



# El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias

Juan Fidel Zorrilla Alcalá

educación

issue

Esta obra es el producto de una larga serie de investigaciones sobre el bachillerato mexicano, analizado aquí con base en una visión amplia que cuida de integrar las diferentes escalas del funcionamiento de la educación: desde el aprendizaje de los alumnos hasta la formulación de políticas educativas. Para fundamentar este alcance, el trabajo se nutre tanto de la sociología de la educación como de la etnografía; de esta manera logra proporcionar una visión muy crítica de la conducción federal del sistema educativo, preocupada sólo de encauzar la demanda social por lugares en las escuelas, por mantener el control político de la administración de las instituciones y por asegurar la paz social de los planteles, sin importar la solución de la sorprendente y continua permanencia de grandes problemas como son la baja eficiencia terminal, la baja calidad y la baja equidad en el funcionamiento de la escuela, desde hace más de 25 años, periodo para el que se aporta una información confiable.

Descarga más libros de forma gratuita en la página del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**www.  
iisue.  
unam.  
mx/  
libros**

Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN  
Colección Educación

# El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias

Juan Fidel Zorrilla Alcalá



**iiisue**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
SOBRE LA UNIVERSIDAD  
Y LA EDUCACIÓN

México 2015



Esta obra fue sometida a dos dictámenes doble ciego externos conforme a los criterios académicos del Comité Editorial del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

Coordinación editorial  
*Emma Paniagua Roldán*

Edición  
*Martha Irene Díaz Cañas*

Diseño de cubierta  
*Diana López Font*

Primera edición impresa: 2008  
Primera edición digital en PDF: 2015

DR © Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria,  
Coyoacán, 04510, México, D. F.  
<http://www.iisue.unam.mx>  
Tel. 56 22 69 86  
Fax. 56 64 01 23

ISBN (Impreso): 978-970-32-5440-8

ISBN (PDF): 978-607-02-7502-9



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons:  
Atribución-No Comercial-Licenciamiento Recíproco 2.5 (México).  
Véase el código legal completo en:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/mx/legalcode>

Hecho en México

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
CAPÍTULO I EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA.....	27
CAPÍTULO II LA ANOMIA Y LA EDUCACIÓN.....	49
CAPÍTULO III LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.....	87
CAPÍTULO IV LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.....	131
CAPÍTULO V LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.....	187
CAPÍTULO VI EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y LA ATENCIÓN BRINDADA A LOS ALUMNOS.....	229
CAPÍTULO VII EL SIGNIFICADO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA.....	249
CONCLUSIONES.....	273
BIBLIOGRAFÍA.....	289
SIGLARIO.....	313



## PRESENTACIÓN

### EL PROBLEMA

Sólo se da un paso en una larga caminata con alegar que el desarrollo del país depende de la educación. Las grandes expectativas personales y sociales que acompañan ese reconocimiento precisan instituciones eficaces e inspiradoras, tanto para sus profesores, como para sus alumnos. Por ello, la mera mención de su importancia en el contexto de los programas y acciones gubernamentales, sin acotar y especificar el alcance de las medidas propuestas, corre el riesgo de destinar esos propósitos a una frustración segura, cuando no a trivializar algunas buenas ideas. En cambio, la producción de conocimientos nuevos y relevantes sobre el funcionamiento efectivo de la enseñanza y del aprendizaje ayudará a contemplar, con realismo, metas asequibles que sirvan a los alumnos y al país.

Para tal propósito, aquí se recogen, también, los logros y dilemas a que se enfrentan los profesores en sus tareas cotidianas. En efecto, integrar los conocimientos científicos y la experiencia académica ayuda a perfilar con responsabilidad los obstáculos por vencer para lograr una educación media superior (EMS) justa y de calidad para todos. Sólo así se asegurará que la escuela no permanezca indiferente, o peor aún, continúe como cómplice silencioso de la desigualdad en México. Se requieren formas inteligentes de colaboración en las instituciones entre sus profesores y sus alumnos para acometer las tareas pendientes, entre ellas mejorar la eficiencia terminal e integrar los enfoques que permitan la adquisición de los conocimientos y habilidades indispensables. Sin formas de trabajo

académico sensatas, ningún plan de estudio resuelve los problemas con los que todos estamos familiarizados. Al ignorar estos retos se le abre la puerta, de nueva cuenta, a programas y reformas que fracasan, al resultar irrelevantes. Así, la comprensión por parte de los alumnos de la relevancia de la justicia, la democracia, la competitividad en la producción de bienes y servicios, la disminución de la desigualdad, el reconocimiento de la diversidad cultural y el manejo de los avances en el conocimiento, terminan convirtiéndose en lemas vacuos o palabrería escolar.

