



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**APRECIACIONES POLÍTICAS SOBRE LA PERSISTENCIA DE UN
SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ESTRATIFICADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Opción Ciencia Política)

P R E S E N T A :

MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ MORENO

ASESORA:

MTRA. LOURDES MARGARITA CHEHAIBAR NÁDER

Ciudad Universitaria, CD. MX., 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres y hermanos

Agradecimientos

La finalización de esta etapa no hubiera sido posible sin el infinito amor de mi familia y amigos, así como de todos y cada uno de los maestros y maestras que me guiaron a lo largo de mi vida. Agradezco especialmente:

A la maestra Lourdes Chehaibar Náder, por la oportunidad que me dio de introducirme en el complejo mundo de la educación. Su compañía y apoyo constante, así como la confianza y enseñanzas que me ha brindado son invaluable.

Al doctor Francisco Cabrera, por la confianza que depositó en mí, aun sabiendo que me falta todo por aprender. Nunca estaré más agradecida.

Al doctor Carlos Acevedo, por regalarme un poco de su compañía, escucharme y orientarme. Tarde mucho tiempo en terminar esta tesis, pero quizás habría tardado mucho más sin su ayuda. Gracias infinitas.

A las doctoras Gabriela Yáñez, Valeria Rebolledo y Pascual Ogarrio, así como a los maestros Roberto Franco, Julio Guadarrama y Guillermina Sánchez, quienes me acogieron con su amistad durante mi paso por CREFAL.

A mis amigos Paty y Diego quienes me han arropado con su cariño desde los días de preparatoria. Su amistad es lluvia de flores preciosas. A Miguel e Iván, quienes ha sido mis compañeros durante toda la universidad y con quienes he platicado, reído y llorado las desventuras de una vida que no entendemos. A Celi, Fer y Shaliz por su amor combativo y por darme la fuerza y luz para enfrentar al patriarcado. A Rodrigo y Ángel, a quienes llevo en el corazón, resultado de una de las etapas más hermosas de mi vida, y quienes me enseñaron otro significado de la amistad.

A mis sinodales: Mtra. María de la Luz Migueles Tenorio, Mtra. Silvia Guadalupe Cabrera Nieto, Dra. Marion Whitney Lloyd y Mtro. Ulises Lara, por sus valiosos comentarios y apoyo en la finalización de este trabajo de investigación.

Por último, quiero agradecer a mis padres, abuelita, hermanos e Isaac quienes son la respuesta a mis cuestionamientos más inquietantes.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA ESTRATIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS DE LAS Y LOS JÓVENES QUE CURSAN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO	5
1.2 La estratificación social	9
1.3 La estratificación educativa	10
1.4 Resultados de tres investigaciones sobre desigualdad educativa en México	13
1.4.1 Estudio 1: Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México	16
1.4.2 Estudio 2: Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas	25
1.4.3 Estudio 3. La desigualdad social en el nivel medio superior de educación de la Ciudad de México.	32
1.5 Reflexiones finales del capítulo	42
CAPÍTULO II. EL IDEAL PEDAGÓGICO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	45
2.2 Un ideal pedagógico	45
2.3 Fundamento Constitucional	46
2.3.1 El proyecto liberal para la educación (1857-1910)	47
2.3.2 La educación popular heredera de la Revolución (1917-1945)	48
2.3.3 Reforma del 30 de diciembre de 1946	51
2.3.4 El artículo tercero constitucional, 2013	54
2.4 El Derecho Humano a la Educación: los criterios de gratuidad, obligatoriedad, equidad y calidad	55
2.4.1 Equidad en el acceso	57
2.4.2 Calidad educativa	59
2.5 La Ley General de Educación	60
2.6 La configuración de la Educación Media Superior	62
2.6.1 Los tres subsistemas de la Educación Media Superior	62
2.6.2 Educación Humanista. El bachillerato general o propedéutico	64
2.6.3 Educación Tecnológica. El bachillerato bivalente y el bachillerato profesional técnico	65
2.7 La Educación Media Superior en el Sistema Educativo Nacional	67

2.8 La segmentación de la oferta educativa de la Educación Media Superior	71
2.9 Reflexiones finales del capítulo	77
CAPÍTULO III. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE DESIGUALDAD EDUCATIVA EN EL TIPO MEDIO SUPERIOR.	79
3.2 El proceso incremental de una política pública	80
3.3 La Educación Media Superior en los tiempos del desarrollo estabilizador. Elementos para la construcción del problema público.	82
3.3.1 La diversificación de la oferta educativa	84
3.3.2 Las primeras agendas sobre la Educación Media Superior	88
3.4 La crisis de 1982 y la política de Modernización Educativa de los años noventa: la construcción del problema público	90
3.5 Las políticas de EMS del nuevo siglo: se introduce la equidad educativa	97
3.5.1 La Reforma Integral de la Educación Media Superior, RIEMS	99
3.5.2 La obligatoriedad de la EMS: universalización de la cobertura.	109
3.5.3 La Reforma Educativa del sexenio 2012-2018	112
3.6 Reflexiones finales del capítulo	119
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXOS	137
Anexo 1. Artículo 3° constitucional 2017	137
Anexo 2. Cronología de los acuerdos de la SEP referentes a la RIEMS	140
Anexo 3. Reformas curriculares anteriores a la RIEMS	141

Índice de cuadros

Cuadro 1.1 Expresión formal de la estratificación institucional	12
Cuadro 1.2 Investigaciones sobre desigualdad educativa	15
Cuadro 1.3 Metodología para el análisis de la estratificación.....	37
Cuadro 1.4 Modelos sobre la probabilidad de finalizar la EMS	40
Cuadro 2.5 Reformas al artículo 3ro Constitucional	53
Cuadro 2.6 Clasificación de los DDHH.....	56
Cuadro 2.7 Tipos, niveles y modelos educativos	67
Cuadro 2.8 Comparativo de las leyes reglamentarias del art. 3° constitucional	68
Cuadro 2.9 Clasificación de la EMS según su personalidad jurídica y el origen de su financiamiento	73
Cuadro 3.10 Resumen de los PND y Programas Sectoriales de Educación.....	98
Cuadro 3.11 Elementos del PMETYC	101
Cuadro 3.12 Componentes de las reformas curriculares	102
Cuadro 3.13 Objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012	104
Cuadro 3.14 Objetivos del Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND (2007-2012) vinculados a la equidad.....	104
Cuadro 3.15 Objetivos del Eje 3 del PND (2007-2012) a los que se alinee la RIEMS	106
Cuadro 3.16 Elementos de la RIEMS.....	108
Cuadro 3.17 Iniciativas para la obligatoriedad de la EMS	110
Cuadro 3.18 Componentes del nuevo modelo curricular	115
Cuadro 3.19 Objetivos del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa y del Programa Nacional de Becas.....	118
Cuadro 3.20 Principales Agendas sobre Educación Media Superior	121
Cuadro 3.21 Acciones de política propuestas por los gobiernos de Fox, Calderón y Peña	123

Índice de tablas

Tabla 1.1 Proporción de entrevistados con acceso a los diferentes niveles educativos y probabilidades condicionales estimadas de transición entre niveles.....	19
Tabla 1.2 Proporción de entrevistados con acceso a Secundaria, Educación Media Superior y Superior y probabilidades condicionales estimadas de transiciones entre niveles, según IR y IOS	20
Tabla 1.3 Efectos de los orígenes sociales sobre el riesgo de ingresar a distintos tipos de escuela en cada nivel educativo, por cohorte de nacimiento	22
Tabla 1.4 Efectos del tipo de escuela en la probabilidad de continuidad escolar en distintas transiciones educativas. Riesgos relativos (percentil 90 vs 10 del IOS) derivados de modelos de regresión logística	25
Tabla 1.5 Porcentaje de progresión escolar y probabilidades estimadas de continuidad y desafiliación. Jóvenes entre 19 y 29 años de edad.	27
Tabla 1.6 Porcentaje de entrevistados que finalizan la EMS e ingresan a ES. Jóvenes entre 19 y 29 años.....	28
Tabla 1.7 Factores asociados a la transición a la educación superior. Probabilidades estimadas a partir de un modelo de regresión logística multinomial. Jóvenes entre 20 y 29 años de edad.....	29
Tabla 1.8 Tipo de escuela de educación media superior por origen socioeconómico y tipo de escuela secundaria (%). Jóvenes entre 18 y 29 años de edad.	30
Tabla 1.9 Porcentaje de entrevistados que ingresan y finalizan distintos niveles educativos. Jóvenes entre 19 y 29 años	31
Tabla 1.10 Porcentajes de transición hacia y dentro del nivel medio superior*	34
Tabla 1.11 El ingreso a EMS: intento y primera elección, por estrato socioeconómico	39
Tabla 3.12 Matrícula de la EMS escolarizada de 1970 a 1990 (miles de alumnos)	86
Tabla 3.13 Escuelas de EMS escolarizada (escuelas).....	86
Tabla 3.14 Deserción, reprobación y eficiencia terminal de educación media superior, de 1970 a 1990 (porcentaje)	87

Índice de gráficas

Gráfica 1.1 Efectos de los orígenes sociales por nivel educativo y cohorte de nacimiento. Riesgos relativos, Percentil 90 <i>versus</i> percentil 10 del IOS	23
Gráfica 1.2 Progresión educativa desde el fin de la secundaria hasta finalizar tres años de nivel medio superior, por estrato socioeconómico (IOS).	35

Glosario de Siglas

ALTV	Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BIC	Bachillerato Integral Comunitario
BM	Banco Mundial
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario
CBTF	Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades
CDMX	Ciudad de México
CEB	Centro de Estudios del Bachillerato
CEBTA	Centros de Estudio de Bachillerato
CECyT	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos
CEDART	Centro de Estudios de Educación Artística
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETAC	Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales
CETI	Centro de Enseñanza Técnica Industrial
CETIS	Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios
CETMAR	Centro de Estudios Tecnológicos del Mar
COBACH	Colegio de Bachilleres (estatal)
COLBACH	Colegio de Bachilleres (federal)
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONOCER	Sistemas de normalización y de certificación de competencia laboral
CONPPEMS	Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DDHH	Derechos Humanos
DF	Distrito Federal
DGB	Dirección General de Bachillerato
DGECYTM	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI)
DGTA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
EMS	Educación Media Superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
ES	Educación Superior
ETEL	Encuesta sobre las Trayectorias Educativas y Laborales

IEMS	Instituto de Educación Media Superior
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IOS	Índice de Orígenes Sociales
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IR	Índice de Riqueza
LGE	Ley General de Educación
MCC	Marco Curricular Común
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PISA	Program for International Student Assessment
PMETyC	Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPE	Programa Principal de Educación
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
REVOE	Reconocimiento de Validez Oficial
RIEB	Reforma Integral de Educación Básica
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNB	Sistema Nacional de Bachillerato
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
STPS	Estímulos a la demanda de capacitación y de certificación de competencia laboral
TELEBACH	Telebachillerato
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

INTRODUCCIÓN

Los objetivos y las funciones de la educación han sido abordadas desde numerosos campos disciplinarios. Filósofos, pedagogos, sociólogos y psicólogos principalmente, han estudiado a la educación como el elemento más importante para el desenvolvimiento humano y la socialización (Durkheim, 2003) y, recientemente como uno de los factores más importantes para el control social (Foucault, 2018; Althusser, 2008), la reproducción cultural (Bourdieu y Passeron, 1996) y la formación de recursos humanos (Schultz, 1961).

En su teoría de la reproducción, Bourdieu (1996) plantea como objetivo de la educación la interiorización impositiva de los principios de una arbitrariedad cultural, es decir, la asimilación de una cultura dada por el contexto político y social. En este orden las transformaciones que sufran los sistemas educativos en su configuración y funcionamiento, serán resultado de cambios en estos contextos. El planteamiento de Bourdieu permite establecer una relación entre la configuración específica de un sistema educativo y el régimen político de una sociedad en el tiempo, entendido este último como el conjunto de instituciones de gobierno que garantizan la persistencia de una forma de vida social (Villa Aguilera, 2012). Es así que, los cambios en la educación serán expresiones de las necesidades de reproducción de nuevos valores y aspiraciones, resultado de las disputas políticas e ideológicas en torno a la conquista y conservación del poder.

En México, la persistencia de un Sistema de Educación Media Superior estratificado, en el que los jóvenes de estratos socioeconómicos altos ingresan a las instituciones educativas de mayor calidad y prestigio, en detrimento de los jóvenes peor posicionados, está relacionada con la noción de justicia que el régimen político ha establecido para fines de su reproducción. De esta forma, la justicia social acordada por el Estado, como resultado de las transformaciones políticas y económicas de los años ochenta y noventa en México, trajo consigo la *igualdad de oportunidades* como igualdad fundamental y ofreció un punto de partida desde el cual abordar el problema de la persistencia de este fenómeno.

La estratificación dentro de las sociedades democráticas representa un problema en tanto obstaculiza el ejercicio efectivo del derecho humano a la educación; tanto en las probabilidades de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo, como en las probabilidades de desarrollar los conocimientos, habilidades y valores necesarios

para la incorporación exitosa de los jóvenes a la vida democrática.¹ A pesar de que la estratificación educativa ha sido identificada por los académicos como uno de los retos más importantes a superar por parte de las sociedades contemporáneas, debido a sus efectos en el ejercicio efectivo del derecho humano a la educación, ésta persiste en el Sistema Educativo Nacional (SEN) sin que hasta la fecha el Estado haya propuesto estrategias para superarla.

En este tenor, el presente trabajo atiende la siguiente pregunta de investigación: ¿La persistencia de un sistema de Educación Media Superior estratificado encuentra sus explicaciones en la elección de la *igualdad de oportunidades*, como igualdad fundamental de la política educativa? Pregunta que elaboro teniendo en cuenta que, a partir de la reforma política y económica de los años ochenta se atiende al problema de la desigualdad a través de una política social y educativa que interpreta la *igualdad de oportunidades* desde los valores del liberalismo clásico; es decir, a partir de una posición que valora como justas las desigualdades generadas por el uso libre de los conocimientos y capacidades de los individuos, ya sean estos dados de origen o como resultado de una trayectoria. En consecuencia, la intervención del Estado en el combate a la desigualdad, en el marco de estos valores, se limita a garantizar el acceso a la educación y acepta como justas las desigualdades surgidas de la competencia en la dinámica escolar.

Siguiendo lo anterior, la presente investigación tiene el objetivo de establecer una relación explicativa entre la política y las políticas públicas o entre la igualdad fundamental del régimen y las políticas de equidad diseñadas para su conquista. Para ello utilizo el *análisis de políticas públicas* como estrategia metodológica (Fontaine, 2015) y el cognoscitivismo como enfoque teórico, el cual supone que toda acción social implica una definición de la realidad hecha por los individuos a partir de sus valores, creencias, estatus y aspiraciones construidas en el marco de las normas sociales, mismas sobre las que los actores “formulan hipótesis sobre los problemas, movilizan sus conocimientos y [elaboran] esquemas de interpretación” (Fontaine, 2015:115).² Considero que esta metodología, así como el enfoque teórico desde el cual la abordo, son suficientes para contestar mi pregunta de investigación en tanto se ocupan del

¹ En la teoría durkheimiana la educación es el mecanismo más importante de socialización, en tanto tiene por objetivo “el suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen tanto la sociedad política en su conjunto como el medio ambiente específico al que está especialmente destinado” (Durkheim, 2003: 53). Por lo que, la interiorización de los valores democráticos de la modernidad democrática encuentra su guía más importante en la educación.

²A este proceso se le conoce como de “modelización de la realidad o referencial de políticas públicas, e incorpora tres dimensiones: cognitiva, normativa e instrumental, puesto que provee elementos de interpretación causal, define los valores que influyen la solución seleccionada y formula principios de acción que orientan la decisión” (Fontaine, 2015:115).

estudio del proceso de modelación del hecho social, en este caso de la relación *persistencia del fenómeno de estratificación educativa — igualdad fundamental* (igualdad de oportunidades).

Para lograr el objetivo de la presente investigación he organizado mi trabajo en tres capítulos. El primero aborda teóricamente la estratificación educativa y sus efectos en las trayectorias educativas de las y los jóvenes de educación media superior. Este tiene la finalidad de exponer los inconvenientes que genera en el ejercicio del derecho a la educación la conservación de un sistema educativo estratificado. Para ello recupero tres investigaciones hechas para México sobre desigualdad educativa: dos a nivel nacional y una más a nivel local.

En el segundo capítulo analizo el ideal pedagógico de la Educación Media Superior (EMS) en México, entendido como el conjunto de valores e ideales construidos históricamente sobre los que se basa el proyecto educativo (función educativa y social), mismos que han sido resultado de procesos políticos, sociales y culturales. Para ello, retomo los antecedentes del actual artículo 3° constitucional y la Ley General de Educación (LGE) en lo concerniente al bachillerato. Los resultados de este análisis están encaminados a dar cuenta de la relación entre la ambigüedad de la función educativa y social de este nivel y la configuración estratificada de su sistema, en un esfuerzo por retratar el camino que siguió el bachillerato para llegar a su estado estratificado.

Finalmente, en el tercer capítulo reconstruyo el proceso incremental que dio paso a la política actual de Educación Media Superior y su orientación hacia la equidad. Analizo la discusión y construcción de la problemática de las desigualdades educativas, los elementos contextuales internos y externos que las motivaron, el enfoque teórico privilegiado en su problematización y el papel de la estratificación educativa en ella. También analizo las acciones que fueron destinadas a combatir la desigualdad educativa a partir de la reforma económico-política y administrativa de los años ochenta en dos de los instrumentos de política pública³ para EMS más recientes: la Reforma Integral de la Educación Media Superior de 2007 y la Reforma Educativa de 2012. Trabajo con los textos normativos de estas reformas por ser expresiones del consenso. En ellos identifiqué: 1) el enfoque sobre la igualdad de oportunidades privilegiado en cada una de las propuestas sobre desigualdad educativa y 2) la existencia de alguna relación entre estas propuestas y la superación de la estratificación institucional.

³ “Semánticamente, un instrumento es un artefacto que sirve para realizar una actividad, un medio o un conjunto de medios para conseguir un fin o un propósito dado (como satisfacer una demanda, resolver un problema, etc.) [...] Los instrumentos de políticas públicas [...] son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Lascoumes y Le Galés, 2007b, citados en Fontaine, 2015: 82)

Se espera que los hallazgos de esta investigación contribuyan al conocimiento sobre este fenómeno desde la perspectiva de la ciencia política y sirvan, posteriormente, como elementos para la construcción de una propuesta de superación del problema de estratificación en este nivel. Es importante señalar que, desafortunadamente, la Educación Media Superior no ha figurado como un tema prioritario de investigación ni de atención por parte del gobierno, a pesar de la importancia de su estudio para la comprensión de la vida social de las juventudes mexicanas.

Esta investigación está dirigida a estudiosos de las ciencias sociales, tomadores de decisiones, activistas, maestros y demás actores involucrados en la educación interesados en comprender la complejidad de nuestro sistema educativo, el papel que juega la política dentro de las políticas públicas y su capacidad para reproducir fenómenos como la estratificación, realidad considerada moral y éticamente indeseable.

CAPÍTULO I. LA ESTRATIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS DE LAS Y LOS JÓVENES QUE CURSAN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

En 1966 el Congreso de Estados Unidos publicó un estudio sobre los efectos del gasto educativo en el rendimiento escolar de las poblaciones negras y latinas (grupos vulnerables), con la finalidad de mejorar los rendimientos de los recursos en el combate a la desigualdad (Coleman, et al., 1966). El Informe Coleman, como se le conoció a este trabajo, proporcionó evidencia sobre la baja influencia de los sistemas educativos en la explicación del rendimiento escolar; es decir, reveló contra todos los pronósticos que, mientras la infraestructura de las escuelas y la preparación de los maestros estaban lejos de representar un elemento significativo para la explicación de la desigualdad en el logro educativo, la diferencia en los ingresos y el origen étnico de los estudiantes se mostraban altamente vinculados.

Los resultados del Informe concordaron con los hallazgos de investigaciones realizadas coincidentemente en Europa, las cuales estuvieron enfocadas a estudiar la relación *desigualdad educativa — desigualdad social*, con el objetivo de explorar los efectos de los orígenes sociales, económicos y culturales en el logro educativo y el rendimiento escolar de los estudiantes. En Reino Unido, Bernstein (1961) evidenció, por ejemplo, cómo las capacidades lingüísticas de los niños en edades tempranas impactan las expectativas de aprendizaje posteriores y cómo estas son desarrolladas diferenciadamente según la clase social; donde los niños de estratos socioeconómicos altos tienden a desarrollar discursos (expresión de las capacidades lingüísticas) más elaborados que los de estratos bajos, resultando en mayores oportunidades de éxito escolar para ellos.

En Francia por su parte, Passeron y Bourdieu (1996) y Althusser (2008) plantearon a los sistemas educativos como mecanismos de reproducción de la cultura dominante. Es decir, los postularon como mecanismos para la reproducción de valores y roles inherentes a cada clase social, con lo cual las variaciones en las características de las instituciones educativas no significaban una afectación a la dinámica pedagógica del sistema de enseñanza en su conjunto ni a las desigualdades inherentes a él.

Ahora bien, en sentido contrario a estas propuestas y como respuesta al Informe Coleman (1966), surgió en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado el *movimiento de escuelas eficaces*, enfocado a la localización de los elementos institucionales asociados al desempeño escolar. Una de las características más importantes del movimiento fue la promoción de metodologías experimentales que permitieran incrementar la confianza de los resultados. Las primeras investigaciones en

este sentido Weber (1971) y Klitgaard (1974) versaron sobre la identificación de los procesos que se utilizaron en las escuelas para graduar con éxito a alumnos de estratos bajos (Báez de la Fe, 1994).

En el marco de estas metodologías se desarrolló, por ejemplo, el *enfoque estacional*⁴ que utilizó Heyns (1978) para el desarrollo de un experimento que midió las variaciones de los aprendizajes entre niños de estratos económicos altos y bajos en el periodo de clases y vacacional. Del experimento se concluyó la existencia de una diferencia mínima entre los aprendizajes de los estudiantes durante el ciclo escolar, pero un aumento en la brecha de desigualdad en vacaciones, posiblemente debido a los recursos culturales que las familias de estratos altos pudieron proporcionar a sus hijos en este periodo (Flores Crespo, 2017). Las conclusiones fueron, entre otras, que la ausencia de instituciones educativas equivalía a un aumento en las diferencias de los aprendizajes de los niños, resultado de oportunidades desiguales para acceder a conocimientos fuera de la escuela, por lo que el sistema escolar cumplía una función de igualación.

A partir de estas construcciones teóricas se han desarrollado diferentes definiciones acerca de lo que se debe entender por desigualdades educativas, según sea el caso; si se asocian a circunstancias heredadas de origen (desigualdad vertical) y/o a circunstancias institucionales propias de los sistemas educativos (desigualdad horizontal)⁵. En la presente investigación retomo la clasificación de Puga (2018), quien ha hecho un estudio exhaustivo sobre la operatividad del concepto en diferentes corrientes, a saber: desigualdades de acceso y logro, que incluye a su vez a las desigualdades de tránsito y permanencia; desigualdades en los conocimientos y habilidades adquiridas; y desigualdades de resultados significativos.

El primer tipo de desigualdad, también conocido como desigualdad de oportunidades (López, 2005), se refiere, por un lado, a las posibilidades de niños y jóvenes de ingresar a los diferentes niveles educativos, y por el otro, a las diferencias en las posibilidades de permanecer y concluir cada año escolar por razones de su origen social y recursos escolares previos.

El acceso y el logro se muestran íntimamente vinculados, mientras uno indica las posibilidades de iniciar un grado o nivel educativo, el otro señala las posibilidades de permanecer y finalizar una etapa escolar. La desigualdad de oportunidades, para el

⁴ El cual consiste en el aprovechamiento de la división del año escolar en dos periodos: clases y vacacional, para estudiar los efectos de la escuela en el aprendizaje de los niños.

⁵ El estudio de la interacción de ambas busca explicar “el peso de la estructura social sobre el destino de los sujetos” (Blanco, Solís, y Robles, 2014: 18), al reflejar la disparidad en las oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el SEN, la pertinencia de los conocimientos y habilidades adquiridas, así como los beneficios de la educación una vez concluido cada nivel educativo.

caso del acceso, puede ser observada en fenómenos como el analfabetismo y las tasas de matriculación, donde se evidencia las dificultades de las personas para acceder a los servicios de educación. Por su parte, la desigualdad de oportunidades centrada en el *logro* puede ser observada en la configuración desigual de las trayectorias educativas (número de años o niveles educativos cursados), en las que intervienen fenómenos como la interrupción de los estudios, la reprobación, el abandono y la desafiliación escolar⁶ (Puga, 2018).

El segundo tipo de desigualdad sucede cuando los conocimientos y habilidades adquiridas en un mismo nivel o tipo educativo son distintos entre niños y jóvenes por causa de diferencias en la calidad educativa de las instituciones. Se ha demostrado que, “el sistema educativo otorga un trato preferencial a los alumnos provenientes de hogares de mayores ingresos [...] contrariamente a los alumnos en situación de pobreza, donde algunas experiencias educativas pueden presentar múltiples carencias para desarrollar habilidades”⁷ (Reimers, 2000 y 2015, citado en Puga, 2018).

Por último, el tercer tipo de desigualdad se presenta cuando el origen social y las instituciones educativas influyen en los beneficios esperados de la educación; es decir, cuando una vez finalizada la educación escolarizada ésta trae beneficios diferenciados a individuos por razones de sus orígenes sociales y económicos, así como por los recursos educativos brindados por el sistema. Por ejemplo, en las oportunidades de ingresar al campo laboral y el tipo de trabajo al que se ingresa.

La desigualdad educativa, en todas sus expresiones, es uno de los problemas más complejos a los que se enfrenta el Sistema Educativo Nacional (SEN). Esto se debe a la variedad de factores que interfieren en su configuración, tanto de carácter vertical como horizontal, y porque su existencia obstaculiza el ejercicio efectivo del derecho a la educación, necesario para el libre desarrollo, bienestar y dignidad de la persona.

En México están presentes todos los tipos de desigualdad; sin embargo, el Estado moderno mexicano ha adoptado la *igualdad de oportunidades* como *igualdad fundamental* del proyecto educativo, por lo que las políticas educativas se han centrado

⁶El logro educativo de un país o promedio de años de escolaridad alcanzados, es uno de los indicadores más utilizados para visibilizar y medir el estado de desigualdad educativa de una sociedad, aunque existen otros tipos de desigualdad que pueden ser medidos como la *desigualdad de habilidades y conocimientos*. Pruebas internacionales como el *Program for International Student Assessment (PISA)*, busca medir este tipo de desigualdad en jóvenes de 15 años, en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias, a fin de evaluar el desempeño de los sistemas educativos de los países.

⁷Esto es una expresión clara de estratificación institucional, donde las instituciones educativas ofrecen recursos de diferente calidad dependiendo el nivel socioeconómico de los estudiantes.

principalmente en la atención de las desigualdades en el acceso y logro⁸. En el ámbito académico, las investigaciones sobre desigualdad han privilegiado el estudio de este tipo de igualdad, entre otras razones, por estar basada en una de las teorías de la justicia más reconocidas internacionalmente (Rawls, 2006) y por ser el *acceso y logro* en México uno de los fenómenos con mayor documentación⁹, dadas las *políticas de cobertura* universal de educación básica que se implementaron en los gobiernos del siglo XX¹⁰.

En la Educación Media Superior (EMS) la presencia de este tipo de desigualdad existe a pesar de la sanción de su obligatoriedad en 2012, que exigió la universalización de su cobertura. Por ejemplo, se ha estimado por parte del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016, 2017b) que, sólo el 67.3% de los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad cursan la EMS y que aproximadamente el 14.4% del total de quienes la estudian la abandona, en comparación con el 0.6% y 4.4% que lo hace en primaria y secundaria respectivamente. Asimismo, se ha estimado que el abandono dentro de la EMS se concentra principalmente en el primer año, es de carácter intracurricular, y afecta mayoritariamente a los varones, quienes presentan una tasa de abandono del 16.5%, frente al 12.3% de las mujeres (INEE, 2017b).

La desigualdad en el acceso y logro, estudiada recientemente para este tipo educativo, ha sido abordada desde dos ópticas: la que toma en cuenta los efectos que tienen los orígenes sociales de las personas en la probabilidad de ingresar, permanecer y concluir un nivel educativo (desigualdad vertical); y la que estudia los efectos que tiene sobre estas probabilidades la relación entre estos orígenes e instituciones educativas (desigualdad horizontal). De estos dos enfoques el último ofrece la oportunidad de estudiar una realidad que ha sido pasada por alto durante casi toda la existencia del sistema educativo mexicano: la estratificación educativa.

Este tipo de estratificación, también conocida como *institucional*, funciona bajo los mismos principios que la estratificación social, siendo la organización de la sociedad en niveles jerárquicos. Esta organización se guía bajo criterios que pueden ser tanto cualitativos como cuantitativos y por lo regular están relacionados con la economía y los códigos de convivencia (Mostafa, 2012).

⁸ En el ámbito internacional la noción de *igualdad de oportunidades* ha sido promovida ampliamente por organismos multilaterales como la OCDE y el BM, quienes han tomado al *logro educativo*, por ejemplo, como uno de los indicadores más relevantes para medir el éxito de los sistemas educativos de sus países miembro.

⁹ Véanse las bases de datos utilizadas en las investigaciones retratadas más adelante.

¹⁰ Al respecto, recuérdese que la política de universalización de la educación básica, resultado de los gobiernos revolucionarios de las primeras décadas del siglo pasado, tuvo como objetivo fundamental la superación de la educación elitista, por lo que el problema de la *desigualdad en el acceso* fue atendido por el Estado como prioridad, a través de estrategias para aumentar la cobertura a nivel nacional, desde que fuera fundada la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921.

1.2 La estratificación social

La palabra *estratificación* está compuesta por el latín *stratum* (capa) y *facere* (hacer), además del sufijo *-ción* (acción y efecto), por lo que puede ser interpretada como: “acción y efecto de poner en capas” (Mostafa, 2012). La estratificación social es una expresión de la desigualdad y un problema fundamentalmente político, en tanto organiza a la sociedad jerárquicamente según “las representaciones sociales que individuos y actores políticos se hacen sobre lo que es justo en una determinada distribución de recursos [económicos, sociales y culturales]” (Díaz González, 2016, p. 297).

Según lo expuesto por Mostafa (2012), la estratificación implica un acceso desigual a los bienes valorados por una sociedad y sus instituciones, como la educación, el empleo, la vivienda o el consumo. Esta valoración se construye históricamente y puede estar determinada por tres factores: las instituciones sociales que definen ciertos bienes como valiosos, las reglas de asignación de estos bienes, y la movilidad social o capacidad de moverse entre estratos.¹¹

Entre las principales teorías que abordan la estratificación social sobresalen el marxismo (Marx, 2018), la teoría weberiana (Weber, 1969) y la teoría funcionalista de Davis y Moore (Davis y Moore, 1945). La primera afirma que es desde la configuración de las relaciones de producción desde donde nacen los sistemas estratificados, en tanto estas determinan a las instituciones políticas, sociales y culturales. Las relaciones de producción y la sociedad estratificada, según esta teoría, viene expresa por la división del trabajo, las dinámicas laborales y la asimetría en la distribución de la propiedad.

La teoría weberiana por su parte, interpreta la estratificación como la diferenciación de las personas por razones de clase, prestigio y poder. La teoría de los tres componentes, como fue nombrada (Weber, 1969), concibe a la clase como la posición económica que ocupan los sujetos en la sociedad y que puede existir con independencia de la cualidad de propietario. Por su parte, el prestigio se expresa en el respeto que un grupo de personas otorga a otro; los escritores y músicos, quienes sin necesidad de un capital abundante son reconocidos por la sociedad, son un buen ejemplo de la diferenciación por razones de prestigio. Por último, el poder es considerado como la capacidad de hacer cumplir la voluntad de una persona (o grupo de personas) en otra a pesar de su oposición.

¹¹La movilidad social es una característica de los sistemas abiertos de estratificación. En sistemas cerrados no hay posibilidad de transitar entre estratos, esto sucede, por ejemplo, en la India con su organización de castas.

Actualmente, las dimensiones de la desigualdad sobrepasan lo enunciado en la teoría de los tres componentes. Las sociedades contemporáneas luchan contra nuevas desigualdades, “moralmente reprobables, socialmente indeseables, económicamente ineficientes y políticamente inaceptables” (Kerbo, 2003, citado en Puga, 2018:5), como lo evidencia el surgimiento de los Nuevos Movimientos Sociales¹².

Finalmente, las teorías del funcionalismo estructural, desde la propuesta de Davis y Moore (1945). hasta Parsons (1968), argumentan que la estratificación cumple una función necesaria en la sociedad; por lo que la existencia de divisiones por razones socioeconómicas se considera “natural”. Así pues, se interpreta como inevitable que ciertas personas, seleccionadas natural y aleatoriamente, realicen tareas más sencillas que otras. Según esta teoría se considera legítimo que quienes se encargan de las tareas más complejas tengan derecho a mayor poder, prestigio y dinero.

Estas últimas teorías han sido arduamente criticadas. Actualmente se ha demostrado que la desigualdad y la estratificación son más una *causa* del éxito o fracaso individual, que una *consecuencia* de ello (Mostafa, 2012).

1.3 La estratificación educativa

La estratificación educativa es una expresión de la estratificación social, y hace referencia a *la organización de la oferta educativa en niveles de prestigio y calidad* a las cuales las personas asisten diferenciadamente según su clase social, estrato económico, género, discapacidad, o cualquier otra condición heredada de origen.

Más específicamente la estratificación educativa se produce cuando la *asignación*¹³ de los jóvenes a diferentes opciones educativas dentro de un mismo nivel se vincula a factores como el origen social, el entorno institucional, la trayectoria escolar o las expectativas de continuidad, siendo estas dos últimas resultado de las mismas condiciones sociales de origen (Solís, 2013; Blanco, 2014).

Dentro de las condiciones de origen social sobresalen el estatus educativo y ocupacional de los padres y el nivel socioeconómico de la familia, que pueden estar

¹² La corriente de los Nuevos Movimientos Sociales surgió en la segunda mitad del siglo pasado y se caracterizó principalmente por el cambio en la naturaleza de las demandas sociales. Algunos ejemplos de éstos son los movimientos pro derechos de los animales, contra el cambio climático y por la no discriminación.

¹³La razón por la que utilizo la expresión *asignación* y no *elección*, cuando abordo la estratificación institucional, es porque refleja la relación condicionante entre las circunstancias sociales de origen y las probabilidades de acceder a una determinada institución.

mediados o no por otros factores como el sexo, el tamaño de la familia, el lugar que ocupa el sujeto dentro de los hermanos, la procedencia étnica, el tamaño de la localidad, entre otros. (Solís, 2013; Solís, Rodríguez y Brunet, 2013; Blanco, 2014).

Por su parte, el entorno institucional se refiere a los antecedentes institucionales que favorecen el destino estratificado; por ejemplo, el tipo de escuela de procedencia o los filtros que se utilizan para el ingreso y la asignación de los jóvenes a una u otra opción educativa (Solís, Rodríguez y Brunet, 2013; Blanco, 2014).

