en siete planteles, cinco de ellos ubicados en el área metropolitana de la ciudad de México en el ciclo escolar 1979-1980. Más adelante, mediante la reforma educativa Plan 1997 se integró el bachillerato opcional para el ingreso a educación superior. Para el ciclo escolar 1999-2000 esta institución se descentralizó a las entidades y en 2003 las asignaturas de bachillerato dejaron de ser optativas y las carreras antes denominadas “profesional técnico” pasaron a ser “profesional técnico-bachiller”.

En el ciclo escolar 2010-2011 la modalidad de educación profesional media fue atendida por los gobiernos federal y de los estados en

80%, con una población escolar de 300,814 estudiantes, es decir, una participación 35.7 puntos porcentuales mayor de la que tenían en el ciclo escolar 1970-1971. Los sostenimientos autónomo y privado participaron con 5.4% y 14.6% y atendieron respectivamente una matrícula de 20,137 y 55,104 estudiantes, lo que significó una disminución de 20.1 y 24.2 puntos porcentuales en su participación en esta modalidad.

## Los impactos de esas políticas

### LA MAYORÍA DE LOS JÓVENES SIN OPORTUNIDAD DE ACCEDER A LA EMS

La consecuencia más grave de estas políticas ha sido la falta de oportunidades de ingreso a la EMS para la mayoría de nuestros jóvenes. Sin bien a partir de 1990 hubo una disminución en términos absolutos de los jóvenes excluidos de la EMS debido a la reducción en el ritmo de crecimiento promedio anual de la población de este grupo etario, la mayoría de los jóvenes —62%— siguen excluidos de la posibilidad de ingresar a este nivel de enseñanza. Esta situación se compara de manera desfavorable para México en el contexto internacional (Ulloa, 2012: 73 y 74).

Entre 1990 y 2000 la exclusión disminuyó en un promedio anual de 52,753 jóvenes y entre ese último año y 2010 se redujo a un promedio anual de 19,777 jóvenes. Sin embargo, sólo 39,212 y 10,826 jóvenes se beneficiaron en cada década. La diferencia de éstas con los promedios totales significa una mayor mercantilización de las nuevas oportunidades educativas para ingresar a la EMS durante las administraciones federales del Partido Acción Nacional: de cada cuatro nuevos lugares creados entre 1990 y 2000, tres fueron públicos y uno privado, mientras que entre ese último año y 2010 casi uno de cada dos nuevos lugares fue privado.

## LA DESARTICULACIÓN Y DISCORDANCIA DE LA EMS

Estas políticas han impactado de manera negativa a las opciones de EMS que ofrecen tanto el gobierno federal como las entidades de la federación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) expresa:

Del análisis anterior se desprende que aunque las categorías y opciones educativas en las entidades son muy semejantes a las ofrecidas por el gobierno federal, sus marcos normativos, curriculares, administrativos y presupuestales son muy diversos y, en general, no son compatibles con las opciones federales. En particular, la pluralidad de programas de estudio vigentes y la falta de coordinación entre las distintas opciones constituyen obstáculos para que los alumnos puedan transitar de una opción educativa a otra.

En suma, las opciones educativas de la EMS constituyen una estructura desarticulada y discordante. En primer lugar, las áreas que dan orden a las opciones centralizadas del gobierno federal no se reproducen en el resto del país. Las opciones educativas en los estados parecen semejantes a las que coordina el gobierno federal, pero carecen de vínculos y comunicación con estas y entre ellas mismas (INEE, 2011a: 34 y 35).

A este respecto, Miguel Székely Pardo, entonces subsecretario de educación media superior, afirmaba: “Entre los abundantes indicadores, destaca que se contaba con más de 200 planes de estudios distintos y prácticamente inconexos; paradójicamente, no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas” (Székely, 2009).

## EL IMPULSO FALLIDO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA TERMINAL

Un tercer impacto fue el cambio de la composición en la oferta educativa: del predominio del bachillerato universitario a los institu-

tos tecnológicos regionales, que no ofrecen continuidad de los estudios propedéuticos generales en instituciones de educación superior vinculadas. Ante la insuficiencia de oferta pública para ingresar a la EMS se intentó “legitimar” la demanda por medio de concursos de selección que excluyen a los jóvenes provenientes de las modalidades de educación básica más empobrecida del ingreso a las primeras opciones de su preferencia. Con este mecanismo se procura reorientar a las opciones e instituciones impulsadas por las políticas oficiales y en particular aquellas que tienen un carácter terminal. También por las restricciones presupuestales aplicadas a las universidades autónomas públicas y al IPN se indujo temporalmente a los aspirantes a la EMS a sostener e incluso incrementar artificialmente la matrícula de esta última modalidad. Su drástica disminución en los sostenimientos federal, autónomo y particular en los últimos 20 años constituye una demostración fehaciente de su fracaso en el largo plazo.

## LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EMS

Un cuarto impacto de estas políticas, derivado también de la insuficiencia de la oferta pública en este nivel educativo, ha sido la mercantilización de la EMS que se ha traducido en el crecimiento, en términos absolutos, de la oferta de las instituciones privadas que han contado con la complicidad, o al menos la connivencia, de las autoridades federales y estatales para la incorporación y reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) cuando no cumplen —salvo honrosas excepciones— con los requerimientos en materia de preparación de personal docente, servicios, infraestructura, mobiliario, equipamiento, recursos y materiales didácticos. La explicación de esta connivencia y complicidad entre las autoridades federales y estatales

les y los propietarios y directivos de las instituciones privadas surge de la omisión de los gobiernos federal y de los estados para ofrecer a los jóvenes suficientes oportunidades públicas de calidad para ingresar a la EMS. De esta manera, la oferta de las instituciones privadas funciona como válvula de escape para “atender” la presión de las aspiraciones de acceso y las expectativas de movilidad social de los estudiantes y de sus familias, cuando éstas cuentan con recursos para resolver alternativamente esas necesidades a través del mercado. La calidad de la oferta de las instituciones de este sostenimiento es, por lo general, menor al de las instituciones públicas —que tampoco es la óptima—, y al no cumplir los requisitos normativos a que están obligados para su incorporación y operación incurren, en aras del lucro, en un fraude académico y económico tolerado y encubierto por las autoridades educativas federales y estatales, que han llevado a la opinión pública general y especializada a calificar a dichas instituciones como “patito”.