El logro de una formación sólida para todos los futuros ciudadanos es, por esta razón, un objeto de interés general que demanda propuestas que, a pesar de su modestia, sean testimonio de la posibilidad de tener éxito en el ámbito de la educación pública. En el futuro próximo cabe esperar que estas acciones u otras semejantes sean más frecuentes y guíen efectivamente el funcionamiento y la conducción de la EMS. De esta manera, la conducción del sistema se convertirá menos en un ejercicio "desde arriba" y más en un trabajo continuo para acrecentar el valor social de la EMS como una formación pertinente en sí misma y para todos.

Estas expectativas cuentan con el más amplio de los consensos en cualquier comunidad. También se encuentran en los documentos que consignan la política oficial vigente para todo el país. La administración del gobierno federal para el periodo 2000-2006 la expresó en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006. En él, la EMS ocupa un apartado en el que se le señala un papel fundamental en la construcción de una nación crecientemente justa, educada y próspera. Su contribución a una tarea tan amplia como ambiciosa se finca, de acuerdo con el documento, en varias fortalezas que le son propias. La primera de ellas es la presencia de la EMS en más de la mitad de los municipios mexicanos (Secretaría de Educación Pública, 2001a). Este potencial de diseminación acrecienta la función social de la EMS y permite contemplarla al servicio de los futuros ciudadanos, brindándoles las habilidades y los conocimientos matemáticos, científicos y tecnológicos que resultan indispensables en nuestro mundo.

Propósitos tan admirables esbozan hoy, empero, no sólo un ideal utópico. Los países —el nuestro incluido— los requieren para competir en los mercados internacionales, como lo ha reconocido el *Internacional Competitiveness Yearbook* (Institute for Management Development, 2000). Esta fuente asevera que la participación de la población en los estudios de nivel medio y medio superior se ubica entre los diez factores clave que caracterizan la más alta competitividad entre las naciones, pero el factor educativo es preponderante, por arriba de cualquier otro, incluso el gasto en investigación.

#### LOS CONTRASTES EN EL BALANCE DE LOGROS EDUCATIVOS

Las ventajas que comporta la EMS como recurso para el desenvolvimiento social y económico, obligan a plantear con mucha puntualidad dos cuestiones fundamentales para su esclarecimiento. La primera alude a las formas de ponderar la capacidad gubernamental para conducir el sistema nacional de educación media superior a la obtención de resultados relevantes en el mundo moderno. La segunda apunta a justipreciar la posibilidad efectiva con que cuentan las instituciones y los planteles para abordar los retos que se derivan de encaminarse al logro de metas como las señaladas en el PNE 2001-2006. Ambos asuntos reclaman atención en vista de que la EMS se encuentra cruzada por un número considerable de problemas, paradojas, oposiciones y disyuntivas en el ámbito de la agenda nacional pública y educativa. Destaca sobre todo el contraste entre un extraordinario crecimiento de la matrícula para la EMS entre 1950 y 2000: el número de estudiantes se multiplicó cerca de ochenta veces.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, durante los últimos treinta años para los cuales se cuenta con información comparativa sistemática, resalta la persistencia de algunos patrones que denotan deficiencias graves, como el que la eficiencia terminal de la EMS se haya mantenido a lo largo de estos 25 años, en torno a 60% de aquellos que ingresan a este tipo educativo. La devastación que esas tasas de eficiencia terminal causa en la desigualdad de cualquier sociedad es enorme, motivo por el cual en otros

países el problema ha demandado un trato más radical. No puede ocultarse la sorpresa que el estudio de 1996 de la OCDE sobre las políticas para la educación muestra al respecto, y la severidad con que juzga el impacto negativo que tiene en la equidad tal eficiencia terminal (OCDE, 1997: 190-191). De un significado análogo, resultan los datos aportados por el Banco Mundial en su estudio sobre la pobreza en México (Banco Mundial, 2004), en el que se puede advertir el efecto de la educación en el ingreso y la pobreza de los individuos y sus familias. La postración en que se encuentra la equidad en la educación posobligatoria reclama un trato más radical que el que alcanza a ofrecer la conducción del sistema público, producto de la gestión de los últimos treinta a cuarenta años.