Por último, la trayectoria escolar y las expectativas de continuidad educativa tienden a funcionar como mediadores de los efectos socioeconómicos, sociales e institucionales. Por ejemplo, cuando se asocia el tipo y modalidad de escuela a la que se asiste, así como los orígenes socioeconómicos, con la probabilidad de experimentar un mejor o peor desempeño académico, o cuando se tiene acceso durante la infancia a recursos culturales que ayudan al aprendizaje (Solís, Rodríguez y Brunet, 2013). En el caso específico de las expectativas de continuidad, la posición socioeconómica y cultural de los padres representa un papel importante en la configuración de la valoración de las instituciones educativas, donde ingresar a una escuela socialmente prestigiosa asegura al joven recursos simbólicos de pertenencia a una clase social.

Así pues, a la asociación entre las instituciones educativas a las que son asignados los jóvenes y los factores antes descritos, es a lo que se le conoce como estratificación de la oferta educativa o institucional. Esta tiene sus efectos en cada uno de los tres tipos de desigualdad descritos al inicio de este capítulo: desigualdad en el acceso y logro educativo, desigualdad en los conocimientos y habilidades adquiridas y desigualdad en los resultados sociales de la educación. Por lo tanto, cuanto más estratificado se encuentra un sistema educativo, más probabilidades hay de que existan desigualdades mayores o más profundas.

La estratificación tiene expresiones tanto formales como no formales. Dentro de las primeras se encuentran aquellas vinculadas a criterios de financiamiento, institucionales, organizacionales, de turno o de orientación curricular (véase Cuadro 1.1). Para el caso de las expresiones no formales estas se manifiestan en procesos de selección social que reflejan y reproducen desigualdades entre quienes asisten a tipos de escuelas que son similares (Solís, 2013) pero a las que se les asigna una valoración social diferente con base en el prestigio de la institución, su calidad o el tipo de carrera que se estudiará.

Cuadro 1.1 Expresión formal de la estratificación institucional

Expresión formal	Elementos
Financiamiento	Público Privado Mixto
Turno	Matutino Vespertino
Modalidad	Escolarizado y no escolarizado.
Orientación curricular	<ul style="list-style-type: none"> · Primaria: indígena, comunitaria y multigrado · Secundaria: telesecundaria, general y técnica · EMS: propedéutico y profesional técnico · Superior: licenciatura y técnico superior

Fuente: elaboración propia con datos de (Blanco, 2014b, p. 29)

Actualmente, existen investigaciones que ya han identificado la existencia de este fenómeno en el Sistema Educativo Nacional (SEN), al demostrar una asociación positiva (correlación) entre los orígenes sociales y la institución educativa en la que estudian el bachillerato los jóvenes (Solís, 2013; Solís, Rodríguez, y Brunet, 2013; Blanco, 2014; Rodríguez, 2014; Solís, 2014). En estas investigaciones se evidencia que las personas con orígenes más desaventajados tienden a asistir a instituciones de menor prestigio y calidad que las personas provenientes de ambientes favorables.

En el nivel secundaria esto se visibiliza, por ejemplo, en los orígenes de quienes asisten al turno matutino y quienes lo hacen en el turno vespertino (Cárdenas, 2011), mientras tanto, en el bachillerato, además de esta diferencia, sobresale la separación por los subsistemas propedéutico, tecnológico y técnico-terminal, así como la diferencia de modalidad y el origen del sostenimiento de la institución.

1.4 Resultados de tres investigaciones sobre desigualdad educativa en México¹⁴

Según datos de la *Encuesta Intercensal 2015* del INEGI, la escolaridad media de las personas de entre 25 y 34 años de edad es de 10.6 años en promedio. Sin embargo, puede variar según el tamaño de la localidad donde habitan, siendo de 8.3 años para los residentes de zonas rurales, 9.8 para los de zonas semiurbanas y 10.7 para los de zonas urbanas. Lo mismo sucede cuando se hace la subdivisión por grado de marginalidad, en la que el promedio de escolaridad corresponde a 8.6 años para los jóvenes en alta marginación y 10.3 años para los de baja, según el *Índice de marginación por municipio 2010* de la CONAPO (INEE, 2016).

La desigualdad en el promedio de años de escolaridad de la población está atravesada por eventos como la reprobación, la interrupción de los estudios y el abandono escolar. Según la Encuesta sobre Trayectorias Educativas y Laborales de los Jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2010 (ETEL) es en las edades de entre 15 y 17 años donde se concentran con mayor fuerza las probabilidades de no aprobación (9.3%); interrupción (20.4%) y reingreso (22%) (Solís, 2014). Sumado a lo anterior, la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México 2011 (Emovi) señala que del total de sus entrevistados 95% accedió a la escuela primaria, 64% a la secundaria, 38% a la media superior y 17% a la educación superior. De ellos, el 67% de quienes estudiaron la primaria logró acceder a la secundaria, 60% de quienes fueron a la secundaria continuó sus estudios en la media superior, y sólo 45% de quienes ingresaron a la media superior pasó a los estudios universitarios (Solís, 2013).¹⁵

El problema de la desigualdad en el acceso, tránsito y permanencia en el Sistema Educativo Nacional (SEN) está ampliamente documentado, y ha adquirido especial importancia desde que los niveles educativos de secundaria y media superior se hicieran obligatorios en México pues ha evidenciado con mayor fuerza las limitaciones al ejercicio efectivo del derecho en niveles que aún no alcanzan coberturas universales. En la actualidad, la primaria es el único nivel educativo que ha logrado esta cobertura, con un 98.6% hasta el ciclo escolar 2014-2015. Por su parte, la secundaria y la media superior alcanzan el 87.6% y el 57%, respectivamente¹⁶ (INEE, 2016).

¹⁴ Es importante recordar que las investigaciones educativas de los últimos decenios se han concentrado particularmente en el estudio de la desigualdad de oportunidades, por lo que la evidencia sobre la existencia de estratificación educativa en la EMS presentada en esta sección está enmarcada en esta línea teórica.

¹⁵ Véase: Solís, 2013: 73 y 76 y Blanco, 2014: 28

¹⁶ Estas cifras supusieron aumentos de 20 puntos porcentuales en comparación con el ciclo escolar 2000-2001, en el que solo la secundaria era obligatoria y donde la cobertura fue de 67.4% y 34.9% respectivamente (INEE, 2016).

Blanco, Solís y Rodríguez se han preguntado al respecto¹⁷, si los jóvenes que lograron completar sus transiciones educativas hasta la educación terciaria, compartieron características en sus orígenes sociales o antecedentes escolares que proporcionaran ventajas frente a otros. Los resultados han arrojado evidencia positiva al respecto, sobresaliendo la multi-causalidad del problema.

Patricio Solís y Emilio Blanco, profesores investigadores del Colegio de México y especialistas en estratificación y desigualdad social, han optado por estudiar este fenómeno desde la dimensión de las transiciones educativas, poniendo especial énfasis en la relación que guarda con la desigualdad horizontal. Dentro de sus investigaciones sobresalen la *hipótesis de selección* y la *hipótesis de desigualdad vinculada a la cobertura*, las cuales utilizaron para explicar la desigualdad en el logro educativo de las personas.

La primera argumenta que el aumento de la selectividad de los jóvenes, conforme avanzan en el sistema educativo, contrarresta la desigualdad de oportunidades asociada al origen socioeconómico, pues existe una selección positiva basada, por ejemplo, en habilidades no cognitivas como la motivación; y la segunda ocupa argumentos de tipo institucional, pues se relaciona estrechamente la magnitud de la desigualdad de oportunidades de progresión con la capacidad de absorción del nivel al que se aspira respecto del nivel anterior.

Aunque los resultados de sus investigaciones, como lo veremos más adelante, revelan que la hipótesis asociada a la cobertura ofrece una explicación más acertada del problema, se ha sugerido una complementariedad entre ambas, donde:

...la desigualdad de oportunidades de progresión escolar se acentúa [efectivamente] en las transiciones con mayor reducción en la cobertura y por lo tanto resultan con mayores tasas de desafiliación escolar; pero también una vez rebasados estos 'cuellos de botella' en la trayectoria educativa, los efectos del nivel socioeconómico se reducen, pues los estudiantes de bajos recursos que han logrado continuar se encuentran selectos positivamente en función de características no observadas que compensan esas desventajas (Solís, 2014: 104).

Por lo tanto, la *hipótesis asociada a la cobertura* da una explicación más certera de la desigualdad vinculada a las transiciones inter-nivel, mientras que la *hipótesis de*

¹⁷Véase Solís, 2013; Solís, Rodríguez y Brunet, 2013; Blanco, Solís, y Robles, 2014; Blanco 2014; Blanco, 2014b; Rodríguez Rocha, 2014; Solís, 2014.

selección es más explicativa de los fenómenos de desigualdad vinculados a las transiciones inter-grado.

Aun así, si bien es cierto que los esfuerzos por incrementar la cobertura en los niveles obligatorios ha teniendo resultados positivos en la retención de estudiantes en México, existen formas en que la desigualdad educativa persiste. Este es el caso de la estratificación de las opciones educativas, en donde el acceso por parte de los jóvenes a las instituciones está vinculado a sus orígenes sociales. En el presente capítulo analizo tres investigaciones sobre desigualdad educativa, las cuales abordan esta estratificación como parte de la reproducción de la desigualdad de oportunidades (véase Cuadro 1.2). Una de ellas dedicadas al estudio del fenómeno a nivel nacional y dos más en la Ciudad de México.

Cuadro 1.2 Investigaciones sobre desigualdad educativa

Nombre del estudio	Datos utilizados	Descripción del estudio
Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. (Solís, 2013) <i>Estudio nacional</i>	Encuesta ESRU de Movilidad Social en México 2011 (Emovi)	Se analizan la desigualdad vertical y la desigualdad horizontal a través del estudio de los efectos socioeconómicos de la familia de origen sobre las transiciones entre niveles educativos en México a nivel nacional.
Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas. (Solís, 2014) <i>Estudio local</i>	Encuesta sobre las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2010 (ETEL 2010)	Se analizan las desigualdades en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes a través del estudio de los efectos socioeconómicos de la familia de origen y las instituciones educativas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

<p>La desigualdad social en el nivel medio superior de educación de la Ciudad de México.</p> <p>(Blanco, 2014) <i>Estudio local</i></p>	<p>Encuesta sobre Trayectorias Educativas y Laborales de los Jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2010 (ETEL 2010)</p>	<p>Se analizan las condicionantes para el acceso y finalización del nivel medio superior, en la Ciudad de México.</p>
---	---	---

Fuente: elaboración propia.

Las tres investigaciones recogen información de los últimos diez años, lo que permite tener una aproximación del comportamiento del fenómeno en la actualidad. Asimismo, estudian el fenómeno a partir del enfoque de transiciones; es decir, a partir de la descomposición de la trayectoria educativa en progresiones entre niveles escolares, lo que facilita la localización de los factores de desigualdad que intervienen en las dimensiones vertical y horizontal por nivel. Por último, el estudio nacional basado en la *Encuesta ESRU de Movilidad Social* (Solís, 2013) y el primer estudio local basado en la *Encuesta sobre las Trayectorias Educativas y Laborales de los Jóvenes* (Solís, 2014) comparten las *hipótesis de selección y desigualdad vinculada a la cobertura* como eje de sus investigaciones, lo que ofrece la oportunidad de contrastar los resultados en dos escalas: nacional y local. Ahora bien, los hallazgos alcanzados por las tres investigaciones son complementarios entre sí lo que ofrece la oportunidad de profundizar sus explicaciones.

Cabe destacar que además de los estudios de Solís y Blanco, otros investigadores han abordado el tema de la desigualdad del logro educativo asociado a factores institucionales desde el ámbito local, específicamente desde el caso particular de la Ciudad de México, como Rodríguez (2014) y Villalever (2018), quienes han obteniendo resultados similares sobre el papel estratificado de las instituciones. El estudio de este fenómeno en la capital del país suele resultar atractivo por el método que se utiliza para la asignación de los aspirantes a las instituciones de educación media superior, el cual involucra la autoselección y la evaluación de conocimientos.

1.4.1 Estudio 1: *Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México*

Esta investigación retoma los datos de la Encuesta sobre Movilidad Social en México 2011 (Emovi), construida sobre un muestreo de once mil personas de entre 25 y 64 años de edad, pertenecientes a diferentes regiones socioeconómicas y niveles de

rezago social (ESRU, 2011). Al ser un estudio retrospectivo, permite recuperar datos sobre las transiciones educativas de las personas (primaria-secundaria, secundaria-educación media superior (EMS) y EMS-educación superior (ES)) en cuatro cohortes diferentes (1947-1959, 1960-1969, 1970-1981 y 1982-1986) y relacionarlos con los perfiles social y económico.

Los estudios buscaron comparar el éxito de las *hipótesis de selección y de desigualdad vinculada a la cobertura* en la explicación de la desigualdad, a través de regresiones logísticas de dos variables, para el caso de la asociación entre orígenes sociales y progresión escolar (desigualdad vertical), y regresiones logísticas de más de dos variables, para la asociación entre orígenes sociales y asignación a instituciones estratificadas (desigualdad horizontal),

Hipótesis planteadas por Solís (2013):

Hipótesis de selección: los efectos (relativos) de los orígenes socioeconómicos sobre la progresión escolar tienden a la baja en la medida en que se pasa a transiciones educativas más avanzadas.

Hipótesis de desigualdad vinculada a la cobertura: el grado de asociación entre los orígenes sociales y las oportunidades relativas de progresión escolar dependerán de la magnitud de la cobertura de cada nivel. (p.90)

Desigualdad vertical

Para medir la desigualdad vertical se utilizaron como variables independientes el índice de riqueza (IR) y el índice de orígenes sociales (IOS)¹⁸, ambos creados por Solís, para sintetizar el perfil social y económico de los sujetos. El primero engloba los bienes y servicios con los que contó el entrevistado en la infancia y, el segundo considera elementos como la escolaridad de los padres, su ocupación, el habla indígena y el tamaño de la localidad de nacimiento; el autor utilizó además variables de control como la cohorte de nacimiento y el sexo. Como variable dependiente se consideró la continuidad (1) o desafiliación escolar (0) en el tránsito al nivel educativo $i + 1$ para quienes alcanzaron el nivel educativo i .

¹⁸ El IOS es una medida resumen construida por Solís (2014) para ubicar la posición relativa de la familia de origen del entrevistado en la estratificación social (p.80).

Desigualdad horizontal

Para la medición de la desigualdad horizontal, Solís utiliza datos acerca del tipo de escuela al que se asistió en cada nivel educativo como variable dependiente y las interacciones de las variables de sexo, cohorte de nacimiento e IOS como variables independientes. El autor hace la advertencia de que la segmentación de la oferta educativa solo podría ser considerada como un componente adicional de desigualdad si se demostrara que la asignación de los niños y jóvenes en distintos tipos de escuela responde a características de los orígenes sociales, y que la pertenencia a distintos tipos de escuelas es por sí misma un determinante de la desigualdad de resultados educativos (Solís, 2013).

Solís advierte que los datos de la Emovi son insuficientes para cubrir a cabalidad las condiciones propuestas. Sin embargo, plantea una aproximación a partir de los datos disponibles y trata de responder en todo momento las siguientes preguntas:

- ¿Existe evidencia en la Emovi de que los niños y jóvenes con distintos orígenes sociales asisten a distintos tipos de escuelas?
- ¿Tienen los niños y jóvenes que asisten a distintos tipos de escuelas probabilidades iguales o diferentes de progresión escolar al siguiente nivel educativo?
- ¿Se explican estas brechas exclusivamente por la selectividad socioeconómica, o es posible especular que existen “efectos escuela” que van más allá de las diferencias socioeconómicas en la composición del alumnado? (Solís, 2013: 88)

Resultados, en lo referente a la dimensión vertical

Como primer dato interesante resalta el incremento sobre las proporciones de ingreso y tránsito a los diferentes niveles educativos, entre el primer y último cohorte de nacimiento. La proporción que ingresó a la secundaria en la última cohorte creció 41 puntos porcentuales respecto de las primeras generaciones, 27 puntos para el caso de la EMS y nueve puntos para la ES. En cuanto al tránsito, la proporción de jóvenes que logró ingresar a la secundaria respecto de los que lograron ingresar a la primaria creció 36 puntos porcentuales del primer a la última cohorte de nacimiento, dos puntos de secundaria a EMS y decreció 11 puntos de EMS a ES (véase Tabla 1.1).

Tabla 1.1 Proporción de entrevistados con acceso a los diferentes niveles educativos y probabilidades condicionales estimadas de transición entre niveles

Cohorte de nacimiento	Primaria		Secundaria		Media Superior		Superior	
	*	**	*	**	*	**	*	**
1947-1959	87%	--	40%	46%	25%	62%	13%	54%
1982-1986	99%	--	81%	82%	52%	64%	22%	43%

* % que logró ingresar

** Probabilidades condicionales de continuidad en el nivel especificado, dado que se accedió al nivel previo.

Fuente: Datos seleccionados del “Cuadro 2. Proporción de entrevistados con acceso a los diferentes niveles educativos y probabilidades condicionales estimadas de transiciones entre niveles, según características seleccionadas, México cohortes 1947-1986” (Solís, 2013: 74-75).

Es decir, con el paso del tiempo un mayor número de personas ingresaron a la escuela en todos los niveles educativos. La proporción más alta de ingreso y las probabilidades más elevadas de continuidad se concentraron en la secundaria debido, entre otras cosas, al incremento en la cobertura de la primaria, que elevó la demanda hacia los niveles superiores.

Para el caso de la EMS y ES las cifras no fueron tan favorables, pues a pesar de que hubo un incremento en el porcentaje de las personas que estudiaron estos niveles, los porcentajes estimados sobre las probabilidades de continuidad fueron mucho menores y en el caso del tránsito de la EMS a la ES decrecieron, probablemente debido a que la demanda rebasó la cobertura, pero también posiblemente a problemas en la permanencia y egreso del bachillerato. Este fenómeno evidencia el desplazamiento de la desigualdad en las oportunidades de ingreso hacia los niveles superiores donde hay menor cobertura. Con lo que se suman puntos a favor de la hipótesis de desigualdad vinculada a la cobertura.

Ahora bien, a partir de estos resultados Solís analiza el perfil de los jóvenes que lograron transitar a niveles superiores en contextos de cobertura limitada. Para esto utiliza el análisis logístico de dos variables o binomial que relacionan al IR y IOS con el ingreso y las probabilidades de continuidad (véase Tabla 1.2).

Tabla 1.2 Proporción de entrevistados con acceso a Secundaria, Educación Media Superior y Superior y probabilidades condicionales estimadas de transiciones entre niveles, según IR y IOS

	Secundaria		Media Superior		Superior	
	*	**	*	**	*	**
Índice de riqueza IR						
Primer cuartil	0.34	0.38	13%	39%	5%	35%
Cuarto cuartil	0.88	0.9	67%	76%	37%	55%
Índice de Orígenes Sociales IOS						
Primer cuartil	0.3	0.34	10%	34%	2%	25%
Cuarto cuartil	0.92	0.93	74%	81%	40%	54%

*% que logró ingresar

** Probabilidades condicionales de continuidad en el nivel especificado, dado que se accedió al nivel previo.

Fuente: Datos seleccionados del “Cuadro 2: Proporción de entrevistados con acceso a los diferentes niveles educativos y probabilidades condicionales estimadas de transiciones entre niveles, según características seleccionadas, México cohortes 1947-1986” (Solís, 2013: 74 y 75).

Como se puede observar las personas con mayores ingresos y bienestar social (cuarto cuartil), independientemente de la cohorte de nacimiento, fueron las que lograron *ingresar* en mayor proporción a la EMS y Superior, con 54 puntos porcentuales arriba de las del primer cuartil en el Índice de Riqueza y 64 puntos en el IOS para la EMS; así como 32 puntos más en el IR y 38 en el IOS para la Educación Superior.

Por su parte en las *probabilidades de continuidad*, éstas también se concentraron en los jóvenes del cuarto cuartil, aunque con diferencias menores. Las personas del estrato socioeconómico más alto continuaron estudiando en un 76% (IR) y 81% (IOS) una vez que salieron de la secundaria, frente al 39% (IR) y 34% (IOS) de los de estratos inferiores; es decir, una diferencia de 37 y 47 puntos porcentuales para el IR y IOS respectivamente. Por su parte, para la transición hacia la ES, hubo una diferencia de 20 puntos porcentuales entre cuartiles en el IR y 29 puntos en el IOS.

Si tomamos en cuenta que los jóvenes del primer cuartil están seleccionados positivamente, es decir, que el porcentaje (de por sí bajo) que ha logrado acceder a los niveles de secundaria y media superior está conformado por jóvenes que destacan de entre los demás académicamente y que han superado las desventajas de un origen social precario (hipótesis de selección), cabría esperar que las probabilidades de continuidad escolar fueran más elevadas para este grupo selecto. Sin embargo, se

sigue observando un abandono severo por parte de las personas ubicadas en el primer cuartil para las dos transiciones escolares en estudio.

Los resultados sugieren que los orígenes sociales y económicos son determinantes en buena medida de las probabilidades de continuidad. No obstante, podrían ser también complementarios de otros factores reproductores de desigualdad, como los tipos de escuela a los que asisten unos y otros.

Resultados, referentes a la dimensión horizontal

Las ventajas que ofrecen los orígenes sociales y económicos de las personas son determinantes en la continuidad escolar. Sin embargo, el factor institucional, más allá de la cobertura, puede tener efectos que refuercen la desigualdad. Es el caso de la modalidad educativa y la orientación curricular, el turno y origen de financiamiento de la escuela a la que asisten unos y otros.

Las instituciones educativas fueron clasificadas por Solís de la siguiente manera: los niveles primaria y secundaria se dividieron en públicas matutinas, públicas de otra modalidad y escuelas privadas; en la EMS se optó por bachilleratos públicos generales, bachilleratos privados generales y escuelas de tipo vocacional; por último, la ES se clasificó en instituciones públicas y privadas¹⁹.

Solís presenta los efectos estimados del IOS en la probabilidad de ingreso a los distintos tipos de escuelas, a través de los riesgos relativos de incidencia del fenómeno (RIA)²⁰ entre el percentil 90 (estrato socioeconómico más alto) y el percentil 10 (estrato socioeconómico más bajo) como una medida resumen de los efectos.

¹⁹La clasificación utilizada por Solís en este estudio es mucho más pequeña que la que utilizará en (Solís, 2014), debido a que los datos de la Emovi no permiten profundizar más en la trayectoria educativa de los entrevistados.

²⁰Razón de Incidencia Acumulada.

Tabla 1.3 Efectos de los orígenes sociales sobre el riesgo de ingresar a distintos tipos de escuela en cada nivel educativo, por cohorte de nacimiento

Secundaria	Pública matutina	Pública otra modalidad	Privada
1947-1959	1.04	0.83	1.35
1960-1969	0.97	0.84	1.81
1970-1981	0.88	0.71	4.48
1982-1986	0.87	0.81	4.9
Media superior	Pública general	Privada general	Vocacional
1947-1959	0.89	1.79	1.12
1960-1969	1.02	4.67	0.52
1970-1981	0.58	5.57	1.48
1982-1986	0.61	25.05	0.79
Superior	Privada versus pública		
1947-1959	1.69		
1960-1969	0.5		
1970-1981	1.65		
1982-1986	9.35		

Fuente: Datos seleccionados del “Cuadro 4. Efectos de los orígenes sociales sobre el riesgo de ingresar a distintos tipos de escuela en cada nivel educativo, por cohorte de nacimiento. Riesgos relativos (percentil 90 versus 10 del IOS) derivados de regresiones logísticas multinomiales.” (Solís, 2013: 86)

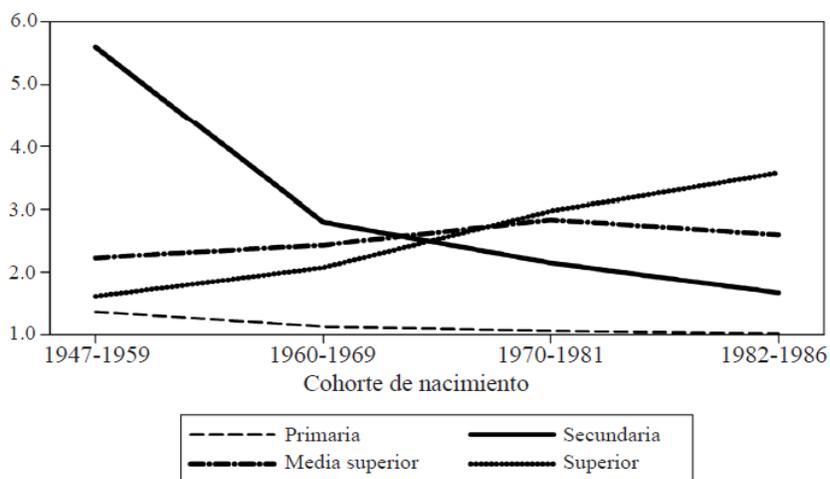
El estudio reveló que los niños y jóvenes pertenecientes a familias socioeconómicamente mejor posicionadas incrementaron, con el paso del tiempo, su RIA de ingresar a escuelas de financiamiento privado en todos los niveles (véase Tabla 1.3). Sin embargo, el incremento más importante se observó en la EMS, donde la RIA pasó de 1.79 a 25.05 entre cohortes. Solís especula que este fenómeno se puede explicar si tomamos en cuenta que una menor cobertura pública en este nivel, requirió esfuerzos adicionales por parte de las familias para ofrecerles a sus hijos oportunidades de continuidad escolar, por lo que, de contar con los recursos económicos, las familias tendían a optar por las instituciones privadas. Ante este panorama, las familias económicamente mejor posicionadas contaban con mayores ventajas para sortear estos obstáculos.

De acuerdo con la teoría de la *desigualdad mantenida al máximo* de Raftery y Hout, citada por Solís (2013):

los incrementos en la cobertura sólo se traducirían en una reducción de la desigualdad de oportunidades si se llega a un *punto de saturación*, esto es, a un punto en el que todos los hijos y las hijas provenientes de familias aventajadas logran acceso a ese nivel educativo. En tanto eso no ocurra, los grupos privilegiados utilizarán todos los recursos disponibles para aprovechar cualquier expansión de la cobertura en su propio beneficio (p. 67).

Según lo anterior, la desigualdad educativa persiste aun cuando la cobertura aumenta de niveles educativos básicos a superiores, pues no se llega a una cobertura universal para todos los niveles. La Gráfica 1.1 (Solís, 2013: 84) muestra una radiografía de la brecha de desigualdad por orígenes sociales, en las probabilidades de progresión escolar. En ella se observa que los riesgos relativos de profundizar la brecha de desigualdad en la transición a la EMS aumentaron conforme pasaron los años, hasta la cohorte 1982-1986 donde se observa un cambio de tendencia hacia la reducción de las desigualdades asociadas a los orígenes sociales. En el caso de la educación superior el incremento de la brecha no cambió su tendencia positiva.²¹

Gráfica 1.1 Efectos de los orígenes sociales por nivel educativo y cohorte de nacimiento. Riesgos relativos, Percentil 90 versus percentil 10 del IOS



Fuente: Gráfica recuperada de Solís (2013)

²¹ Los riesgos relativos de profundizar la brecha de desigualdad en la EMS fueron de 2.23 en la cohorte 1947-1959, de 2.43 y 2.83 en las cohortes 1960-1969 y 1970-1981 y de 2.59 en 1982-1986. En el caso de la educación superior el riesgo relativo paso de 1.60 en la cohorte 1947-1959 a 3.57 en la cohorte 1982-1986 (Solís, 2013: 84)

Es decir, las brechas de desigualdad para el acceso a los niveles superiores aumentaron conforme pasaron los años, de tal forma que las personas de estratos superiores tuvieron mayores oportunidades de proseguir los estudios ante un panorama de cobertura insuficiente.

Es importante señalar que además de la estratificación institucional observada por origen de financiamiento, los jóvenes de estratos socioeconómicos altos también disminuyeron sus probabilidades de ingresar a escuelas de estudios vocacionales (bivalentes o terminales) pasando de 1.12 a 0.79 entre el primer y el cuarto cohorte. Esto constituye un elemento importante en favor de quienes argumentan que este tipo de instituciones se han ido convirtiendo, con el paso del tiempo, en escuelas para clases trabajadoras (Solís, 2013). Sumado a esto, se evidenció que los jóvenes que asisten a escuelas vocacionales tienen menores probabilidades de continuidad escolar en comparación con los jóvenes que asisten a escuelas públicas y privadas generales (véase Tabla 1.4).

Lo mismo ocurre en la transición *secundaria-EMS*, donde los jóvenes que asistieron a escuelas secundarias privadas presentaron mayores probabilidades de progresión escolar en comparación con las escuelas públicas vespertinas, superando incluso a las públicas matutinas. Los resultados indican, además, que esta ventaja no se explica por una selectividad económica, pues al controlar por el IOS la variación continuó siendo significativa, lo que sugeriría causas propias del perfil de la institución.

Tabla 1.4 Efectos del tipo de escuela en la probabilidad de continuidad escolar en distintas transiciones educativas. Riesgos relativos (percentil 90 vs 10 del IOS) derivados de modelos de regresión logística

	Transiciones			
	Secundaria-EMS		EMS-superior	
	Sin ajustar [°]	Ajustado ^{°°}	Sin ajustar [°]	Ajustado ^{°°}
Tipo de secundaria				
Pública matutina vs pública vespertina	1.14*	1.13		
Privada vs pública vespertina	1.43**	1.31**		
Tipo de escuela media superior				
Pública general vs vocacional			2.33**	2.68**
Privada general vs vocacional			3.93**	3.92**

[°] Riesgos relativos derivados de modelos logísticos en los que se controla por sexo y la cohorte, pero no por el IOS

^{°°} Riesgos relativos derivados de modelos logísticos en los que se controla por sexo, la cohorte y el IOS

*p<0.1, **p<0.05

Fuente: Datos seleccionados de Cuadro 5. Efectos del tipo de escuela en la probabilidad de continuidad escolar en distintas transiciones educativas. Riesgos relativos (percentil 90 vs 10 del IOS) derivados de modelos de regresión logística. Recuperado de Solís (2013).

1.4.2 Estudio 2: Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas

Este estudio pertenece a una investigación más amplia realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) y el Colegio de México. Tiene como objetivo principal la generación de información sobre las desigualdades en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes y el diseño de indicadores para la evaluación del SEN. Para tales fines, estas instituciones diseñaron y aplicaron la Encuesta sobre las Trayectorias Educativas y Laborales de los Jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ETEL)²², a aproximadamente 2,900 personas de entre 18 y 29 años de edad, agrupadas en cuatro categorías de niveles

²² "El propósito en el diseño del instrumento fue la recopilación de información de carácter longitudinal retrospectivo, en el que fuera posible analizar la temporalidad, secuencia y determinantes de las principales transiciones y trayectorias educativas de los jóvenes, así como su encadenamiento con las trayectorias ocupacionales tempranas" (Solís, 2014: 173).

socioeconómicos (muy bajos, bajos, medios y altos), y de la cual se obtuvo información para poner a prueba hipótesis y planteamientos.

De la misma forma que en el primer estudio, las hipótesis a contrastar fueron las de *selección y desigualdad vinculada a la cobertura*. Solís utilizó regresiones logísticas de dos variables (binomiales) y más de dos variables (multinomiales) para analizar la relación entre orígenes sociales y destino estratificado, así como la influencia de las instituciones en la progresión y continuidad escolar. En cuanto a las variables, también se siguió el mismo esquema para medir la desigualdad vertical y horizontal, con algunas nuevas incorporaciones a los factores que integran el Índice de Orígenes Sociales (IOS)²³ y un aumento en las variables de control; por ejemplo, el tipo de hogar a los 14 años, la condición de habla de lengua indígena del entrevistado, el número de hermanos y el orden entre ellos. Solís señala que también, en algunos casos, se tomaron en cuenta como variables independientes el tipo de institución educativa a la que se asistió previamente.

Las preguntas que guiaron la investigación para las dimensiones vertical y horizontal de la desigualdad también fueron similares. Se buscó responder si las características socioeconómicas de la familia afectaban las probabilidades de progresión escolar en cada una de las transiciones y en qué medida. Para la desigualdad horizontal, si el tipo de escuela a la que asistieron los jóvenes tenía una asociación directa con sus orígenes sociales y si éstas estaban vinculadas a oportunidades de progresión escolar diferentes.

Los datos arrojados por esta investigación, para la dimensión vertical de la desigualdad, refuerzan los resultados del primer estudio. Al obtenerse una asociación positiva entre las características socioeconómicas de la familia de origen y las probabilidades de progresión y continuidad escolar.

De acuerdo al presente estudio sólo el 45.7% de las personas del estrato socioeconómico *muy bajo* consiguieron ingresar a la EMS, frente al 93.8% de los entrevistados del estrato socioeconómico *alto*. A su vez, sólo 23.9% de los primeros, lograron finalizarla, frente al 76.5% de los segundos. Aunado a esto, las probabilidades de continuidad escolar a la Educación Superior (ES) para los jóvenes del estrato

²³ “El IOS incorpora dos dimensiones. Por una parte, la dimensión educativa, que busca registrar la disponibilidad de recursos educativos en la familia de origen del entrevistado, y es medido a través de la escolaridad de ambos padres y el acceso a libros en casa. Por otra parte, la dimensión socioeconómica, que refiere a los recursos socioeconómicos de los que disponía el hogar de origen del entrevistado, medidos a través de indicadores sobre la calidad y disponibilidad de una serie de bienes en la vivienda cuando el entrevistado tenía 15 años de edad” (Solís, 2014: 191).

socioeconómico *muy bajo* se estimaron en 20% frente al 55% del estrato *alto*. Es decir, la probabilidad de deserción para unos y otros fue aproximadamente del 80 y 45% respectivamente (véase, Tabla 1.5).

Tabla 1.5 Porcentaje de progresión escolar y probabilidades estimadas de continuidad y desafiliación. Jóvenes entre 19 y 29 años de edad.

	Ingresaron a la EMS	Finalizaron la EMS	Probabilidad de continuidad escolar (ES)	Probabilidad de desafiliación escolar
Estrato socioeconómico				
Muy bajo	45.70%	23.90%	20%	80%
Alto	93.90%	76.50%	55%	45%

Fuente: tabla construida a partir de los datos de Solís (2014) (Tablas 3.2 y 3.10).

Resultados referentes a la dimensión horizontal

Ahora bien, respecto a la desigualdad horizontal, se registró que los jóvenes de estratos socioeconómicos “altos” cursaron sus estudios mayoritariamente en escuelas secundarias públicas generales de turno matutino con 36.2%, seguidas de las técnicas de turno matutino (19.6%), y de escuelas de financiamiento privado (19%). Mientras que los jóvenes del estrato socioeconómico “muy bajo” se concentraron en las escuelas secundarias públicas generales de turno matutino y vespertino con 30% y 18.5% respectivamente y en escuelas pertenecientes a la clasificación “Pública otro tipo” (27.9%) que agrupa a instituciones como la telesecundaria, para trabajadores, nocturna y CONAFE (véase la Tabla 3.3. de Solís (2014)).

En cuanto a las instituciones de EMS, los jóvenes, independientemente de su estrato socioeconómico, tendieron a concentrarse en los bachilleratos públicos generales y técnicos no afiliados a Instituciones de Educación Superior (IES). Esto se debe principalmente, a que son estas instituciones las que cuentan con mayor cobertura en la ZMCDMX, sin que ello signifique que están posicionadas dentro de las principales

preferencias de los jóvenes a la hora de registrar sus opciones al Concurso COMIPEMS²⁴.