Este proceso de mercantilización de la EMS se ha visto favorecido en los últimos años por la transferencia de recursos públicos al sector privado. Destaca el otorgamiento de recursos públicos para becas totales o parciales para el pago de colegiaturas en escuelas privadas. Los planteles de este sostenimiento se encargan de promover las becas entre quienes no fueron asignados a las instituciones públicas de su preferencia en los exámenes para ingresar a las instituciones de EMS. Otro proceso que ha concurrido en la mercantilización de la educación ha sido la privatización de las funciones de evaluación, capacitación y certificación que el Estado ha cedido a empresas privadas que obtienen cuantiosas ganancias con la aplicación de exámenes, evaluaciones y certificaciones, así como con la impartición de cursos que promueven asociados

a las mismas. La transferencia más reciente y amplia de recursos públicos al proceso de mercantilización de la educación consiste en la deducibilidad de colegiaturas, que de manera unilateral decretó el titular del Poder Ejecutivo Federal el 14 de febrero de 2011, lo que implicará una disminución estimada entre 13,000 y 15,000 millones de pesos de recursos fiscales que el gobierno federal recaudará para atender las necesidades sociales y económicas de toda la población y que destinará al sector que atiende sus necesidades de educación básica y media superior a través del mercado. Esta medida, decidida al margen del Congreso de la Unión, tendrá un impacto significativo en la disminución del gasto social en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2012.<sup>8</sup>

### Las principales causas de la exclusión

Además de la insuficiencia de oportunidades, puede comprobarse que una parte significativa de las exclusiones se debe a la ineficiencia e ineficacia de la educación básica. Con la información del *Censo General de Población y Vivienda 2010* puede verificarse que sólo 771,951 jóvenes, 34.1% de los 2,264,338 que tenían 15 años de edad, habían aprobado el tercer grado de educación secundaria o algún grado posterior en la educación posbásica. De ellos, sólo 641,480 —28.3% del grupo de edad— seguían asistiendo a la educación posbásica, mientras que 129,651 que contaban con los antecedentes escolares para cursarla

<sup>8</sup> Para tener una apreciación de lo que significará este impacto es conveniente recordar que los recursos adicionales al Proyecto de Presupuesto que presentó el titular del Poder Ejecutivo Federal para el ramo 11 Secretaría de Educación Pública que asignó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al aprobar el PEF para el ejercicio fiscal de 2011 fueron 10,949.5 millones de pesos (SHCP, 2010: 10).

—5.7%— no asistían a la escuela. De manera simultánea, 14.9% de jóvenes de esa edad —338,424— no habían iniciado ni concluido su educación básica y se encontraban fuera de la escuela, de esta manera, se suman a la enorme deuda social en educación que el Estado mexicano tiene con la población del grupo de jóvenes y adultos de 15 años y más sin educación básica terminada (Ulloa, 2012: 56-59). En cambio, el grupo más amplio de la población de 15 años, constituido por 50.4% de jóvenes de esa edad —1,140,297— continuaba asistiendo a la escuela, pero se cursaba todavía la educación secundaria o la primaria: 857,218 con extraedad leve y 283,079 con extraedad grave.<sup>9</sup> Por último, el censo da testimonio de un grupo integrado por 14,486 jóvenes de esa edad —0.6%— de quienes el *Censo General de Población y Vivienda 2010* no pudo especificar el último grado aprobado o su condición de asistencia a la escuela.

En congruencia con lo anterior, el INEE estima que sólo 45.1% de la generación que inició la primaria en el ciclo escolar 1998-1999 terminó su educación secundaria en el ciclo escolar 2006-2007, que es el plazo normativo de nueve ciclos escolares para cursarla. A 16.9% más le tomó diez años concluirlo y 3.5% pudo lograrlo en 11 al final del ciclo escolar 2008-2009 (INEE, 2010). Esto implica que sólo dos de tres estudiantes de esta cohorte lograron terminar la educación básica en el plazo comprendido entre nueve y 11 ciclos escolares, con una eficiencia terminal que resulta 30 puntos menor a las cifras oficiales. El análisis de esta cohorte asociada a la población de 15 años de edad que cursaba la educación básica con extraedad leve o grave en 2010 permite explicar por qué no todos los

jóvenes de 15 años de edad habían concluido con oportunidad sus estudios de secundaria, así como la causa por la que los jóvenes se siguen incorporando a la EMS en ciclos escolares posteriores con una edad mayor. Este panorama demuestra la grave ineficiencia que padece el sistema escolar para garantizar el acceso, la permanencia y la promoción oportuna según la edad a la población que debía haber terminado su educación básica.

Más grave resulta la falta de eficacia para que los estudiantes logren los aprendizajes de los contenidos que establecen los planes y programas de estudio oficiales, fundamentalmente aquellos significativos para su vida. Los resultados de las pruebas Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) y del Programme for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) que aplica el INEE muestran:

que 72% de los estudiantes de tercero de secundaria [respecto de los aprendizajes de español] no reconocen el propósito de los reportajes ni el tema central de los cuentos, ni logran interpretar el sentido irónico expresado en una crónica o identificar la secuencia argumentativa de un texto científico.

Con respecto a matemáticas, 79% de los alumnos no resuelve problemas que implican usar la jerarquía de operaciones, no modelan situaciones mediante una función lineal o cuadrática ni situaciones que implican sistemas de ecuaciones con dos incógnitas. No resuelven ecuaciones de segundo grado ni problemas que implican el cálculo del perímetro del círculo o que implican el uso de medidas de tendencia central (SEP *et al.*, 2012: 12).

Si asociamos a esto que 14.9% de quienes debían haber terminado su educación básica ya no están en la escuela, podemos concluir que menos de uno de cada cuatro en español

<sup>9</sup> El INEE considera “con extraedad leve” a la población escolar de un año más de edad al que le corresponde para cursar al grado según la edad normativa. La población con dos años o más es considerada “con extraedad grave”.

—24%— y menos de uno de cada cinco en matemáticas —18%— cuenta con el mínimo de conocimientos necesario para seguir estudiando en niveles superiores o para que puedan insertarse en condiciones favorables en el cada vez más reducido mercado laboral.

Otra conclusión importante de los resultados de las pruebas anteriores y de la prueba estandarizada Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), que aplica la SEP de manera censal a los alumnos de los tres grados de secundaria, es que no muestran que el logro escolar haya mejorado en los años recientes (SEP *et al.*, 2012: 13). El INEE da testimonio de otras exclusiones de la EMS cuando refiere, con base en la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2011), que: a) sólo 49 de cada 100 jóvenes entre 15 y 17 años hablantes de alguna lengua indígena tienen el antecedente escolar para cursar la EMS, mientras que entre los jóvenes monolingües de español la cifra se eleva a 72%; b) que de cada 100 jóvenes de ese mismo grupo de edad que habitan en áreas rurales, 57 han completado la secundaria, pero esta cifra

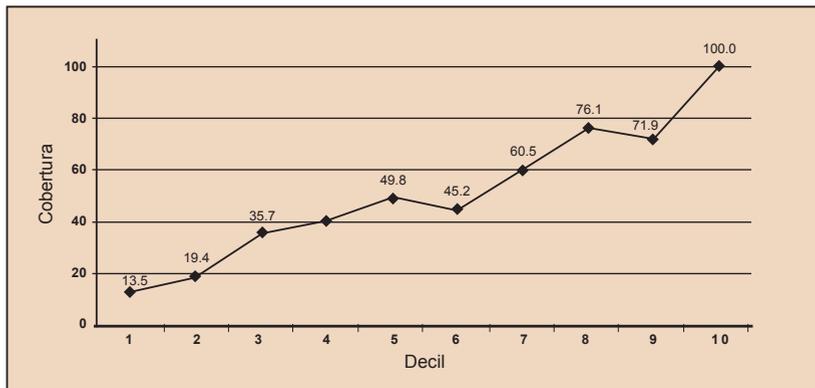
se eleva a 77 de cada 100 jóvenes urbanos, y c) que en los hogares cuyos jefes no tienen escolaridad alguna, 47% de los jóvenes ha finalizado la educación básica, pero ese porcentaje aumenta a 86% cuando se trata de hogares cuyos jefes cuentan con estudios de educación superior.