De igual forma, es muy prominente la queja expresada en los propios documentos oficiales de que la formación que obtienen los egresados de la EMS muestra lagunas muy serias respecto a la capacidad de comprender los textos típicos de la educación superior y a comunicar por escrito juicios relevantes sobre los materiales estudiados. Los resultados de PISA 2001 (OECD, 2001a), que se reseñan ampliamente en este trabajo, demuestran efectivamente la persistencia de dicha precariedad en las formaciones obtenidas por los alumnos. Otra dimensión que llama la atención es el contraste entre el crecimiento de la matrícula y la supervivencia, desde los años cuarenta, de las mismas formas de organización académica de la enseñanza. Es frecuente que sigan siendo impartidas con métodos que favorecen eminentemente el expositivo de la docencia tradicional y que exigen muchos contenidos abstractos que demandan ser memorizados, más que entendidos.

#### CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD EN EL SISTEMA

De manera concomitante, es preciso señalar que esos rasgos se obtienen en un sistema que es sumamente heterogéneo en cuanto a los recursos y las instalaciones con que cuentan las diferentes instituciones y planteles. Asoma, en efecto, el contraste entre algunas escuelas dotadas de magníficas bibliotecas con decenas de miles de ejemplares

y una gran mayoría de planteles que no cuentan, ni siquiera, con instalaciones para que los estudiantes hagan sus tareas o lleven a cabo prácticas de laboratorio. La manera como, en cada una de las escuelas, se cumple con las rutinas escolares varía mucho. Existen desempeños institucionales ejemplares que se compaginan con clases brindadas por profesores sin preparación profesional o capacitación previa alguna. Adicionalmente, la violencia y la corrupción no son fenómenos ajenos a algunos planteles, mientras que en otros privan condiciones de limpieza, respeto y dignidad envidiables. No se puede tampoco ignorar que desde 1950 a la fecha, la EMS viene experimentado cambios curriculares considerables que han añadido un año a la duración promedio de ellos a partir de los años sesenta. Además, el sentido general de los planes de estudio ha alternado entre modelos que eran exclusivamente propedéuticos o preparatorios para la educación superior a otros que eran únicamente para técnicos medios.

Hoy en día, la educación exclusivamente técnica, mal llamada terminal, ha prácticamente desaparecido y todos los programas son de bachillerato o equivalentes a él y sirven para acceder al nivel superior. Todos los programas de EMS deben de tener tres componentes, uno general de materias básicas, otro de formación para la vida y el trabajo, y el último, de índole propedéutica o preparatoria del nivel superior. A pesar de estas modificaciones —en el tamaño del sistema, la duración de los estudios, su sentido formativo y en las condiciones en las cuales operan las escuelas— existen ciertos desempeños sistémicos que se mantienen singularmente constantes, como son baja eficiencia terminal y las dificultades que experimentan los egresados para comprender satisfactoriamente textos de las disciplinas que se estudian y producir trabajos escritos al respecto. La persistencia resulta aún más notable si se considera que en la EMS priva una gran diversidad de instituciones públicas que brindan educación de este nivel. Una pluralidad semejante abarca diferentes instancias de gobierno, una gran variedad de figuras jurídicas e incluso comprende organizaciones privadas que cuentan con la facultad legal de fijar y definir sus planes y progra-

mas de estudio. Esta situación apunta, por lo tanto, a que la persistencia identificada no es el resultado de un único y exclusivo tipo de propuesta educativa, sino que se obtiene en un ámbito muy descentralizado y diverso.