Es importante señalar que la estratificación institucional para este caso, se configura de forma distinta al del estudio anterior²⁵, principalmente por la fuerte presencia de los bachilleratos de la UNAM, que ofrecen ventajas institucionales frente a los demás²⁶. Así pues, los nueve planteles de la Escuela Nacional Preparatoria y los cinco del Colegio de Ciencias y Humanidades, se posicionan como los más demandados por los jóvenes en la Ciudad de México desde que se fundara la COMIPEMS en (1996). Esto coincide, con el hecho de que los jóvenes que logran ingresar a estos bachilleratos concentran el segundo porcentaje más alto de finalización (81.9 %), y las probabilidades de continuidad escolar más elevadas (71%), frente a los que cursan en bachilleratos públicos generales y técnicos no afiliados a IES, con porcentajes de finalización de 71.8 y 69.7% y probabilidades de continuidad de 38 y 33% respectivamente²⁷ (véanse las tablas 1.6 para porcentajes de finalización y 1.7 para probabilidades de continuidad) (Solís, 2014: 83 y 101).

Tabla 1.6 Porcentaje de entrevistados que finalizan la EMS e ingresan a ES. Jóvenes entre 19 y 29 años.

	Finalizar EMS	Ingresar a ES
Estrato socioeconómico		
Muy bajo	23.9	9.5
Bajo	47.6	24.4
Medio	60.5	36.3
Alto	76.5	57.9
Institución de EMS		
UNAM	81.9	70.6
Bachillerato afiliado a IES	82.3	55.0
Bachillerato general no afiliado a IES	71.8	37.1

²⁴ El concurso de asignación de la Comisión metropolitana de instituciones públicas de educación media superior (COMIPEMS) es un examen único de conocimientos cuyo objetivo es la asignación de los jóvenes aspirantes a diferentes instituciones educativas según el puntaje alcanzado.

²⁵ Este estudio, al ser local, presentó una ventaja en la clasificación de las instituciones respecto al anterior, pues permitió observar más detalladamente la oferta educativa: UNAM, Bachillerato afiliado a IES, Bachillerato no afiliado a IES, Privada general y Privada vocacional.

²⁶ El ejemplo más claro de esto es el pase directo a la universidad.

²⁷ El autor aclara que, aunque las personas que cursan su bachillerato en escuelas técnicas de financiamiento privado, son las que tienen menores porcentajes de finalización y menores probabilidades de continuidad escolar, esto se debe a que muchos de ellos las ocupan como escuelas de tránsito, es decir, ingresan momentáneamente a ellas mientras logran ser aceptados en instituciones de mayor prestigio.

Bachillerato vocacional no afiliado a IES	69.7	32.7
Privada general	77.8	60.0
Privada vocacional	54.1	24.2
Total	51.8	31.8

Fuente: datos seleccionados de la Tabla 3.2 Porcentaje de entrevistados que alcanzan distintos marcadores de progresión escolar. Jóvenes entre 19 y 29 años (Solís, 2014)

Tabla 1.7 Factores asociados a la transición a la educación superior. Probabilidades estimadas a partir de un modelo de regresión logística multinomial. Jóvenes entre 20 y 29 años de edad.

	Continuó estudiando (tipo de IES)			No continuó estudiando	Total
	UNAM	Otra pública	Privada		
Estrato socioeconómico***					
Muy bajo	0.06	0.07	0.07	0.79	0.99
Bajo	0.08	0.21	0.06	0.65	1.00
Medio	0.10	0.20	0.08	0.62	1.00
Alto	0.11	0.22	0.22	0.44	0.99
Tipo de IEMS***					
Prepa o CCH UNAM	0.60	0.08	0.03	0.29	1.00
Bachillerato afiliado a otra IES pública	0.02	0.42	0.16	0.40	1.00
Bachillerato general público no afiliado a IES	0.04	0.22	0.11	0.62	0.99
Técnico/vocacional público no afiliada a IES	0.07	0.19	0.07	0.67	1.00
Bachillerato general privado	0.10	0.13	0.30	0.47	1.00
Técnico/vocacional privado	0.02	0.05	0.14	0.79	1.00

Número de casos = 1 429, BIC = -200.507, pseudo r² de McFadden = 0.173.

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Fuente: datos seleccionados de la Tabla 3.10 Factores asociados a la transición a la educación media superior. Probabilidades estimadas a partir de un modelo de regresión logística multinomial. Jóvenes entre 20 y 29 años de edad (Solís, 2014).

Que el porcentaje más grande de jóvenes que ingresan a la UNAM, y por ende que tiene mayores probabilidades de continuidad escolar, se concentre en el estrato socioeconómico “alto” con un 20.8%, en contraste con el 9.6% del estrato “muy bajo”; y que sean los jóvenes del estrato socioeconómico “muy bajo” los que asistan mayoritariamente a bachilleratos públicos técnicos (42.5%) y generales no afiliados a IES (30%) con probabilidades bajas de continuidad, evidencia la forma en que conviven la estratificación vertical y la estratificación horizontal en los destinos de las personas (véase Tabla 1.8).

Tabla 1.8 Tipo de escuela de educación media superior por origen socioeconómico y tipo de escuela secundaria (%). Jóvenes entre 18 y 29 años de edad.

	Tipo de escuela media superior (n=1952) *						
	1	2	3	4	5	6	Total
Estrato socioeconómico							
Muy bajo	9.60	6.40	30.00	42.50	8.30	3.20	100
Bajo	12.50	6.10	34.70	35.10	7.00	4.70	100
Medio	17.30	7.10	34.30	28.20	10.70	2.40	100
Alto	20.80	4.80	21.70	21.40	27.30	3.90	100
Tipo de escuela secundaria							
Pública general matutina	19.90	6.20	30.40	27.50	12.70	3.30	100
Pública general vespertina	10.20	6.20	28.50	37.30	11.20	6.70	100
Pública técnica matutina	17.20	9.80	30.00	31.00	9.60	2.50	100
Pública técnica vespertina	9.30	2.10	40.60	37.90	9.50	0.70	100
Pública otro tipo	20.90	3.60	30.10	38.00	4.30	3.10	100
Privada	7.60	1.50	17.10	9.70	59.40	4.80	100
Total	16.20	6.00	29.60	29.70	14.90	3.60	100

*Tipos de escuela: 1. Preparatoria o CCH UNAM; 2. Bachillerato afiliado a otra IES pública; 3. Bachillerato general público no afiliado a IES; 4. Bachillerato o estudios técnicos/vocacionales públicos no afiliados a IES; 5. Bachillerato privado general; 6. Bachillerato o estudios técnicos/vocacionales privados.

Fuente: tabla recuperada de (Solís, 2014).

La estratificación institucional se expresa en la diferencia de las probabilidades de ingreso por estrato socioeconómico a las diferentes instituciones del SEN. Este

fenómeno se agudiza al agregarse los efectos en las oportunidades de progresión escolar que trae consigo cada institución, de tal forma que se genera un panorama que refuerza y reproduce las desigualdades socioeconómicas previas. En palabras de Solís (2014):

Quienes asisten a secundarias públicas vespertinas tienen menores probabilidades de continuar sus estudios en la educación media superior, incluso si se descuentan los efectos negativos de las desventajas socioeconómicas de quienes asisten a este tipo de escuelas. Algo similar, aunque con opciones institucionales diferentes, ocurre con las oportunidades de ingresar a los estudios superiores para los estudiantes de bachilleratos públicos no afiliados a instituciones de educación superior (pag.105).

Por su parte, de las *hipótesis de selección y de desigualdad vinculada a la cobertura*, las cifras muestran una inclinación por la segunda como mejor hipótesis explicativa. Considérese para lo anterior el aumento en los porcentajes de ingreso de secundaria a EMS, de 95% a 73.6%, y de EMS a superior de 73.6% a 31.8%, así como el hecho de que sean los jóvenes de estratos altos quienes obtienen mayores oportunidades de progresión (Véase Tabla 1.9).

Tabla 1.9 Porcentaje de entrevistados que ingresan y finalizan distintos niveles educativos. Jóvenes entre 19 y 29 años

	Ingresar a secundaria	Finalizar secundaria	Ingresar a EMS	Finalizar EMS	Ingresar a ES
Estrato socioeconómico					
Muy bajo	84.9	72.4	45.7	23.9	9.5
Bajo	96.5	89.6	69.4	47.6	24.4
Medio	99.4	96.4	86.7	60.5	36.3
Alto	99.4	97.3	93.8	76.5	57.9
Total	95.0	88.8	73.6	51.8	31.8

Fuente: Datos seleccionados de la Tabla 3.2 Porcentaje de entrevistados que alcanzan distintos marcadores de progresión escolar. Jóvenes entre 19 y 29 años (Solís, 2014).

1.4.3 Estudio 3. La desigualdad social en el nivel medio superior de educación de la Ciudad de México.

Así como el segundo estudio se elaboró con miras a reforzar los hallazgos del primero, el estudio de Blanco fue elaborado como una ampliación del análisis realizado por Solís (2014). El estudio profundiza los fenómenos de la desigualdad vertical y horizontal para el nivel medio superior y sus efectos en el abandono escolar entre la transición *secundaria-media superior*, así como los factores que inciden en la finalización de este último nivel.

El autor utiliza los datos de la Encuesta sobre las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México²⁸ ETEL, y esquematiza su estudio de la siguiente forma:

- Transición y progresión
- La transición al nivel medio superior: ¿autoexclusión o exclusión institucional? Hipótesis de selección e hipótesis de desigualdad vinculada a la cobertura.
- Factores asociados con la finalización del nivel medio superior

En el primer apartado se problematiza la capacidad de absorción del SEN, dada a partir de las cifras de transición inter nivel e inter grado arrojadas por la ETEL e instituciones como la SEP y el INEE. Es decir, se hace una relación entre el número de jóvenes que ingresan a la EMS en la CDMX, el proceso de abandono en el tránsito entre los tres grados que la conforman, y las diferencias entre los jóvenes con distintos orígenes sociales.

El apartado dos proporciona diversas explicaciones sobre las diferencias existentes en la transición a este nivel y pretende identificar si el problema es de oferta o demanda educativa. Es aquí donde el estudio propone una nueva metodología para el estudio de la estratificación en el proceso de ingreso, que como se recordará es diferente al resto del país pues tiene como requisito la presentación de un examen único de conocimientos para la asignación de una escuela²⁹.

²⁸ El cuestionario de la ETEL permite construir detalladamente: 1) la historia educativa, 2) la historia laboral, 3) eventos significativos en el curso de vida, como embarazos adolescentes, y 4) las condiciones socioeconómicas del hogar de origen (reportadas para los 15 años de edad).

²⁹ Para ser asignado a alguna escuela de la zona metropolitana de la Ciudad de México los jóvenes deben ordenar sus preferencias de mayor a menor y registrarlas ante la COMIPEMS. Posteriormente resuelven un examen único de conocimientos con el que, de acuerdo a su puntaje, y los aciertos demandados por cada institución educativa y su cupo, se decide la asignación de cada uno.

Por último, el tercer apartado quizá sea el más interesante, pues analiza los posibles efectos de la relación entre los factores educativos, institucionales y sociales en la probabilidad de finalizar la EMS. Para ello echa mano de la regresión logística multivariante, donde las variables independientes son los factores mencionados y la dependiente el éxito (1) y fracaso (0) en la finalización.

Las decisiones de continuación escolar de los jóvenes son observadas por Blanco a través de las corrientes teóricas “racionalista”, con representantes como Raymond Boudon (1973) y Breen y Goldthorpe (1997) y “estructuralista” con Bourdieu y Passeron (1996) y Basil Bernstein (1990) como sus principales exponentes. Las primeras postulan que éstas dependen de las evaluaciones costo beneficio dadas por los sujetos, los cuales se ven influenciados por sus orígenes sociales. Las segundas relacionan las decisiones de continuación con los efectos de la dominación simbólica entre grupos sociales, donde los dominantes utilizan las instituciones (como el sistema educativo) para reproducir su estado de beneficio.

Resultados referentes a la transición y progresión

La transición y progresión escolar se puede medir desde tres puntos de partida: la cohorte, la condición de haber finalizado el nivel inmediato anterior, y la condición de haber ingresado al nivel en cuestión, en este caso, el bachillerato (véase Tabla 1.12). Dependiendo del referente que se tome, la información explica fenómenos diferentes. En el caso de la cohorte, las cifras evidencian la proporción de jóvenes que ingresaron a la EMS dada la edad ideal, es decir que del total de las personas que estuvieron en edad ideal de ingresar a este nivel solo 71.8% lo consiguió, de la misma forma, del total de personas que estuvieron en edad ideal de finalizarla solo el 52.4% lo hizo. Estas cifras son utilizadas para medir la capacidad de *atención* de la demanda efectiva y potencial del sistema educativo, en otras palabras, son indicadores del éxito o fracaso de las políticas de universalización y obligatoriedad del nivel medio superior.

Para el caso en el que se toma como punto de partida la progresión respecto de la finalización del nivel anterior, estas cifras sirven como indicadores de la *absorción* de un nivel educativo específico. En este caso la EMS solo logra absorber al 82% del total de jóvenes que consiguió finalizar la secundaria, lo cual se podría explicar a partir de una variedad de factores, tanto institucionales como sociales y personales, como la oferta educativa y los procesos de admisión, la dificultad de sortear problemas socioeconómicos o la valoración social de cursar este nivel educativo. Al respecto de este punto de partida, sobresale que el 93.3% de los jóvenes que logró finalizar el 2° año de bachillerato también consiguió finalizar el nivel. Esta cifra tan alta es indicativa de que los mayores problemas de deserción se localizan en el ingreso y en la transición

al primer y segundo año, por lo que se puede sugerir que una vez superados estos obstáculos, los jóvenes quedan seleccionados positivamente, lo que disminuye las probabilidades de abandono, deserción y reprobación escolar.

Finalmente, el último punto de referencia da cuenta del porcentaje de jóvenes que lograron transitar entre grados en el bachillerato dado que ingresaron a éste. Es decir, dan cuenta del éxito o fracaso del sistema educativo en la *retención* de los jóvenes, independientemente de si han ingresado en la edad ideal o no a los diferentes grados. Al respecto el 89.7% de las personas que concluyó el proceso de ingreso al bachillerato lograron iniciar con éxito su primer año escolar, 78% el segundo año y 71.2% finalizar el nivel.

Tabla 1.10 Porcentajes de transición hacia y dentro del nivel medio superior*

	Fin de secundaria	Ingreso EMS	1° año	2° año	Fin
Porcentaje que transita respecto de la cohorte	87.6	71.8	64.4	55.8	52.4
Progresión respecto del nivel anterior		82	89.7	86.6	93.3
Porcentaje que transita dado que ingresó a EMS			89.7	78	71.2
n**	1847	1493	128 5	107 0	1004

*Jóvenes entre 20 y 29 años de edad

**Existen ligeras diferencias entre el total de individuos en la muestra y los porcentajes reportados debido al factor de expansión

Fuente: Tabla recuperada de Blanco (2014).

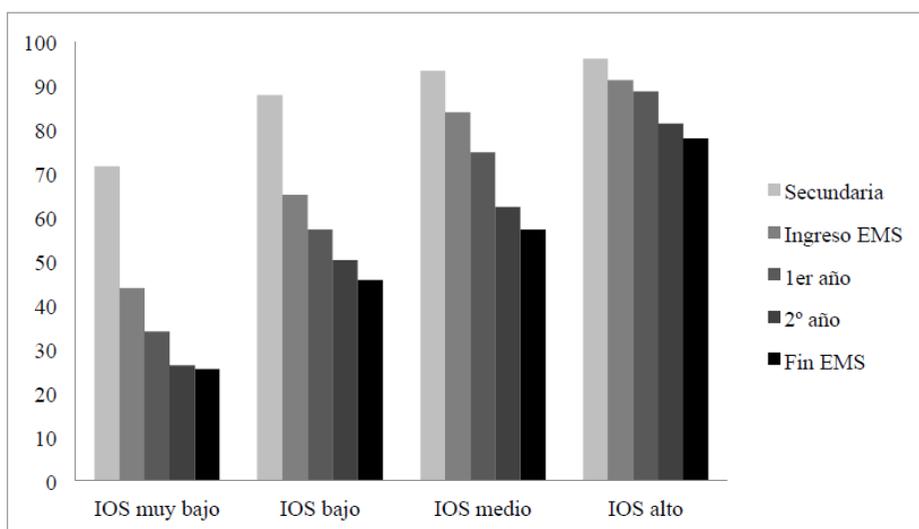
Estudiar el bachillerato desde los dos últimos puntos de referencia ofrece un acercamiento más detallado de los fenómenos que conviven en este nivel y evitan el uso faccioso de los datos. Al respecto Blanco (2014) señala que “contrariamente a las cifras oficiales del INEE (2013) que reportan una absorción del nivel medio superior prácticamente total, los datos de la ETEL 2010 muestran que en la Ciudad de México prácticamente uno de cada cinco jóvenes que finaliza el nivel secundario no ingresa al medio superior” (p. 255). Según el autor esto puede deberse a que las mediciones de absorción del INEE toman en cuenta no solo a los jóvenes que recientemente han finalizan la secundaria, sino a todos aquellos que la inician y reinician el bachillerato, por razones de abandono o porque decidieron posponer su ingreso.

La difusión de indicadores amañados puede dar la impresión falsa de que las políticas públicas para garantizar el derecho a la educación, en este caso el bachillerato, están funcionando exitosamente. Lo que se traduce en beneficios tales como la legitimación de ciertas acciones públicas, la justificación de gastos e ingresos o la desactivación de la participación social en asuntos que se creen ya resueltos. A estas consecuencias aún se deben sumar los efectos negativos que trae a la educación, donde un mal diagnóstico significa dejar de atender asuntos prioritarios o atenderlos desde políticas públicas erróneas.

Ahora bien, para completar el análisis de la transición y progresión en este nivel escolar, Blanco suma a este fenómeno el estudio de los perfiles de las personas que lograron transitar exitosamente entre niveles (secu-ems) y entre grados educativos. Es decir, la medida en que los orígenes sociales de los jóvenes determinan este éxito. Para este análisis utilizó, al igual que Solís (2013, 2014), el Índice de Orígenes Sociales (IOS) dividido en cuatro categorías o estratos: “muy bajo”, “bajo”, “medio” y “alto”.

Los resultados a los que llega evidencian especialmente la desigualdad entre los estratos “muy bajo” y “alto” (véase Gráfica 1.2), lo que significa que las oportunidades de transitar de la secundaria a la EMS y entre grados, son mucho mayores para los estratos altos. Al respecto, 78% de todos los jóvenes del estrato superior logró finalizar el nivel, en comparación al 25% del estrato más bajo.

Gráfica 1.2 Progresión educativa desde el fin de la secundaria hasta finalizar tres años de nivel medio superior, por estrato socioeconómico (IOS).



Jóvenes entre 20 y 29 años de edad
 Fuente: gráfica recuperada de Blanco (2014).

Blanco concluye que es en la transición secundaria-EMS y en la finalización de este último nivel donde se concentran los mayores problemas de desigualdad de oportunidades educativas por razones del origen social. De tal forma que “en la transición de secundaria al nivel medio superior, la probabilidad de no ingresar a este último es 7.6 veces mayor para el estrato más bajo que para el alto (y) la probabilidad de no finalizar dado que se ingresó es 2.9 veces superior” (Blanco, 2014: 259).

Llama la atención, además, que, a pesar de la selección positiva de los jóvenes más vulnerables, en términos académicos, las probabilidades de éxito en la finalización siguen siendo menores para ellos. Recuérdese que la “hipótesis de selección” postula la desaparición de las desigualdades por orígenes sociales una vez ingresando a niveles educativos avanzados.

Resultados sobre la transición al nivel medio superior: ¿auto-exclusión o exclusión institucional?

Es en este apartado donde Blanco estudia a las instituciones del sistema educativo en su relación con los orígenes sociales de las personas y sus efectos en las probabilidades de transitar exitosamente a la EMS. Debido a que su investigación se limita a la Ciudad de México fue preciso que el autor generara un esquema particular para el análisis de la transición a este nivel, en el entendido de que el proceso de ingreso es particularmente diferente al de las demás entidades federativas.

La aplicación de un examen único de conocimientos (COMIPEMS), cuyo objetivo es la asignación de los jóvenes a diferentes instituciones educativas según el puntaje alcanzado, hizo necesario analizar tres momentos del proceso: i) la decisión de ingresar (presentar el examen si es que se opta por una escuela pública); ii) el resultado del examen; y iii) la decisión del sujeto de inscribirse en la escuela asignada. Así como los efectos del IOS en cada uno de los momentos (véase Cuadro 1.1).

Cuadro 1.3 Metodología para el análisis de la estratificación

Momentos	Hipótesis	Contra-hipótesis
<p>i) Decisión de ingresar.</p>	<p>i) El origen social está negativamente relacionado con la disposición de ingresar al nivel medio superior; Precisiones del autor:</p> <p>Las explicaciones de esta asociación, básicamente, pueden dividirse en mecanismos primarios y secundarios, según se enfatice el condicionamiento de la posición social sobre los resultados educativos [y de ahí, sobre las aspiraciones educativas] o la elección racional en función de costos, beneficios y expectativas de movilidad social (Boudon, 1973; Breen y Goldthorpe, 1997; Jackson, 2013).</p>	<p>El origen social condiciona la decisión de ingresar.</p>
<p>ii) El resultado del examen</p>	<p>ii) El origen social está directamente relacionado con el resultado absoluto del examen de ingreso y por lo tanto con una menor probabilidad de obtener una calificación insuficiente para ingresar.</p>	<p>En las hipótesis dos y tres, aun cuando los jóvenes de orígenes desaventajados pretendieran ingresar a la EMS en igual medida que los más privilegiados, tendrían menor probabilidad de hacerlo en función de los resultados obtenidos en el examen.</p>
<p>iii) La decisión del individuo de inscribirse en la escuela asignada de acuerdo con el resultado del examen. Precisiones del autor:</p>	<p>iii) El origen social está directamente relacionado con el resultado del examen y por lo tanto con una mayor probabilidad de ser asignado a una escuela</p>	<p>Precisiones del autor:</p>

<p>Se parte del supuesto de que, para una proporción importante de jóvenes, ser asignado a una escuela pública de bajo prestigio académico o social o a una escuela que implica costos altos (por ejemplo, tiempo en términos de desplazamiento) puede inclinarlos a no ingresar a ninguna escuela del sector público. Para quienes tienen mayores recursos económicos, la alternativa es el sistema privado. Pero para quienes no disponen de tales recursos, el resultado del examen podría ser un mensaje de que los “beneficios” de cursar el nivel medio superior son demasiado inciertos y podrían terminar por no ingresar a ninguna escuela en absoluto.</p>	<p>cuya calidad y prestigio constituyan una alternativa aceptable para cursar el nivel medio superior</p>	<p>Estas hipótesis no son excluyentes. Como ejemplo, la anticipación de los resultados (hipótesis 2 y 3) por parte de los jóvenes de sectores bajos (interiorización de oportunidades objetivas) podría explicar parte de la asociación entre el origen social y la decisión de no continuar (hipótesis 1). En otras palabras, el conocimiento individual de la desigualdad horizontal del sistema educativo y la consecuente estimación de las probabilidades de ser asignado a una cierta opción educativa, pueden constituir un mecanismo de estratificación vertical.</p>
--	---	---

Fuente: cuadro construido con información de Blanco, (2014).

Aunque los datos obtenidos a través de la ETEL 2010, pueden responder solo parcialmente las hipótesis formuladas por Blanco, existen hallazgos sobresalientes que permiten una introducción en el comportamiento de los jóvenes. Así pues, destaca la existencia de una diferencia de 42 puntos porcentuales en las expectativas de continuidad escolar entre los estratos “muy bajo” y “alto”, donde las personas de este último intentaron ingresar casi en su totalidad a la EMS, mientras que en el primero estas expectativas rondaron apenas el 50%. Sobresale también que, contrario a lo esperado, la decisión de presentar el examen y efectuarlo tiene variaciones menores, con apenas un poco más de 10 puntos porcentuales de diferencia, lo mismo que en el caso del ingreso a la primera opción donde tampoco se experimentan diferencias sustanciales entre estratos (véase Tabla 1.11).

Tabla 1.11 El ingreso a EMS: intento y primera elección, por estrato socioeconómico

	Estrato socioeconómico (IOS)					
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total	N
Intentó ingresar a EMS	51.3	66.8	85.3	93.4	74.7	1442
Presentó examen	83.2	92.6	94.3	90.9	91.1	1038
Ingresó a primera elección	61.2	58.1	56.3	66.5	60.6	935

Fuente: tabla recuperada de Blanco, (2014).

Blanco (2014) dedica una parte importante de su interpretación a explicar las posibles causas de estos resultados, los cuales no coinciden con los publicados por la COMIPEMS, donde se reporta un menor porcentaje de jóvenes que ingresan a su primera opción. Al respecto señala que:

Es posible que, aunque los jóvenes hayan ingresado a una opción distinta de la primera, posteriormente la reporten como tal debido a un efecto de “uvas amargas” (no se mantiene el deseo por aquello que no se ha podido conseguir). También cabe la posibilidad de que [...] los jóvenes mantengan como primera opción “realista” una escuela que, en la planilla del examen, ubican como segunda o tercera (p.260).

Esto último, de confirmarse, revelaría la interiorización de los jóvenes sobre sus ventajas o desventajas al presentar el examen COMIPEMS, dado su origen social y trayectoria educativa, es decir, “existe un ajuste de expectativas, socioeconómicamente condicionado, previo a la sanción institucional” (Blanco, 2014: 261). Blanco sugiere que el conocimiento de los jóvenes sobre la estratificación institucional puede ocasionar una autoselección previa, que los oriente a descartar opciones educativas de alta demanda, como opciones reales, e incluso funcionar como un determinante en su decisión de presentar o no al examen.

La estratificación educativa queda corroborada al tomar en cuenta las cifras presentadas en Solís (2014), analizadas en el Estudio 2. Donde se revela que los jóvenes del cuartil socioeconómico más alto estudian mayoritariamente en las preparatorias y CCH de la UNAM, institución educativa con el requisito de puntaje más alto para acceder con una diferencia de 10 puntos porcentuales entre estos, y los de los estratos más bajos, 20.8 y 9.6% respectivamente. Lo contrario ocurre para el caso de las escuelas de bachillerato o estudios técnicos/vocacionales públicos no afiliados a

una institución de educación superior, donde los porcentajes respectivos son 21 y 43 por ciento.

Al respecto Blanco (2014) propone tres grandes mecanismos de estratificación:

1. La distribución objetiva de resultados académicos a partir del origen social;
2. La autoselección de los jóvenes en dos momentos: ingreso a EMS y selección de escuelas, y
3. La asignación de estos jóvenes entre escuelas de distinto nivel académico a partir de los resultados en el examen. (p. 261).

Resultados sobre los factores asociados con la finalización del nivel medio superior

Blanco clasificó en dos los factores asociados con la finalización del nivel medio superior: los de tipo institucional y los vinculados al curso de vida (empleo y embarazo). Estos dos tipos de factores los puso a prueba a través de cinco modelos diferentes para medir la probabilidad de finalizar el nivel medio superior, con una única variable dependiente dicotómica, cuyo valor era 1 para los casos que finalizaron el nivel medio superior y 0 para quienes no finalizaron.

A continuación, se presentan los cinco modelos con sus respectivas variables e hipótesis:

Cuadro 1.4 Modelos sobre la probabilidad de finalizar la EMS

Modelo	Variables	Hipótesis
1. Orientado a las variables básicas de control.	Sexo +, origen social +, tamaño y estructura del hogar	Variables como el sexo, el origen social, el tamaño y estructura del hogar condicionan la finalización de la EMS

2. Orientado a los efectos de la trayectoria escolar	<p>Características de las escuelas por las que ha transitado el sujeto durante la primaria y la secundaria.</p> <p>Turno, origen del financiamiento, modalidad educativa y orientación curricular.</p>	Tanto la reprobación, como haber cursado una trayectoria distinta al sector privado durante todo el nivel básico, se asocian a una menor probabilidad de finalizar el nivel medio superior.
3. Orientado a los efectos institucionales	<p>Tipo de escuela de EMS sumado a la percepción de una beca durante su paso por el nivel.</p> <p>0=Pública, bachillerato general, perteneciente a una IES 1=Pública, bachillerato general, no perteneciente a una IES 2=Pública, bachillerato tecnológico. 3=Pública, técnico-profesional 4=Privada</p>	Las modalidades educativas distintas del bachillerato general pertenecientes a una IES y de financiamiento privado, estarán asociadas a una probabilidad menor de finalizar la EMS.
4. Relacionado con curso de vida	Haberse incorporado al trabajo antes de los 18 años	Propician el abandono. (juego de roles)
5. Relacionado con el curso de vida	Haber tenido un hijo antes de los 19	Propician el abandono (juego de roles)

Fuente: elaboración propia con datos de Blanco, (2014).

De los cinco modelos utilizados por Blanco, traigo a discusión únicamente los resultados del tercero, por ser el que analiza la oferta educativa y su posible estratificación. De él se obtuvo que solamente las escuelas de modalidad pública técnico-profesional y el sector privado están asociados a una disminución en la probabilidad de finalizar la EMS, contrario a lo pronosticado.

Las explicaciones que ofrece el autor sobre la relación positiva de pertenecer a una escuela de modalidad técnico-profesional pública y el sector privado en las probabilidades de no finalizar la EMS abarcan, en el caso del primero, que el diseño de estas escuelas puede motivar a los jóvenes a incorporarse al campo laboral de forma temprana, aunque el mismo autor la descarta eventualmente al añadir la variable del modelo 4, que juzga si la incorporación al trabajo resulta en el abandono de la escuela, del cual no se obtiene una asociación significativa.

Otras explicaciones se relacionan con una posible selección negativa en términos académicos o de expectativas, que estaría asociada a sus condiciones sociales de origen (primer cuartil) de tal forma que dispusieran de menores habilidades académicas y expectativas de continuidad hacia la universidad. Aunque esta hipótesis la califica como parcial no la descarta y sugiere, adicionalmente, preguntarse “si la propia organización de la modalidad técnico-profesional desincentiva de alguna manera la finalización a través, por ejemplo, de una oferta educativa menos atractiva” (Blanco, 2014: 268).

Para el caso del sector privado, destaca la incongruencia con el discurso que postula que existe una mayor calidad educativa en este sector y problematiza el aumento desregulado de este tipo de oferta en la Ciudad de México cuya causa, especula, puede encontrarse en la insuficiencia o poca pertinencia de la oferta educativa del sector público.

1.5 Reflexiones finales del capítulo

Una a una las tres investigaciones expuestas en el presente capítulo han permitido profundizar el estudio de la desigualdad en el bachillerato, especialmente en lo concerniente a la estratificación institucional, donde los orígenes sociales condicionan el tipo de escuela a la que asisten los jóvenes y sus probabilidades de ingreso, tránsito, permanencia y continuidad en el sistema educativo.

En un ejercicio de complementariedad, el último estudio presenta un ejemplo inmejorable de la existencia de estratificación institucional dentro de la EMS, con el análisis del proceso de ingreso al bachillerato en la Ciudad de México. En este estudio Blanco ofrece la posibilidad de mirar con más detalle los mecanismos institucionales y políticos que reproducen la desigualdad.

Al respecto, la política de educación media superior en la Ciudad considera, de inicio, la *cobertura universal* como condición suficiente para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso. Por lo que una vez cubierto este requisito en la primera

década de este siglo, la mayor dificultad se situó en el aprovechamiento de la totalidad de su oferta. La estrategia adoptada por el gobierno para ello consistió en la creación de un mecanismo de asignación por examen, que permitiría colocar a los jóvenes en todas las instituciones de EMS bajo el principio “meritocrático”, que sostiene que a todo esfuerzo individual corresponde una recompensa equivalente. En este caso, a mayor puntuación en el examen, se obtendría la asignación de los jóvenes a las escuelas de mayor demanda, calidad y prestigio³⁰.

La estrategia adoptada se muestra como el mecanismo de equidad seleccionado por las autoridades para conquistar la igualdad de oportunidades de acceso y cumplir el derecho a la educación. Este mecanismo sortea, además, las diferencias en la calidad de las instituciones educativas y responsabiliza al individuo sobre su adscripción escolar (institución en la que estudia), ya que no toma en cuenta el impacto que los orígenes sociales y la trayectoria educativa pueden ejercer en el resultado del examen. De esta forma, el discurso del mérito legitima las desigualdades que subyacen a este proceso e invisibiliza los efectos de la estratificación educativa en el destino de los sujetos; asimismo promueve el inmovilismo social en la demanda de un sistema educativo más justo. A pesar de que el caso de la Ciudad de México no es representativo de la situación nacional, sí es indicativo de una realidad política que utiliza una determinada interpretación de la *igualdad de oportunidades* para la elaboración de las políticas públicas de educación.

Por su parte, a pesar de que los hallazgos de estas investigaciones están al alcance de los tomadores de decisiones, las políticas educativas en este nivel no se han dirigido a la superación de los efectos que las escuelas y su estratificación tienen en el acceso, tránsito y permanencia escolar, o bien, en el destino de los sujetos, tanto en su trayectoria educativa, como laboral y social. Como se verá más adelante, en el tercer capítulo, el trabajo que han hecho los gobiernos desde los años ochenta bajo la igualdad de oportunidades no ha logrado modificar el estado desigual de la educación, ni ha conseguido insertar en la agenda pública la problemática de la estratificación.

Las limitaciones de cada una de las investigaciones revisadas evidencian la necesidad de avanzar en el estudio de la desigualdad educativa y abre las puertas para estudiar la relación de la oferta educativa estratificada y los *aprendizajes y resultados significativos* de los jóvenes. Estos estudios permitirían, entre otras cosas, avanzar en la generación de evidencia empírica sobre la reproducción de las clases sociales, como lo sugiere Bourdieu (1996) y Althusser (2008).

³⁰ La alta demanda se puede traducir como mejor calidad y valoración de la institución en cuestión.

En resumen, el presente capítulo da cuenta de dos cosas: la existencia del fenómeno de estratificación como una realidad de nuestro sistema educativo, y la existencia de procesos de asignación equitativa que bajo un discurso de igualdad reproducen la estratificación. Por ello cabe preguntarse sobre la forma en que se consiguió llegar a este estado estratificado, así como el proceso que se siguió para la adopción de la *igualdad de oportunidades* como eje rector de la política social y educativa en México. El siguiente capítulo trata de dar respuesta a estas interrogantes a través de la reconstrucción del ideal pedagógico, lo que permite dar cuenta de los eventos internos y externos que han moldeado los proyectos educativos del bachillerato.

CAPÍTULO II. EL IDEAL PEDAGÓGICO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Desde los primeros proyectos educativos del siglo XX, la Educación Media Superior ha sobresalido por la ambigüedad en la definición de su identidad y función educativa. Este hecho ha provocado, entre otras cosas, improvisación y desorganización en el diseño de sus políticas y una constante expansión de su oferta educativa. Recientemente, los debates en torno a la identidad del bachillerato, incluidos los desarrollados en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2007, han defendido a la *diversidad* de la oferta, como una de las principales características de identidad del nivel, sin que se haya observado de ella su condición *estratificada*.

En este sentido, dado que la defensa de la diversidad ha significado indirectamente la tolerancia hacia la estratificación, dar cuenta de la omisión de la diferencia entre estas dos características en los debates políticos y de políticas es fundamental para entender la persistencia de este fenómeno. La primera característica tiene como objetivo responder a las necesidades educativas y pedagógicas de un país multicultural y diverso, mientras que la segunda expresa la falta de pertinencia y calidad de esta oferta.