Otro aspecto que muestra la falta de equidad en las oportunidades de acceso a la EMS es la distribución territorial de la oferta y la situación de vulnerabilidad en que se encuentran muchas comunidades y familias:

la asistencia de los jóvenes de 15 a 17 años aumenta con el tamaño de la localidad de residencia o cuando la vulnerabilidad de la población disminuye. De cada 100 jóvenes en edades típicas residentes en localidades rurales, 36% asisten a la EMS; para quienes habitan en localidades semiurbanas o urbanas este porcentaje aumenta a 52 y 60, respectivamente. Los hablantes de alguna lengua indígena asisten proporcionalmente menos (29%) que los que sólo hablan español (54%) (INEE, 2011b: 59).

La causa fundamental de estas exclusiones está relacionada con el crecimiento insuficien-

Gráfica 1. Tasa de asistencia de EMS de la población de 16 a 18 años por decil de ingreso



Fuente: Scott, J. (2002). *Mexico Expenditure Review*. México: Banco Mundial.

te de la economía y del empleo desde que fue impuesto el llamado “modelo económico neoliberal” al inicio de la década de 1980, que ha acentuado la desigualdad en la distribución del ingreso y ha incrementado la pobreza, como ha documentado Julio Boltvinik con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) (Evalúa DF, 2011) y que reconoce también —con una metodología discutible— el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El documento “La estructura de la matrícula en la EMS”, en el ciclo escolar 2008-2009, integrado por la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP en enero de 2008, confirma lo anterior:

Como se ilustra en la gráfica siguiente, en México, los grupos de ingresos altos tienen tasas de asistencia a la EMS de casi 100%, similares a las de los países desarrollados; en cambio, entre los deciles de más bajos ingresos, en 2002 sólo una pequeña fracción, poco más de 10% de los jóvenes accede a los servicios de EMS, y éstos pueden llegar a ser de muy baja calidad. Las diferencias en la calidad de las escuelas son un obstáculo que debe atenderse para que existan condiciones que permitan a todas las escuelas y subsistemas avanzar en una misma dirección (SEMS, 2008).

La política educativa de los gobiernos federal y estatales en la EMS, y en general en todos los niveles educativos, ha acentuado la falta de equidad de origen con exclusión de la población que reside en localidades, barrios y colonias de muy alta y alta marginación y para los grupos más vulnerados por las políticas económicas y sociales de dichos gobiernos. El INEE, con información más reciente de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010* (INEGI, 2011) confirma esta tendencia por quintiles de ingreso:

Las brechas educativas entre los jóvenes también están asociadas con el ingreso, la pobreza

del hogar y la participación laboral intensiva. Así, mientras que poco más de la mitad de los jóvenes de 15 a 17 años que habitan en hogares del quintil más pobre completó la secundaria, en el segundo quintil lo hizo el 68% y en el más rico, 84% (INEE, 2011b: 56).

## Las tasas de desescolarización y aprobación

Otra obstáculo para la universalización de la EMS es su incapacidad para retener y promover oportunamente a los jóvenes que logran acceder a ella. La desescolarización tiene dos componentes: uno intracurricular, que se refiere a los alumnos que dejan de asistir entre el inicio y el fin de un ciclo escolar, y otro intercurricular, que corresponde a los estudiantes que habiendo concluido un ciclo escolar no se inscriben en el siguiente para continuar o repetir sus estudios. En el último ciclo escolar del que tenemos información, 2009-2010, el INEE registra una desescolarización intracurricular a fin del ciclo de 346,104 alumnos con un índice de 8.5% respecto de la matrícula inicial, en tanto que la intercurricular afectó a 259,463 estudiantes con un índice de 6.4%. Al diferenciar la desescolarización de ambos componentes por modalidad, se advierte que la desescolarización intracurricular del bachillerato universitario y general fue de 7.6%, en tanto que las de bachillerato tecnológico y profesional medio fueron mayores: 9.2% y 12.3%, respectivamente. La desescolarización intercurricular presentó el mismo comportamiento con tasas de desescolarización de 5.8%, 6.4% y 10.9%, respectivamente. El caso más grave tiene lugar en la modalidad de educación profesional media en la que la desescolarización de ambos componentes significó la salida de uno de cada cuatro alumnos.

La mayor parte de la desescolarización se concentra en el primer grado de la EMS: 63.1% en la modalidad de bachillerato universitario y general, 62.9% en la de bachillerato tecnológico y 65% en la de profesional medio, mientras que para los siguientes grados es notablemente menor. La desescolarización para la EMS en su conjunto afecta a 12.7% de los alumnos de primero, 7% a los de segundo, 3.5% a los de tercero y 2.9% a los de cuarto. Las tasas de aprobación tienen un comportamiento inverso al de las tasas de desescolarización: 79% en el primer grado, 83.3% para segundo y 91.2% para tercero. En la **tabla 3**, elaborada por el INEE (2011b: 66), se presentan las tasas de aprobación para la EMS en su conjunto y para cada una de sus modalidades educativas.

## Eficiencia terminal en la EMS de la generación 2007-2010

De cada 100 estudiantes que ingresaron a la EMS en el ciclo escolar 2007-2008, sólo 56 terminaron el tercer grado en el tiempo normativo para cursarlos, es decir que 706,862 no lo consiguieron debido a su desescolarización o por haber repetido uno o más grados escolares. La **tabla 4**, elaborada con información de fuentes diversas muestra la trayectoria escolar de esa generación e identifica los momentos y las causas, que contribuyeron a ese bajo resultado. Destaca que la eficiencia terminal es 4.8 puntos porcentuales menor a la que registra el dato oficial de 61% en Principales Cifras de los Servicios Escolarizados

**Tabla 3.** Tasa de aprobación en ems después del periodo de regularización por modelo educativo y grado escolar (2009-2010)

EMS	Total <sup>a</sup>	1ro.	2do.	3ro.
Matrícula final	3,708,605	1,503,661	1,205,679	995,103
Aprobados	3,108,957	1,187,448	1,004,835	907,810
Tasa nacional %	83.8	79.0	83.3	91.2
Según modelo educativo				
Bachillerato general %	83.9	79.9	83.1	90.8
Bachillerato tecnológico %	83.7	78.0	82.5	93.3
Profesional técnico %	83.5	75.9	88.2	87.4

<sup>a</sup> La tasa de aprobación total incluye cifras de 4to. y 5to.

Fuente: INEE (2011b: 66) con base en las Estadísticas por Niveles Educativos Fin 2009-2010 e Inicio 2010-2011 del Cuestionario 911 (SEP-UPEPE, s/f).