Los factores de continuidad y discontinuidad en el funcionamiento del sistema tienen consecuencias considerables para la equidad y el desarrollo del país, para los jóvenes que a él ingresan, para quienes no logran ser admitidos, para sus familias y para la situación de los más diversos grupos sociales. Los problemas serios que gravan la EMS en materia de calidad, pertinencia y equidad con que funciona para diferentes grupos sociales no han pasado desapercibidos. Desde los años setenta se han expresado preocupaciones al respecto en los ámbitos académicos, políticos y de gestión institucional, desde el momento mismo en que se hace presente el acrecentamiento de la población en las escuelas e instituciones. Acaso lo que mejor declara el enorme peso de los problemas de calidad educativa es la introducción, a partir de la gran crisis en el financiamiento público de 1982, en los programas federales de nuevas orientaciones que buscan el mejoramiento de los insumos y de los desempeños de las instituciones. Ese periodo, que se prolonga hasta el presente, se distingue del anterior debido al lugar prominente que adquieren tales inquietudes (OCDE, 1997: 72-73; Zorrilla y Cetina, 1998; Malo, 1998). Tras veinte o más años de insistencia y experiencia en la calidad de la educación como objetivo de los programas gubernamentales, bien cabe admitir la relevancia de revisar el funcionamiento del sistema, desde las perspectivas arriba esbozadas, y contemplar tanto los obstáculos como las posibilidades del sistema y de los planteles para enfrentar los retos actuales.

#### EL OBJETO DE ESTUDIO Y EL ENFOQUE SOCIOLÓGICO

Un interés así enunciado se respalda en una concepción restringida de la conducción de las atribuciones públicas gubernamentales. Esta óptica se distingue de los enfoques que adoptan como punto de interés las definiciones amplias de política pública, las cuales comprenden natural-

mente el papel de las iniciativas ciudadanas en la generación de propuestas públicas (Lukes, 1985: 19-27; González, 1999: 11-34). El enfoque aquí adoptado define el objeto central de estudio en referencia a las acciones gubernamentales en materia educativa, a gran escala, que instrumenta la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno federal mexicano para atender la demanda general de EMS dentro del territorio nacional, y los resultados formativos que de ellas se obtienen. Este acotamiento obedece al hecho innegable de que el sistema educativo actual se generó en el seno de una estructura política de corte autoritario que prevaleció durante casi tres cuartas partes del siglo XX. En tal virtud, interesa identificar el efecto que esta condición histórica le imprimió al sistema. Para ello es menester generar un modelo sociológico que dé cuenta adecuada sobre la conducción del sistema de EMS y sus efectos en el tipo de formación que reciben los alumnos. Aquí se entenderá por sistema “una colección de instituciones diferenciadas, de amplitud nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección general es, al menos en parte, de la incumbencia del Estado y cuyos procesos y partes integrantes están relacionados entre sí” (Archer, 1981: 285).

Ese compromiso lleva a tener que identificar las principales funciones de la SEP respecto al conjunto de instituciones de EMS públicas, que atienden a quienes cursan este tipo formativo en México. Las funciones que interesa examinar comprenden, en primer lugar, coordinar nacionalmente la atención a la demanda social de EMS. Esta demanda social en el campo educativo ha sido definida desde los años setenta como, “la población en edad escolar que está en posibilidad de recibir el servicio educativo” (SEP, 2004c; Muñoz, Schmelkes y Guzmán, 1979). Esa función y su desempeño histórico es aún objeto de señalamientos constantes en los documentos oficiales, incluido el Programa Nacional de Educación elaborado durante la administración del presidente Fox, que en su capítulo tres (SEP, 2001a) hace un recuento muy apologético de la evolución de la matrícula, ¡desde 1930! En vista del incremento continuo de la oferta educativa, desde mediados del siglo XX, esa

función ha conllevado el aumento del número de planteles en las instituciones existentes o en el cupo de los planteles en ejercicio.

Una segunda tarea claramente distinguible es el financiamiento del gobierno federal para el conjunto de las instituciones públicas que conforman y definen el sistema de EMS. En el desempeño de esta competencia cabe discriminar entre el financiamiento mínimo o “irreductible” —como se le conoce en el medio de la SEP—, el cual permite el sostenimiento previsible de las actividades institucionales, y los recursos frescos aportados por los nuevos programas que cada administración del ejecutivo federal impulsa de manera característica.