Siguiendo el argumento anterior, la reconstrucción del *ideal pedagógico* que propongo en el presente capítulo permitirá, por medio de la delimitación de la función educativa de este nivel, identificar el papel que ocupa en él la diversidad y la estratificación institucional, así como su relación con la expansión de la oferta educativa. Esta reconstrucción está basada en las políticas educativas del liberalismo de mitades del siglo XIX y principios del XX, las políticas educativas resultado de la Revolución, la reforma de Torres Bodet de 1946, y la política educativa vigente contenida en el artículo tercero constitucional y las leyes secundarias, en las que se han incorporado los criterios de equidad y calidad bajo el fundamento de la *igualdad de oportunidades*. También retomo la reforma de Bodet, a la cual considero como eje rector del ideal pedagógico moderno, por ser el texto constitucional sobre el que se han trabajado los proyectos educativos hasta el momento.

2.2 Un ideal pedagógico

Durkheim (2003) definió a la pedagogía como una teoría práctica cuyo objetivo es ante todo prescriptivo. Es la encargada de establecer el deber ser de la educación para una sociedad dada, “no apunta ni hacia el presente, ni hacia el pasado, sino hacia el futuro” (Durkheim, 2003: 81). Para ello, sienta sus reflexiones en la historia de las prácticas educativas y en los estudios del estado actual de los sistemas de enseñanza.

El *ideal pedagógico*, en este esquema, se refiere al “hombre que la educación debe plasmar dentro de nosotros, no al hombre tal y como la naturaleza lo ha creado, sino tal como la sociedad quiere que sea” (Durkheim, 2003: 104). El ideal pedagógico se corresponde, por consiguiente, con el estado de una sociedad dada en una época específica. Hace referencia a la moral, a la organización política, el nivel de desarrollo de las ciencias, el estado de la industria, etcétera, que configuran las aspiraciones sobre el ideal del hombre y la mujer en sus aspectos intelectuales, físicos y morales. Es decir, “es la sociedad, en su conjunto, y cada ámbito social específico los que determinan ese ideal que la educación realiza” (Durkheim, 2003: 52).

En México el ideal pedagógico se encuentra, de entre otras fuentes, en la normatividad que guía la práctica educativa, la cual se ha ido construyendo en relación a las necesidades sociales, y a las aspiraciones y proyectos políticos. Por ejemplo, la incorporación progresiva de los criterios de calidad y equidad en las leyes y programas educativos expresa, entre otras cosas, la ética social propia de un cambio de régimen político.

Como se verá más adelante, la equidad surge en el debate público internacional de los años sesenta, resultado de las aspiraciones por alcanzar la *igualdad de trato* dentro de las sociedades, mientras que la calidad nace de las reformas tecnocráticas de los años ochenta y noventa. Ambos criterios corresponden a diferentes aspiraciones políticas y sociales de inicio, sin embargo, una vez extendido el liberalismo económico se observará como ambos se alinean al principio de *igualdad de oportunidades*.

Es importante señalar que la pedagogía, como teoría práctica, no tiene efectos explicativos. La pedagogía busca guiar, ilustrar, ayudar y en caso necesario, colmar las lagunas que puedan producirse en la práctica a través de la reflexión (Durkheim, 2003). Por ello, para explicar el funcionamiento del sistema educativo, en este caso, la persistencia de la estratificación institucional en la EMS se hace necesaria, además, la utilización del análisis de políticas públicas como metodología complementaria, tal y como está planteado en la presente investigación.

2.3 Fundamento Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxima norma que rige a la sociedad mexicana, encierra dentro de cada uno de sus artículos los principios y valores que constituyen la filosofía ética y la base jurídica para la moral pública de México (Barba, 2014: 130). Específicamente, el artículo tercero constitucional expresa las aspiraciones que ha construido la nación mexicana sobre el ideal del hombre en su moralidad y ética, a través de **los valores, criterios y principios** que orientan la

educación, así como los **medios** que utiliza para alcanzarlos. Este artículo se erige, por lo tanto, como la columna vertebral de la filosofía del proyecto constitucional vigente y pone de manifiesto el ideal pedagógico de la nación.

Teniendo en cuenta que la educación es “el medio a través del cual la sociedad renueva de continuo los condicionamientos de su propia existencia” (Durkheim,2003: 102), las diversas formas en que ha sido abordada la educación por las políticas, leyes y normas constitucionales, así como su configuración sistémica, dan cuenta del proceso de construcción sociopolítico y cultural de la nación. En este sentido, el estudio de la condición estratificada de la oferta educativa constituye un elemento fundamental para entender el estado actual de desigualdad social.

2.3.1 El proyecto liberal para la educación (1857-1910)

La consumación de la Guerra de Reforma (1857-1861) y el II Imperio mexicano (1864-1867) marcaron el triunfo del pensamiento liberal mexicano en el siglo XIX. El cual postuló la necesaria secularización del Estado y la instalación del positivismo comtiano³¹ como la corriente filosófica que daría respuesta a la crisis política y moral de la sociedad, que hasta ese entonces había sido acosada por constantes intervenciones extranjeras y múltiples guerras civiles entre facciones políticas.

La escuela del positivismo estableció por primera vez una estructura pedagógica-institucional (Chehaibar,1994: 6), que quedó plasmada en el artículo tercero de la Constitución Política de 1857,³² en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867 y en la Ley Reglamentaria de 1869. Estas disposiciones garantizaron la gratuidad de la educación primaria, su obligatoriedad y laicidad, incorporaron asignaturas de educación cívica e inauguraron la que sería la más grande escuela de formación para las élites: la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), de corte eminentemente positivista, que buscaba combatir el anarquismo intelectual de la época a través de la experimentación, el raciocinio, y la orientación de los jóvenes hacia profesiones de carácter científico (Menéndez, 2012; Villalever, 2010).

³¹ El positivismo de Auguste Comte fue una corriente teórica que dominó las esferas académica y científica del siglo XIX. Según ésta, sólo a través del método científico, que postula la observación, experimentación y comparación para acercarse a la realidad, era posible conquistar la verdad y alcanzar el progreso social. En el contexto mexicano, el ala liberal se adscribía a su pensamiento, de entre otras razones, como una forma más de hacerle frente a la institución clerical, quien hasta ese momento gozaba de grandes privilegios.

³² “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857, 2017: s.n.).

Barreda,³³ y con él los liberales, reconocieron que si bien la educación elemental lograría combatir la principal rémora que gravaba el país (el analfabetismo) la enseñanza preparatoria educaría al grupo selecto del que egresarían los dirigentes con una visión firme y uniforme que permitiría sacarlo del caos en que se había sumido (Zorrilla, 2010: 97). De esta forma, la ENP se erigió como el primer antecedente del bachillerato en México (Zorrilla, 2010) y evidenció el carácter desigual y estratificado con que nace la Educación Media Superior en México (Villalever, 2010). Cabe destacar que a pesar de que la secularización y el positivismo fueron banderas de los gobiernos liberales, en los hechos no se impidió la impartición de la enseñanza por parte de instituciones religiosas, quienes gozaron de un amplio margen de acción a nivel nacional, principalmente en la enseñanza elemental.³⁴

El proyecto educativo positivista, bajo el cual fue arropada la ENP, se extendió hasta finales de la dictadura porfirista (1876-1910). En ella se concibió un sistema educativo nacional, unificado, homogéneo, racional y laico (Chehaibar, 1994: 6), que estuvo acompañado del mejoramiento de las aulas escolares, el mobiliario, la formación docente y los libros de texto³⁵. No obstante lo anterior, los servicios educativos se concentraron en las ciudades, ignorando las necesidades educativas y pedagógicas de las zonas rurales e indígenas y dejando un saldo educativo de 78.5% de analfabetos (Solana, 2011). Según el censo de 1910, el país contaba con 15,166,369 habitantes, de los cuales 11,343,268 no sabían leer ni escribir, siendo 7,065,456 mayores de 12 años, 2,168,980 niños de 6 a 12, y 2,608,832 niños de entre 1 y 5 años de edad (Solana, 2011).

2.3.2 La educación popular heredera de la Revolución (1917-1945)

Después de una larga dictadura bajo el liderazgo del general Porfirio Díaz, la reorganización política, económica y social se demandó bajo lineamientos de orden nacional y popular con miras a la democratización, que permitieran la participación de

³³ Gabino Barreda fue el fundador de la ENP en 1864 y fungió como director hasta 1878, periodo durante el cual defendió el carácter positivista de la institución.

³⁴ Con el paso del tiempo, la participación del clero en la educación fue disminuyendo a fuerza de políticas prohibitivas que desembocaron en la reforma constitucional de 1934, en la que la educación se declaró socialista.

³⁵ La visión de *modernización* que permeó prácticamente todos los ámbitos y sectores de la vida pública en este periodo buscó, además, vincular a la educación con el proceso de industrialización del país (Menéndez, 2012) Visión que casi un siglo después aparecería nuevamente como la bandera de los gobiernos tecnocráticos. En el porfiriato la modernización reflejó las aspiraciones de la élite gobernante sobre el desarrollo cultural y económico de una nación, mismas que cristalizaron en la *Ley de Instrucción Pública* en 1888.

todos los sectores populares hasta entonces excluidos y relegados a una pseudociudadanía que no les garantizaba el ejercicio efectivo de sus derechos políticos, ni el acceso a pisos mínimos de bienestar.

La Revolución mexicana (1910-1917) se erigió como un movimiento amplio e incluyente, que reclamaba una nueva y mejor distribución de la riqueza, el reconocimiento de los derechos políticos y sociales, así como mecanismos que los garantizaran. Al respecto, la educación popular fungió como pieza clave del nuevo proyecto nacional orientado a la justicia social.

De esta forma, el artículo tercero constitucional de 1917 conjuntó los tres principios fundamentales con que se habría regido la educación pública hasta entonces: 1) Libertad de enseñanza, 2) Laicidad en los establecimientos oficiales y particulares³⁶ y 3) Gratuidad para la enseñanza primaria pública.³⁷

Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria (DOF, 1917).

El proyecto de educación popular estipulado en el artículo 3° de la nueva norma constitucional, estableció que ésta no debía hacer distinciones de clase, ni debía ser reservada a las élites de las grandes ciudades. La educación tendría que funcionar como un instrumento para la construcción de una nueva identidad nacional basada en la igualdad y la libertad, en la unificación y la justicia social. Por ende, estaba destinada a toda la población en su conjunto, en todos los rincones del país.

El derecho a la educación consagrado en la Constitución de 1917 no sólo fue el resultado de los debates intelectuales de la época, sino que se alzó como una demanda social, un bien público del pueblo que, vinculado a otros derechos, garantizaría el desarrollo económico y el bienestar de poco más de tres cuartas partes de la población

³⁶ Esta sería la primera vez en la historia de la educación en México que el principio laico se hiciera obligatorio para los establecimientos de enseñanza primaria particular (Solana, 2011).

³⁷La obligatoriedad quedaría plasmada en el artículo 31.

que vivía en condiciones de pobreza extrema a causa de la política porfirista de modernización que permitía la explotación laboral y el despojo de las tierras.

El proyecto revolucionario de educación popular *trascendió* en importancia a las propuestas sostenidas en las postrimerías del Porfiriato y el inicio de la Revolución:

- las sostenidas durante el Congreso Nacional de Instrucción Pública de 1889, que debatió la necesidad de una educación popular y nacional que igualara al pueblo en cultura,
- al Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano del 1° de julio de 1906, que puso sobre la mesa la urgencia de brindar educación laica, gratuita y obligatoria a todos los niños hasta los catorce años y reivindicar las artes y los oficios como un medio respetable de vivir, y
- a la Ley Para Establecer en la República Escuelas de Instrucción Rudimentaria de 1911, propuesta por Jorge Vera Español, entonces secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuyo objetivo era enseñar a los indígenas a hablar, leer y escribir el español y ejecutar las operaciones fundamentales de la aritmética, en un ideario básico y sin contenido cívico. (Solana, 2011: 129)

El proyecto derivado de la Revolución se refirió a una política educativa nacional que, bajo la dirección del Estado, fuera federal, gratuita, laica y obligatoria, y que tuviera la solvencia económica suficiente para llegar a todos los rincones del país. Esta política, llevada a cabo bajo la dirección del Lic. José Vasconcelos,³⁸ sería idealmente un proyecto de educación rural que transformaría a los educandos en verdaderos ciudadanos libres e iguales, capaces de ejercer la soberanía y transformar la realidad política, económica, cultural y social.

Con el paso del tiempo, y una vez comenzado el proceso de institucionalización de las demandas de la Revolución con la creación del PNR en 1928, el Artículo 3° fue reformado para estatuir la *educación socialista*. Esta reforma, realizada en vísperas del gobierno cardenista (1934-1940), recogió lo planteado por la Revolución y se encaminó a profundizar la sanción de laicidad, con el propósito de blindar a la educación de las instituciones religiosas. La educación socialista, por lo tanto, antes que señalar una aspiración política de comunismo, pretendió combatir el individualismo y el dogmatismo.

En este nuevo proyecto, donde el Estado se posicionaba como solidario de las clases trabajadoras, éste asumió la responsabilidad de diseñar los planes, programas y

³⁸ La política educativa de José Vasconcelos se implementó durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) con el nacimiento de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes en 1921, de la que fue ministro. Esta política consistió principalmente en campañas de alfabetización y misiones culturales, el impulso de la escuela rural, la creación de bibliotecas, el desarrollo editorial y la investigación (Chehaibar, 1994: 9).

métodos de enseñanza, así como garantizar el desarrollo científico (DOF, 1934). La reforma, sin embargo, no dejó de ocasionar fuertes divisiones y tensiones entre los círculos políticos, intelectuales y empresariales de la época, en especial por el distanciamiento con el clero y la iniciativa privada; donde la última quedó desprotegida al establecerse que el Estado podría revocar las autorizaciones concedidas sin oportunidad a juicio alguno y de forma discrecional (DOF, 1934).

2.3.3 Reforma del 30 de diciembre de 1946

Aunque la ideología revolucionaria siguió presente durante casi todo el siglo XX, el fenómeno de la globalización y las dos guerras mundiales acaecidas en la primera mitad de siglo, obligaron a los países a integrarse a una lógica de cooperación internacional política y económica. De esta forma el 26 de junio de 1945 en San Francisco, cincuenta países, entre ellos México, se reunieron para fundar lo que sería el esfuerzo internacional de cooperación más grande del mundo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La ONU surgió ese año con el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales, proteger los derechos fundamentales del ser humano basados en la dignidad humana y promover el progreso social de los pueblos a través de la negociación y el acuerdo (ONU, 1945).

El final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas inauguró una nueva ola democratizadora, que en México se vio reflejada en el nacimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 1946³⁹ y en diversas reformas constitucionales que trataron de acoger los principios democráticos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁴⁰ y en tratados y acuerdos internacionales.

En el terreno educativo, la reforma del artículo tercero constitucional de 1946 significó el abandono de la educación socialista y la incorporación de los principios y valores democráticos, que incluían la paz y la solidaridad internacional. La reforma se dio en el

³⁹ En 1928, después del asesinato de Álvaro Obregón, candidato electo a la presidencia de México, Plutarco Elías Calles, entonces presidente en turno, anunció la necesidad de crear una organización política que congregara en su seno a todas las fuerzas políticas del país, en un intento por superar los intereses individuales, primordialmente de caudillos, en favor de los de carácter nacional. Así surge, el 4 de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y con él la llamada institucionalización de la revolución. Años más tarde, este mismo partido político se reformaría en 1938 para dar paso al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), organización que tuvo como propósito, además del de servir como un espacio de participación política, el de ser un aparato estatal de organización de los sectores de la sociedad (obrero, campesino, popular y militar) a través de corporaciones que permitieran administrar los problemas del país de una forma mucho más eficiente. Para 1946, el PRM sufre una nueva reforma y nace el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que mantendría el poder hasta el siguiente siglo.

⁴⁰La educación fue reconocida internacionalmente como un derecho humano en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

marco de la “política de la Unidad Nacional” del gobierno mexicano y de la Conferencia Educativa, Científica y Cultural del 16 de noviembre de 1945, cuyo resultado fue la fundación de la UNESCO (Solana, 2011).

El texto constitucional fue reescrito casi en su totalidad. Este tomo a la educación como un fin en sí mismo y la estableció como un medio de socialización. Lo primero al estipularse como objetivo el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, y lo segundo, al reconocérsele su capacidad de crear sociedades *ad hoc* al “acuerdo internacional de paz”.⁴¹ En él se estableció, además, la laicidad de la educación, su orientación hacia la ciencia, el combate a la esclavitud y la ignorancia; se reconoció a la democracia como una forma de vida y se estableció como necesario el estudio de la realidad social, política y económica de la nación. De la misma forma se siguió considerando a la educación primaria como obligatoria y a toda la educación impartida por el Estado como gratuita. Respecto a la iniciativa privada y las relaciones con el clero, las modificaciones no fueron sustanciales.

Esta reforma diseñada por Jaime Torres Bodet, entonces secretario de Educación del gobierno de Manuel Ávila Camacho, determinaría los principios que hasta hoy día rigen a la educación y vida social en México. Con ella se inauguró el programa ideológico y filosófico de la nación mexicana, base de una nueva política de Estado. A partir de esa fecha y hasta 2017, el artículo tercero constitucional se reformará ocho veces (véase Cuadro 2.5), conservando siempre el espíritu del artículo 3° constitucional de 1946.

Entre las reformas más destacadas se encuentran la de marzo de 1993, que explicita a la educación como un *derecho*, establece la obligatoriedad de la secundaria e incorpora los criterios de planeación democrática a la educación, además de que elimina el estado de indefensión de los particulares que brindan servicios educativos; la de noviembre de 2002 que establece la obligatoriedad del preescolar; la de febrero de 2012 que establece la obligatoriedad de la Educación Media Superior; y la de febrero de 2013 que incorpora el criterio de calidad a la educación, regula el ingreso, promoción y permanencia de los docentes y decreta la autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

⁴¹ Si bien es cierto que en ese momento existió voluntad política por evitar nuevas catástrofes humanitarias, con el tiempo se evidenció que los acuerdos funcionaron casi exclusivamente para los países desarrollados, quienes no cesaron las intervenciones en países latinoamericanos, africanos y del medio oriente.

Cuadro 2.5 Reformas al artículo 3ro Constitucional

Fecha	Reforma	Observaciones
1917-FEB-05	Enseñanza libre, laica, gratuita y sin intervención del clero.	Reforma de la Constitución de 1857.
1934-DIC-13	Educación socialista, obligatoria y gratuita.	Política suscrita al periodo de gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas.
1946-DIC-30	Educación humanista. Declaración Universal de los DDHH	Política de Unidad Nacional del gobierno del Gral. Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán
1980-JUN-9	Se incorpora la figura de “autonomía” para las universidades públicas	
1992-ENE-28	Se explicita la laicidad y se cambia el término secta por religión en el párrafo “c” del apartado “I” que habla sobre la dignidad de la persona y la igualdad de derechos.	Reforma suscrita al periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari
1993-MAR-05	Establece la educación como un derecho, la obligatoriedad de la secundaria, la planeación democrática y señala como deber del Estado el de atender todos los tipos y modalidades educativas. Además, se elimina el estado de indefensión en el que se habían encontrado hasta ese entonces los particulares, al suprimirse que: “Dicha autorización – reconocimiento de validez oficial- podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno”	Reforma enmarcada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
2002-NOV-12	Obligatoriedad del preescolar.	Con esta reforma suman tres niveles educativos obligatorios: preescolar, primaria y secundaria. Y por ende 12 años de escolaridad.

2011-JUN-10	Respeto a los DDHH	Como parte de las reformas constitucionales de 2010 en torno al reconocimiento de los DDHH.
2012-FEB-09	Obligatoriedad de la EMS y respeto por la diversidad cultural	
2013-FEB-26	Criterio de calidad, ingreso, promoción y permanencia de los docentes, autonomía del INEE.	Propuesta surgida del llamado "Pacto por México" del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.
2016-ENE-29	Ajustes por la modificación de la personalidad jurídica del DF ahora CDMX	En el marco de la Reforma política del Distrito Federal.

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales del artículo tercero constitucional, disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx>

2.3.4 El artículo tercero constitucional, 2013

El actual artículo 3° constitucional reconoce por primera vez a la educación como un *derecho humano*, esto desde que el Estado reformara en 2010 el artículo 1° constitucional y la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, que decía anteriormente: *De las garantías Individuales*, y que ahora se lee: *De los Derechos Humanos y sus garantías* (CPEUM, 2018).

De acuerdo con lo anterior, el Estado tendrá que promover, respetar, proteger y garantizar la educación, con la finalidad de que los individuos puedan gozar plenamente de sus beneficios. El artículo tercero contempla la educación obligatoria del tipo básico y medio superior, así como los *instrumentos* que son considerados necesarios para *garantizar este derecho*, entre ellos, que la impartición de educación por parte del Estado sea gratuita, que sean considerados los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior como obligatorios, la incorporación de los criterios de calidad y equidad, así como la determinación de los planes y programas de estudio, el sostenimiento económico, y el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes (Véase el artículo 3° constitucional vigente en el Anexo 1).

2.4 El Derecho Humano a la Educación: los criterios de gratuidad, obligatoriedad, equidad y calidad

El proceso de construcción del ideal pedagógico de la educación en México revisado hasta el momento, no puede ser entendido a cabalidad sin contemplar lo que en el ámbito internacional se ha debatido sobre el deber ser de la educación y su política, en función de los efectos que suscitan las recomendaciones de los organismos internacionales y multilaterales en los gobiernos de los países. Así pues, es en el ámbito internacional, por ejemplo, desde donde surgen y se extienden los debates sobre los beneficios de promover y garantizar la equidad y la calidad educativa.

Las modificaciones más representativas de la injerencia de la arena internacional en la vida nacional principian con la conceptualización de los derechos humanos, surgida en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como una respuesta consensuada a los crímenes cometidos en la primera y segunda guerras mundiales.

Por *derechos humanos* se entienden los atributos inherentes a la persona y su dignidad; están fundamentados en valores de justicia, igualdad y libertad; se consideran anteriores y superiores al Estado y tienen como propósito proteger a la persona del abuso del poder público; y se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles, universales e interdependientes. Por lo tanto “los derechos humanos implican obligaciones a cargo del gobierno, él es el responsable de respetarlos o satisfacerlos y en sentido estricto, solo él puede violarlos” (Nikken, 1994: 6).

La expresión *derechos humanos* se usó por primera vez en el derecho internacional el 26 de junio de 1945 en el artículo 1º, numeral 3, de la Carta de las Naciones Unidas, -en donde se acuerda- la voluntad de los Estados para cooperar en la solución de problemas internacionales de diversa índole y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (CDHDF, 2010:11).

Los derechos humanos se han clasificado en tres generaciones: de los derechos civiles y políticos o derechos fundamentales; de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos colectivos; y de los derechos de los pueblos o de solidaridad (véase Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6 Clasificación de los DDHH

Primera generación	Surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo monárquico. Se encuentra integrada por los denominados derechos civiles y políticos. Imponen al Estado respetar siempre los Derechos Fundamentales del ser humano (a la vida, la libertad, la igualdad, etc.)
Segunda generación	La constituyen los Derechos de tipo colectivo, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Surgen como resultado de la Revolución Industrial. En México, la Constitución de 1917 incluyó los Derechos Sociales por primera vez en el mundo. Constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.
Tercera Generación	Se forma por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como de los distintos grupos que las integran.

Fuente: Cuadro recuperado de Aguilar (1998:93)

El derecho humano a la educación se acordó como parte de la segunda generación; es decir, es un derecho de contenido social que procura el mejoramiento de las condiciones de vida, donde el “titular es el individuo en comunidad que se asocia para su defensa” (Aguilar, 1998:96). Fue reconocido por primera vez en el artículo 26° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que a la letra dice:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. **La educación debe ser gratuita**, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. **La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada**; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. **La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales**; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. (negritas propias, ONU, 1948)

Como se puede observar, el artículo 26° de la Declaración establece los fines educativos (numeral 2) y algunos de los criterios que garantizan su ejercicio (numeral 1). De estos últimos sobresalen la *gratuidad* y *obligatoriedad* para la instrucción elemental y fundamental; la *generalización* para la instrucción técnica y profesional (sin llegar a especificar su significado); y la *igualdad* en el acceso para la educación superior.⁴²

En este primer momento la gratuidad y la obligatoriedad son presentadas por la ONU como condiciones indispensables para el efectivo goce del derecho humano a la educación y el cabal cumplimiento de sus fines, sin embargo, más adelante se unirán a ellas la equidad en el acceso y la calidad educativa.

2.4.1 Equidad en el acceso

En los años setenta, en el marco de las teorías del liberalismo igualitario, surge a la luz la noción de *equidad* como parte de la teoría de la justicia propuesta por Rawls. Según este autor, una sociedad justa es aquella en la que existe igual libertad y oportunidad para todos, lo que supone “nivelar el campo de juego” para quienes por su condición socioeconómica y cultural de origen se encuentran en desventaja para competir dentro del sistema económico y social (Rawls, 2006).

La *equidad* atiende el hecho de que: en una sociedad capitalista considerar a todos por igual, a pesar de las condiciones desfavorables de unos, puede resultar en una profundización de la brecha de desigualdad. Por lo tanto, la equidad, dentro de un régimen político democrático, debe tomar en cuenta la diferencia en las circunstancias de los individuos dadas estructuralmente por el mercado, para garantizarles igualdad de oportunidades a todos.

La igualdad de oportunidades como piso mínimo de derechos, utiliza la equidad para compensar las desigualdades de origen. Sin embargo, ésta no alcanza para garantizar que todos partan, más o menos, del mismo punto en la carrera; es decir, no garantiza la *igualdad de condiciones*, lo que significa disminuir hasta estados mínimos las desigualdades estructurales o, lo que es lo mismo, abolir las clases sociales (Acevedo, 2012).

Dicho lo anterior, se entiende que la noción de equidad adquiere sentido únicamente en sociedades capitalistas de regímenes políticos democráticos, donde la igualdad de

⁴² Nótese la ambigüedad que persiste en la definición y localización de la Educación Media Superior, que no es nombrada explícitamente.

oportunidades es vista como el único proyecto capaz de hacer llegar a todos los individuos los beneficios del libre mercado. De esta forma, mientras la igualdad es una expresión de las aspiraciones políticas de una sociedad, la equidad, en el liberalismo, es el medio o instrumento de política pública para alcanzarla.

En el ámbito educativo, la teoría de la justicia rawliana influyó en el surgimiento de diferentes corrientes teóricas que, bajo el principio de *equidad*, buscaron combatir ciertos tipos de desigualdad como las de acceso, trato, enseñanza y éxito escolar, entre otros, todas relacionados con la igualdad de oportunidades educativas en su concepción más amplia. Debe tenerse en cuenta que, sin embargo, la igualdad no puede predicarse en abstracto sin concretar aquello que se defiende (acceso, currículo y resultados). Pretender un tipo de igualdad puede suponer aceptar otras desigualdades, por ejemplo, aspirar a la igualdad en el acceso puede suponer desigualdades en la calidad de los contenidos y prácticas educativas.

Ahora bien, dentro de estos tipos de igualdad, la *igualdad de trato* fue la primera que se discutió en la arena internacional, aún antes de que Rawls postulara su teoría de la justicia en 1971 (Rawls, 2006), en la *Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* (ONU, 1960) que señaló en su artículo primero:

...se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, **la posición económica o el nacimiento**, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la **igualdad de trato** en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana. (negritas propias, ONU, 1960: 119)

Es importante hacer notar que se consideran como discriminaciones fenómenos que caben dentro de la noción de estratificación educativa, cuando se establece que la discriminación involucra *actos que, basados en la posición económica o de nacimiento, tienen por finalidad la exclusión en el acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza.*

2.4.2 Calidad educativa

La *calidad*, como criterio educativo, se discutió por primera vez en los trabajos del *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* (PPE) ⁴³ de la CEPAL,⁴⁴ en el que se plantearon objetivos para el mejoramiento de la educación en un plazo de veinte años, de 1980 a 2000. La incorporación del criterio de calidad en las agendas educativas de los países signatarios fue el tercer objetivo de la primera fase del PPE y quedó establecido en la *Recomendación de Quito* de 1981:

- a) asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar, y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años;
- b) eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos;
- c) mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias; (UNESCO, 1981: 4)

El PPE abordó la calidad de la educación⁴⁵ desde la perspectiva de la pertinencia curricular y la mejora del proceso educativo, con la intención de mejorar la correspondencia entre los contenidos educativos y las necesidades y aspiraciones sociales. Recordemos que fue en estos años cuando los países latinoamericanos sufrieron el tránsito de sus economías hacia el libre mercado y la globalización, con cambios en su vida social y cultural, que configuraron de forma diferente sus aspiraciones. De este modo, la reorientación de los contenidos educativos significó la modificación de la ética social vigente.

Ahora bien, como se vio al inicio del primer capítulo, la desigualdad de conocimientos y habilidades adquiridas es causada precisamente por las diferencias en la calidad educativa de las instituciones, por lo que la adopción del criterio de calidad está relacionada con la superación de esta desigualdad.

Por otra parte, desde las teorías de la justicia, el mejoramiento de la calidad educativa se corresponde con la búsqueda de la *igualdad de enseñanza*, en tanto ésta plantea “proporcionar a todos los alumnos, lejos de cualquier forma de exclusión social y personal, una calidad de enseñanza equivalente, cuidando que la oferta formativa, en centros, medios y profesorado, sea idéntica para todos” (Bolívar, 2005:7). Al respecto, la *Teoría de la mejora escolar* ha propuesto garantizar este tipo de igualdad a través de

⁴³El PPE fungió como antecedente de la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos* de 1990 y su Marco de acción de 2000 en Dakar, documentos importantes en el establecimiento de los objetivos internacionales para la educación y en los que se dio especial importancia a la calidad y la equidad como criterios que garantizan el ejercicio efectivo del derecho a la educación y sus fines.

⁴⁴ La CEPAL es el la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la UNESCO, cuyo objetivo es la promoción del desarrollo económico y social de la región.

⁴⁵ Resultado del PPE se emitieron un total de nueve Recomendaciones y seis Declaraciones.

un modelo educativo que contemple un “currículum común, centros y profesorado formalmente equivalentes, el desarrollo de las necesidades de aprendizaje, buenas escuelas (como un conjunto de procesos) y un marco de política educativa que lo potencie” (Bolívar, 2005:7).⁴⁶

Esta propuesta, sin embargo, deja de lado la diversidad en las características de los alumnos, pues aun cumpliendo con el modelo, este factor ocasionaría, indefectiblemente resultados diferentes en los aprendizajes. Esto se exagera en contextos de desigualdad económica y diversidad cultural como los de los países latinoamericanos; todo lo cual nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿es posible una igualdad de enseñanza con alumnos desiguales?

2.5 La Ley General de Educación

En México los criterios de gratuidad y obligatoriedad han estado presentes en la política educativa desde el siglo XIX, con el Proyecto de Reglamento General de Instrucción Pública de 1823. Sin embargo, la equidad y calidad se han incorporado recientemente a la legislación, esto a pesar de que encuentros internacionales como la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* de 1960, que puso sobre la mesa el criterio de equidad, y el *PPE* de 1980, que colocó a la calidad educativa en el debate internacional, tuvieran como propósito consolidar compromisos entre los países para su incorporación.

Los esfuerzos internacionales surtieron efectos en la legislación muchos años más tarde de lo previsto. El criterio de equidad fue incorporado a la legislación con la creación de la Ley General de Educación (LGE) en 1993, en donde se le dedicó un capítulo completo, mientras que el criterio de calidad se incorporó a esta hasta 2013 en su artículo 2°.

De la equidad, ésta se abordó como una condición para el ejercicio pleno del derecho y quedó alineada a la *igualdad en oportunidades de acceso y permanencia*. Con esta acción se reconocía la necesidad de emprender medidas contra el rezago educativo y los efectos de la desigualdad social en el condicionamiento de las probabilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Entre las medidas que se contemplaron, sobresale el establecimiento de la educación a distancia, el diseño de programas de

⁴⁶ “en las últimas décadas se ha destacado que quienes no tienen una educación de calidad [...] no alcanzan la plena *ciudadanía*, al estar impedidos para ejercer plenamente sus derechos y la participación en los bienes sociales y culturales. La condición de ciudadano comprende el “currículum básico” indispensable que todos los ciudadanos han de poseer al término de la escolaridad obligatoria. Esto se define como capital cultural mínimo y activo competencial necesario para moverse e integrarse en la vida colectiva; es decir, aquel conjunto de saberes y competencias que posibilitan la participación activa en la vida pública, sin verse excluido o con una ciudadanía negada” (Bolívar, 2005: 3).

becas y de orientación a padres de familia, la asignación de elementos de mejor calidad a escuelas de localidades aisladas o marginadas y la prestación de servicios educativos para quienes abandonaron el sistema regular.

Actualmente este capítulo sigue vigente, aunque el principio de igualdad se ha extendido hasta quedar como *igualdad en oportunidades de acceso tránsito y permanencia*, por lo que se han adicionado nuevas medidas de equidad para su cumplimiento, como el acceso garantizado a la educación a personas que carecen de documentos académicos o de identidad, la distribución de materiales educativos en leguas indígenas, la incorporación de la perspectiva de género y la migración a un sistema escolar de jornadas de tiempo completo, entre otras. De los avances en la materia sobresale también el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades educativas por razones culturales y de identidad, con lo que se hacen explícitas situaciones de vulnerabilidad como el origen étnico, situación migratoria, preferencia sexual y aspectos de género.

Respecto al criterio de calidad, el artículo 2° en su primer párrafo lo aborda de la siguiente manera:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables (negritas propias, DOF, 2017: s.n.)

De este artículo destaca: “*todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad*”. En él observamos dos cosas interesantes, la primera es que reconoce plenamente a la educación como un derecho humano, en tanto especifica que *todo individuo tiene derecho a recibirla*, por ende, el gobierno adquiere la obligación de brindar educación a cualquier habitante del país independientemente de su nacionalidad. Segundo, se establece que ésta *deberá ser de calidad y en condiciones de equidad*, como criterios que circunscriben el ejercicio del derecho, y que sumados a la laicidad, gratuidad y obligatoriedad completan la identidad del proyecto educativo vigente.

Ahora bien, el desfase entre las recomendaciones emitidas por la UNESCO y la CEPAL, revisadas en este apartado, y la respuesta institucional por parte del Estado Mexicano para incorporar la equidad y calidad en su marco normativo, es de al menos veinte años. Esto tiene sentido si tomamos en cuenta que la equidad fue alineada de inicio al principio de igualdad de oportunidades en el acceso, donde esta última adquirió importancia, más allá de la educación primaria, hasta después de que el aumento de

los años de escolaridad obligatoria⁴⁷ evidenciara con mayor ímpetu la falta de cobertura y las bajas probabilidades de que los jóvenes en desventaja ingresaran y permanecieran en el sistema educativo.

2.6 La configuración de la Educación Media Superior

El paulatino aumento de los años de escolaridad obligatoria y la incorporación del principio de igualdad de oportunidades con la triada: *acceso, tránsito y permanencia* como eje de los instrumentos de equidad, es clave para entender el ideal pedagógico que gobierna hoy la política educativa y que estructura de forma específica el sistema de Educación Media Superior.

La configuración de este nivel, al igual que todos los demás, se ha ido construyendo sobre las bases de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales de la época, nacionales e internacionales. Sin embargo, su desarrollo no ha sido tan claro y definido como el de los demás, por lo que persiste su ambigüedad, a pesar de que en años recientes se han discutido los principios básicos de su identidad, así como su función individual y social.