2009-2010 (SEP-UPEPE, s/f: 97). Incluso, es 2.1 puntos porcentuales menor a la que el *Programa sectorial de educación 2007-2012* (SEP, 2007) presenta para 2006 con 58.3% y se encuentra más distante aún de la meta comprometida por dicho programa para 2012, fijada en 65.7% y que, como es previsible debido a esta involución, no va a cumplirse (SEP, 2007: 15). La **tabla 5** complementa la anterior y distingue la trayectoria escolar de los alumnos, según la modalidad de la EMS en la que se inscribieron. Al igual que para el conjunto de la EMS, la eficiencia terminal de la modalidad de educación profesional media es 5.7 puntos porcentuales menor a la cifra oficial de 50.5% (SEP, 2010: 112) y la eficien-

cia terminal conjunta de las modalidades de bachillerato general y técnico es también menor, en 4.6 puntos porcentuales, respecto de la cifra oficial de 62.2% (SEP, 2010: 128) reportada por la misma fuente, mientras que con base en las trayectorias escolares de la información oficial con la que se elaboró la **tabla 5** resulta sólo de 57.6%.

### La Reforma Integral de la Educación Media Superior

Para revertir la desarticulación y discordancia que generó el propio gobierno federal a partir de los años setentas con sus políticas y acciones en este nivel educativo, la SEP se

**Tabla 4.** Seguimiento de las generaciones 2007-2008 a 2009-2010 de las EMS y estimación de su eficiencia terminal

Ciclo escolar	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Grado escolar	1ro.	2do.	3ro.
Educación media superior			
Matrícula inicial	1,615,092	1,252,034	1,031,426
Matrícula final			995,103
Desescolarización			36,323
Tasa de desescolarización %			3.5
Reprobación			86,873
Tasa de reprobación %			8.7
Desescolarización y reprobación combinadas			343,804
Eficiencia Terminal			908,230
Índice de eficiencia terminal			56.2

Fuente: Elaboración propia con base en Principales Cifras de los Servicios Escolarizados 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010 (SEP-UPEPE, s/f), y tasas de aprobación y deserción en el ciclo escolar (INEE, 2011b: 66-67).

**Tabla 5.** Seguimiento de las generaciones 2007-2008 a 2009-2010 de la EMS  
y estimación de su eficiencia terminal por modalidad

Ciclo escolar	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Grado escolar	1ro.	2do.	3ro.
<b>Bachillerato universitario y general</b>			
Matrícula inicial	962,183	772,198	624,641
Matrícula final			603,469
Desescolarización			21,172
Tasa de desescolarización %			3.4
Reprobación			55,519
Tasa de reprobación %			9.2
Desescolarización y reprobación combinadas		189,985	224,248
Eficiencia terminal			547,950
Índice de eficiencia terminal			56.2
<b>Bachillerato tecnológico</b>			
Matrícula inicial	483,987	369,813	317,506
Matrícula final			304,951
Desescolarización			12,555
Tasa de desescolarización %			4.0
Reprobación			20,432
Tasa de reprobación %			6.7
Desescolarización y reprobación combinadas		114,174	85,294
Eficiencia terminal			284,519
Índice de eficiencia terminal			58.8
<b>Educación profesional media</b>			
Matrícula inicial	168,922	110,023	89,279
Matrícula final			86,683
Desescolarización			2,596
Tasa de desescolarización %			2.9
Reprobación			10,922
Tasa de reprobación %			12.6
Desescolarización y reprobación combinadas		58,899	34,262
Eficiencia terminal			75,761
Índice de eficiencia terminal			44.8

Fuente: Elaboración propia con base en Principales Cifras de los Servicios Escolarizados 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010 (SEP-UPPE, s/f), y tasas de aprobación y deserción en el ciclo escolar (INEE, 2011b: 66-67).

propuso impulsar en 2007, después de elaborar y publicar el *Programa sectorial de educación 2007-2012*, una reforma de la educación media superior que siguiera básicamente los lineamientos y recomendaciones de la OCDE y a la que agregó el calificativo de “integral” en 2008, sustentada en el llamado enfoque de “competencias” que la SEP aplica también en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y que tanta polémica había ocasionado en la administración anterior. Tal vez por ese antecedente la SEP prescindió del debate de la propuesta con los involucrados y con la opinión pública general y especializada para la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) y dejó de lado importantes antecedentes y trabajos desarrollados por los bachilleratos de la universidades públicas, el IPN, el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados (Cinvestav) y, en general, por las instituciones de investigación educativa. Destaca que la UNAM decidió no participar en la adopción de la Reforma, puesto que implicaba la subordinación de la autonomía universitaria a otras instancias, como los acuerdos del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu) que integran el secretario de Educación Pública del gobierno federal y los secretarios de educación de las entidades. El Instituto de Educación Media Superior (IEMS) del Gobierno del Distrito Federal (GDF) también se abstuvo de participar.

Lo más importante es que la RIEMS no busca corregir las verdaderas causas que produjeron la desarticulación y la discordancia mencionadas, ni recuperar su articulación con la educación superior y la investigación científica y humanística, como lo demandan, después de tantas décadas perdidas, la integración de los sistemas educativos en las sociedades de la información y del conocimiento. Pretende hacerlo con una grave miopía de taller, con una visión limitada por

la EMS en sí misma: “y al centrarse en sí misma no vislumbra de manera explícita sus articulaciones pedagógicas con los niveles educativos precedentes y consecuentes”, observaba el entonces director general del Colegio de Ciencias y Humanidades, Rito Terán Olguín (2010).

En este contexto, la RIEMS parte de una estrategia que privilegia la gestión administrativa y la imposición de normas sobre lo académico y la calidad de la educación. Adopta el enfoque basado en competencias que, como sostiene Alejandro Canales, constituye “su principal problema: se limita a puntualizar a detalle un entrenamiento y olvida el marco pedagógico y la reflexión conceptual. Por ello, la reacción de los filósofos y académicos” (Canales, 2010). Es decir, sigue excluyendo la formación humanista, científica y crítica que debería presidir cualquier reforma educativa en general y ésta en particular. En este sentido, resulta ilustrativo, como lo ha documentado el Observatorio Filosófico de México, el incumplimiento al Acuerdo número 488 (SEP, 2009) y el número 5/CD/2009 (Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, 2009) que, a partir de la crítica de destacados científicos y humanistas, lograron que se reconocieran como disciplinas básicas y obligatorias las asignaturas de ética, estética, filosofía y lógica del Sistema Nacional de Bachillerato.

## La baja calidad de la educación media superior

El documento del INEE (2011a) menciona en términos generales:

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) reconoce que los alumnos han sido y siguen siendo atendidos por maestros que no cuentan con una formación disciplinaria completa y consolidada, así como con la preparación pedagógica suficiente para desempeñar adecuadamente su función.