En tercer lugar, cada administración del gobierno federal está obligada por la Ley de Planeación —que reglamenta la operación del sistema de planeación del desarrollo nacional establecido por el artículo 26 de la Constitución, a partir de 1983— a presentar las actividades del ejecutivo federal en esa materia para el periodo sexenal, y cuya vigencia no debe exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor. De esta manera, cabe distinguir los programas con los que se identifica cada administración del gobierno federal y que son los instrumentos de política que la caracterizan sexenalmente desde 1934, asociándose con cada uno de los presidentes de la República en turno.

La cuarta función se desprende de la organización constitucional del Estado bajo el sistema federal y alude al hecho de que la educación esté reservada para administrarse y normarse de manera concurrente entre los tres niveles de gobierno: el nacional o federal, el estatal y el municipal. De este principio de concurrencia se encuentra excluida la educación básica y normal, reservada al gobierno federal, merced a lo que indica el artículo tercero constitucional: “el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudios en educación primaria, secundaria y normal para toda la República” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005).

## EL PROBLEMA CENTRAL

Tras reseñar el objeto principal del estudio y los elementos que lo integran, cabe plantear, de manera sintética, el problema fundamental y las interrogantes que lo expresan, así como las hipótesis que buscan brindarles respuestas satisfactorias. Las acciones gubernamentales en materia educativa, que la SEP ha desplegado a gran escala, tienen dos características notables. Por una parte, se ha mantenido una atención cada vez mayor a la demanda de EMS, se ha incrementado más de ochenta veces la matrícula en este tipo educativo en la segunda mitad del siglo XX. Por otra, durante todo este tiempo, ha habido una grande y considerable insatisfacción con los resultados académicos y educativos que tales acciones obtienen. A lo largo de todo este periodo, se ha omitido tanto la corrección radical, como la constante y paulatina, lo cual contrasta claramente con la tenacidad con que se atiende la demanda de EMS y se aumenta la oferta de lugares para más alumnos. Ambos aspectos están claramente identificados y señalados por la Secretaría misma (SEP, 2001a). A pesar de ese reconocimiento, existe un elemento compartido, por la manera como se atiende la demanda y la forma como se desatienden los problemas, que no ha sido identificado con claridad ni en los documentos oficiales ni en la literatura: no existe un ámbito efectivo de criterios y valores educativos que permita establecer con claridad las condiciones mínimas para atender la demanda de EMS y que sirva, al mismo tiempo, para conocer y corregir el funcionamiento de la EMS para los alumnos, donde se determinen parámetros también mínimos sobre desempeños escolares y académicos. En consecuencia, la atención a la demanda está sujeta a establecerse, prácticamente sin más criterio académico que la aceptación de que se abra una escuela, o un grupo más, y que se autorice el recurso para pagar a los maestros y a los grupos aceptados. Una atención a la demanda abierta a formas tan rudimentarias de satisfacerla y un funcionamiento regular de la EMS, indiferente a la calidad y a los contenidos y procedimientos educativos, son desde esta perspectiva, parte de un mismo problema.

Hoy en día, se pueden documentar tanto la atención a la demanda como la desatención a la calidad, la eficiencia terminal y la equidad, aspectos que constituyen elementos empíricos verificables. De igual manera, existen criterios educativos modernos, ampliamente aceptados y aplicados en el ámbito internacional, en el contexto de la OCDE y en la literatura sobre las políticas educativas para los niveles medio superior y superior latinoamericanos, incluido México.