2.6.1 Los tres subsistemas de la Educación Media Superior

La educación superior y media superior en México ha tenido dos orientaciones predominantes a lo largo de su historia: la humanística y la tecnológica. La primera a cargo, principalmente, de universidades autónomas desde el siglo XX y la segunda a cargo del Estado en sus niveles federal y local, esto debido, por un lado, a la relación directa que tiene este tipo de educación con la economía del país y, por el otro, a los altos costos que implica el equipamiento de los laboratorios de prácticas. Para el caso de la Educación Media Superior, la educación humanística está integrada por el subsistema de bachillerato general o propedéutico, mientras que la educación tecnológica se integra por el subsistema de bachillerato tecnológico (bivalente) y por el subsistema de educación profesional técnica.

El bachillerato general o propedéutico tiene por objetivo preparar a las y los jóvenes para una futura vida universitaria, especialmente dedicada a las ciencias y las humanidades, por lo que su currículo está integrado, predominante, por materias de las

⁴⁷ La obligatoriedad comenzó con el preescolar en 1994, seguido de la secundaria en 2002, y la Educación Media Superior en 2012.

diferentes disciplinas científicas; echa mano de la lógica, la ética y la filosofía, e incorpora la educación física y artística. Aunque hoy en día existe una diversidad de modelos de este bachillerato, durante la mayor parte del siglo XX, las escuelas de este subsistema basaron su currículo en el modelo de la ENP (Solana, Cardiel y Bolaños, 2011).

El bachillerato tecnológico o bivalente, por su parte, se enfoca a brindar conocimientos y destrezas de la ciencia aplicada, con laboratorios y talleres especializados. Su carácter bivalente proporciona a los estudiantes la oportunidad de incorporarse al campo laboral, a través de la expedición de certificados que acreditan una capacitación técnica. Al igual que el bachillerato general, éste tiene entre sus objetivos la preparación de las y los jóvenes para su ingreso a la universidad, específicamente a carreras de corte tecnológico. Con este modelo, los estudiantes tienen la oportunidad de estudiar el nivel superior, incorporarse al campo laboral o desarrollar las dos actividades al mismo tiempo.

Por último, el subsistema de educación profesional técnica se aboca a la preparación de técnicos profesionistas, y surge como un esfuerzo por dotar al país de mano de obra certificada en los años setenta. La característica más importante de este subsistema residió en su salida terminal, que brindaba a las y los jóvenes la oportunidad de obtener un certificado con el cual ingresar al campo laboral de forma expedita. Sin embargo, no ofrecía la certificación académica para continuar los estudios superiores, por lo que no se le consideró durante varios años como un bachillerato per se, sino únicamente como un modelo de estudios equivalente a la educación media superior.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), dado a luz en abril de 1978, fue la principal institución que brindó este servicio y su salida terminal valió, de entre otras cosas, como estrategia para disminuir la presión en la demanda de educación superior. Años más tarde, en 1997, esta característica, que fungiera como elemento nodal para la puesta en práctica y cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Educación Superior de 1979-1982 sobre el desahogo de la universidad, terminó siendo abrogada y pasó de ser una educación terminal a una con doble salida o bivalente: tecnológica y propedéutica.

Así pues, los dos subsistemas, el tecnológico y el otrora terminal, comparten como característica la doble certificación de sus estudiantes, la primera por la Dirección General de Profesiones y la segunda por la SEP. Aunado a esto, algunas de las

instituciones de educación propedéutica ofrecen hoy la oportunidad de acreditarse como técnicos a nivel bachillerato en alguna especialidad.⁴⁸

Es así como en un inicio las diferencias entre los tres subsistemas se notaban claras y marcadas. No obstante, conforme se fueron modificando las necesidades educativas y sociales, estas diferencias comenzaron a desdibujarse y actualmente ningún subsistema es ajeno en su contenido a los componentes humanísticos, científicos y tecnológicos que configuran el ideal pedagógico de la Educación Media Superior (Solana, Cardiel y Bolaños, 2011).

2.6.2 Educación Humanista. El bachillerato general o propedéutico

Fue en 1867, con la Escuela Nacional Preparatoria presidida por Gabino Barreda, que surge el primer bachillerato en México, en ese entonces, correspondiente a los 5 años de estudios posteriores a la educación primaria. “La propuesta se basó en un currículo [...] orientado a las ciencias, la gramática, la literatura, las lenguas extranjeras y el dibujo. Esta formación fue laica y se propuso como una respuesta efectiva a la enseñanza de la teología, la escolástica y la moral cristiana” (Zorrilla, 2010: 92).

El carácter propedéutico de este nivel se fue fortaleciendo con el paso de los años, en detrimento del enfoque de formación para la vida que había impulsado Barreda en sus inicios. Primero, con las reformas de Ezequiel Chávez en 1901, que establecieron un currículo de nueve carreras profesionales; segundo, con el nacimiento de la educación secundaria de tres años en 1915 y, por último, con la incorporación de la ENP a la Universidad Nacional, primero en 1910 y de forma definitiva en 1920.

Además, con el paso del tiempo y el propósito de darle impulso a la recién creada Universidad Nacional, se trasladaron de la ENP a ésta, profesiones medias como la enfermería, el comercio o la administración, en beneficio de la idea de que estudiar estas profesiones a nivel superior dotaba de mayor prestigio al egresado y una oportunidad segura de mejorar su estatus socioeconómico. De esta forma, el interés por vincular la educación y el empleo significó la construcción de un sistema estratificado, que asignó mayor valor a los estudios universitarios que a los preparatorianos, a pesar de que la mayoría de la gente no tenía acceso a ellos (Zorrilla, 2010).

⁴⁸Los bachilleratos de la UNAM, por ejemplo, cuentan con *opciones técnicas* desde 1971 con el nacimiento del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).

Con lo anterior, la EMS fue desplazada en la tarea de formar profesionistas, y su identidad y objetivos fueron quedando inciertos. Por otra parte, aunque esta estrategia favoreció en un principio a la educación superior, pues obtuvo un prestigio sin precedentes, se produjo el inconveniente en el largo plazo del aumento en la demanda de matrículas por parte de los jóvenes, la cual se volvió insostenible años más tarde por la explosión demográfica.

Por su parte, “a partir de 1929, al declararse la autonomía universitaria, el vínculo de la SEP y el gobierno federal con el bachillerato habría de estar mediado por la Universidad” (Zorrilla, 2010: 88) y este mismo modelo lo adoptarían posteriormente las universidades estatales. No será hasta 1974, con la creación del Colegio de Bachilleres de México, que la SEP participaría nuevamente en el bachillerato general.

2.6.3 Educación Tecnológica. El bachillerato bivalente y el bachillerato profesional técnico

A partir de la revolución industrial acaecida a finales del siglo XVIII y principios del XIX, el mundo comenzó la carrera del eficientismo; la apuesta era encontrar la mejor forma de transformar los recursos naturales en bienes de consumo que facilitarían los quehaceres de la vida. Esta revolución nacida en Inglaterra pronto se propagó a toda Europa y finalmente a América, sustituyendo las actividades agrícolas de autoconsumo por las actividades industriales enfocadas a la exportación. Este acontecimiento permitió el acelerado crecimiento de las ciudades y una profunda transformación de la vida social, donde la educación jugó un papel preponderante.

Con el paso del tiempo, y el avance de la tecnología, la educación técnica superior fue surgiendo como una respuesta a la demanda de especialistas para la resolución de los problemas del campo, las ciudades e industrias. En México, los antecedentes de esta educación abarcan desde la colonia hasta la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937. Debido a la estrecha relación que existe entre la técnica y el desarrollo económico, además de los altos costos que significa el equipamiento de las escuelas para la práctica, la educación tecnológica, tradicionalmente, ha corrido a cargo del Estado.

En 1923, con la creación del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, la educación técnica quedaba bien definida dentro del sistema de enseñanza y se evidenciaba el peso que tenía para el Estado esta modalidad. En este Departamento se agruparon todas las escuelas de enseñanza técnica en sus diferentes niveles, desde la Escuela Nacional de Artes y Oficios, posteriormente Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos Electricistas, y finalmente Escuela Superior de Ingeniería

Mecánica y Eléctrica (ESIME), hasta la Escuela Nacional de Industrias Químicas, Escuela Técnica de Maestros Constructores, Instituto Técnico Industrial, Escuelas centrales agrícolas, Escuela de Industrias Textiles y Escuela de Bacteriología, las cuales con el paso del tiempo se fueron incorporando al IPN.

Luis Enrique Erro, jefe de Departamento de Enseñanza Técnica en los años treinta, definiría a la educación técnica como:

aquella que tiene por objeto adiestrar al hombre en el manejo inteligente de los recursos teóricos y materiales que la humanidad ha acumulado para transformar el medio físico y adaptarlo a sus necesidades [...] La enseñanza técnica debe corresponder [...] a formas económicas de la vida industrial que le sirve, digámoslo así, como molde. Estas formas están en continuo proceso de cambio cuyo sentido debe ser elemento director de la Enseñanza Técnica para que se ajuste provisoriamente a las necesidades futuras tanto como a las actuales (Solana, 2011: 475)

A pesar de que, en 1916, durante el gobierno de Carranza, la ENP ofreció educación media técnica, no fue hasta 1932 con Erro al frente del Departamento, que surge una institución de educación media superior, exclusiva, para el desarrollo de las habilidades y conocimientos técnicos, la Preparatoria Técnica. Los requisitos consistían únicamente en haber concluido los estudios de primaria y secundaria. Posterior a esta educación se tenía la oportunidad de ingresar a las escuelas de Altos Estudios Técnicos que formaban al ingeniero o director de la obra (Solana, 2011).

Con Erro al frente, y posteriormente con Juan de Dios Bátiz en el gobierno de Cárdenas, se comenzó a debatir sobre la necesidad de integrar un sistema politécnico que abrazara a todas las instituciones tecnológicas de todos sus niveles, así, se tendría un sistema que integraría escuelas pre-vocacionales, vocacionales, profesionales y superiores en todo el país. Resultado de esta propuesta nació el Instituto Politécnico Nacional en 1937, como un organismo desconcentrado del gobierno federal.

Al igual que con la educación general, los gobiernos estatales comenzaron la apertura de Institutos Tecnológicos de educación superior y, otros tantos, de niveles pre-vocacionales y vocacionales, además de educación para trabajadores, guiados y coordinados por el IPN, que tenían como objetivo expandir la enseñanza técnica y promover el desarrollo tecnológico de cada región.

La diversificación de la enseñanza técnica durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta en todo el país, demandó una fuerte coordinación por parte de la SEP, la cual, en 1958 fundó la Subsecretaría de Educación Técnica y Superior que contendría a su vez a la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y Comercial, antes Departamento. A la fecha esta diversidad es sello característico del

bachillerato tecnológico que cuenta con más de un centenar de modelos curriculares en todo el país (Solana, 2011: 499).

2.7 La Educación Media Superior en el Sistema Educativo Nacional

Los componentes, estructura y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) están regulados por la Ley General de Educación (LGE). Esta, como ley reglamentaria del artículo 3° constitucional, se publica en julio de 1993 en un contexto de amplio debate internacional y regional sobre los objetivos que debía perseguir la educación, los medios para alcanzarlos y los criterios para medir sus logros.⁴⁹ Tiene sus antecedentes en la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 y en la Ley Federal de Educación de 1973.

Según lo dispuesto por esta normatividad el SEN se compone de tres tipos educativos: básico, medio superior y superior, cada uno integrado por sus respectivos niveles educativos (véase Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7 Tipos, niveles y modelos educativos

Tipo educativo	Nivel educativo	Tipo de servicio o modelo educativo
Básico	Preescolar	General Indígena Comunitario
	Primaria	General Indígena Comunitaria
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria Comunitaria Para trabajadores
Medio Superior	Bachillerato o equivalente y educación profesional sin antecedente de	Bachillerato general Bachillerato tecnológico Profesional técnico

⁴⁹Este debate surge en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992, que propone el diseño de una nueva política educativa basada en la planeación y la integración federal. Esta corriente surge de la misma reforma política y administrativa de los años ochenta.

	bachillerato o equivalente.	
Superior	Licenciatura	Educación normal Universitaria y tecnológica
	Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

Fuente: elaboración propia con datos de NEE, 2016:45.

El tipo medio superior comprende al nivel bachillerato y sus equivalentes, que pueden ser ofertados en tres modelos educativos diferentes: bachillerato general, bachillerato tecnológico y educación profesional técnica. Para tener una idea más clara del papel que ha ocupado la EMS en el Sistema Educativo Nacional, hago un comparativo entre la LGE y las dos leyes que la antecedieron en: 1) los tipos educativos y 2) los objetivos y composición del tipo medio superior (véase Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8 Comparativo de las leyes reglamentarias del art. 3° constitucional

Elementos	Ley Orgánica de la Educación Pública, 1942	Ley Federal de Educación, 1973	Ley General de Educación, 1993. Actualizada a 2017
1) Tipos educativos	<p>Artículo 9°. - El sistema educativo nacional comprenderá los siguientes tipos:</p> <p>I.- La educación para niños menores de seis años o educación preescolar;</p> <p>II. La educación primaria;</p> <p>III. La educación secundaria;</p> <p>IV. La educación normal;</p> <p>V. La educación vocacional y preparatoria</p>	<p>Artículo 15.- El sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar.</p> <p>Artículo 16.- El tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria...</p> <p>Artículo 17.- El tipo medio tiene carácter formativo y terminal, y comprende la</p>	<p>Artículo 37.- La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria.</p> <p>El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. (...)</p> <p>El tipo superior es el que se imparte después del</p>

	<p>VI. La educación superior técnica y profesional, inclusive la universitaria;</p> <p>VII. La educación que se imparte en laboratorios o institutos de investigación científica, inclusive los universitarios;</p> <p>VIII La educación de extensión educativa o extraescolar, inclusive la universitaria; y</p> <p>IX. La que se imparta en escuelas de educación especial no comprendidas en las fracciones anteriores.</p>	<p>educación secundaria y el bachillerato...</p> <p>Artículo 18.- El tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado.</p>	<p>bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.</p>
<p>2) Objetivos y composición del tipo Medio Superior.</p>	<p>Capítulo XI De la Educación Normal o de Preparación para Maestros</p> <p>Artículo 78.- La educación normal, cualquiera que sea su clase o tipo, tiene por objeto la formación de maestros para satisfacer las necesidades educativas del país.</p> <p>(Se inicia inmediatamente después de la primaria y tiene una duración aproximada de 6 años.)</p> <p>Capítulo XII De la Educación Vocacional</p>	<p>Artículo 17.- El tipo medio tiene carácter formativo y terminal, y comprende la educación secundaria y el bachillerato.</p>	<p>Artículo 37.- El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. Se organizará, bajo el principio de respeto a la diversidad, a través de un sistema que establezca un marco curricular común a nivel nacional y la revalidación y reconocimiento de estudios entre las opciones que ofrece este tipo educativo.</p>

	<p>Artículo 84.- La educación vocacional (...) tiene por objeto la elevación de su cultura integral y su preparación especializada para estudios técnicos o profesionales. Tiende también a capacitar de inmediato a los educandos para desarrollar actividades útiles como trabajadores calificados o técnicos. Tiene una duración mínima de dos años.</p>		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de la LOEP (1942), la LFE (1973) y la LGE (2017), negritas propias.

En lo referente a la definición y composición de los tipos educativos (elemento 1) destaca que, mientras en 1942 se contabilizaban nueve tipos, en las leyes de 1973 y 1993 estos se redujeron a tres, haciéndose la distinción entre tipos y modalidades educativas. En esta última Ley se construye, además, un esquema mucho más ordenado, en el que cada tipo educativo está compuesto a la vez por niveles.

Vale la pena precisar que el tipo medio superior no existía como tal en 1942, aunque se puede inferir que lo comprendía la educación normal, que más adelante pasaría a ser parte de la educación superior. Para 1973 este tipo educativo agrupa a la educación secundaria y el bachillerato y para 1993 agrupa tanto al bachillerato y equivalentes, como a la educación profesional. Esto demuestra, entre otras cosas, el alto grado de ambigüedad que caracteriza a la educación media superior y que ha dificultado la delimitación de sus alcances y objetivos y, por ende, su ubicación y funcionalidad dentro del Sistema Educativo Nacional.

Respecto a los objetivos y composición del tipo Medio Superior (elemento2), la ley de 1942 dedica dos capítulos completos para abordarlos: capítulo XI Educación Normal y capítulo XII Educación Vocacional, dejando de lado a la preparatoria que no cuenta con un capítulo exclusivo para su definición, a pesar de ser considerada como un tipo

educativo en el art 9°.50 Esta ley es la única de las tres que describe los objetivos de cada tipo educativo, en adelante, tanto la ley de 1973 como la de 1993, abordarán los tipos solo de forma enunciativa.

En el caso específico de la ley de 1993 que he tomado con sus actualizaciones hasta 2017, a pesar de no especificar qué se debe entender por EMS, sus objetivos y composición, sí incluye por primera vez algunos de los criterios que guiarán su organización e identidad. Incluyen el establecimiento de un sistema de educación media superior a nivel nacional que dicte un marco curricular común (art.12); el establecimiento de su obligatoriedad con criterios de calidad y equidad en el acceso (art.3); la ejecución de programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de los maestros por parte de las autoridades educativas federales y locales de manera concurrente (art.14); y la prestación de servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentran en situación de rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior (art. 33) (DOF, 2017).

Como se verá más adelante, los fines de la EMS y los medios para alcanzarlos son un tema que sigue discutiéndose, aunque desde la reforma que elimina el carácter terminal del CONALEP y lo hace bivalente en 1997, se ha decidido privilegiar como objetivo de la EMS el ofrecimiento de una preparación propedéutica. Este cambio de enfoque se abordará con más profundidad en el siguiente capítulo.

2.8 La segmentación de la oferta educativa de la Educación Media Superior

Todas las instituciones que brindan servicios educativos en cualquiera de los niveles se pueden clasificar según su tipo de control administrativo y presupuestal; es decir, según su personalidad jurídica y el origen de su financiamiento. Para el caso específico de la Educación Media Superior, esta se puede clasificar también por la diversidad de instituciones que brindan el servicio y los numerosos planes de estudio que utilizan (véase Cuadro2.9).

Los servicios de EMS al ser descentralizados permiten a los tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal – ofrecer servicios educativos de este tipo en sus diferentes subsistemas (general, tecnológico y profesional) y modalidades (escolarizada, no escolarizada y mixta), ya sea directa o indirectamente a través de la creación de

⁵⁰Esto sucedió así, probablemente, porque en esos años la educación preparatoria, ahora llamada propedéutica o general, estaba confiada principalmente a organismos descentralizados autónomos como la UNAM.

organismos desconcentrados o descentralizados, así como de otorgar reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares. (Zorrilla, 2010: 191).

Cuadro 2.9 Clasificación de la EMS según su personalidad jurídica y el origen de su financiamiento

Sostenimiento	Control administrativo	Institución	Tipo de plantel
Federal	Centralizado	Coordinados por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI)
			<ul style="list-style-type: none"> · Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) carreras terminales y de bachillerato tecnológico · Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) bivalente
			Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGTA)
			<ul style="list-style-type: none"> · Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) bivalente. · Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF) bivalente
			Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECYTM)
		<ul style="list-style-type: none"> · Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) bivalente · Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC) 	
		Secretarías de Estado	SAGARPA- Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario del Estado

			SEDENA- Bachilleratos de la Dirección General de Educación Militar	
			Sistema de Bachillerato Semiescolarizado. "Desde 1990 existe para extender sus servicios a la población indígena mediante los cursos escolarizados a los maestros bilingües. (...) Este subsistema no cuenta con instalaciones propias, por lo que labora en algunos Colegios de Bachilleres, Centros de Estudio de Bachillerato (CEBTA) y en algunas escuelas primarias" (Zorrilla, 2010: 214)	
	Descentralizados (organismos que tienen personalidad jurídica, bienes propios y autonomía técnica y orgánica; su patrimonio lo provee la Administración Pública Federal)	Descentralizados		Colegio de Bachilleres (COLBACH - Zona Metropolitana de la Ciudad de México).
				Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP- DF y Oaxaca)
				Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI) Institución pequeña en Guadalajara
Desconcentrados	IPN		Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT)	
	INBA		Centro de Estudios de Educación Artística (CEDART)	
Estatal	Centralizados	Gobierno de la CDMX	Instituto de Educación Media Superior (IEMS)	
			Gobierno de la Ciudad de México	
		Organismos centralizados de los estados		Bachillerato Integral Comunitario (BIC)
				Bachilleratos Estatales
				CET
				Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)
				IEBAS
	Telebachillerato (TELEBACH)			

	Descentralizados	Organismos descentralizados de los estados	TELEBACH Comunitarios
			BINTERCULTURAL
			Bachilleratos estatales
			CECYTE
			CONALEP
			COBACH
			EMSAD
			IEBAS
Organismos descentralizados autónomos	Coordinados presupuestalmente por la SEP.	UNAM	Escuela Nacional Preparatoria (ENP)
			Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH)
	Coordinados presupuestalmente por las entidades federativas.	Universidades autónomas	Bachilleratos de las universidades autónomas estatales
Privado Se constituyen al otorgárseles reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE). Estos bachilleratos pueden ser generales, tecnológicos o terminales y en cualquier modalidad: escolarizada, no escolarizada y mixta.	Privado	Instituciones particulares	Bachilleratos particulares
	Privado (subsidiado) El subsidio puede provenir de dos fuentes: de la SEP o de las entidades federativas	Organismos subsidiados por los estados y asociaciones civiles	PREECO
PREFECO			

El RVOE se puede otorgar por las autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno o por instituciones autónomas.			
---	--	--	--

Tabla construida a partir de la información proporcionada en: INEE (2015), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE.

De esta forma tenemos que:

Los bachilleratos que dependen del gobierno federal pueden ser centralizados, descentralizados o desconcentrados. Los primeros agrupan 17.6% de la matrícula nacional de EMS, mientras que los segundos tan sólo 3.1% y los terceros 1.4%. (INEE, 2016)

Los bachilleratos que dependen financieramente de las entidades federativas pueden ser centralizados o descentralizados. Juntos aglutinan la mayor parte de la matrícula, pues del total de jóvenes que se encuentran inscritos en alguna institución de EMS en el país, 46.7% estudia en bachilleratos de dependencia estatal, 15.3% en instituciones centralizadas y 31.4% en instituciones descentralizadas. (INEE, 2016)

Los bachilleratos autónomos pueden estar adscritos a la Universidad Nacional Autónoma de México o a las universidades públicas estatales. A nivel nacional, 12.3% de la matrícula de EMS se encuentra en este tipo de bachillerato. (INEE, 2016)

Los bachilleratos subsidiados tienen un financiamiento mixto (público y privado). El subsidio puede provenir de dos fuentes: de la SEP o de las entidades federativas. En estos bachilleratos se ubica solamente el 1.6% de la matrícula nacional de EMS. (INEE, 2016)

Los bachilleratos que dependen financieramente de instancias particulares reúnen 18.8% de los estudiantes de EMS en México. (INEE, 2016)

2.9 Reflexiones finales del capítulo

El ideal pedagógico es resultado de las constantes pugnas entre los proyectos educativos que se suscitaron a lo largo de la historia nacional e internacional. De acuerdo con el artículo 3° constitucional y la Ley General de Educación, este ideal concibe el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, la orientación de su formación bajo criterios científicos y laicos, así como su disposición para la creación de ciudadanos apegados a los principios democráticos. Por otra parte, cada uno de los tipos educativos que componen al Sistema Educativo Nacional encierra, a su vez, un ideal pedagógico, el cual tiene valores y objetivos que en su conjunto coadyuvan a la realización del ideal general.

La EMS se ha caracterizado por su ambigüedad en la delimitación de este ideal pedagógico particular, aunque en sus objetivos se ha encaminado hacia la

formación propedéutica. Ahora bien, no obstante, sea este tipo de formación el común denominador en la oferta educativa del nivel, esta situación no significa que el currículum humanista represente las aspiraciones sociales, ni es resultado del contraste entre proyectos educativos, como se verá en el siguiente capítulo. Los efectos de esta indefinición pueden visualizarse en la diversidad de su oferta educativa, la cual ha configurado un sistema estratificado con resultados en la reproducción de las desigualdades.

Por otra parte, la EMS no sólo encierra ideales morales y éticos, sino que responde a aspiraciones y proyectos económicos y políticos del momento. Es así que, la incorporación de criterios como la gratuidad, obligatoriedad, calidad y equidad dentro de este nivel, puede interpretarse como resultado de la elección de un tipo de igualdad específico (igualdad de oportunidades) y los principios de justicia que le acompaña.

CAPÍTULO III. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE DESIGUALDAD EDUCATIVA EN EL TIPO MEDIO SUPERIOR.

La política social del periodo presidencial 1988-1994 marcó el inicio de una nueva cultura democrática que, guiada por los criterios del libre mercado y el individualismo, adoptó la igualdad de oportunidades como la nueva igualdad fundamental del proyecto político nacional,⁵¹ en una concepción más cercana al *liberalismo puro* que al *liberalismo igualitario*.⁵²

Esta política abogó por la libertad de las personas para “elegir su destino” y estableció su responsabilidad para aprovechar las oportunidades brindadas por el gobierno y el mercado para su integración social.⁵³ Así se afirmaba que las decisiones y capacidades de los individuos, y no factores estructurales como la explotación económica, la exclusión social y las decisiones del Estado en materia fiscal y de gasto social, eran las responsables de la desigualdad social (Díaz, 2016). Por otra parte, este sentido de la responsabilidad individual en los resultados desiguales significa también la parálisis en la organización social y colectiva, pues desconoce e invalida la existencia del problema social.

En oposición a esta interpretación liberal, la noción de *igualdad de oportunidades asociada al igualitarismo* propondría una competencia más justa, garantizada por el Estado a través, no solo de derechos políticos y civiles, sino de derechos sociales universales y programas compensatorios, con la finalidad de “establecer un piso mínimo para el autodesarrollo material, espiritual y moral” (Acevedo, 2012:111), o lo que es lo mismo, un piso equitativo desde el cual partir.⁵⁴ Por otra parte, es importante señalar que esta interpretación de la igualdad de oportunidades, al igual que la del liberalismo puro, no supone la desaparición de las desigualdades sociales. Ambas las asumen como legítimas “en tanto cobran forma dentro de un

⁵¹ La igualdad de oportunidades fue incorporada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como eje rector de un nuevo modelo de política social, inaugurado en el marco de la estrategia de Modernización del Estado.

⁵² Ambas categorías son usadas por Carlos Acevedo (2012). La primera propuesta está basada en los trabajos de teóricos como Mill y Hayek que privilegiaban la libertad negativa, como el derecho de los individuos de desenvolverse en el mercado sin la intervención del Estado, sobre la libertad positiva cuyo único objetivo era prevenir y sancionar actitudes que dentro del mercado impidieran el ejercicio efectivo de la libertad negativa, por ejemplo, el fraude. La segunda propuesta, que sostienen autores como Hobson, Keynes y Rawls, se alza como una crítica al liberalismo puro y sostienen que, a pesar de que la libertad negativa debe ser respetada por el Estado éste también debe garantizar un piso mínimo de bienestar a aquellas personas que hubieran quedado fuera de la competencia.

⁵³Según el PND del sexenio salinista, el Estado se dirige a la “renovación de sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos” (PND, 1989: s.n.).

⁵⁴ Siguiendo a Rawls se propone que “toda desigualdad que surja en el disfrute de estos bienes debe redundar en mayor beneficio para los menos privilegiados” (Carlos, 2012: 111).

contexto en el que ningún individuo cae por debajo de un piso mínimo de integración social” (Acevedo, 2012:109).

Al respecto, las normas mexicanas se han inclinado por esta última interpretación, sin embargo, en la realidad, los resultados parecen coincidir más con el liberalismo puro. En el caso específico de la educación, esto se evidencia en la LGE que contempla desde su creación a la igualdad de oportunidades y a la equidad como ejes rectores de la política educativa, pero que, en la práctica, “constituye en legítimas las desigualdades que surgen ya en la escuela, en las trayectorias o en los logros educativos, a partir de las diferencias sociales y culturales propias de todos los alumnos” (López, 2008:193), como se vio en el primer capítulo con el proceso de ingreso al bachillerato en la Ciudad de México.⁵⁵

La reconstrucción del proceso incremental que dio paso a la política actual de educación media superior ayudará a comprender esta contradicción, al permitir identificar los cambios de orientación que dieron paso a la discusión y problematización de las desigualdades educativas, los elementos contextuales internos y externos que las motivaron y el rol de los actores involucrados, así como el enfoque teórico privilegiado en su problematización en la esfera del Estado. En las páginas siguientes se dará cuenta de cómo se fueron incorporando a la política principios y objetivos distintos a la igualdad de oportunidades (de acceso), específicamente en la propuesta de la última reforma educativa de 2016 que ha propuesto estrategias en pro de la igualdad de resultados.

3.2 El proceso incremental de una política pública

La política pública es la respuesta institucional que da la autoridad gubernamental a un **problema público**. Es resultado del consenso social y contempla la viabilidad política, la factibilidad económica, la legitimidad social y la lógica institucional. Para Mény y Thoening (1992) las políticas públicas se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos y se caracterizan por un contenido que genera:

- Productos o resultados
- Un programa que se inscribe en un marco general de acción

⁵⁵ Desde la trinchera académica, los estudios sobre la (des)igualdad de oportunidades educativas dejan fuera la dimensión política de este concepto, es decir, no observan al principio de *igualdad* como resultado de un consenso político-económico. Sin embargo, proporcionan evidencia suficiente para asegurar la existencia de una correlación positiva entre orígenes sociales y trayectoria educativa en relación con las posibilidades de acceso, tránsito y permanencia del SEN.

- Una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión
- Una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal
- Una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado. (Fontaine, 2015:25)

Las políticas públicas son también producto de una historia, no son objetos aislados ni incidentales, y siguen un razonamiento *incrementalista*; es decir, se desarrollan a partir de proyectos anteriores y generalmente se hacen en coordinación con las demás políticas sectoriales del gobierno (Fontaine, 2015).

Este proceso incremental está atravesado por cambios de orientación, los cuales se producen cuando se abren ventanas de oportunidad (*policy window*), es decir, cuando coinciden tres hechos:

- El *reconocimiento de la legitimidad* de un problema (los problemas)
- El *acuerdo sobre las soluciones* de este problema (las soluciones):
- La *voluntad política* de solucionarlo (la coyuntura). (Fontaine, 2015: 48)

Los cambios de orientación son oportunidades para atender un problema de forma distinta, en un intento por avanzar en su resolución. Este trabajo sostiene que las discusiones sobre el problema de desigualdad en la EMS, a pesar de estar avanzando en una dirección que pone sobre la mesa los efectos de los orígenes sociales sobre el logro educativo de los jóvenes, aún no abordan los efectos de la estratificación institucional en su trayectoria educativa (discusiones que sí existen en la trinchera académica). Por ello, las estrategias de equidad, si bien han avanzado en el reconocimiento de la multi causalidad de la desigualdad, resultado del proceso incremental de la política educativa de este nivel, no han podido abandonar, en la práctica, una *igualdad* que responsabiliza al individuo de su destino.

Esta situación, eminentemente política, demanda reconstruir el proceso incremental de la política de EMS. Para ello, identifico los momentos en los que se inaugura la construcción de la problemática de la desigualdad en este tipo educativo, sus elementos contextuales, los actores que intervinieron, así como las respuestas institucionales y sus orientaciones teóricas, a través de una breve revisión de su historia e identidad institucional.

3.3 La Educación Media Superior en los tiempos del desarrollo estabilizador. Elementos para la construcción del problema público.

Fueron muchas las consecuencias que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial para los países en vías de desarrollo. Específicamente en México, la creciente demanda de materias primas en el exterior, así como la caída de la producción de artículos manufacturados por parte de los países industriales propició el desarrollo del mercado interno.

Debido a la guerra, la producción de los países industriales estaba siendo desviada hacia la industria pesada y de investigación, por lo que los productos manufacturados destinados a la exportación habían sido suplidos por artículos armamentísticos y de autoconsumo, en una lógica de relativa autarquía que se apoyaba de la importación de materias primas. En este contexto, México comenzó a fabricar por sí mismo los artículos que antes importaba del extranjero y a abastecer de materias primas a los países en guerra.

A esta estrategia se le conoció como modelo de industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y se basó, en adelante, en el proteccionismo estatal de la industria nacional. Dentro de este modelo, el financiamiento deficitario para la generación de empleos, fue uno de los grandes aciertos ya que sirvió para echar andar los sectores estratégicos de producción⁵⁶. Con ello, “el gasto público de inversión creció a un ritmo más acelerado que el gasto corriente, y llegó a representar más del 40% del gasto total del sector público en los primeros años de la década de los cincuenta” (Tello, 2007: 300).

Dentro del gasto de inversión, la infraestructura social, que incluía los servicios educativos recibió especial atención, pues tan solo de 1935 a 1952 se crearon más de una veintena de instituciones y centros educativos dedicados a la investigación y fomento de la actividad educativa y cultural (Araujo, 1985: 348). Entre los que destacan el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica (1935), la creación del Instituto Politécnico Nacional (1937), la Casa España, del que surgió el Colegio de México (1938), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939), la Escuela Normal Superior (1943), el Colegio Nacional (1943), el

⁵⁶ El liberalismo económico, que llevó a los países industriales a la crisis del 29, se basaba en la idea de que los mercados se autorregulaban por fuerza de la Ley de los mercados de Say, que postulaba que la producción creaba su propia demanda en un equilibrio perfecto. Sin embargo, la teoría neoclásica también reconocía la necesidad de la intervención gubernamental para asuntos específicos como la reglamentación de la competencia o la oferta monetaria, pero a escalas muy bajas. Por su parte, la teoría económica keynesiana o teoría general del empleo, de la que nace la ISI, apostaba por la estimulación del consumo, como vía para saciar la producción, a través del aumento de los salarios, la distribución del ingreso, el empleo y el gasto social, entre otros. A diferencia de la teoría neoclásica, en la teoría general del empleo el gobierno ocupaba un papel central en el funcionamiento y desempeño de la economía.

Instituto Nacional de Bellas Artes (1946) y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) (1950). Todas ellas sobresalientes por haber sido protagonistas y promotoras de las políticas educativas del nivel superior durante los siguientes cincuenta años.

A pesar de que en la opinión pública y el discurso político, la Educación Primaria se concibió como el proyecto revolucionario más grande en materia educativa, por sus beneficios en la construcción de la identidad nacional, la economía y el desarrollo, la reforma de la Educación Superior, iniciada con la creación de la Universidad Nacional de México en 1910, la incorporación definitiva de la Escuela Nacional Preparatoria a esta en 1920 y la conquista de su autonomía en 1929, ocupó también un papel importante en la construcción del ideal pedagógico de la educación en México.

Al respecto, el Desarrollo Estabilizador que surgió en los años cincuenta, como un periodo de prosperidad económica dirigido por el Estado, marcó una nueva ruta en el diseño de la política educativa, específicamente en los niveles posobligatorios. Este periodo de prosperidad, resultado del ISI, la industrialización y la urbanización⁵⁷, incrementó la deuda interna y externa con la intención de financiar subsidios, exenciones fiscales y tarifas reducidas de bienes y servicios públicos para alentar la inversión, el ahorro y el control de la inflación, lo que permitió adoptar políticas de financiamiento irreductible para las instituciones educativas, y ensanchar el margen de negociación para peticiones de financiamiento adicionales.

Este tipo de financiamiento se determinó, en algunos casos, tomando en cuenta el número de estudiantes, de manera que un mayor número de alumnos representaba la asignación de mayores recursos. Esto provocó, entre otras cosas, el interés de los centros educativos por aumentar sus matrículas, aunque esto no significara un crecimiento ordenado y planificado (Zorrilla, 2010).