También refiere que 61.7% de la planta docente sólo tiene una asignación por horas, lo que implica que estos profesores no puedan ser elegibles para integrarse a los cursos de capacitación impulsados por la RIEMS por no contar con una designación de al menos 15 horas según los criterios señalados por la reforma (SEP, 2010). Es importante destacar que este promedio nacional oculta diferencias significativas entre la educación pública y la privada. En la página 125 del documento del INEE (2011a) se indica que “existe una gran diferencia en la estabilidad laboral, pues 75.9% de los maestros de bachilleratos privados están contratados por horas, frente a 54% de los de bachilleratos públicos”. Más aún, en la gráfica AR01-A2 (INEE, 2011a) de la versión electrónica se observa que las escuelas de sostenimiento público cuentan con 18.3% de maestros de tiempo completo, 11.9% de tres cuartos de tiempo 15.8% de medio tiempo, en tanto que las de sostenimiento privado tienen a 13%, 3.2% y 8%, respectivamente. Estas diferencias confirman la necesidad de contar con una desagregación del sostenimiento público federal, estatal, autónomo y privado por modalidad, ya que las medidas de tendencia central en este caso tienden a ocultar diferencias significativas entre sus componentes. Es conveniente disponer de información desagregada aún a nivel de institución, que a pesar de haber sido captada por el INEE es omitida.<sup>10</sup>

Aún agregada a nivel de modalidad educativa, la información que presenta el INEE muestra enormes desigualdades entre las

entidades, que es imprescindible describir y explicar a nivel de sostenimiento y de modalidad<sup>11</sup> para identificar y asegurar que las instancias correspondientes asuman las atribuciones, funciones y responsabilidades que le corresponden a cada nivel de gobierno. En particular, es necesario analizar que entre los ciclos escolares 2007-2008 y 2008-2009 “16 entidades federativas mostraron una disminución en la atención a la demanda potencial” (INEE, 2011a: 166).

En relación con este tema es conocida la tendencia de los gobiernos federal y estatales a empobrecer los modelos educativos para atender la inclusión educativa y la atención a los grupos sociales vulnerados por medio de la contratación de personal improvisado, sin formación profesional ni preparación docente, y de la privación de personal de apoyo técnico, administrativo y de servicios. Lo mismo ocurre en la educación básica con los programas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en los jardines de niños, en las primarias y secundarias de educación indígena, en los Centros de Atención Múltiple (CAM), en las Unidades de Servicio y Apoyo a la Educación Regular (USAER) —que atienden a la población escolar con capacidades diferentes—, en las escuelas de educación comunitaria indígena y rural del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y en telesecundarias que atienden a su población en escuelas unidocentes, bido-centes o multigrado. En suma, es la expresión de una política que empobrece la educación destinada a atender a los pobres.

<sup>10</sup> En este sentido, se presenta una excepción en la página 124 del apartado de Agentes y Recursos (INEE, 2011a), cuando se menciona que “se observa que la educación profesional técnica, en la cual predomina el Conalep, es la que necesita mayor atención, aún cuando en ella se encuentra una menor proporción de la matrícula total”, pues ocho de cada 10 docentes en este modelo educativo tienen asignadas menos de 15 horas a la semana y porque es la que tiene menos profesores de asignaturas especiales, cuando se supone que fueron creadas para capacitar a los alumnos en actividades productivas y de servicios.

<sup>11</sup> Sin demérito de las aportaciones que implica la publicación del primer *Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Media Superior* (INEE, 2011a) y *La Educación Media Superior en México Informe 2010-2011* (INEE, 2011a), esperamos que las siguientes ediciones subsanen estas insuficiencias y omisiones de información, pero también los que corresponden a esas carencias en la difusión de información de estas primeras ediciones.

Es importante señalar que en el ciclo escolar 2009-2010 18.6% de las escuelas y 6.3% de la matrícula de EMS son semiescolarizados y dos de cada tres son telebachilleratos. En el *Programa sectorial de educación 2007-2012* se establece que la expansión de la oferta hacia las poblaciones rurales se realizará en las modalidades de bachillerato abierto y a distancia. El crecimiento experimentado en las opciones semiescolarizadas entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2009-2010 explica el incremento de 33.5% de la matrícula y de 24.8% de las escuelas en la EMS durante esos cinco años. Mendoza señala:

El aspecto más preocupante de esta inequitativa distribución de la oferta es la baja calidad con la que tienden a operar los bachilleratos no escolarizados [...] ya que existen evidencias que indican que los resultados de aprendizaje alcanzados por los de las opciones no escolarizadas son más bajos que los de estudiantes que asisten a otros servicios (citado en INEE, 2011b: 21 y 74).

El Consejo de Especialistas para la Educación había advertido que la oferta de educación media superior “no se expande en la medida y forma necesarias. En zonas rurales e indígenas se favorecen modalidades de menor costo, lo cual se traduce en la baja calidad de estos bachilleratos” (INEE, 2011b: 74-74). El documento del INEE refiere que la carencia de información es muy sensible en cuanto a los recursos para el aprendizaje de los alumnos: la infraestructura, los servicios, el equipo, el mobiliario y los insumos de laboratorios y talleres, la disponibilidad y el acceso a acervos y recursos de información bibliográfica, hemerográfica y documental.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Por excepción, se presenta información desagregada a nivel de sostenimiento por modalidad y entidad, acerca del número de computadoras y acceso a internet, pero se omite para el caso

A las causas anteriores, que explican la falta de acceso, permanencia y eficiencia de la EMS, se suma la poca relevancia y pertinencia en los contenidos de los planes y programas de estudios, las relaciones tradicionales entre maestros y alumnos centradas en la enseñanza, al margen de las necesidades y condiciones de aprendizaje de los alumnos, que no motivan el interés de los estudiantes ni contribuyen a dar sentido a cursar estos estudios (Ulloa, 2012: 77). A este respecto el INEE expresa:

En nuestro país —como en muchos otros—, la educación media enfrenta una situación particularmente difícil, pues no ha logrado incorporar y retener a una cantidad considerable de jóvenes ni ha sido capaz de asegurarles aprendizajes efectivos ni de adaptarse suficientemente a sus necesidades e intereses (INEE, 2011b: 27).

Como subsecretario de Educación Media Superior, Miguel Székely Pardo afirmaba:

Y quizás el elemento más dramático e ilustrativo de sus deficiencias [de la EMS] es que la principal causa de deserción, de acuerdo con los propios jóvenes que deciden dejar el bachillerato, es que la escuela no les gusta, no les sirve, o no se ajusta a sus intereses y necesidades. La falta de recursos económicos es el segundo motivo (Székely, 2009).

---

del sostenimiento autónomo la información que corresponde a los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Quintana Roo, Sonora Tabasco y Tlaxcala. En particular la omisión del Distrito Federal implica la carencia de un referente de comparación de los servicios con que cuentan los alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) o de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) de la UNAM. En tanto que la agregación en la información de los CECyT y los Centros de Estudios Tecnológicos (CET) del IPN en la del bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica impide a su vez un referente para comparar aquellas que ofrecen otras instituciones en éstas mismas “modalidades”.

## Gasto público por alumno 2000-2009

La **tabla 6** muestra que entre 2006 y 2009 el gasto público por alumno, expresado en pesos a precios de diciembre de 2003, no indica un incremento congruente con la superación de las deficiencias e insuficiencias que se comprometió a superar la administración federal actual al presentar la RIEMS. En todos los años el gasto por alumno ha sido menor a la del año anterior, tanto para la modalidad de bachillerato como para la de educación profesional técnica. Conviene tener presente que las verdaderas prioridades de una política pública y de sus programas deben evaluarse en la asignación de recursos asociada a la mejora de la calidad y no en el discurso oficial.

**Tabla 6.** Gasto público por alumno  
(2003= 100)

Año	Bachillerato	Profesional técnico
2000	18,319	12,811
2006	18,717	13,050
2007	18,646	13,028
2008	18,619	13,033
2009	18,062	12,607

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes de gobierno del Ejecutivo Federal e INPP, Educación pública y enseñanza adicional, Banxico con referencia al mes de diciembre de 2003.