Adicional a esto, el crecimiento poblacional y la redistribución de la población urbana y rural⁵⁸ significó la “triplicación de la matrícula de secundaria y de EMS entre 1950 y 1960, y su multiplicación por 13 en la década de los ochenta para ambos niveles” (Zorrilla, 1910: 143), de igual forma, sin un crecimiento ordenado ni planificado.

Este fenómeno, estuvo acompañado por la ejecución del *Plan de Once Años* de 1959, cuyo objetivo fue combatir el rezago en la educación obligatoria a través del

⁵⁷Retomo el año de la devaluación del peso (1954), señalado por el Dr. Carlos Tello (2007), como fecha de inicio del Desarrollo Estabilizador, por ser la acción a través de la cual el gobierno mexicano logró generar las condiciones para obtener la estabilidad cambiaria y de precios, necesaria para un crecimiento sostenido.

⁵⁸México pasó de tener 20 millones de habitantes en 1940, a 50 millones en 1970, resultado del aumento en la esperanza de vida, que pasó de 41.5 años a 62.1 años en el mismo periodo de tiempo (INEGI, 1994: 3-4).

aumento de la matrícula de la primaria, que pasó de 48.2% a 68.15% entre 1958 y 1963. Con efectos en el aumento de la demanda del bachillerato y la consecuente expansión de su oferta⁵⁹ (Zorrilla, 2010).

Respecto de los impactos que este Plan podría ocasionar en la demanda de la educación media, Jaime Torres Bodet⁶⁰ opinaba:

En la proyección actual de nuestro sistema educativo y con base en la efectiva aplicación del “Plan de Once Años”, el incremento de la cifra de alumnos que terminaron la educación primaria tiene ya una velocidad muy considerable y creciente, que agudizará los problemas cuantitativos de la enseñanza media y de la actividad ocupacional [...] A pesar de la atención que el Estado viene dando a la expansión y diversificación de la enseñanza media, **la capacidad de los establecimientos de este tipo de enseñanza en su ciclo básico, secundaria general, o en los de enseñanza técnica, comercial, industrial, agrícola y artesanal, de nivel elemental, resultan insuficientes para absorber la demanda de inscripción** (negritas propias, citado en Zorrilla, 2010: 140).

Las apreciaciones de Bodet, estuvieron dirigidas principalmente a la educación secundaria, que para ese entonces era considerada parte de la educación media, junto con el bachillerato.⁶¹ Sin embargo, sus observaciones son congruentes para ambos niveles, media baja o secundaria y media superior o bachillerato.

3.3.1 La diversificación de la oferta educativa

Como respuesta al interés por incrementar la productividad del sector industrial, durante la década de los setenta el aumento de la oferta educativa, que ya se venía impulsando años atrás, se concentró fuertemente en los subsistemas profesional técnico y bivalente. De esta forma, en 1976, la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior se transformó en Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, tomando bajo su mando las Direcciones Generales de: Institutos Tecnológicos, Educación Tecnológica Industrial, Educación Tecnológica y

⁵⁹ El *Plan* es considerado el primer esfuerzo de planeación educativa en México, pues incluyó además de objetivos, metas cuantificables que ofrecían la opción de dar un seguimiento a los resultados.

⁶⁰ Jaime Torres Bodet fue Secretario de Educación Pública en los gobiernos de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Adolfo López Mateos (1958-1964).

⁶¹ Esto fue así hasta la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, cuando se incorporó la secundaria a la educación básica.

Agropecuaria, Ciencia y Tecnología del Mar, y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo.

Ese mismo año, saldría a la luz la Dirección General de Institutos Tecnológicos que se incorporó a esta Subsecretaría y tres años más tarde, en 1978, los planteles que ofrecían el modelo de educación secundaria técnica pasarían a integrarse a la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, con lo que la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial comenzaría a atender exclusivamente el nivel medio superior (SEP, 2016).

Estos cambios, sumados a la creación de nuevas instituciones como el Colegio de Bachilleres de carácter bivalente, en 1971, y el CONALEP de carácter terminal, en 1978, ilustran el interés por parte del gobierno de fortalecer el bachillerato tecnológico (terminal y bivalente) por medio de la expansión de su oferta y reorganización institucional.

Por otra parte, en el subsistema propedéutico, se funda en 1971 el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM y tres años más tarde, en 1974, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Ambas instituciones se caracterizan por introducir en México nuevos modelos pedagógicos y curriculares.⁶² Durante estos años, se experimentaron también cambios en los planes de estudio de los bachilleratos de las universidades estatales, que hasta ese entonces habían tenido como guía el plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria. Este hecho aumentó aún más la diversidad de la oferta educativa y los planes de estudio a nivel nacional.⁶³

Entre 1970 y 1990 la matrícula total de EMS había pasado de 314 mil alumnos a 2.1 millones, lo que representó una tasa de crecimiento de aproximadamente 500%. De la misma forma el número de escuelas había aumentado de 869 en 1970 a 6,222

⁶² El CCH introduciría el modelo de aprender a aprender, que está basado en el desarrollo de habilidades metodológicas para que el alumno construya por sí mismo conocimientos racionalmente fundados y sea capaz de asumir y defender valores y opiniones personales (UNAM, 2018). Por su parte la UAM inauguraría el sistema modular que explora la articulación teoría-práctica en contraposición al enciclopedismo y el sistema expositivo-magisterial. En el sistema modular el alumno aprendería a resolver problemas multi dimensionales y multi causales a través de la asesoría y coordinación de la planta docente (UAM, 2018).

⁶³ También durante el decenio de los setenta se funda la modalidad no escolarizada del bachillerato o Preparatoria abierta, actualmente vigente, cuyo principal objetivo fue ofrecer servicios de bachillerato a la población sin oportunidades de asistir a los planteles. Con el paso de los años la Preparatoria abierta se comenzó a posicionar como uno de los elementos claves de la política contra la deserción. “A partir de 1984 logró su cobertura nacional y desde entonces a la fecha ha crecido en forma exponencial. De alrededor de 6,000 estudiantes que atendía en sus inicios actualmente presta servicio a más de 304,000 en toda la República, de los cuales el 25% se ubican en el Distrito Federal” (DGB, 2018: s.n.).

en 1990 (Salinas,1991), con una tasa de crecimiento del 600% (véanse Tabla 3.12 y 3.13).

Tabla 3.12 Matrícula de la EMS escolarizada de 1970 a 1990 (miles de alumnos)

Ciclos escolares	Profesional media (técnico)	Media Superior (bachillerato general y tecnológico bivalente)	Total
1970-71	34 10.8%	280 89.2%	314 100%
1975-76	78 11.4%	608 88.6%	686 100%
1980-81	122 10.3%	1058 89.7%	1180 100%
1985-86	359 18.9%	1538 81.1%	1897 100%
1990-91	379 18.0%	1722 82.0%	2101 100%
Tasa de crecimiento	1015%	515%	569%

Fuente: Salinas (1991). Cálculos propios de la tasa de crecimiento.

Tabla 3.13 Escuelas de EMS escolarizada (escuelas)

Ciclos escolares	Profesional media (técnico)	Media Superior (bachillerato general y tecnológico)	Total
1970-71	224 26%	645 74%	869 100%
1975-76	349 23%	1145 77%	1494 100%
1980-81	585 24%	1842 76%	2427 100%
1985-86	1495 30%	3458 70%	4953 100%
1990-91	1816 29%	4406 71%	6222 100%
Tasa de crecimiento	711%	583%	616%

Fuente: Salinas (1991). Cálculos propios de la tasa de crecimiento.

Tanto en lo que se refiere a la matrícula como al número de escuelas destaca el crecimiento de la participación del subsistema técnico terminal, que pasó de 10.8% a 18% del total de matrícula y del 26% al 29% de los centros educativos. Esto evidencia, entre otras cosas, los resultados de la orientación de la política educativa de EMS hacia la capacitación técnica.

Por otra parte, a pesar de la expansión de la oferta educativa y la matrícula, el nivel promedio de escolaridad de la población al inicio de la década de los noventa rondaba apenas los 4-5 años, lo equivalente a la primaria incompleta. Por su parte que el porcentaje de población de 16 años y más con educación media superior apenas llegaba al 24% (INEGI, 1990). Como se puede observar en la Tabla 3.14, el subsistema de educación terminal fue el que presentó los mayores problemas de deserción, reprobación y eficiencia terminal.

Tabla 3.14 Deserción, reprobación y eficiencia terminal de educación media superior, de 1970 a 1990 (porcentaje)⁶⁴

Ciclos escolares	Deserción ¹		Reprobación ²		Eficiencia terminal ³	
	Profesion al medio	Bachillerato	Profesional medio	Bachillerato	Profesional medio	Bachillerato
1976-77	28.2	17.1	24.8	34.5	38	56.3
1980-81	24.2	12.4	27.7	33.4	43.2	66.4
1985-86	22.8	16.3	31	48.6	40.4	61.8
1990-91	30.4	16.4	28.5	47.6	36.7	57

Fuente: Salinas (1991)

¹Abandono escolar de los alumnos que se inscribieron en el ciclo t, pero ya no se inscribieron al siguiente (INEE, 2014)

²No aprobación de un ciclo escolar, resultado del no cumplimiento de requisitos institucionales.

³Proporción de alumnos que terminan sus estudios en el tiempo normativo o ideal establecido.

La expansión de la matrícula y la oferta educativa, por lo tanto, no se vio reflejada en el incremento del promedio de escolaridad en la población. Además, la capacitación técnica, con objetivos muy claros sobre su contribución al crecimiento económico, pasó por alto la necesidad de un consenso sobre la identidad que

⁶⁴ Teniendo en cuenta que la rigurosidad de los indicadores ha ido aumentando con el paso del tiempo, de tal forma que los elementos que se ocuparon para su cálculo en esos momentos difieren de los de hoy, refiero aquí las concepciones tradicionales de estos indicadores, por ofrecernos una mejor aproximación.

debían abrazar en su conjunto los subsistemas pertenecientes al tipo medio superior.

El crecimiento acelerado de la oferta educativa en la EMS significó la creación de un sistema educativo desarticulado, con planes y programas de estudios diversificados a nivel federal, estatal y municipal, y orientaciones sobre la función educativa del bachillerato que respondían a intereses particulares de cada institución. Tal situación ocasionó, en el corto plazo y aun hasta nuestros días, problemas de identidad en el tipo educativo y problemas de vinculación interinstitucional que han impedido a los jóvenes transitar entre centros educativos y subsistemas.

3.3.2 *Las primeras agendas sobre la Educación Media Superior*

Derivado del acelerado crecimiento de la EMS y su desorganización, durante la década de los años setenta y principios de los ochenta se llevaron a cabo diversas reuniones entre autoridades educativas, directores de las instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para analizar el estado y las problemáticas de la EMS⁶⁵.

Entre las más representativas sobresalen las Asambleas Generales de la ANUIES⁶⁶ de 1971 y 1972, que desembocaron en las Declaraciones de Villahermosa y Tampico respectivamente; la II y III Reunión Nacional de Directores de Enseñanza Media Superior, ambas realizadas en 1975; y el Congreso Nacional del Bachillerato de 1982.

En las Asambleas de la ANUIES se definieron asuntos como: la *identidad, los objetivos y la estructura* del Bachillerato universitario, hasta entonces vagos e inconexos; el carácter propedéutico y terminal; la duración de tres años para este nivel educativo; un sistema de créditos que comprendían 180 como mínimo y 300 como máximo, y una estructura académica de tres áreas:

⁶⁵Estos Congresos tuvieron su antecedente en el Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la República convocado por el Lic. Vicente Lombardo Toledano en 1922. En él se estableció el sistema mixto de reconocimientos y exámenes; las normas de revalidación para las Preparatorias de los Estados; y se habló del aprendizaje de un oficio. Los cambios fueron implantados en la mayoría de las instituciones (Castrejón, 1991: 1).

⁶⁶La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana A.C. (ANUIES) es una asociación civil, fundada en 1950, que agremia a las principales instituciones de educación superior del país. Según la página oficial de la ANUIES, su objetivo es promover el mejoramiento integral de este tipo educativo, en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios. Actualmente, la Asociación está conformada por 191 universidades e instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas de todo el país (ANUIES, 2018).

- Actividades escolares, divididas en propedéuticas y selectivas;
- Actividades de capacitación para el trabajo; y
- Actividades para-escolares, que serían de definición libre y sujetas a evaluación (Castrejón, 1991).

Por su parte, en la II y III Reunión Nacional de Directores de Enseñanza Media Superior, además de abordarse nuevamente lo relativo a la identidad y objetivos generales del bachillerato, se discutió un nuevo plan de estudios. Este contemplaba un tronco común con asignaturas como lengua y literatura, matemáticas, ciencias experimentales, ciencias histórico-sociales, disciplinas filosóficas y lengua extranjera (Castrejón, 1991).

Por último, el Congreso Nacional de Bachillerato de 1982 en Cocoyoc, Morelos, convocado por la Secretaría de Educación Pública como resultado de los encuentros anteriores, sobresalió por la amplia participación de las instituciones públicas de nivel medio superior del país.

Las discusiones de este Congreso estuvieron basadas en un documento preparado por la Comisión Nacional Interinstitucional integrada por siete instituciones y dependencias: la Escuela Nacional Preparatoria, el Colegio de Bachilleres, el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Instituto Politécnico Nacional, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, la Dirección General de Educación Media Superior y la ANUIES (Castrejón, 1991).

La agenda propuesta por esta Comisión abarcó seis puntos: 1) Concepción y objetivos del Bachillerato, 2) Tronco común, 3) Capacitación para el trabajo en el bachillerato, 4) Sistemas de evaluación, 5) Programa de formación y actualización de profesores y 6) Investigación sobre la deserción escolar, de los cuales los dos primeros tuvieron mayor peso dentro de la agenda por ser los temas discutidos en anteriores encuentros.

Los resultados de las discusiones del Congreso se condensaron en el Acuerdo n°71 de la SEP, o Acuerdos de Cocoyoc, el cual definió al bachillerato como un *ciclo de estudios* cuya finalidad era:

generar en el educando el desarrollo de una primera síntesis personal y social que le permita su acceso a la educación superior, a la vez que le dé una comprensión de su sociedad y de su tiempo y lo prepare para su posible incorporación al trabajo productivo (SEP, 1982).

Los Acuerdos de Cocoyoc se lograron construir sobre la base del reconocimiento y legitimidad de la existencia de una amplia diversidad de planes y programas de estudio, resultado de las condiciones sociales de carácter nacional, regional e

institucional específicas de cada región del país. También estos acuerdos retomaron muchas de las conclusiones a las que se había llegado en encuentros anteriores, como el establecimiento de tres años como tiempo ideal para cursar estos estudios, y la modificación de los planes de estudios para incorporar un “tronco común”,⁶⁷ un área propedéutica y asignaturas optativas que respondieran a los intereses específicos de cada institución. La importancia de este Acuerdo se fundó en la obligatoriedad de su adopción para todas las instituciones educativas dependientes de la SEP y para las instituciones a las que ésta otorgaba reconocimiento de validez oficial de estudios.⁶⁸

Dado que el tema que más preocupó en esos años versó sobre la ausencia de un consenso que definiera los objetivos e identidad del Bachillerato, tanto la propuesta de que este tipo educativo fuera al mismo tiempo terminal y propedéutico, como la propuesta de la conformación de un Tronco Común, estuvieron encaminadas a delimitar la función educativa de este nivel en el sistema.

La primera propuesta se sustentó en el hecho de que el bachillerato propedéutico acababa siendo, al final, de carácter terminal para un porcentaje importante de jóvenes que desertaba los estudios (véase Tabla 3.14). Por ello era indispensable asumir la responsabilidad de hacer del bachillerato algo más que sólo un nivel de tránsito.

La segunda se sustentó en los resultados de un estudio comparado⁶⁹ de 1981 que encontró que los 187 planes de estudios existentes en ese año, todos tenían en común 15 materias que abarcaban el 69% de horas del bachillerato, con lo que se obtenía un indicador que señalaba la posibilidad de unidad en el nivel.

3.4 La crisis de 1982 y la política de Modernización Educativa de los años noventa: la construcción del problema público

Después de veinte años de crecimiento económico sostenido (1954-1976), el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones comenzó a dar muestras de agotamiento. El abuso de la política de gasto deficitario, aunado a una

⁶⁷Según el art. 4° del Acuerdo, el “tronco común” debería estar conformado por la siguiente estructura curricular: lenguaje y comunicación, taller de lectura y redacción; lenguaje adicional al español; matemáticas, matemáticas; metodología, metodología de investigación; ciencias naturales, físicas; química; biología; historia de México; introducción a las ciencias sociales; histórico social, estructura socioeconómica de México y filosofía (SEP, 1982).

⁶⁸Para las instituciones estatales, municipales y autónomas, estos acuerdos eran dados como recomendaciones

⁶⁹Este estudio se menciona en Ortiz (1991) y Castrejón (1991), sin embargo, ninguno de los autores cita la fuente de su información ni da referencia alguna sobre el autor o autores del estudio.

mala planeación del presupuesto, desembocó en un endeudamiento sin precedentes que imposibilitó seguir solventando el desarrollo. Cuando en 1982 el presidente José López Portillo declaró la moratoria de la deuda externa la desconfianza en los mercados financieros se disparó, provocando una crisis en el sostenimiento del gasto público, que además afectó a gran parte de los países latinoamericanos quienes sufrieron restricciones en los préstamos (Tello, 2007).

Aunado a lo anterior, “la caída del socialismo real en 1989,⁷⁰ con la destrucción del muro de Berlín, desató un desprestigio universal sobre la capacidad del Estado y del gobierno para resolver los problemas fundamentales de la sociedad” (Pichardo, 2004: 169). Tal situación sumó argumentos en favor de quienes demandaban con urgencia la implementación de una reforma económica y administrativa que redujera la burocracia y abriera los mercados a la iniciativa privada en nuestro país.

La salida a esta crisis estuvo marcada por el rescate económico de parte del Fondo Monetario Internacional, que ofreció a México préstamos condicionados a la adopción de una agenda de políticas macroeconómicas de restricción al gasto público y aumento de la recaudación de impuestos para el pago de la deuda externa. El viraje hacia un nuevo modelo económico, inaugurado por esta crisis, también se hizo presente en los países latinoamericanos, donde se sustituyó la economía cerrada, regida y regulada por el gobierno, por una abierta regida por las fuerzas libres del mercado. Donde la primera basaba su crecimiento y desarrollo en la acumulación de capital para la creación y fortalecimiento de empresas e industrias estatales, y la segunda en la competitividad y rentabilidad del mercado o fundamentalismo economicista.

En México el fundamentalismo no se circunscribió solamente al ámbito económico, sino que también delineó reformas administrativas que introdujeron principios económicos y empresariales en la forma de gobernar las instituciones. Como señala Pichardo (2004) la principal justificación de su implementación sostenía que un sistema inadecuado de administración pública representaba graves obstáculos para la implantación de nuevas medidas económicas.

Para la década de los noventa, la reforma administrativa,⁷¹ orientada a la modernización del aparato gubernamental, contemplaba el mejoramiento de la eficiencia, la formulación de planes financieros y estrategias de gestión, la descentralización, [...], la introducción de

⁷⁰Se le llama *socialismo real* a aquel que fue implementado por los países pertenecientes a la URSS o afines al marxismo en el siglo pasado.

⁷¹Estas propuestas de modernización fueron discutidas ampliamente en diversas conferencias internacionales y congresos, entre ellos los Congresos Internacionales del CLAD (Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

mecanismos de mercado, la participación de la sociedad en la ejecución de las reformas, la privatización de las empresas públicas, y las desregulaciones de las empresas privadas, entre otras (Pichardo, 2004: 22).

La Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management,⁷² como se le conoció a este nuevo modelo administrativo, sostuvo que un buen gobierno debía estar orientado por las reglas de la competencia y el libre mercado, en particular en lo concerniente a la asignación de recursos y prestación de servicios públicos. La reforma propuso sustituir, adicionalmente, el concepto de ciudadano por el de *cliente* e introdujo el concepto de cultura de la *medición del desempeño* como un mecanismo para el mejoramiento de la productividad y eficiencia del gasto público. Sostuvo que, a través de la evaluación, se facilitarían la demanda y focalización de los incrementos o decrementos presupuestarios, pues se basarían en los resultados alcanzados por los programas. De esta forma, el sistema de *administración por resultados* se alzó como una finalidad institucional en sí misma, en tanto permitía la planeación estratégica de los recursos y una prospectiva de sus resultados a mediano plazo.

En el discurso hegemónico, la modernización administrativa se leía como:

un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, a través de cambios estructurales en la maquinaria de gobierno que permitieran encontrar soluciones a los problemas, que usaran los recursos de manera económica y que proveyeran bienes y servicios cada vez de más alta calidad (Moctezuma y Roemer, 2003, citado en Pichardo, 2004: 60).

De esta forma, la crisis económica consolidó el proceso de reformas político-administrativas que, tras un discurso democrático, potencializaron la economía abierta, la competitividad y el individualismo, y con ello la implantación de la igualdad de oportunidades como igualdad fundamental del nuevo régimen o forma de vida social.

Es importante señalar que, en el combate a las desigualdades, el primer paso que sigue una sociedad y su gobierno es reconocer la existencia del fenómeno y plantear las condiciones de su injusticia. Acción que surge en el marco de un

⁷² La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió originalmente en Gran Bretaña durante el gobierno conservador de la señora Margaret Thatcher en la década de los ochenta. Este modelo se extendió rápidamente a la mayoría de las administraciones de los países que integraban la Mancomunidad Británica hasta llegar a los Estados Unidos, desde donde se propagó a los países desarrollados integrantes de la OCDE y, posteriormente, al resto de los países en desarrollo (Pichardo, 2004).

proyecto político que ha definido previamente el tipo de igualdad que se debe promover, en este caso, la igualdad de oportunidades, y que implica la cancelación de otros horizontes de igualdad posibles (López, 2005).⁷³

En México la igualdad estructurante que rige los criterios de equidad está planteada, además de en los artículos 1° y 4° constitucional, que hablan de la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación, en los Planes Nacionales de Desarrollo. Los cuales han optado por establecer la igualdad de oportunidades como igualdad fundamental desde iniciada la política social salinista en 1988,⁷⁴ con la fundación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)⁷⁵.

La implementación de la NGP y la igualdad de oportunidades al sector educativo fue evidente y se expresó en la reconfiguración de las instituciones del SEN, específicamente en la manera de operar su presupuesto, y en la modificación de sus contenidos curriculares y enfoques de enseñanza-aprendizaje.⁷⁶ Todo esto quedó evidenciado en el Programa Nacional para la Modernización Educativa, 1990-1994.

Este programa promovió, como respuesta a la creciente demanda de educación media superior y a la necesidad de mejora de la pertinencia educativa (calidad), la creación de instituciones escolares descentralizadas de educación bivalente y terminal.⁷⁷ También estimuló la creación de la modalidad de educación a distancia

⁷³ La estrategia política utilizada por las sociedades para alcanzar la igualdad deseada o fundamental es el establecimiento de criterios de *equidad*. La equidad, sin embargo, logra este objetivo legitimando otros tipos de desigualdades. El ejemplo más utilizado para ilustrar lo anterior es el problema sobre la igualdad de ingresos y la igualdad en el bienestar en dos familias, una del campo y otra de la ciudad. Si establecemos la igualdad de ingresos como la igualdad fundamental y en consecuencia fijamos para ambas familias el ingreso de la familia del campo, esta última gozará de bienestar con la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y recreación, sin embargo, para la familia de la ciudad esto significará precariedad, dado los altos costos de la vida en las urbes. En el contraejemplo, si se privilegia la igualdad en el bienestar, se deberá establecer un ingreso desigual entre ambas familias con la intención de que las dos puedan vivir con suficiencia en sus contextos, en este panorama la desigualdad en los ingresos se tomará como justa y necesaria. En el caso de los programas de transferencias monetarias en México, por ejemplo, estos están focalizados a los más pobres como una estrategia de equidad para compensar sus desventajas dadas por su condición socioeconómica frente a las personas de estratos altos. Esta estrategia de equidad legitima la desigualdad en la distribución del gasto social del Estado en beneficio de las poblaciones vulnerables.

⁷⁴La igualdad de oportunidades también ha dirigido la investigación educativa y por tanto los estudios sobre estatificación, como se pudo observar en el capítulo uno.

⁷⁵Más tarde Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, Oportunidades y Prospera

⁷⁶En la agenda internacional el proyecto de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (ALTV), fue consolidado por la UNESCO y la OCDE también durante los años noventa. Se pensó como el nuevo principio organizador de la educación y proponía un aprendizaje individual y práctico, pertinente, orientado a la integración económica y social, que sobrepasara los espacios y tiempos tradicionalmente establecidos para la educación. El gobierno mexicano adoptaría algunas de sus propuestas en este periodo, pero sería hasta el nuevo siglo que se decantaría por este enfoque.

⁷⁷ “Estos debían tener una participación efectiva de los gobiernos estatales, y una mejor vinculación regional con el sector productivo” (SEP, 2016b). De esta propuesta surgen los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados.

o mixta (1996) dirigida a la población de comunidades lejanas en las que existía baja densidad poblacional o no se contaba con otras opciones educativas.⁷⁸

El Programa de Modernización también propuso nuevos esquemas de gobernanza institucional para la EMS, de donde surgió en 1990 la Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS), integrada por las instituciones autónomas del país, descentralizadas y estatales, que impartían el nivel, y cuyo principal objetivo fue:

coadyuvar al mejoramiento de este ciclo educativo en su conjunto, mediante la concertación de acciones y tareas tanto de planeación, como de coordinación, y vinculación de las actividades inherentes a las instituciones que lo tienen a su cargo, así como aquellas que **fortalezcan la coherencia que la educación media superior debe guardar con la secundaria, con los estudios de tipo superior y con el sector productivo** (negritas propias, ANUIES, 1991: s.n.).

Adicional a esto, la ANUIES, la UNAM, el IPN, las subsecretarías de Educación Tecnológica, Educación Superior, Educación Media y escuelas privadas, que participaron en la fundación de la CONPPEMS, acordaron en el acto la agenda que seguiría el organismo, la cual incluía:

- **La autoevaluación de los planes y programas de estudio.**
- **El establecimiento de políticas y medidas que condujeran a la atención de la demanda.**
- La constitución de un programa nacional de actualización de la docencia.
- La constitución de un sistema integral de información correspondiente a este ciclo, de cuya consulta se pudieran servir los interesados para la toma de decisiones.
- La realización de estudios e investigaciones educativas en que sirvieran como apoyo para convenios interinstitucionales, en torno al tránsito de alumnos.
- El favorecimiento de la comunicación y el intercambio del bagaje académico entre las partes integrantes de este ciclo.

⁷⁸La modalidad mixta echa mano de recursos como los videos y la televisión. Opera comúnmente en las "instalaciones de escuelas secundarias generales, técnicas, albergues, casas ejidales, presidencias municipales, escuelas primarias y telesecundarias, entre otras. Los alumnos y alumnas reciben asesoría grupal e individual" (DGB, 2018, s.n.)

- **La identificación y concertación de mecanismos que permitieran el acceso a estudios superiores, de los egresados de las instituciones de educación media superior que en ese momento impartían opción estrictamente terminal.**
- **El establecimiento de nexos con la comunidad y con el sector productivo.**
- La promoción de acciones tendientes a mejorar las instalaciones, el acervo bibliográfico y el financiamiento de las instituciones.
- **La evaluación integral del funcionamiento orgánico de la educación media superior, como ciclo que poseyera un valor en sí mismo.**
- **La delimitación del campo y definición de los protagonistas de la educación media superior.**
- La promoción de los sistemas abiertos de educación media superior.
- La capacitación de directivos (negritas propias, ANUIES, 1991: s.n.).

Como se puede observar, este organismo fue creado con miras a superar la ambigüedad de la identidad y función educativa de este nivel, a través del fortalecimiento de su carácter propedéutico, así como con la intención de incorporar la cultura de la evaluación en su estructura y mejorar su pertinencia a través del establecimiento de nexos con el sector empresarial.

Al mismo tiempo que la CONPPEMS, instituciones como la ANUIES, que habían desempeñado un papel preponderante en el análisis de la identidad de la EMS en décadas pasadas, se dieron a la tarea de elaborar propuestas para la discusión y planeación de la política de Educación Media Superior y Superior en el marco de las reformas de modernización.

Como ejemplo de lo anterior el documento: Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior, de la ANUIES, contempló un *Programa Nacional de Apoyo al Bachillerato y a los Niveles Previos*, que proponía como líneas de acción: el desarrollo de estudios sobre el nivel medio superior; la revisión y evaluación de planes de estudio; la producción e intercambio de materiales de apoyo a la docencia; la formación y actualización de profesores; la profesionalización de la planta docente; la orientación educativa y profesional y el fomento a los servicios de apoyo a los alumnos (Ortiz, 1991). Esto evidenció, entre otras cosas, la urgencia de ese tiempo por comenzar a desarrollar investigaciones que proporcionaran diagnósticos certeros sobre los principales problemas del nivel, en respuesta a las nuevas obligaciones administrativas que demandaban sustentar, a través de evidencia científica, las intervenciones gubernamentales.

También como parte de estas propuestas, en el marco del Programa de Modernización, la ANUIES constituyó en 1989 la Red de Apoyo e Intercambio en Material de Formación de Personal Académico de la Zona Centro. De ella, surgió el programa de Evaluación Curricular del Bachillerato Universitario que consolidó el *Grupo Regional de Evaluación Curricular del Bachillerato Universitario: Red Zona Centro*, constituido por las universidades de Colima, Chapingo, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Querétaro. Este Grupo llevó a cabo dos seminarios y un foro regional, en los que se discutieron el sentido, la función y los objetivos del bachillerato, el plan de estudios, la metodología de enseñanza, así como los conceptos básicos que debían sustentar este ciclo (Ortiz, 1991).

El gobierno federal, por su parte, teniendo en cuenta la nueva orientación económica y administrativa, privilegió el modelo educativo basado en *competencias*, mismo que fue construido bajo el paradigma del *aprendizaje a lo largo de toda la vida* (ALTV), introducido en México desde la creación del CONALEP en 1978. Este modelo, vigente hasta hoy, concibe la educación como una inversión destinada a la formación de capital humano para el sector productivo,⁷⁹ y está pensado primordialmente para jóvenes de EMS y ES.

Organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han sido los principales promotores de estos modelos, a través de evaluaciones como el *Program for International Student Assessment* (PISA) de competencias básicas y el financiamiento de programas para la mejora del desempeño docente y la gestión escolar (Lundgren, 2013; Russell, 2011).

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por hacer del modelo de competencias y el enfoque ALTV una propuesta más flexible e integral, actualmente su versión instrumentalista sigue vigente y se ha fortalecido, en parte debido a la capacidad de incidencia y financiamiento de los organismos multilaterales e internacionales, pero, sobre todo, al cambio de régimen que estableció la productividad y la competitividad como guías del desarrollo social y el crecimiento económico.

Por último, es importante señalar que, hasta ese entonces, no existieron propuestas para atender la desigualdad educativa en el tránsito y permanencia, o en los

⁷⁹La teoría del capital humano, desarrollada en los años sesenta por Schultz (1961), propone una relación positiva entre educación y desarrollo económico. Concibe a la educación como una inversión que genera utilidad en el futuro, puesto que convierte al individuo en un factor económico altamente productivo a través de la adquisición de habilidades, destrezas y conocimientos que le permiten desempeñarse de manera eficiente en el campo laboral (Villalobos, 2009, citado en Cabrera, 2018).

resultados significativo de la educación y conocimientos adquiridos. Sino que los esfuerzos se concentraron en la atención a la demanda, lo que no significó, sin embargo, el reconocimiento de problemas de desigualdad en el acceso. Por otra parte, cabe señalar que, si bien la promulgación de la LGE de 1993 incorporó el criterio de equidad, ligado a la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia, esto no se vio reflejado en la formulación de políticas públicas de combate a la desigualdad por razones de orígenes sociales e institucionales, sino hasta el gobierno foxista, como se verá en el siguiente apartado.

3.5 Las políticas de EMS del nuevo siglo: se introduce la equidad educativa

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación son los dos documentos más importantes para la planeación educativa del país. El primero expresa la política nacional que guía al gobierno en turno y el segundo las estrategias para el desarrollo de la educación como sector estratégico. Al respecto, la Educación solo ha sido contemplada en el PND por los últimos tres sexenios, sin embargo, los Programas Sectoriales se han encargado de establecer las directrices de la política nacional educativa desde 1983.⁸⁰ El Cuadro 3.10 muestra a partir de qué gestiones es abordada la EMS en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como el momento en que se incorpora a éste y a los Programas Sectoriales de Educación el problema de la desigualdad educativa.

⁸⁰Los programas sectoriales nacen con la aprobación de la Ley de Planeación Democrática de ese mismo año.

Cuadro 3.10 Resumen de los PND y Programas Sectoriales de Educación

	Salinas (1989-1994)	Zedillo (1993- 2000)	Fox (2001-2006)	Calderón (2007-2012)	Peña (2013- 2018)
PND	No aborda la educación	No aborda la educación	Aborda la educación, pero no a la EMS en específico. Aborda la equidad e igualdad de oportunidades.	Aborda la EMS e introduce la equidad	Aborda la EMS e introduce la equidad
Programas sectoriales de Educación	Aborda la EMS				
	No aborda la equidad	No aborda la equidad	Aborda la equidad en sus dimensiones vertical y horizontal	Aborda la equidad indirectamente	Aborda la equidad

Fuente: elaboración propia con datos de los Planes Nacionales de Desarrollo (SEGOB, 1989, 1995, 2001, 2007 y 2013) y Programas Sectoriales de Educación (SEGOB, 1989; SEGOB, 1995; SEP, 2001; SEP, 2007; SEP, 2013)

Como se logró constatar en el apartado anterior, la política de EMS del último tercio de siglo se concentró en resolver problemáticas de tipo identitario y programático, por causa del aumento de la demanda, el crecimiento desorganizado de su oferta educativa, y la introducción del nuevo paradigma económico y administrativo. Sin embargo, a partir del año 2000, con la administración de Vicente Fox Quesada, la política educativa comienza a identificar y reconocer nuevos problemas en este nivel, por ejemplo, la empleabilidad de los egresados o la desigualdad de oportunidades en el tránsito y la permanencia. Así como posibles soluciones, principalmente de carácter compensatorio, por ejemplo, las transferencias condicionadas a la asistencia o el desempeño educativo (SEGOB, 2001).

Ahora bien, a pesar del reconocimiento de estos problemas y del reposicionamiento de la EMS en la política nacional, no se consiguió que la estratificación educativa fuese planteada como una de las principales causas de la reproducción de la desigualdad. Para comprender mejor esto, analizo la construcción del problema de desigualdad educativa en dos de los instrumentos de política pública para EMS más recientes: La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), inscrita en la política educativa de Felipe Calderón que también instauró la obligatoriedad de este nivel; y la Reforma Educativa del sexenio 2012-2018.

3.5.1 La Reforma Integral de la Educación Media Superior, RIEMS

Hasta los años noventa no se había incorporado a la agenda pública de la EMS la problemática de la desigualdad educativa. Es a partir del año 2000, con la política de incremento en la cobertura, que se reconoce que “el desarrollo desigual de nuestro país, ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población [...] particularmente en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables”⁸¹ (SEP, 2001: 16).

Por su parte, el Programa Nacional de Educación de este mismo sexenio menciona, por primera vez, la desigualdad en la calidad de las escuelas como un elemento de inequidad y señala la estratificación educativa como una realidad que constituye al SEN, al apuntar que: “mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación” (SEP, 2001: 42). Con esto, el Sistema Educativo Nacional fue evidenciado como un sistema elitista que ofrecía ventajas en el acceso a las mejores instituciones a quienes contaran con mayores recursos, y excluían a quienes se encontraran en situaciones de vulnerabilidad (pobreza o entornos de violencia).

En 2006, con la entrada de Felipe Calderón a la presidencia, el diseño del PND y los programas sectoriales correspondientes a cada una de las secretarías del Ejecutivo se dieron bajo la bandera del Desarrollo Humano Sustentable. Para el caso educativo se buscó dar continuidad a las políticas del sexenio anterior, que había dejado como pendientes la implementación de las reformas de preescolar y secundaria (2004 y 2006 respectivamente), además se propuso impulsar dos reformas curriculares: la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

La RIEMS, a diferencia de la RIEB, caminó al margen de las negociaciones del sindicato docente y quedó fuera de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), que establecía un acuerdo entre el ejecutivo federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La naturaleza de la EMS permitía dejar fuera ciertos actores o solo atenderlos marginalmente,⁸² lo que dio un amplio margen de decisión a la recién creada Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)⁸³ y sus titulares, quienes convocaron en un periodo corto de tiempo a académicos y especialistas para discutir los contenidos de la reforma. El principal promotor de la

⁸¹ Es en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que se incluye por primera vez un subprograma para la EMS (SEP, 2001)

⁸²La ausencia de un sindicato único de trabajadores de la educación media superior, por ejemplo, significaba una negociación diferente para establecer acuerdos en torno al currículo y planes de estudios.

⁸³La SEMS nace en 2005, resultado de la Ley General de Educación (1994) que previó la creación de una subsecretaría para este nivel pero que no se concretó hasta 2005.

iniciativa fue el propio subsecretario de educación media superior Miguel Székely Pardo, quien se incorporó a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en diciembre de 2006 como parte del equipo del nuevo gobierno.

Las discusiones en torno a la necesidad de una reforma en este nivel, se iniciaron formalmente en noviembre de 2006 en el “Primer Foro Parlamentario sobre Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología” organizado por la Cámara de Diputados, en conjunto con la ANUIES y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico.⁸⁴ En el foro participaron autoridades educativas, directivos de las IES, especialistas y legisladores, con el objetivo de dar insumos a la comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y a la comisión de Ciencia y Tecnología de la LX Legislatura, para el análisis sobre las necesidades de estos niveles educativos (Rodríguez, 2008).

Las conclusiones a las que se llegó en este primer Foro se aglutinaron en la Declaración de Colima 2006, y se centraron en recomendaciones sobre el aumento del financiamiento a la EMS, la ES, la ciencia y la tecnología, y en la generación de condiciones para dotar de obligatoriedad a la EMS, como un mecanismo para la universalización de su cobertura.

Para septiembre de 2008 el Acuerdo 442 de la SEP, que daba certidumbre jurídica a la RIEMS, había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y para octubre de ese mismo año se estaba llevando a cabo la segunda edición del Foro, con resultados similares al primero, pero con una discusión un poco más profunda sobre el proceso de reforma y sus etapas. La intervención del subsecretario en este ejercicio, con la ponencia “Avances y retos de la educación media superior: legislar para consolidar”, proporcionó información adicional sobre los temas centrales que atendería la Reforma (cobertura, equidad, calidad y marco legal), lo que visibilizó la postura de la SEMS respecto de lo que debía modificarse en el Bachillerato (Rodríguez Gómez, 2008).

En este contexto, la RIEMS se pensó como la estrategia que pondría fin a los problemas que acosaban a la EMS desde la década anterior y que no habían logrado ser resueltos. La principal propuesta de la Reforma consideró la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) encargado de implementar un Marco Curricular Común (MCC), que respondería a la necesidad de delimitar la identidad y función educativa de este nivel. El SNB planteó, además, definir y regular las

⁸⁴El FCCyT es una asociación civil nacida en 2002, cuyo objetivo es estudiar, proponer y dar cuenta del estado del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación de México.

modalidades de oferta, profesionalizar los servicios educativos y establecer una certificación complementaria a los planteles para acreditar estándares de calidad.

De manera adicional, la Reforma propuso la adopción del modelo de competencias como eje transversal del Marco Curricular Común, hecho que recogería una de las mayores aspiraciones de la educación desde que se adoptara el modelo económico neoclásico en los ochenta. Esta propuesta tuvo sus antecedentes en el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC)⁸⁵ de 1994, diseñado para su implementación en instituciones de educación tecnológica terminal y bivalente, y el cual se componía de cuatro elementos orientados a la formación de competencias para el trabajo y a la construcción de vínculos entre el sistema educativo y el sector productivo (Véase Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11 Elementos del PMETyC

PMETyC	Sistemas de normalización y de certificación de competencia laboral (CONOCER).
	Transformación de la oferta de formación (SEP).
	Estímulos a la demanda de capacitación y de certificación de competencia laboral (STPS)
	Información, evaluación y estudios (CONOCER, SEP Y STPS)
	Bachillerato tecnológico

Fuente: elaboración propia.

Otros antecedentes de la RIEMS y del modelo de competencias posteriores al PMETyC, fueron las reformas curriculares de diferentes instituciones educativas durante los años noventa que, además de adoptar el modelo de competencias, implementaron estrategias adicionales para combatir el abandono escolar. Entre las instituciones que lo implementaron destacan las pertenecientes a la Dirección General de Bachillerato (DGB), los planteles tecnológicos de la SEMS, el CONALEP y el IPN (DOF, 2018) (consúltese Anexo 3 para más información sobre estas reformas curriculares).

3.5.1.1 Puntos de acuerdo entre las reformas curriculares anteriores a la RIEMS

Con excepción del bachillerato de la UNAM, las instituciones públicas educativas de mayor presencia en el país adoptaron el modelo de competencias (básicas y para

⁸⁵ Este programa recibió financiamiento del Banco Mundial

el trabajo) como eje transversal de sus planes y programas de estudio, incorporaron el modelo centrado en el aprendizaje y flexibilizaron su currícula.

Estas modificaciones tuvieron como objetivos, según lo estipulado por la SEP (DOF, 2008), mejorar la pertinencia de los contenidos, promover la permanencia de los alumnos en las instituciones, ofrecer oportunidades de incorporación laboral en caso de la interrupción de los estudios, y construir un perfil del egresado que dotara de identidad al bachillerato (véase Cuadro 3.12).

La RIEMS retomaría muchas de estas iniciativas y propondría su implementación a nivel nacional a través del Sistema Nacional de Bachillerato, que sería el encargado de vigilar y promover estándares de calidad para los tres subsistemas (general, tecnológico y profesional-técnico).

Cuadro 3.12 Componentes de las reformas curriculares

Componentes	Tipos de competencia	Herramientas
Estructura curricular y planes de estudio	Competencias básicas	Tronco común, identidad del bachillerato.
	Competencias académicas	Componente propedéutico
	Competencias profesionalizantes	Salidas laterales
Enseñanza centrada en el aprendizaje	Educación a lo largo de la vida (UNESCO)	metodologías de enseñanza-aprendizaje

Fuente: elaboración propia.

3.5.1.2 Equidad y alineación estratégica

La RIEMS responde a las *líneas de acción 1.6 y 1.7 del Objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, que advierte la integración de un Sistema Nacional de Bachillerato (véase Cuadro 3.13).⁸⁶ A su vez, este mismo Programa se alinea al Eje 3 del PND, el cual desarrolló, en sus objetivos 9, 10, 13 y 14, la propuesta del gobierno calderonista (2007-2012) en materia de combate a la desigualdad educativa (véase Cuadro 3.14).

⁸⁶Aunque lo esencial surgió del Objetivo 1, los demás elementos que componen a la RIEMS se alinearon a cada uno de los objetivos restantes establecidos para este nivel en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

De los cuatro objetivos, solo el 9 y el 14 enuncian la equidad en su contenido. El primero la toma como uno de los elementos de la calidad educativa junto con la cobertura, eficacia, eficiencia y pertinencia, mientras que en el objetivo 14 la diferencia de la calidad, y se refiere a ella como una herramienta para atender la desigualdad de conocimientos entre la población al decir que: *el presente Plan busca que las instituciones de educación superior funcionen con mayor equidad en la formación de ciudadanos*. Sin embargo, este está enfocado únicamente a la Educación Superior.

Por su parte, el objetivo 10 la aborda indirectamente al decir que, “en un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación” (DOF, 2007). Así pues, se reconoce la desigualdad en el logro educativo por razones del origen socioeconómico y geográfico. Por último, el objetivo 13, sostiene que existe poco interés por parte de las familias (estratos socioeconómicos medios y bajos) en que sus hijos cursen los estudios medios superiores, ya que no existe una garantía de sus beneficios en términos económicos. Por lo que la baja absorción de este nivel y los altos índices de abandono se corresponden con esta realidad.

De los objetivos antes mencionados, la Reforma se alineó al noveno, “calidad educativa”, y al décimo tercero, “acceso y permanencia”, dejando fuera al objetivo 10, único que aborda la desigualdad como una relación entre orígenes socioeconómicos y logro educativo, y al objetivo 14 centrado en la Educación Superior (véase Cuadro 3.15).

Con esta selección se puede suponer el camino que siguió la política educativa de este sexenio en la forma de atender la desigualdad y, por ende, en la interpretación que se eligió de la igualdad de oportunidades. Al respecto, nótese como se aborda el problema de la desigualdad en el acceso en el objetivo 13, en donde ésta es resultado de la dinámica oferta-demanda, en la que la mejora de los servicios educativos está condicionada por las exigencias de los usuarios, antes que de la relación entre orígenes desaventajados y sistema educativo estratificado.

Cuadro 3.13 Objetivo 1 del Programa Sectorial de Educación 2007-2012

Objetivo	Estrategias
<p>Objetivo 1 Eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.</p>	<p>1.6 Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.</p>
	<p>1.7 Establecer las competencias para la vida y el trabajo que todos los estudiantes de bachillerato deban desarrollar y que sean la unidad común que defina los mínimos requeridos para obtener una certificación nacional de educación media superior.</p>

Fuente: Programa Sectorial de Educación, 2007-2012, SEP (2007)

Cuadro 3.14 Objetivos del Eje 3 “Igualdad de oportunidades” del PND (2007-2012) vinculados a la equidad

Objetivo 9	Objetivo 10	Objetivo 13	Objetivo 14
<p>Eleva la calidad educativa</p>	<p>Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.</p>	<p>Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.</p>	<p>Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.</p>
<p>La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia,</p>	<p>No basta con tener una escuela cerca de una comunidad; se necesita un entorno económico y</p>	<p>Una de las razones por las que muchas familias otorgan escasa importancia a la incorporación de sus hijos a la educación media</p>	<p>El presente Plan busca que las instituciones de educación superior funcionen con mayor equidad</p>

<p>eficiencia y pertinencia. Estos criterios son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo [...] Una educación de calidad significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Estos aspectos se trabajan de manera transversal en los diferentes niveles y grados de la educación y en los contextos sociales desiguales de los diversos educandos y se observan también en el balance entre información</p>	<p>familiar favorable para ingresar y mantenerse en ella. En un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación. Propiciar la igualdad de oportunidades educativas entre las dimensiones personal y regional.</p>	<p>superior, es la percepción de que no garantiza la inserción exitosa en el mercado laboral. Es necesario impulsar un sistema que integre armónicamente a las distintas entidades oferentes, de manera que la heterogeneidad de planes y programas de estudio no dificulte la compatibilidad entre ellas y para que se enriquezcan las opciones de formación. Una mayor vinculación con el sector productivo propiciará mayor pertinencia de planes y programas respecto de desarrollo tecnológico, mayores apoyos de parte del sector privado y mayor facilidad para la realización de prácticas. Se debe lograr una mejor actualización docente y favorecer metodologías de enseñanza y formación más modernas, basadas en competencias</p>	<p>en la formación de ciudadanos, profesionales creativos y científicos comprometidos con su país y de competencia internacional.</p>
--	---	--	---

y formación y entre enseñanza y aprendizaje.		que permitan una mayor y mejor evaluación.	
--	--	--	--

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (negritas propias, SEGOB, 2013)

Cuadro 3.15 Objetivos del Eje 3 del PND (2007-2012) a los que se alineo la RIEMS

Eje	Objetivos	Estrategias
<p>EJE 3 (de 5)</p> <p>...sólo mediante [la igualdad de oportunidades] puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.</p> <p>Una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta formará el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y a su vez promoverá el crecimiento económico.</p>	<p>OBJETIVO 9</p> <p>Elevar la calidad educativa.</p>	<p>ESTRATEGIA 9.1 Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo.</p>
	<p>La calidad educativa comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Estos criterios son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo, pero deben verse también a la luz del desarrollo de los alumnos, de los requerimientos de la sociedad y de las demandas del entorno internacional.</p>	<p>ESTRATEGIA 9.2 Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.</p>
		<p>ESTRATEGIA 9.3 Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica.</p>
		<p>ESTRATEGIA 9.4. Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.</p>
	<p>OBJETIVO 13</p> <p>Fortalecer el acceso y la</p>	<p>ESTRATEGIA 13.1 Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior.</p>

<p>permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.</p>	<p>ESTRATEGIA 13.2 Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior.</p>
	<p>ESTRATEGIA 13.3 Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.</p>
	<p>ESTRATEGIA 13.4 Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas.</p>
	<p>ESTRATEGIA 13.5 Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 (SEGOB, 2007).

3.5.1.3 Componentes de la RIEMS

La RIEMS se compuso de cuatro elementos: 1) Marco curricular común basado en competencias, 2) Definición y regulación de las modalidades de oferta, 3) Profesionalización de los servicios educativos y 4) Certificación complementaria del SNB (véase Cuadro 3.16). Además, tuvo como finalidades las siguientes:

fortalecer la identidad de la EMS en el mediano plazo e identificar los objetivos formativos compartidos en todas las modalidades y subsistemas de la EMS. [...] De tal manera que se **ofrecieran opciones pertinentes y relevantes** a los estudiantes, con **métodos y recursos modernos de aprendizaje**, acompañados de **mecanismos de evaluación** que contribuyeran a **lograr calidad educativa**, dentro de un **marco de integración curricular** para potencializar los beneficios de la **diversidad característicos del país** (negritas propias, DOF, 2008: s.n.)

Todo lo referente al Sistema, así como la estructura, objetivos y ruta de acción de la RIEMS, quedaron plasmados en el Acuerdo 442, del que derivaron otros ocho complementarios destinados a normar los elementos faltantes (consúltase Anexo 2).

Cuadro 3.16 Elementos de la RIEMS

Elementos	Descripción
<p>1) Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias.</p>	<p>El MCC permite articular los programas de distintas opciones de educación media superior (EMS) en el país.</p> <p>Comprende una serie de desempeños terminales expresados como (I) competencias genéricas, (II) competencias disciplinares básicas, (III) competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico) y (IV) competencias profesionales (para el trabajo).</p> <p>Todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirán el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio. Específicamente, las dos primeras competencias serán comunes a toda la oferta académica del SNB. Por su parte, las dos últimas se podrán definir según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB.</p>
<p>2) Definición y regulación de las modalidades de oferta</p>	<p>Todas las modalidades de la EMS (escolarizada, no escolarizada y mixta) deberán asegurar que sus egresados logren el dominio de las competencias que conforman el MCC. Además, deberán alcanzar ciertos estándares mínimos de calidad y apegarse a los procesos que garanticen la operatividad del MCC. De este modo, todos los subsistemas y modalidades de la EMS tendrán una finalidad compartida y participarán de una misma identidad.</p>

3) Profesionalización de los servicios educativos.	<p>Los mecanismos de gestión definen estándares y procesos comunes que garantizan el apego al MCC bajo las condiciones de oferta especificadas en el SNB:</p> <p>Formación y actualización de la planta docente según los objetivos compartidos de la EMS.</p> <p>Generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos.</p> <p>Definición de estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y el equipamiento.</p> <p>Profesionalización de la gestión escolar, de manera que el liderazgo en los distintos subsistemas y planteles alcance estándares adecuados y esté orientado a conducir de manera satisfactoria los procesos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.</p> <p>Flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas</p> <p>Evaluación para la mejora continua.</p>
4) Certificación complementaria del SNB.	La certificación nacional que se otorgue en el marco del SNB, complementaria a la que emiten las instituciones.

Fuente: elaboración propia con información del Acuerdo 442 (SEGOB, 2008).

3.5.2 La obligatoriedad de la EMS: universalización de la cobertura.

La obligatoriedad de la Educación Media Superior se incorporó como criterio educativo al artículo 3° constitucional en febrero de 2012 (SEGOB, 2012), estatuyéndose como obligación del Estado, el garantizar un lugar para cursarla a todos quienes estuvieran en edad típica de hacerlo y hubieran concluido su educación básica. Para ello se estableció, en los artículos transitorios, el compromiso de lograr la universalización de la cobertura de este nivel para el ciclo escolar 2021-2022.

La intención de hacer obligatoria la EMS ya había sido discutida con anterioridad por instituciones como la ANUIES y la UNAM, y en las dos ediciones del Foro Parlamentario sobre Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología de 2006 y 2008. Sin embargo, no se incorporó como política educativa sino hasta finales del sexenio calderonista, junto con el proceso de reforma de este nivel (RIEMS).

El proceso legislativo que posibilitó la obligatoriedad de la EMS en 2012 se inició en 2003 con la iniciativa del Congreso del Estado de Jalisco, a la que se sumaron otras cuatro iniciativas de esa fecha a 2010 (véase Cuadro 3.17). La recuperación de la

exposición de motivos de cada una de las propuestas evidencia el panorama general construido desde el seno del poder legislativo, sobre la orientación de la política de obligatoriedad y el papel que ocupó la *igualdad de oportunidades* dentro de ella.⁸⁷

Cuadro 3.17 Iniciativas para la obligatoriedad de la EMS

Responsable	Propuesta	Exposición de motivos
<p>Congreso del Estado de Jalisco</p> <p>21 de octubre de 2003</p>	<p>INICIATIVA con proyecto de decreto que reforma los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la educación media superior.</p>	<p>Amplía el universo de los derechos de los individuos.</p> <p>El carácter obligatorio y gratuito de la EMS acrecentará las posibilidades de sostener y profundizar nuestro desarrollo como sociedad y país, así como de participar creativamente en el orden internacional.</p>
<p>Diputada Irma Sinfarina Figueroa Romero (PRD)</p> <p>30 de noviembre de 2004</p>	<p>INICIATIVA con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3º, 4º, 8º y 9º de la Ley General de Educación, en relación a educación media superior.</p>	<p>Hoy día, contar con una población alfabetizada no es suficiente. La educación obligatoria que imparte el Estado no brinda herramientas para enfrentarse al mundo competitivo laboral.</p>
<p>Congreso del Estado de Sonora</p> <p>22 de noviembre de 2007</p>	<p>INICIATIVA con proyecto de decreto, que reforma los artículos 3, párrafo primero y las fracciones III, V y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política</p>	<p>Sin exposición de motivos</p>

⁸⁷La iniciativa presentada por el Congreso del Estado de Sonora fue la única que no incluyó exposición de motivos, por lo que no brinda elementos para el análisis de la relación entre obligatoriedad y equidad.

	de los Estados Unidos Mexicanos	
Diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI) 2 de febrero de 2010	INICIATIVA con proyecto de decreto que reforma el artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para <i>incorporar la educación media superior en la básica obligatoria.</i>	La incorporación a conformar la educación básica obligatoria de la educación media superior debe partir del reconocimiento de su valor estratégico para la formación de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda ; por ello es pertinente que desde esta soberanía se contribuya a reconocer la importancia de ese nivel educativo. Estamos a tiempo de generar las condiciones desde el sistema educativo para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz de combate a la pobreza y la inequidad y se generen los adecuados y necesarios recursos humanos para lograr cada vez mayor competitividad entre nuestros jóvenes.
Diputado Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa (PRI) 20 de abril de 2010	INICIATIVA con proyecto de decreto que reforma los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3º., 4º., 8º. y 9º. de la Ley General de Educación, para establecer la obligatoriedad de la educación media superior por parte del Estado.	Generar las condiciones, desde el sistema educativo, para que nuestro país cuente con un instrumento eficaz de combate a la pobreza, de equidad, de generación de recursos humanos y de competitividad.

Fuente: (DOF, 2012b).

Las iniciativas expuestas revelan que la universalización de la cobertura es vista, mayoritariamente, como una estrategia para fomentar el crecimiento económico a través del incremento de recursos humanos cualificados, antes que como una acción dirigida a resolver los problemas de desigualdad en el acceso.

De las cinco iniciativas, solo las últimas dos abordan la inequidad, y de estas sólo la última ve a la universalización de la cobertura como una oportunidad para reducir la brecha de desigualdad entre las personas. En su mayoría, las iniciativas interpretan a la universalización de la cobertura como una estrategia para fomentar el crecimiento económico a través del incremento de recursos humanos cualificados, antes que como una acción dirigida a resolver los problemas de desigualdad de oportunidades de acceso entre jóvenes de diferentes estratos socioeconómicos.

De esta forma, si consideramos que la RIEMS, junto con la obligatoriedad del nivel, han sido los esfuerzos más grandes realizados hasta el momento para la atención de los problemas de la EMS, la elección del *liberalismo puro* dentro de estas iniciativas, como marco de interpretación de la igualdad de oportunidades, supone el desentendimiento de problemas estructurales y un obstáculo para la atención de otros tipos de desigualdad; en tanto asume como legítimas las desigualdades surgidas dentro del sistema educativo una vez ofrecidas oportunidades de acceso.

3.5.3 La Reforma Educativa del sexenio 2012-2018

La Reforma Educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto fue dividida en dos etapas, la primera administrativa y laboral en 2012, que afectó principalmente a la educación básica, y la segunda en 2016, donde se modificaron los contenidos curriculares y estrategias pedagógicas para casi la totalidad de la educación obligatoria.

La primera etapa se destacó por las modificaciones al artículo 3° constitucional y a la Ley General de Educación. A esta normativa se agregó la *calidad* como criterio educativo para todos los niveles; se establecieron criterios, términos y condiciones para el *ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los maestros, directivos y supervisores*, a través del *servicio profesional docente*; y se otorgó *autonomía al INEE* a quien se le confió la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad a través de la *evaluación obligatoria* del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (DOF, 2013).

La segunda etapa, puesta en marcha en 2016, recogió lo dispuesto en el artículo 12º transitorio de la Ley General de Educación, que mandató “revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos” (DOF, 1993). La propuesta de un nuevo Modelo Educativo, con nuevos planes y programas de estudio, materiales y métodos educativos para la educación obligatoria, tuvo como objetivo institucional proveer a los niños y jóvenes de una educación de *calidad con equidad* (SEP, 2017).

3.5.3.1 Primera etapa: reforma constitucional de 2012

Dentro de la exposición de motivos que siguió la iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo federal, destacó la utilización del término: *calidad de la educación o calidad educativa*. La Reforma definió la *calidad* como aquella que proporciona conocimientos, forma actitudes y desarrolla habilidades y destrezas acordes a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental (DOF, 2013b), nótese como aquí esta noción es interpretada de forma diferente a la expuesta por los organismos internacionales, tal como se vio en el segundo capítulo, donde ésta representa la pertinencia de los contenidos y metodologías educativas en un marco de transformaciones sociales, políticas y económicas a nivel mundial.

Ahora bien, este concepto fue utilizado para sustentar las modificaciones en las reglas de ingreso y permanencia de los docentes dentro del Sistema Educativo Nacional, al asumir que el mejoramiento de la plantilla docente y su evaluación era la única vía para alcanzar la calidad. Sin embargo, la propuesta fue sostenida retóricamente, sin presentar evidencia empírica que asegurara la relación positiva entre estas prácticas y la mejora de la calidad y equidad de la educación.

Es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional;

[...]

El cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación. (DOF, 2013)

Con la reforma constitucional, la SEP se dio a la tarea de elaborar el perfil de docentes y el perfil de técnico docentes para las asignaturas del núcleo básico y propedéutico de la EMS (definidas por la RIEMS de 2008). Lo anterior permitió la construcción de criterios para el ingreso de los docentes a este nivel educativo y con ello, la inauguración del Servicio Profesional Docente de Bachillerato (SEP, 2018).

Por otra parte, a pesar de que en la exposición de motivos se reconocen otras problemáticas de la educación en México, como la exclusión de los niños y jóvenes en situaciones de pobreza y marginación, se optó por privilegiar la atención de la calidad sobre el de la equidad, en contra de lo que se enunciaba discursivamente en la iniciativa de reforma constitucional. Esta primera etapa de la reforma, por lo tanto, no afectó de forma sustancial la política de este nivel, pues no hubo modificaciones profundas en la ruta de acción definida por el sexenio anterior.

3.5.3.2 Segunda etapa: nuevo Modelo Curricular para la educación obligatoria

El Modelo Curricular que surge como parte de la Reforma Educativa, quedó compuesto de 5 elementos, de los cuales uno de ellos estuvo dedicado exclusivamente a la inclusión y equidad (nótese como a partir de esta reforma se hace una diferencia explícita entre estos dos conceptos, otorgándosele a cada cual objetivos diferentes). En él se habla de la existencia de **obstáculos que dificultan el acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje a los niños y jóvenes que viven en contextos sociales y culturales desfavorecidos o que presentan condiciones de origen como el género, aptitudes sobresalientes o discapacidades que les impiden competir en igualdad de condiciones** (véase Cuadro 3.9).

Un avance importante de esta reforma en su segunda etapa fue el reconocimiento de estas desventajas y su carácter multi-causal. Sin embargo, como se verá más adelante, las acciones gubernamentales orientadas a su resolución se circunscribirán casi en su totalidad a la promoción de la inclusión de las personas con discapacidades físicas y sensoriales y a la atención de personas económicamente vulnerables, a través de transferencias monetarias condicionadas.

Cuadro 3.18 Componentes del nuevo modelo curricular

Componente	Descripción
El planteamiento curricular	<p>Se plasma un perfil de egreso, que indica la progresión de lo aprendido desde el preescolar hasta el bachillerato, que implica también el primer ejercicio de articulación formal para la educación obligatoria. A partir de un enfoque humanista, y con base en hallazgos de la investigación educativa, se introducen las directrices del nuevo currículo de la educación básica, el cual se concentra en el desarrollo de aprendizajes clave, es decir, aquellos que contribuyen al desarrollo integral de los estudiantes y que les permiten aprender a lo largo de la vida. Adicional a los campos de la formación académica, se incorpora el desarrollo personal y social de los estudiantes como parte integral del currículo, con énfasis especial en el desarrollo de las habilidades socioemocionales. Al mismo tiempo, se otorga a las escuelas un margen inédito de autonomía curricular, con lo cual podrán adaptar los contenidos educativos a las necesidades y contextos específicos de sus estudiantes y su medio. Finalmente, para la educación media superior se diseñó un proceso de actualización a fin de que el Marco Curricular Común tenga una mejor selección de contenidos y se concrete en el desarrollo de los aprendizajes clave.</p>
La Escuela al Centro del Sistema Educativo.	<p>Se considera a la escuela como la unidad básica de organización del sistema educativo [...], se plantea pasar gradualmente a un sistema educativo organizado más horizontal compuesto por escuelas con mayor autonomía de gestión, es decir con más capacidades, facultades y recursos.</p>
Formación y desarrollo profesional docente	<p>Se concibe al docente como un profesional centrado en el aprendizaje de sus estudiantes, que genera ambientes de aprendizaje incluyentes, comprometido con la mejora constante de su práctica y capaz de adaptar el currículo a su contexto específico. Para lograrlo, se plantea el Servicio Profesional Docente como un sistema de desarrollo profesional basado en el mérito, anclado en una formación inicial fortalecida, con procesos de evaluación que permiten ofrecer una formación continua pertinente y de calidad.</p>
Inclusión y equidad.	<p>El sistema educativo en su conjunto debe eliminar las barreras para el acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de todos los estudiantes. Mediante el reconocimiento de su contexto social y cultural, la educación debe ofrecer las bases para que independientemente de su lengua materna, origen étnico, género, condición socioeconómica, aptitudes sobresalientes</p>

	o discapacidad de cualquier tipo, los estudiantes cuenten con oportunidades efectivas para el desarrollo de sus potencialidades . La inclusión y la equidad deben ser principios básicos y generales que conduzcan el funcionamiento del sistema, al mismo tiempo que se toman medidas compensatorias para aquellos estudiantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad .
La gobernanza del sistema educativo.	Se definen los mecanismos institucionales para una gobernanza efectiva, basada en la participación de distintos actores y sectores de la sociedad en el proceso educativo y la coordinación entre ellos: el gobierno federal, autoridades educativas locales, el INEE, el sindicato, las escuelas, los docentes, los padres de familia, la sociedad civil y el Poder Legislativo.

Fuente: Modelo Educativo (negritas propias, SEP, 2017)

Como se puede observar, la equidad en esta iniciativa abraza ya no solo los principios de la igualdad de oportunidades, sino que se ensancha hasta cobijar algunos de los postulados de la igualdad de aprendizajes y de resultados significativos. Esto a través de la propuesta de los aprendizajes clave y de dotar a las instituciones de algún grado de autonomía curricular que les permita adaptar los conocimientos a las necesidades de los estudiantes y sus contextos culturales y geográficos.

Es importante señalar que, al hablar en un plano normativo se están exponiendo únicamente las aspiraciones y valores que, se espera, guíen las acciones de un gobierno, sin que esto signifique, en los hechos, que la implementación de los programas y acciones derivados de la reforma arrojen como resultados una menor desigualdad educativa, ya sea en el plano del acceso y permanencia, como en los aprendizajes.

3.5.3.3 Alineación estratégica: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial de educación 2013-2018

La meta tres del PND titulada “México con educación de calidad” abordó la equidad en el acceso, tránsito y permanencia en los objetivos 3.1 “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad” y 3.2 “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo” (SEGOB, 2013).

Del primero sobresale la **Estrategia 3.1.5** Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transiciones entre un nivel y otro, que contempla acciones como el apoyo tutorial, la atención

oportuna de niños y jóvenes en riesgo de desertar, regularizaciones para estudiantes de nuevo ingreso y la flexibilización del SEN para permitir a los jóvenes transitar con mayor libertad entre opciones, modalidad y servicios educativos.

Mientras tanto, del segundo sobresalen las estrategias **3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población**, que incorpora el término *educación inclusiva* para expresar las acciones en pro de los grupos menos favorecidos, principalmente indígenas, migrantes, adultos mayores, jóvenes en rezago y con necesidades especiales; **3.2.2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad**, con acciones enfocadas a las personas de escasos recursos que ven limitadas sus oportunidades de acceso y tránsito al SEN por cuestiones socioeconómicas, también contempla acciones de combate al acoso escolar y ambientes de violencia dentro de las escuelas; y **3.2.3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles**, donde esta última estrategia sobresale por las acciones dirigidas al saneamiento y fortalecimiento institucional, con acciones para incrementar la cobertura en EMS y ES en zonas de mayor rezago educativo, la ampliación de la oferta en sus diversas modalidades y la creación de nuevas opciones educativas.

Respecto al Programa Sectorial de Educación (SEP, 2013), éste dedicó un apartado especial a la “inclusión y equidad”. En él, se amplió lo dicho en el PND sobre la forma de generar oportunidades de acceso a la educación y permanencia, en el entendido de que la desigualdad se profundiza en las regiones y sectores de la población más pobres.

Las líneas de acción abarcaron la atención de la oferta, no solo en lo relativo al incremento de la cobertura en los diferentes tipos y niveles educativos, sino en la ampliación de los servicios y el aprovechamiento de la infraestructura ya instalada. Respecto a las desigualdades generadas por el origen socioeconómico, se reconocieron las desventajas **acumuladas** de las personas en situaciones de marginación y pobreza, con las oportunidades de acceder, permanecer y concluir una educación de calidad, así como insertarse en actividades laborales altamente productivas. Por otro lado, la inclusión se abordó desde la no discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual.

Sobre la EMS, las respuestas institucionales que dio este gobierno a la problemática de la desigualdad educativa fueron en específico la implementación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa y el Programa Nacional de Becas⁸⁸. El

⁸⁸ Ambos programas vigentes al día de hoy.

primero, dedicado a la ampliación de las oportunidades educativas para personas con discapacidades físicas y sensoriales, y el segundo para todos los jóvenes que estudiando la EMS se encontraran en situaciones de pobreza y vulnerabilidad o tuvieran una trayectoria sobresaliente.

Cuadro 3.19 Objetivos del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa y del Programa Nacional de Becas.

Programa	Objetivo general	Objetivos específicos
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. (La propuesta se dirigió exclusivamente a la inclusión).	“Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población...” (SEP, 2015)	“Establecer hasta 75 nuevos CAED ⁸⁹ en Planteles Federales de las direcciones generales adscritas a la SEMS, así como en los ODE ⁹⁰ , a fin de contribuir a ampliar las oportunidades educativas atendiendo a estudiantes con discapacidad física o sensorial. Aportar los recursos federales para cubrir los gastos de operación, adecuaciones físicas y equipamiento de los CAED”. (SEP, 2015)
Programa Nacional de Becas Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS)	“Otorgar apoyos monetarios a estudiantes de educación media superior para fomentar el ingreso, permanencia, egreso, continuación de estudios y el desarrollo de actividades académicas...” (SEP, 2017b)	“Otorgar apoyos monetarios a estudiantes de educación media superior en situación de pobreza y vulnerabilidad. Otorgar apoyos monetarios a estudiantes de educación media superior para favorecer el ingreso, permanencia y terminación de sus estudios. Otorgar apoyos monetarios a estudiantes sobresalientes y personal académico de educación media superior”. (SEP, 2017b)

Fuente: elaboración propia con información de SEP (2015) y SEP (2017b).

⁸⁹ Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad en los que se imparte la modalidad de certificación por evaluaciones parciales “Preparatoria Abierta para estudiantes con discapacidad”.

⁹⁰ Organismos Descentralizados de los Gobiernos de los Estados.

3.6 Reflexiones finales del capítulo

La política económica y social adoptada en las décadas de los ochenta y noventa, bajo la influencia directa de organismos multilaterales como la OCDE y el BM, impactó en la política educativa y el ideal pedagógico de este nivel al incorporar el modelo de competencias y el enfoque de igualdad de oportunidades como guía para la construcción de las políticas de equidad en el nivel medio superior y en otros niveles.

La adopción de la igualdad de oportunidades, como igualdad fundamental, en un marco de liberalización del mercado y de recuperación de los principios clásicos del liberalismo, sentó las bases teóricas sobre las cuales se elaboró el diagnóstico de la desigualdad en México. Su adopción en las políticas y programas relativos a la EMS significó abordar la desigualdad en los límites del acceso y logro, lo que explica la sanción de su obligatoriedad y los programas de becas o transferencias monetarias condicionadas,⁹¹ así como el fortalecimiento de modalidades no escolarizadas y mixtas (Educación Media Superior abierta y a distancia).