## Obligatoriedad de la EMS

En la LX legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se propuso elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, a lo que el

Ejecutivo Federal se opuso en años anteriores con el argumento de que debía garantizarse la construcción previa de la infraestructura necesaria antes de prescribir constitucionalmente la obligatoriedad. La siguiente legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el 8 de diciembre de 2010 la reforma a los artículos 3° y 31° constitucionales. El Senado de la República aprobó la propuesta el 20 de septiembre de 2011. El 11 de enero de 2012 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró reformado el párrafo primero, inciso C de la fracción II y la fracción V del artículo 3°, y la fracción I del artículo 31° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (Presidencia de la República, 2012):

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Fracción II, inciso c. Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

Fracción V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación inicial y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

Artículo 31. Fracción I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

El decreto expedido establece en sus artículos transitorios:

2. La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo.

3. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior.

## Comentarios a las reformas y a sus artículos transitorios

El segundo artículo transitorio establece restricciones contrarias al ejercicio de los derechos humanos que nuestra constitución reconoce en el Título primero, Capítulo I “De los derechos humanos y sus garantías”, que establece en el párrafo quinto del artículo 1:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, *la edad*, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Presidencia de la República, 2011).<sup>13</sup>

El artículo en cuestión prescribe “La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla *a quien teniendo la edad típica* hubiera concluido la educación básica”.<sup>14</sup> Para dimensionar esta discriminación presento, en primer lugar, la **tabla 7** (INEE, 2011b: 62) con la composición por edades de la matrícula de educación media superior en el último ciclo escolar.

Según lo establecido en el artículo segundo transitorio, 822,514 alumnos que actualmente cursan la EMS con una edad diferente a la “típica” no podrían permanecer en ella. Los legisladores no consideraron que uno de cada cinco estudiantes en este nivel educativo —19.7%— no tienen la “edad típica”, tampoco repararon en que hay 18,784,726 jóvenes y adultos de 18 años y más que cuentan con el requisito escolar previo de haber terminado su educación básica para cursar la EMS, pero no la han iniciado o concluido y de acuerdo a nuestra Constitución y a los tratados que nuestro país ha suscrito tienen derecho a acceder o a permanecer en ella. Finalmente, los legisladores excluyeron a todos los jóvenes y adultos a quienes el Estado mexicano no ha garantizado el acceso, la permanencia y la adquisición de los conocimientos previstos en los planes y programas

<sup>13</sup> Las cursivas son del autor.

<sup>14</sup> Las cursivas son del autor.

**Tabla 7.** Distribución de la matrícula en media superior por edad inicio del ciclo 2010-2011)

Edad	Matrícula	Porcentaje (%)
14 años y menos	107,971	2.6
15 años	1,076,814	25.7
16 años	1,245,381	29.7
17 años	1,042,819	24.9
18 años	408,564	9.8
19 años	137,811	3.3
20 años	57,932	1.4
21 años y más	110,236	2.6
<b>Total</b>	<b>4,187,528</b>	<b>100.0</b>

Nota: En la categoría 21 años y más, se agruparon las edades singulares de 21, 22, 23, 24 años y la categoría de 25 años y más.

Fuente: Cálculos del INEE con base en las Estadísticas por Niveles Educativos Inicio 2010-2011. Cuestionarios 911, (SEP-UPEP, s/f).

oficiales para culminar de manera oportuna la educación básica. El *Censo General de Población y Vivienda 2010* señala que estos últimos son 32,461,000 (Ulloa, 2012: 56-59).

Resulta trascendente la eliminación que hizo el Senado de la República, con base en un “auténtico federalismo educativo”, a las modificaciones de la fracción III. Si bien exceptuaba a las instituciones a las que la ley otorga autonomía,<sup>15</sup> confería al Ejecutivo Federal

la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación media superior y establecía que tendría que considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos que la ley señale. El Senado también consideró que vulneraría la diversidad que debe privar para que dichos planes se ajusten a las necesidades regionales y locales. Sin embargo, con la decisión de suprimir las modificaciones de origen que había hecho la Cámara a la fracción III, la facultad del Ejecutivo Federal quedó limitada a la educación preescolar, primaria secundaria y normal y, una vez que fue ratificada su eliminación por la Cámara de Diputados, la determinación de los planes y programas de estudio en la EMS quedó fuera de las facultades del Ejecutivo Federal.

<sup>15</sup> Es importante mencionar que la minuta de la Cámara de Diputados buscaba corregir la situación violatoria de la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, a las que la ley otorga autonomía, en que había incurrido la RIEMS. Ello motivó, entre otras cosas, que la UNAM no participara en la reforma. También procuró superar una de las objeciones centrales que llevaron a la Junta Directiva Instituto de Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal a la decisión de no participar al establecer en su dictamen la obligación de consultar a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Los artículos segundo y tercero transitorios indican que los tres niveles de gobierno deberán hacer previsiones presupuestales multianuales necesarias “que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior”. Los legisladores deberían tener presente que esas prescripciones no se han cumplido desde legislaturas anteriores. En cuanto a la reforma al artículo 31, los legisladores tampoco tomaron en cuenta que un número importante de estudiantes que cursan la EMS es mayor de edad y que otros habrán de cumplir 18 años mientras la estudian, por tanto sus padres o tutores no podrán obligarlos a concurrir a las escuelas de este nivel educativo. Inclusive para quienes son menores de edad, esta no sería la mejor manera de lograrlo.

### Nuevas estrategias para el desarrollo de la EMS

La educación media superior no puede superar los problemas, restricciones y retos que enfrenta sin contar con una visión integral desde la educación superior y las instituciones de investigación científica y humanista, y la articulación que debe tener con la educación básica (Ulloa, 2012: 77-80). Las aspiraciones de los jóvenes y de la sociedad mexicana han logrado remover esos diques que los gobiernos impusieron a la modalidad de educación profesional media para darle un carácter terminal e impedir que los egresados demandaran su ingreso a las instituciones de educación superior. También se han desdibujado las fronteras artificiales que los planes y programas de estudio impusieron entre la educación profesional media, el bachillerato tecnológico y el general, así como entre éstos y los bachilleratos de las universidades públicas:

Hoy en día se acepta, que dado que el mercado laboral tiende crecientemente a requerir habilidades generales que permitan al trabajador aprender y adaptarse a las nuevas tecnologías este dilema (de preparar para la educación superior o para la vida laboral) va perdiendo relevancia; a la vez cobra importancia la idea de que la educación media constituye en sí mismo un ciclo formativo, cuyo principal cometido es preparar a los jóvenes para ejercer la ciudadanía y aprender a vivir en sociedad (INEE, 2011b: 24).

En un estudio (Benavot, 2004 citado por el Banco Mundial, 2005) se muestra que en la mayoría de las regiones ha disminuido el porcentaje de naciones que ofrecen programas vocacionales, técnicos o tecnológicos. Y aunque muchos países siguen ofreciendo alternativas orientadas al trabajo, éstas han dejado de estar asociadas directamente con un oficio en particular y ahora incorporan elementos orientados a una educación general (INEE, 2011b: 25).

También es cierto que la multiplicidad de planes y programas de estudios de las distintas modalidades mantiene la inmovilidad de los estudiantes y de los profesores, y restringe el acceso de sus egresados a las instituciones de educación superior. Esto se debe fundamentalmente a que durante las últimas cuatro décadas padecimos una política contraria a las aspiraciones de desarrollo humano y a las tendencias mundiales de las sociedades de la información, del conocimiento y la globalización de los mercados, que demandan una educación permanente a lo largo de toda la vida y a cualquier edad. Con las reformas constitucionales primero sobre el reconocimiento de Estado mexicano a los derechos humanos y aquella que hace obligatoria la EMS, así como con las reformas concurrentes a la Ley de Amparo, el ejercicio al derecho a la educación de

este nivel educativo se hace exigible y justificable en el nuevo orden jurídico nacional (Ulloa, 2012: 66-71).

La expansión de la EMS debe basarse en una nueva estrategia incluyente que incorpore de manera prioritaria a las poblaciones que las políticas han mantenido hasta ahora al margen de estas oportunidades y que invierta en acciones sectoriales e intersectoriales destinadas a disminuir las desigualdades en el acceso a la EMS de las comunidades y de los grupos más vulnerados de nuestra sociedad. Para ello se les debe ofrecer una educación de calidad, que compense sus desigualdades de origen, el apoyo de los mejores profesores, planes, programas y contenidos de estudio relevantes y pertinentes, infraestructura, servicios, equipamiento, mobiliario, recursos y materiales didácticos necesarios y suficientes, asegurar la conectividad y su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

### Los planes y programas de estudios no pueden basarse en modas

Los fines de la EMS deben asegurar aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a vivir y convivir, ateniendo de manera intercultural nuestras diferencias, con respeto y tolerancia. Deben estar asociados a la formación para participar en la democracia “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Cámara de Diputados, 2012) lo que implica: a) que los jóvenes participen con autonomía y responsabilidad en los procesos de decisión relacionados con su propia formación así como con las actividades que se encuentran relacionadas con ella; b) el ejercicio de los derechos humanos, en especial el de la educación que constituye una base indispensable para hacer exigible el

ejercicio de los demás derechos humanos; c) el desarrollo de la ciencia, el cuidado del medio ambiente; d) la preservación y enriquecimiento de nuestra diversidad cultural, y e) una formación que aspire a lograr una mayor productividad y competitividad económica, que se traduzca también en una participación en sus beneficios, mediante una inserción económica y social que permita vivir con dignidad a sus egresados.

Los planes y programas de estudio deben atender tanto a la pertinencia de las necesidades de las personas, de las familias, de las comunidades y los grupos, en cada contexto, como a la relevancia de los contenidos y métodos que deben estar asociados a sus fines, con una visión de futuro, que aporten, desde las torres de observación que constituyen las universidades e instituciones de educación superior e investigación científica y humanística, respuestas a los escenarios de creación de nuevos conocimientos, a su aplicación mediante la innovación, a la producción de bienes y servicios, a la identificación de los sectores y ramas de la producción, así como a la estimación de los tiempos que implicará su difusión. Sobre todo, deben prever los impactos sociales, económicos, políticos y culturales que van a implicar en nuestra sociedad.

### Propuesta para aumentar la oferta educativa de calidad en nivel medio superior en instituciones públicas de México

El Bachillerato a Distancia de la Universidad Nacional Autónoma de México (B@UNAM) es la base de esta propuesta. Fue creado en 2007 para la población migrante mexicana y latinoamericana residente en tres ciudades de Estados Unidos de Norteamérica y en una de Canadá: Chicago, Illinois; Los Ángeles, California; San Antonio, Texas, y Gatineau, Quebec. Ac-

tualmente tiene presencia en 31 países. La UNAM establece convenios con instituciones educativas y gubernamentales que ofrecen el B@UNAM y otorgan el certificado de estudios. Hay convenios en el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Zacatecas. El B@UNAM se ofrece también en escuelas incorporadas, como el Colegio Madrid, el Instituto Montini y la Universidad de Sotavento. El programa se estableció por medio de un convenio de colaboración académica entre la UNAM y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) a través de su entonces recién creada Secretaría de Educación. Al ofrecerlo, la Secretaría cumple plenamente con el precepto de gratuidad de la educación pública puesto que no implica para sus estudiantes gastos en útiles y libros. Los estudiantes del GDF reciben durante diez meses, en cada ejercicio fiscal, los beneficios del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) “Prepa Sí” que, entre otros, les permite adquirir una computadora a plazos y acceder a una conexión de banda ancha. En el libro *Así viví mi bachillerato a distancia*, Alma Herrera Márquez (2011) ofrece 50 narraciones de experiencias —significados, logros, dificultades, alegrías y tropiezos— de los egresados y alumnos durante su incorporación a este Programa en el Distrito Federal, en 2011.

La gestión académica del programa no significa una simple aplicación de lo programado, sino la construcción de una estrategia que favorece el aprendizaje de alumnos con antecedentes y trayectorias académicas diferentes y perfiles diversos, que enfrentan problemas específicos para lograr aprendizajes significativos (Carreón, 2010). Las delegaciones políticas, en coordinación con la Secretaría de Educación del Distrito Federal, establecieron 30 aulas de cómputo que favorecen el acceso al programa a aquellos estudiantes que no

cuentan con computadora o no tienen acceso a una conexión de banda ancha. En las aulas de cómputo los alumnos del programa cuentan con un compañero universitario que en su carácter de asistente técnico les ofrece apoyo para el uso adecuado de los equipos y de su trabajo en plataforma. Quienes cuentan con computadora y conexión de banda ancha en su casa o en su lugar de trabajo no tienen que invertir tiempo ni dinero para desplazarse.

La Unidad Politécnica para la Educación Virtual del IPN cuenta con una Plataforma Educativa Moodle, que ofrece el Bachillerato Tecnológico Bivalente<sup>16</sup> en forma presencial o mixta. También podría ofrecerlo en redes estatales, asociado a los institutos tecnológicos regionales y superiores de los estados, en los espacios de las secundarias técnicas y los CECyT de los estados. Para expandir aceleradamente la oferta pública de calidad en nivel medio superior, se propone que los gobiernos y los municipios de los estados establezcan convenios de cooperación académica con la UNAM, el IPN y con las universidades autónomas de cada entidad que ofrecen bachillerato a distancia, con el fin de construir redes regionales y estatales que permitan implementar la opción a nivel nacional en el marco del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (Ecoesad), integrado por 39 universidades autónomas e instituciones de educación superior e investigación públicas.<sup>17</sup> Las redes pueden coordinar sus acciones y compartir infraestructura, servicios, instalaciones y equipamiento en los espacios regionales y estatales para generar sinergias y atender con pertinencia y relevancia la diversidad de necesidades en los contextos regionales y estatales.

<sup>16</sup> Véase enlace: <http://www.aulapolivirtual.ipn.mx/>.

<sup>17</sup> Véase enlace: <http://www.ecoesad.org.mx>.