Esta interpretación de la igualdad de oportunidades parte de la premisa de que “un sistema educativo es equitativo si todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder a él” (López, 2005: 70). Por lo tanto, una vez superada esta condición para el acceso, depende de cada joven el logro educativo que consiga. De acuerdo con lo anterior, se admite que, puede haber resultados desiguales que son considerados legítimos al ser producto del esfuerzo individual dentro del sistema.⁹²

Con esta igualdad se garantiza la participación de los individuos en el sistema, ya sea con el aumento de la oferta o con la compensación económica. Sin embargo, una vez incorporados los jóvenes a las instituciones educativas, se dejan sin atender elementos que pueden jugar un papel importante en el desarrollo o profundización de las desigualdades, como los orígenes sociales, la trayectoria escolar o las expectativas de continuidad. Una interpretación más flexible de la igualdad de oportunidades la ofrece el *liberalismo igualitario* que sí toma en cuenta aquellos

⁹¹Los programas de transferencias monetarias condicionadas fueron inaugurados en el sexenio de Zedillo como parte de la política social para la inclusión de las familias rurales en pobreza extrema. Con el paso del tiempo estos programas se extendieron también a las poblaciones urbanas y tuvieron como objetivo “incrementar las capacidades de las familias en situación de extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano” (Villatoro, 2005). Las transferencias estaban condicionadas, en el caso educativo, a la asistencia de los niños a la escuela. Actualmente la asistencia a la escuela se fomenta por parte de estos programas, desde el preescolar hasta la educación superior.

⁹²Para Grisary (EGREES, 2003) la igualdad de oportunidades puede pasar por alto el contexto socioeconómico o cultural del que provengan las y los jóvenes siempre y cuando se hay gozado de igualdad en el acceso.

elementos e introduce la equidad como una estrategia para nivelar el campo de juego.

Ahora bien, el papel que juega la estratificación institucional en las probabilidades de acceso, tránsito y permanencia en sociedades regidas por los principios de la igualdad de oportunidades, solo adquiere relevancia en esta última interpretación. Puesto que en la primera (liberalismo puro) este elemento no compromete la obligación del Estado de garantizar el acceso a la educación, por lo que su atención no se asume como necesaria, además de que en un sistema en el que se privilegia la diversidad de oferta, la desigualdad en la calidad de las instituciones y su relación con los orígenes sociales (estratificación) se considera un elemento inherente a la dinámica.

Por su parte, en la segunda interpretación (liberalismo igualitario), enfocada a la compensación de las desigualdades de origen, los efectos que las instituciones puedan tener en el destino de los sujetos (estratificación) son considerados injustos en tanto se relacionan con estos orígenes. Adicional a esto, a diferencia de la interpretación libertaria, al tomar en consideración elementos estructurales ésta mirada ha logrado funcionar como una ventana de oportunidad para la visibilización de otros tipos de desigualdad como la de conocimientos y habilidades adquiridas⁹³ o la de resultados significativos, en las que la estratificación institucional juega un papel protagónico.

Ahora bien, de las agendas propuestas en la década de los noventa para la EMS en México ninguna contempló como asunto primordial la atención de la desigualdad educativa, aun cuando la igualdad de oportunidades ya estaba establecida como principio fundamental y la equidad había sido incorporada a la Ley General de Educación (véase Cuadro 3.20). En cuanto a las agendas del nuevo siglo, los primeros dos gobiernos (2001-2006 y 2007-2012) la abordaron desde el enfoque libertario y solo el último se acercó a ella desde una interpretación más cercana al igualitarismo, aunque no para la Educación Media Superior. Como se puede ver en Cuadro 3.21 las acciones emprendidas para atender la equidad siguieron limitándose al otorgamiento de becas.

⁹³ “Este tipo de desigualdad sucede cuando las desventajas dadas por el accidente de cuna o de etapas escolares previas generan una menor consecución de conocimientos y habilidades en un mismo nivel o punto del proceso educativo (Schiefelbein y Farrell, 1978; Silva, 2014, citados en Puga, 2018).

Cuadro 3.20 Principales Agendas sobre Educación Media Superior

Documentos	Responsables	Temáticas
Declaración de Villahermosa, 1971	ANUIES	Identidad y objetivos Estructura curricular y plan de estudios
Declaración de Tampico, 1972		
Resolutivos de la II y III Reunión Nacional de Directores de Enseñanza Media Superior, 1975	SEP	Identidad y objetivos Estructura curricular y plan de estudios
Acuerdo n°71 de la SEP, 1982 (Acuerdos de Cocoyoc)	Congreso Nacional de Bachillerato, SEP	Identidad y objetivos Estructura curricular y plan de estudios Evaluación Capacitación docente Investigación: deserción escolar
Programa Nacional para la Modernización Educativa, 1990-1994: creación de la CONPPEMS	SEP	Identidad y objetivos Evaluación Atención de la demanda Capacitación docente Capacitación de directivos Tránsito de alumnos entre instituciones de EMS. Acceso a estudios superiores, de los egresados de las instituciones de EMS que cursaron en el subsistema técnico- terminal. Vinculación con la comunidad y el sector productivo Mejora de las instalaciones y materiales educativos Acceso y cobertura (modalidad abierta)
Programa Nacional de Apoyo al Bachillerato y a los Niveles Previos, 1990-1994	ANUIES	Investigación sobre EMS Plan de estudios Capacitación docente Servicios de orientación educativa y profesional

Evaluación Curricular del Bachillerato Universitario, 1990-1994	ANUIES	Identidad y objetivos Plan de estudios Metodologías de enseñanza
Reformas curriculares anteriores a la RIEMS, aplicadas a las instituciones educativas de la DGB, los bachilleratos tecnológicos de la SEMS, el CONALEP y el IPN (principios de siglo)	SEP	Identidad Plan de estudios Estructura curricular Deserción Empleabilidad de los jóvenes que interrumpen sus estudios.
Declaración de Colima, 2006	Cámara de Diputados, ANUIES, Foro Consultivo Científico y Tecnológico	Identidad y objetivos Financiamiento Obligatoriedad de la EMS Universalización de la cobertura
Reforma Integral de Educación Media Superior, 2008	SEMS, SEP	Identidad y objetivos Plan de estudios Estructura curricular Tránsito entre subsistemas Cobertura Equidad Calidad
Reforma educativa de 2012 suscrita al gobierno de Enrique Peña Nieto		Identidad Plan de estudios y estructura curricular Calidad Equidad Gobernanza Formación docente

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3.21 Acciones de política propuestas por los gobiernos de Fox, Calderón y Peña

Problemas detectados	Acciones de política pública
Gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón	
Cobertura	Aumento de planteles, fortalecimiento de las modalidades no escolarizadas y mixtas y obligatoriedad (universalización de la cobertura)
Equidad	Transferencias monetarias condicionadas (becas)
Calidad	MCC
Tránsito entre niveles	SNB
Identidad y Objetivos	SNB
Abandono escolar	PMETyC
Gobierno de Enrique Peña Nieto	
Cobertura	Aumento de planteles y fortalecimiento de las modalidades no escolarizadas y mixtas.
Equidad	Programa Nacional para la Equidad (becas)
Calidad	Servicio Profesional Docente y “nuevo modelo educativo”
Tránsito entre niveles	SNB
Identidad y Objetivos	SNB
Abandono escolar	Becas

Fuente: Elaboración propia

Así tenemos que la agenda de EMS se fue ensanchando con el paso del tiempo. De las discusiones sobre su identidad y objetivos, la política educativa de este nivel fue avanzando hacia la construcción de problemáticas más complejas como la calidad y desigualdad educativa. Sin embargo, tanto la RIEMS como la Reforma de 2013 atienden el problema de la desigualdad desde una visión de mercado (oferta-demanda) donde la mejora de los servicios educativos está condicionada a las exigencias de los usuarios, quienes se desarrollan a través de relaciones de competencia. Por su parte, la obligatoriedad de la EMS y su consecuente universalización ha sido vista como una vía para fomentar el crecimiento económico a través del incremento de recursos humanos cualificados.

CONCLUSIONES

El régimen político, como el conjunto de instituciones de gobierno que garantizan la vigencia de una forma de vida social, guarda dentro de sí las justificaciones para la existencia de determinados tipos de desigualdad. Es decir, cada régimen adopta una noción de *igualdad fundamental* que supone la legitimación de desigualdades específicas. Un ejemplo claro de esto son las diferencias en las desigualdades presentes en regímenes capitalistas y socialistas, donde en el primero la igualdad de libertades económicas, como igualdad fundamental, significa desigualdad en los ingresos, y en el segundo la igualdad de ingresos, como igualdad fundamental, significa la restricción de las libertades económicas.

En México el régimen democrático liberal, adoptado en los años ochenta por el grupo en el poder bajo la influencia directa de organismos multilaterales como la OCDE y el BM, acoge a la *igualdad de oportunidades* en su interpretación liberal, como la *igualdad fundamental* del proyecto político de nación; con ello establece como legítima la convivencia con desigualdades que se asumen como necesarias o inevitables para la reproducción de una vida social, política y económica específica. Según este régimen (coloquialmente conocido como neoliberal) los integrantes de una sociedad deben ser reconocidos por el Estado como personas libres, iguales en derechos y autónomas, capaces de darse a sí mismos el destino de sus convicciones. Para lo cual, el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a servicios básicos y, al mismo tiempo, permanecer lo suficientemente distanciado para evitar interferir las decisiones que tomen los individuos en el marco de su libertad, de tal forma que las desigualdades resultantes se atribuyan al individuo y a la dinámica propia del mercado y vida social.

En el caso específico de la educación, las políticas de acceso, como estrategias de equidad para el logro de la igualdad de oportunidades, han alimentado la idea de que el esfuerzo individual es suficiente para sortear los obstáculos de la estratificación institucional. Sin embargo, esto se pone en duda cuando la percepción por parte de los jóvenes de que, asistir a diferentes tipos de instituciones educativas en la EMS les ofrece posibilidades desiguales de conseguir una buena posición económica y social, ha sido verificada por estudios que demuestran que la estratificación del SEN es un hecho social que reproduce los círculos de pobreza y desigualdad (Solís, 2013; Solís, Rodríguez, y Brunet, 2013b; Blanco, 2014; Rodríguez, 2014; Solís, 2014).

Actualmente en México existe un sistema de Educación Media Superior ampliamente diverso, con diferentes subsistemas, modalidades y planes de estudio que, sin embargo, se han desarrollado desarticuladamente, sin un peso equivalente y complementario entre sí y sin la dirección de una función educativa específica.

Esto a pesar de que propuestas como la RIEMS han avanzado en este sentido al establecer los objetivos e identidad de cada uno de los subsistemas, pues no se han visto resultados positivos al respecto a doce años de su sanción.

Ahora bien, se debe tener cuidado de no confundir diversidad con estratificación, donde la primera responde a las necesidades pedagógicas de individuos que viven en contextos sociales, culturales y económicos diferentes. Mientras que la segunda es resultado de la diferenciación de las instituciones por razones de prestigio y calidad que, por lo regular, determinan el destino económico, social y cultural de los sujetos. A pesar de que la presente investigación no tuvo entre sus objetivos el análisis de la relación entre diversidad y estratificación, así como las implicaciones políticas de la primera, considero que un mayor estudio acerca de la operatividad del concepto de *diversidad* es fundamental para comprender el fenómeno político de la persistencia de la estratificación en el bachillerato.

En este panorama, donde la realidad de un sistema educativo estratificado contrasta con el proyecto de nación de un régimen que aspira a la consolidación democrática, la noción de igualdad consensuada a finales del siglo pasado reduce las posibilidades de que este fenómeno se posicione efectivamente dentro de la agenda educativa de los gobiernos, en tanto no constituye un obstáculo directo para el acceso.

La erradicación de la estratificación de la EMS se muestra como uno de los mayores retos a vencer dadas las raíces estructurales en las que se basa. No obstante, su resolución no estará en marcha de no proponerse de inicio una visión más amplia de la igualdad de oportunidades o, en su defecto, una nueva conceptualización de la igualdad fundamental⁹⁴ que sustente estrategias de equidad más integrales para la construcción de un sistema educativo efectivamente diverso y no estratificado. Estos hechos demandan la intervención de nuevos actores políticos, con valores, creencias y aspiraciones encaminadas a la construcción de oportunidad políticas que les permitan posicionar a la estratificación como un elemento central de las estrategias de equidad.

Ahora bien, la mayor contribución de la investigación se ubica tanto en la propuesta de la relación entre la *igualdad fundamental* del régimen y la *persistencia de la estratificación educativa*, como en el diseño de la ruta analítica para su interpretación. Esta ruta abarca la construcción del ideal pedagógico del bachillerato y el proceso incremental de la política de equidad del periodo 1989-2018.

⁹⁴Existen otros criterios a partir de los cuales guiar la equidad, como la igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, de los conocimientos y habilidades adquiridas o la igualdad en la realización social de estos logros (López, 2008; Puga, 2018).

La ruta analítica construida para esta investigación también expresa los límites de la tesis. En primer lugar, porque utilizo la normatividad como fuente exclusiva para la construcción del ideal, omitiendo que, en la mayoría de los casos, lo expresado por estos documentos dista de la realidad empírica dada en las aulas. Es decir, el ideal pedagógico, tal y como lo abordo, prescinde de los valores que permean la dinámica educativa más allá del discurso político. En segundo lugar, queda sin profundizar la influencia que tuvo la *teoría del capital humano* en la formación del ideal pedagógico, así como el papel que desempeñan los organismos multilaterales en el desarrollo y promoción de esta. Lo anterior tomando en cuenta que los postulados de la teoría del capital humano son cercanos a la interpretación que da el gobierno mexicano de los criterios educativos de calidad y equidad.

Por su parte, en cuanto al proceso incremental de la política de equidad, quedan sin abordarse la relación entre las agendas educativas de organismos multilaterales e internacionales y las reformas locales llevadas a cabo a finales del siglo XX en México. La interacción de ambas agendas podría dar luz sobre la interpretación de la equidad en el marco de la igualdad de oportunidades sostenida por estos organismos y, por ende, en la construcción de las acciones de política pública nacionales.

Para finalizar, considero que queda un espacio importante para analizar los efectos que el discurso de la igualdad de oportunidades puede tener en la organización política. Esto en el entendido de que existen procesos de ingreso al bachillerato claramente injustos, pero justificados a partir de la idea del mérito.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo Rodríguez, C. (2012). *Universo simbólico y legitimación de las desigualdades sociales en Chile: El conflicto de los pingüinos, 2006 (tesis de doctorado)*. Ciudad de México: COLMEX.
- Aguilar Cuevas, M. (1998). Las tres generaciones de los derechos humanos. *Derechos Humanos*(30), 93-102.
- Alcántara, A., & Zorrilla, J. F. (2010). Globalización y educación media superior en México: en busca de la pertinencia curricular. *Perfiles Educativos*, 32(127), 38-57.
- Althusser, L. (2008). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado: práctica teórica y lucha ideológica*. Distrito Federal: Grupo Editorial Tomo.
- ANUIES. (1991). Documento de consolidación de la CONPPEMS. *Revista de la Educación Superior*, 20(77).
- ANUIES. (2018). *Acerca de la ANUIES*. Obtenido de <http://www.anui.es.mx/anui.es/acerca-de-la-anui.es>
- Báez de la Fe, B. F. (1994). El movimiento de escuelas eficaces: Implicaciones para la innovación educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*(4), 93-116.
- Bernstein, B. (1961). Clase social y desarrollo lingüístico: Una teoría del aprendizaje social. En A. Halsey, J. Floud, & C. Anderson, *Educación, Economía y Sociedad. Un lector en la sociología de la educación* (págs. 288-314). Nueva York: La prensa libre de Glencoe.
- Bernstein, B. (1990). *La estructura del discurso pedagógico: Clases, códigos y control* (Vol. 4). Madrid: Morata.
- Blanco, E. (2014). La desigualdad social en el nivel medio superior de educación de la Ciudad de México. *Papeles de Población*, 20(80), 249-280.
- Blanco, E. (2014b). Interrupción de la asistencia escolar: desigualdad social, instituciones y curso de vida. En E. Blanco, P. Solís, & H. Robles, *Caminos desiguales: Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México* (págs. 71-106). Ciudad de México: INEE-COLMEX.

- Blanco, E., Solís, P., & Robles, H. (2014). *Caminos desiguales: Trayectorias educativas y laborales en la Ciudad de México*. Ciudad de México: INEE-COLMEX.
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 42-69.
- Boudon, R. (1973). *La desigualdad de oportunidades: la movilidad social en las sociedades industriales*. Barcelona: Laia.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1996). *La Reproducción: elementos para una teoría del sistema educativo*. D.F.: Fontamara.
- Breen, R., & Goldthorpe, J. (1997). Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory. *Rationality and Society*, 9, 275-305.
- Cabrera, F. y. (2018). *Aprender en la incertidumbre: conceptualización del Aprendizaje a lo Largo de la Vida*. Obtenido de A debate, cuadernos de divulgación CREFAL: <http://crefal.org/investigacion/debate/5b522aefd4998e5fb9f62e93>
- Cárdenas, S. (2011). Escuelas de doble turno en México: Una estimación de diferencias asociadas con su implementación. *Revista Mexicana de Investigación educativa*, 16(50), 801-827.
- Castrejón Diez, J. (1991). Congreso Nacional del Bachillerato. *Revista de la Educación Superior*, 20(77).
- CDHDF. (2010). *Sensibilización para la no discriminación y el respeto a la diversidad*. Ciudad de México: Manual para el servicio público.
- Checkland, P. (1993). *Pensamiento de sistemas, práctica de sistemas*. Ciudad de México: Limusa.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F., & York, R. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington: Government Printing Office.
- (2017). *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. UNAM . Recuperado el 21 de julio de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf>
- CPEUM. (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados .

- Davis, K., & Moore, W. (1945). Some principles of social stratification. *American Sociological Review*, 10, 47-53.
- De la Cruz, I. (2016). Elegir un bachillerato: el prestigio como factor determinante para los estudiantes y sus familias. *Innovación Educativa*, 16(70), 111-130.
- Delors, J. (1996). *La Educación encierra un Tesoro*. Santillana.
- DGB. (2017). *¿Qué somos EMSAD?* Obtenido de Dirección General del Bachillerato: <https://www.dgb.sep.gob.mx/servicios-educativos/quienes-somos-emsad.php>
- DGB. (2018). *Preparatoria abierta*. Obtenido de Dirección General del Bachillerato: https://www.dgb.sep.gob.mx/servicios-educativos/preparatoria_abierta.php
- Díaz González, C. (2016). Cultura democrática y percepciones de la desigualdad: México y Chile en perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 295-324.
- DOF . (1942). *Ley Orgánica de la Educación Pública*. México.
- DOF. (1973). *Ley Federal de Educación*. México.
- DOF. (1993). *Ley General de Educación* . México.
- DOF. (2012). *Proceso legislativo-Decreto 204, LXI Legislatura* . Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/204_DOEF_09feb12.pdf
- DOF. (2012b). *Proceso legislativo del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/204_DOEF_09feb12.pdf
- DOF. (2013). *Proceso Legislativo. Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la CPEUM*. México.
- DOF. (2017). *Ley General de Educación* . México.
- Durkheim, E. (2003). *Educación y Sociología*. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán.
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.-R., Lopes, H., Petrovski, A., Rahnema, M., & Champion, F. (1973). *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid: Alianza.

- Flores Crespo, P. (2017). La escuela ¿Iguala o reproduce? Estado de la cuestión a 50 años de Coleman. *XIV Congreso de Investigación Educativa*. Ciudad de México: COMIE.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito : FLACSO .
- Foucault, M. (2018). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión* . México: Siglo Veintiuno.
- García Pinzón, I. (2016). Patrones de elección de los participantes del concurso para el ingreso a la educación media superior de la COMIPEMS. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 21(68), 95-118.
- Heyns, B. (1978). *Aprendizaje de verano y los efectos de la escolarización*. Nueva York: Academic Press.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- IISUE. (2016). El Modelo Educativo en México: el planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa. *Perfiles Educativos*, 38(154), 216-225.
- INEE . (2016). *Panorama educativo de México 2015: Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. Ciudad de México: INEE. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de de mayo de 2017, de <http://www.inee.edu.mx>.
- INEE. (2014). *El derecho a una Educación de Calidad: Informe 2014*. Ciudad de México: INEE. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de <http://www.inee.edu.mx>
- INEE. (2017). *La educación obligatoria en México. Informe 2017, México, INEE*. Ciudad de México: INEE. Recuperado el 10 de junio de 2017, de <http://www.inee.edu.mx>
- INEE. (2017b). *Panorama educativo de México 2016: Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. Ciudad de México: INEE.
- INEGI. (1990). *Los hogares en México*. Ciudad de México: INEGI.
- Klitgaard, R. E. (1974). Are there unusually effective schools? *Journal of Human Resources*(74), 90-106.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: UNESCO.

- Lozano Media, A. (2010). *El bachillerato escolarizado en México. Situación y prospectiva*. Ciudad de México: UNAM-SES.
- Lozano Media, A. (2010b). La Reforma Integral de la Educación Media Superior: ¿una experiencia de innovación? En A. Lozano, & M. Lozano, *La innovación educativa. Sus expresiones en la realidad mexicana* (págs. 11-44). Ciudad de México: UPN.
- Lozano Medina, A. (2012). Límites de la reforma en educación media superior. *Perfiles Educativos*, 34(especial), 164-169.
- Lundgren, U. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 17(2), 15-29.
- Mancini, F. (2015). Riesgos sociales en América Latina: Una interpelación al debate sobre desigualdad social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 237-263.
- Marúm Espinoza, E. (1997). Las implicaciones del TLC en la educación superior mexicana. *Perfiles educativos*, 19(77).
- Marx, K. (2018). *Manifiesto del partido comunista*. Madrid: Gredos.
- Menéndez, R. (2012). Los proyectos educativos del siglo XIX: México y la construcción de la nación. *Estudios 101*, 10, 191-203.
- Mény, Y., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merino Huerta, M., Cejudo, G., Arellano Gault, D., Bracho, T., Casar, M. A., Gil-García, J. R., . . . Sour, L. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de México: FCE.
- Morales Zúñiga, C. (2014). El pensamiento crítico en la teoría de educativa contemporánea. *Actualidades Investigativas en Educación*, 14(2), 1-23.
- Mostafa, T. (2012). *Social Stratification and Educational Inequalities*. Obtenido de UCL:
http://pages.pedf.cuni.cz/uvrv/files/2015/05/Mostafa_Tarek_07_05_15.pdf
- Muñoz Izquierdo, C. (2009). *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968-2008)*. Ciudad de México: IBERO.

- Navarro Gallegos, C. (2011). *El secuestro de la educación: El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*. Ciudad de México: Nuestro tiempo-La jornada ediciones-UPN.
- Nikken, P. (1994). El concepto de Derechos Humanos. En IIDH, *Estudios Básicos de Derechos Humanos* (pág. 1736). San José: IIDH.
- Olvera López, A. (2013). *Reformas a la educación media superior basadas en modelos por competencias. La educación de los jóvenes en Colombia y México (Tesis de maestría)*. Ciudad de México: UNAM.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París.
- ONU. (1960). *Convención relativa la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*. París.
- Ortiz de Thomé, C. (1991). Algunas notas acerca del Bachillerato Universitario. *Revista de la Educación Superior*, 20(77).
- Parsons, T., & Shils, E. (1968). *Hacia una teoría general de la acción*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz.
- Puga, J. (2018). *Desigualdades Educativas:hacia la construcción de un mapa conceptual interdisciplinario para organizar y representar los conocimientos*. working paper en proceso de revisión .
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia*. Ciudad de México: FCE.
- Rodríguez Gómez, R. (2008). *Bachillerato obligatorio, ¿listo?*. Obtenido de Seminario de Educación Superior, UNAM: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=536>
- Rodríguez Gómez, R. (2018). *La reforma de la educación media superior: Una compleja transición*. Ciudad de México: INEE.
- Rodríguez Rocha, E. (2014). El rol de las elecciones educativas en la transición a la Educación Media Superior en la Ciudad de México. *Revista Latinoamericana de Población*, 8(15), 119-144.
- Russell, A. (2011). *Las políticas de educación superior 1982-2006 y los retos de la internacionalización. En El trayecto al siglo XXI: Estado y cambio institucional en México*. Ciudad de México: UNAM.

- Salinas de Gortari, C. (1991). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- SEGOB. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: DOF.
- SEGOB. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: DOF.
- SEGOB. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: DOF.
- SEGOB. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: DOF.
- SEGOB. (2008). *Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, México: SEGOB*. México: DOF.
- SEGOB. (2012). *Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: DOF.
- SEGOB. (2012). *Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3º, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. MÉXICO.
- SEGOB. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: DOF.
- SEP. (1982). *Acuerdo No. 72 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo Bachillerato*. México: SEP.
- SEP. (1990). *Programa Nacional para la modernización educativa 1990-1994*. México: DOF.
- SEP. (1991). *La educación media superior en México. Modernización educativa 1989-1994*. México: SEP.
- SEP. (1996). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: DOF.
- SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación*. México: SEP.
- SEP. (2007). *Programa Sectorial de Educación*. México: SEP.
- SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación*. México: SEP.

- SEP. (2015). *Reglas de operación 2016 del Programa para la inclusión y la equidad educativa*. México: DOF.
- SEP. (2016). *Historia de la Educación Tecnológica en México. Unidad de Educación Media Superior Tecnológica Industrial y de Servicios*. Obtenido de <http://uemstis.sep.gob.mx/index.php/quienes-somos/82-historia-dgeti>
- SEP. (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Propuesta-Curricular-baja.pdf>
- SEP. (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. México.
- SEP. (2017b). *Conoce más sobre la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS)*. Obtenido de SEP: <https://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/conocenos>
- SEP. (2018). *Perfil, parámetros e indicadores para el ingreso a las funciones docentes técnicos docentes en la Educación Media Superior*. Ciudad de México: SEP.
- Silva Montes, C. (2006). El paradigma de la calidad educativa en el bachillerato. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15(29), 69-92.
- Solana, F., Cardiel Reyes, R., & Bolaños Martínez, R. (2011). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. Ciudad de México : FCE.
- Solís, P. (2013). Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México. *Estudios Sociológicos*, 31(número extraordinario), 63-95.
- Solís, P. (2014). Desigualdad social y efectos institucionales en las transiciones educativas. En E. Blanco, P. Solís, & H. Robles, *Caminos desiguales: Trayectorias educativas y laborales de los Jóvenes en la México* (págs. 71-106). Ciudad de México: INEE-COLMEX.
- Solís, P., & Blanco, E. (2014). La desigualdad en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes de la Ciudad de México: un panorama general. En P. S. E. Blanco, *Caminos desiguales: Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México* (págs. 21-38). Ciudad de México: INEE-COLMEX.
- Solís, P., Rodríguez, E., & Brunet, N. (2013). Orígenes sociales, instituciones y decisiones educativas en la transición a la Escuela Media Superior: El caso del Distrito Federal. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(59), 1103-1136.

- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. Ciudad de México : UNAM .
- UAM. (2018). *¿Qué es el sistema modular?* Obtenido de <https://kiknelia.rec.uam.mx/index.php?/Knowledgebase/Article/View/5/1/que-es-el-sistema-modular>
- UNAM. (2018). *Modelo educativo del Colegio de Ciencias y Humanidades*. Obtenido de <https://www.cch.unam.mx/modelo>
- UNESCO . (2000). *Informe sobre la educación en el mundo, 2000: El derecho a la educación; hacia una educación para todos a lo largo de la vida*. Madrid: Santillana.
- UNESCO. (1979). *Declaración de Ciudad de México. Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe*. Ciudad de México : UNESCO .
- UNESCO. (1981). Recomendación de Quito. *Reunión regional intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. (pág. 10). Quito: UNESCO.
- UNESCO. (1981). Recomendación de Quito. *Reunión regional intergubernamental sobre los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción de un proyecto principal en la esfera de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO .
- UNESCO. (1985). Recomendación de Ciudad de México. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(6).
- UNESCO. (1987). Declaración y Recomendaciones de Bogotá . *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(12).
- UNESCO. (1988). Declaración y Recomendaciones de Bogotá. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(19).
- UNESCO. (1991). Declaración y Recomendaciones de Quito. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(24).
- UNESCO. (1993). Declaración y Recomendaciones de Santiago. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(31).

- UNESCO. (1996). Recomendaciones de Kingston. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*(40).
- UNESCO. (2001). Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI. *Conference: Intergovernmental Regional Committee of the Major Project in the Field of Education in Latin America and the Caribbean*. Bolivia: UNESCO.
- Villa Aguilera, M. (2012). Conceptos básicos para el análisis del Estado. *Posibilidad política*(2), 1-21.
- Villalever, L. (2007). La educación media superior ¿igualdad de oportunidades? *Revista de Educación Superior*, 36(141), 93-110.
- Villalever, L. (2010). La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días. En A. Arnaut, & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México* (págs. 271-311). Ciudad de México : COLMEX.
- Villalever, L. (2012). Tres problemas prioritarios que urge resolver en la educación media superior. *Perfiles Educativos*, 34(número especial), 170-175.
- Villalever, L. (2014). Educación media superior, jóvenes y desigualdad de oportunidades. *Innovación Educativa*, 14(64), 33-46.
- Villalever, L. (2018). *La construcción de oportunidades educativas en contextos de desigualdad* . Ciudad de México : UNAM .
- Villalobos, M., & Pedroza, F. (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. *En Tiempo de Educar*, 10(20), 273-306.
- Villatoro, P. (2005). Transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL*(86), 87-101.
- Weber, G. (1971). *Inner.city children can be taught to read: Four successful schools*. Washington : Council for Basic Education .
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: FCE.
- Zorrilla, J. F. (2010). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. Ciudad de México : IISUE.
- Zorrilla, J. F. (2012). Prioridades formativas para le bachillerato mexicano. La agenda mínima. *Perfiles educativos*, 34(número especial), 70-83.

ANEXOS

Anexo 1. Artículo 3° constitucional 2017

(Negritas propias)

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México 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.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los **materiales** y **métodos** educativos, la **organización** escolar, la **infraestructura** educativa y la **idoneidad** de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación **será laica** y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

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, y

Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

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;

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto **evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional** en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

95

⁹⁵ Se omiten los últimos cinco párrafos referentes a la designación y organización de la Junta de Gobierno del INNE.

Anexo 2. Cronología de los acuerdos de la SEP referentes a la RIEMS

Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un plan de diversidad (25 de septiembre de 2008).

Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato (21 de octubre de 2008).

Acuerdo 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diversas modalidades (21 de octubre de 2008).

Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada (29 de octubre de 2008).

Acuerdo 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior (2 de diciembre de 2008).

Acuerdo 450 por el que se establecen los Lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas en el tipo medio superior (16 de diciembre de 2008).

Acuerdo 480 por el que se establecen los Lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato (23 de enero de 2009).

Acuerdo 484 por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (19 de marzo de 2009).

Acuerdo 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General (30 de abril de 2009)

Acuerdo 488 por el que se modifican los diversos 442, 444 y 447, por lo que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común (MCC) del SNB, así como las competencias docentes para quienes impartan EMS en la modalidad escolarizada, respectivamente (23 de junio de 2009).

Anexo 3. Reformas curriculares anteriores a la RIEMS

Bachilleratos tecnológicos dependientes de la SEMS

En 2004 el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET)⁹⁶, realizó una reforma curricular a los planteles tecnológicos dependientes de la SEMS en todo el país, con el propósito de mejorar su calidad y disminuir los índices de deserción y reprobación de este subsistema. La estrategia fue construir una estructura curricular común que se basara en tres componentes: formación básica o tronco común, con 40% de la carga horaria; formación profesional, con 20% y formación propedéutica, con 40%.

La principal novedad de esta estructura fue la adopción de la enseñanza centrada en el aprendizaje y la división de la Formación Profesional en módulos⁹⁷, los cuales, una vez aprobados, otorgaban el derecho al estudiante de certificarse en las competencias adquiridas sin necesidad de completar los tres años de bachillerato. Además, se dio la opción de estudiar módulos pertenecientes a diferentes disciplinas, con la intención de flexibilizar el currículo y adaptarse a las necesidades de los educandos. A estos certificados se les conoció como “salidas laterales” y tuvieron como propósito evitar la deserción y promover la inserción laboral de los jóvenes.

Bachilleratos generales de la Dirección General de Bachilleratos

La reforma del Bachillerato General de la DGB se piloteó por primera vez en el ciclo escolar 2003-2004, para incorporarse en los siguientes años de manera definitiva. La reforma actualizó los contenidos de los planes de estudios de las instituciones educativas de la DGB e incorporó nuevos enfoques de enseñanza centrados en el aprendizaje y en la adquisición de competencias. A diferencia del bachillerato tecnológico, los planteles de la DGB ya contemplaban un tronco común y los componentes básico, propedéutico y de formación para el trabajo, en su estructura curricular.

La actualización de los contenidos en este subsistema se destacó por el fortalecimiento de los componentes de formación para el trabajo, donde se pasó de

⁹⁶ Órgano técnico de la SEMS

⁹⁷ Estos módulos se enfocan al desarrollo de habilidades concretas, que permiten converger los contenidos de muchas de las antiguas asignaturas. Estas habilidades están alineadas con las normas de competencia laboral del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER).

asignaturas a módulos y se incorporó al enfoque de Educación Basada en Normas de Competencia Laboral, con la opción de salidas laterales. Dentro de los esfuerzos por erradicar la deserción, se contempló también la impartición de tutorías de atención individual, orientadas a atender la salud mental y los procesos de aprendizaje.

CONALEP

Después de la reforma de 1997, que hizo al CONALEP un bachillerato bivalente, en 2003, una nueva reforma se encargó de flexibilizar su programa curricular con el objetivo de hacerlo más pertinente. Se reestructuraron sus planes de estudio, se incorporaron programas de tutorías y la certificación de capacidades que funcionaron como salidas laterales.

De la reforma en esta institución, sobresalió el fortalecimiento del modelo de competencias, que se definió como de “competencias contextualizadas”, o competencias aplicables a contextos específicos:

La contextualización de las competencias puede ser entendida como la forma en que, al darse el proceso de aprendizaje, el sujeto establece una relación activa del conocimiento sobre el objeto desde un contexto social, histórico que le permite hacer significativo su aprendizaje, es decir, el sujeto aprende durante la interacción social, haciendo del conocimiento un acto individual y social... El Prestador de Servicios Académicos funge como facilitador de estrategias para la contextualización que sirve de enlace entre el saber social, cultural, histórico y los procesos de aprendizaje de los alumnos (DOF, 2008:19).

El currículo se dividió en dos tipos de módulos, el que agrupaba asignaturas *integradoras* y el que agrupaba asignaturas *autocontenidas*. El primero representó el 33-35% de la carga horaria, y fue diseñado con base en las normas técnicas de competencia laboral⁹⁸; las asignaturas integradoras del módulo se dividieron en: transversales, específicas y optativas:

- *Transversales*. Se trata de cursos comunes a las carreras afines y que pueden cursarse en cualquier semestre.

⁹⁸A diferencia de las reformas anteriores las normas técnicas de competencia laboral fueron diseñadas por el mismo CONALEP.

- *Específicas*. Se trata de los cursos específicos de cada una de las carreras.
- *Optativas*. Incluye cursos orientados a atender necesidades de vinculación regionales, que pueden conformarse como especialidades.

Por su parte, el segundo módulo representó entre el 65 y 67% de la carga y se enfocó a brindar conocimientos científicos y humanísticos de carácter básico y propedéutico (asignaturas auto contenidas).

Bachillerato IPN

Al igual que en las demás instituciones, fue en 2004 que el IPN modificó su modelo educativo. Éste se implementó en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) y en el Centro de Estudios Tecnológicos (CET) y propuso, entre otras cosas, la educación centrada en el aprendizaje, en el que el vínculo educador-educando se proponía más horizontal; la flexibilización de planes y programas de estudio; y mayor libertad de movilidad de los estudiantes entre las distintas unidades académicas.

De la misma forma, se rediseñaron los programas y planes de estudio, los cuales se dividieron en 3 áreas: formación institucional, con 50-44% de créditos; formación propedéutica, con 10-20%; y formación profesional con 25-30%. La adopción del modelo basado en competencias, se incorporó transversalmente en el currículo mediante la redefinición de los perfiles de ingreso y egreso.