La propuesta de educación a distancia de este modelo debe completarse con actividades presenciales que aseguren la socialización de los aprendizajes entre los estudiantes, y entre ellos y los maestros. Para su ejecución inmediata pueden utilizarse los espacios de las escuelas telesecundarias y de secundarias comunitarias, que atienden a poblaciones rurales e indígenas dispersas y con índices de marginación social más elevados, así como los espacios de las preparatorias de los gobiernos de los estados. Estos espacios escolares se usarían en los turnos vespertinos, los fines de semana y los periodos vacacionales, además de prevenir la construcción de los nuevos espacios en el mediano plazo. Esto supone un mejoramiento integral de la infraestructura de estas escuelas: servicios, instalaciones, equipamiento, mobiliario y recursos didácticos, conectividad y acceso a las tecnologías de la información. Deberán ofrecerse servicios regionalizados de laboratorios de ciencias básicas, así como auditorios y otros espacios especializados para actividades artísticas y culturales, recreativas y deportivas, que optimicen la inversión realizada con el uso compartido y programado durante todo el año, con servicios de transporte o becas para pasajes para los estudiantes. También deberán establecerse convenios de vinculación con comunidades, ejidos, instituciones y empresas de la región y de los estados para que las actividades de formación técnica especializada de los estudiantes tengan lugar asociadas a procesos y condiciones reales en la producción de bienes y servicios.

Para responder a la visión integral de esta estrategia proponemos universalizar la metodología de la relación tutora y la construcción de comunidades y redes de aprendizaje, desarrollada por Gabriel Cámara y su equipo (2008), que actualmente cuenta con una difusión considerable en las escuelas secundarias de estas

modalidades en todas las entidades del país. La vinculación de este programa con la educación secundaria debe permitir que los investigadores, maestros y alumnos de las instituciones de educación superior, por medio de sus acciones de investigación, docencia y extensión —servicio social y vinculación— eviten la desescolarización e impidan la reprobación de la población escolar que ha logrado acceder a ambos niveles educativos y que enfrenta mayores riesgos de fracaso escolar.

## Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación* (DOF). 9 de agosto. México.
- Cámara, Gabriel. (2008). *Otra educación básica es posible*. México: Siglo XXI.
- Canales, Alejandro. (2010). Educación media superior: cierre del ciclo político. En *Educación 2001*, 177.
- Carreón Ramírez, Luis *et al.* (2010). Los resultados de tres años de experiencia del Bachillerato a Distancia de la Secretaría de Educación del Distrito Federal. Ponencia. 1er. Coloquio Educación Nacional de Educación Media Superior a Distancia. Septiembre. México.
- Comisión Nacional para Formular un Plan Destinado a Resolver el Problema de la Educación Primaria en el País (Comisión). (1959). *Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México 1959-1970*.
- Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (2009). Acuerdo número 5/CD/2009. México: Subsecretaría de Educación Media Superior. En línea: [http://www.fomentoallectura.sems.gob.mx/documentos/Acuerdo\\_5\\_competencias\\_filosofia.pdf](http://www.fomentoallectura.sems.gob.mx/documentos/Acuerdo_5_competencias_filosofia.pdf).
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (2011). Evolución de la pobreza en el DF 2008-2010. Una comparación con los nive-

- les nacional y metropolitano, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza. En línea: [http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evol\\_res.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evol_res.pdf).
- Herrera Márquez, Alma (comp.). (2011). *Así viví mi bachillerato a distancia*. México: Gobierno del Distrito Federal. En línea: <http://www.ead.df.gob.mx/editorial/historias/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1950). *Séptimo Censo General de Población 1950*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (1960). *VIII Censo General de Población 1960*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (1970). *IX Censo General de Población 1970*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (1980). *X Censo General de Población y Vivienda 1980*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (1995). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (2005). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- . (2011). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (inee). (2010). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- . (2011a). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009 Educación Media Superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- . (2011b). *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Latapí, Pablo. (1971). Las necesidades del sistema educativo nacional. En Miguel S. Wionczek (dir.), *Disyuntivas sociales, presente y futuro de la sociedad mexicana II*, México: SepSetentas 5, Secretaría de Educación Pública.
- Meneses Morales, Ernesto et al. (1991). *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*. México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- Mendoza, D. (en prensa). Reprobación y deserción en el bachillerato. Elementos para el análisis de la eficacia escolar. México: Universidad Iberoamericana.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. (2011). Perspectivas de la educación media superior (a finales del sexenio). En *Este País*, 240, 20 de abril.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde). (1997). Exámenes de las políticas nacionales de educación superior. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pérez Rocha, Manuel. (1976). Educación abierta, sociedad abierta. En *Proceso*, 4, 27 de noviembre.
- Presidencia de la República. (1978). Decreto que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. En *Diario Oficial de la Federación* (DOF). 29 de diciembre. México.
- . (2011). Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación* (DOF). 10 de junio. México.
- . (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la frac-

- ción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Diario Oficial de la Federación* (DOF). 2 de febrero. México. Secretaría de Educación Pública (SEP). (2007). *Programa sectorial de educación 2007-2012*. México: Secretaría de Educación Pública.
- . (2009). Acuerdo número 488. En *Diario Oficial de la Federación*. 23 de junio. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- (2010). Comunicado de prensa 093/2010. México. 16 de noviembre.
- Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2012). *Fortalecimiento del Nivel Secundaria. 10 estrategias para la mejora del logro educativo*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). (2008). La estructura de la matrícula en la EMS, en el ciclo escolar 2008-2009. Enero. Documento de trabajo. México: Subsecretaría de Educación Media Superior.
- Székely Pardo, Miguel. (2009). Avances y transformaciones en la educación media superior. En *Este País*, 223, 5 de octubre.
- Terán Olgún, Rito. (2010). Aportes y elementos críticos de la riems. En *Educación 2001*, 177.
- Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE). (s/f). Estadísticas por Niveles Educativos Fin 2009-2010. Cuestionarios 911. En línea: [http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas\\_Inicio.htm](http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas_Inicio.htm).
- . (s/f). Estadísticas por Niveles Educativos Inicio 2010-2011. Cuestionarios 911. En línea: [http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas\\_Inicio.htm](http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas_Inicio.htm).
- . (s/f). Principales Cifras de los Servicios Escolarizados 2007-2008. En línea: [http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas\\_Inicio.htm](http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas_Inicio.htm).
- . (s/f). Principales Cifras de los Servicios Escolarizados 2008-2009. En línea: [http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas\\_Inicio.htm](http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas_Inicio.htm).
- . (s/f). Principales Cifras de los Servicios Escolarizados 2009-2010. En línea: [http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas\\_Inicio.htm](http://www.sepbcs.gob.mx/Estadisticas/Esatadisticas_Inicio.htm).
- . (2002). *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*. México: Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas-Secretaría de Educación Pública. En línea: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm>.
- Ulloa Herrero, Manuel. (2012). Educación básica y media superior: reformas para el desarrollo. En *Políticas de educación, ciencia, tecnología y competitividad*. Análisis estratégico para el desarrollo, 10. México: Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios.

## Autor

Manuel Ulloa Herrero  
Director del Centro de Estudios  
en Economía de la Educación  
[ulloaherrero@yahoo.com.mx](mailto:ulloaherrero@yahoo.com.mx)