Por ello resulta problemático entender dos aspectos fundamentales. Por una parte, la omisión de criterios educativos modernos, más aún, en un país en el que con frecuencia se escucha que posee los elementos normativos suficientes, pero que lo que no tiene son los medios para que se cumpla con esos ordenamientos jurídicos. En este caso asoma a la superficie una circunstancia en donde el problema surge desde la ausencia misma de reglamentación relevante para enmendar deficiencias serias en la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación ofrecida. Por otra parte, resulta importante examinar cuáles son las consecuencias de esa falta para nuestra sociedad y para nuestros jóvenes. Se trata de una omisión en un sentido muy amplio, que cubre desde lo normativo hasta lo práctico, y que abarca todo el espectro educativo en lo que respecta al logro de resultados de aprendizaje y de dominio de habilidades relevantes según criterios educativos modernos. Se busca comprender, desde la perspectiva sociológica, un fenómeno tan contundente como constante. En consecuencia, el término reglamentación comprende el conjunto de principios que conforman una normativa específica para una actividad o grupo determinado. También incluye el conjunto de reglas que sostienen las relaciones de todos los miembros del grupo y que le otorgan consistencia y confianza a ellas.

Una omisión semejante se acerca a las situaciones descritas por Durkheim como anómicas en *El suicidio. Estudio de sociología* (Durkheim, 1971). Este concepto se aplica de manera análoga a como lo usa Durkheim en su estudio respecto a un tipo de conducta, como pueden ser la búsqueda de la ganancia o de la felicidad personal, que no se

rigen por ningún código moral. En el presente trabajo sobre la EMS se hace referencia a un tipo de conducta, en este caso la conducción del sistema educativo de la EMS, que se subordina a ciertos principios, de índole eminentemente política en nuestro caso, sin que se acoten o se limiten de modo alguno por un código de principios educativos modernos, como los identificados en las fuentes ya señaladas. Esta conducción irrestricta del sistema de acuerdo con principios políticos tiene como consecuencia la persistencia de los resultados sociales inadecuados arriba descritos. La persistencia, por su parte, en la omisión reglamentaria y en la incorrección de los problemas destacados se muestra abriendo el análisis a una mirada que cubra la historia de la construcción del poder del Estado posrevolucionario en México, desde 1917, con el propósito de sustentar esa parte de la hipótesis central que sostiene que "La subordinación en la conducción del sistema educativo a tales principios políticos contribuye de manera determinante al mantenimiento o reproducción de la omisión reglamentaria y de la indiferencia ante los problemas de calidad, equidad y pertinencia de la EMS, según criterios educativos modernos". El validar esta afirmación demanda por lo tanto una búsqueda apoyada en la historia (para lo cual se cita ampliamente a Braudel), que permita dar cuenta de los aspectos dinámicos y constantes a lo largo de muchos decenios de conducción del poder del Estado posrevolucionario para la educación.

Parte integrante de la reglamentación durkheimiana son, asimismo, los valores, los sentimientos y los fines específicos de esa actividad o grupo, así como los recursos organizativos estatales o institucionales que subyacen en esos valores, sentimientos y fines. Se está adoptando el sentido que Durkheim (1971) le da a la reglamentación en *El suicidio*. Reglamentación es en esta obra, por lo tanto, un concepto sociológico y no uno jurídico, administrativo o burocrático. De igual manera, en ese estudio el término anomia corresponde al empleado por el mismo autor en ese estudio y alude a las situaciones en las que hay una ausencia de reglamentación en esta acepción sociológica amplia y precisa.

La omisión de reglamentación educativa a que se refiere este trabajo cubre tanto las reglas formales, como los principios efectivos e implícitos bajo los cuales se comportan los sistemas, las instituciones y las personas. La omisión, por este motivo, alude a un ámbito de criterios, de valores y aun de representaciones educativas mínimas a las que se sujeta la manera como se atiende la demanda y el funcionamiento del sistema.

Esa omisión, al persistir, de manera comprobable, durante los últimos 25 años otorga al funcionamiento del sistema de EMS un carácter: a) selectivo, al propiciar una baja eficiencia terminal; b) socialmente inicuo, al beneficiar más a algunos alumnos y grupos sociales que a otros, y c) precario en términos formativos, al no impulsar el desarrollo de las habilidades verbales y matemáticas que la educación moderna promueve en el nivel internacional.

La persistencia de los mismos rasgos, que en consecuencia se siguen manifestando, dificulta el aseguramiento de metas y logros mínimos en las formaciones que obtienen los alumnos, según los criterios modernos.

#### LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

En el presente estudio existe una hipótesis central que tiene como objeto "sugerir explicaciones a ciertos hechos y orientar la investigación de otros" (Selltiz *et al.*, 1965: 52), en lo que respecta a la persistencia de bajos indicadores en eficiencia terminal, calidad, pertinencia y equidad en la EMS. La hipótesis también sirve para "dirigir nuestra búsqueda de orden entre los hechos. Las sugerencias formuladas en las hipótesis pueden ser soluciones al problema. Si lo son o no, efectivamente, es la tarea de la investigación" (Cohen y Nagel, 1973: 18).

La hipótesis central que se sostiene en este trabajo postula que la conducción del sistema de EMS, por parte de la SEP que se encamina de manera prioritaria a la atención a la demanda social por este tipo de educación, subordina su instrumentación a principios eminentemente políticos, entendiéndose por tales los siguientes:

- La atención a la demanda de EMS se ofrece con una calidad suficiente para asegurar que la demanda social se desactive como problema que plantean los peticionarios ante las autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno.
- En la conducción nacional del sistema, la SEP tiende a colaborar con las instituciones públicas en todos sus tipos y formas de organización mediante subsidios que se otorgan, en la mayor parte de los casos, para complementar recursos propios o de otros niveles de gobierno. Sin embargo, la SEP también tiende a otorgar subsidios adicionales sobre la base de negociaciones individuales con cada una de las instituciones. Esta tendencia resulta crecientemente compleja de sostener para una conducción moderna de un sistema educativo que cuenta con cientos de instituciones públicas.
- En la gestión de las instituciones y de las escuelas se privilegia la organización escolar, el mantenimiento de la paz social y el control del nombramiento de los puestos directivos de las instituciones públicas sobre la calidad y consistencia de las formaciones que obtienen efectivamente los estudiantes.

La subordinación en la conducción del sistema educativo a esos principios políticos contribuye de manera determinante al mantenimiento o reproducción de la omisión reglamentaria y de la indiferencia ante los problemas de calidad, equidad y pertinencia de la EMS, según criterios educativos modernos.

La hipótesis central busca explicar tanto los aspectos dinámicos en la conducción de educación pública por parte del poder del Estado (el continuo crecimiento en la demanda), como de los aspectos constantes (una omisión y una indiferencia efectiva persistentes a lo largo de este periodo de enorme crecimiento de la demanda).

Los criterios que se emplean para identificar los referentes educativos modernos para conducir la educación pública en contextos democráticos en América Latina se basan en las aportaciones de Brunner sobre las políticas

de educación en América Latina (Brunner, 1993) y en el estudio conjunto de México y la OCDE (OCDE, 1997). Por lo que atañe a los criterios modernos para ponderar la calidad de la educación y las habilidades verbales y matemáticas se usan ampliamente los trabajos del *Programme of International Student Assessment* (PISA) (OECD, 2000 y 2001a).

#### EL ORDEN DE ESTA OBRA

Tras enunciar la hipótesis central, que expresa una explicación sobre la persistencia de cierto funcionamiento anómico del sistema educativo del nivel medio superior, es menester emprender una revisión de los aportes disponibles en la sociología de la educación al respecto. Estos enfoques serán justipreciados a la luz de su adecuación con relación a las características del sistema por ser comprendido, lo cual define el objeto del capítulo I.

Con el propósito de ordenar la pesquisa, el primer capítulo de este trabajo se dedica a la revisión de la literatura sociológica sobre la educación, su sentido y su conducción. Tras un recorrido por diversas formulaciones teóricas sugerentes, se concluye que, finalmente, resultan inadecuadas. El carácter inapropiado de los enfoques aquí reseñados se deriva de que todos ellos presuponen escuelas razonablemente homogéneas en el ámbito de toda una sociedad. Los supuestos de esos enfoques definen a la escuela en términos de ciertas características y funciones. Al querer utilizar dichas aproximaciones y contrastarlas con la evidencia mexicana resalta que las funciones lógicas que debe desempeñar una escuela, tal y como se encuentran expresadas en los planes y programas de estudio, sólo se obtienen parcialmente o incluso de manera marginal, mas no en la generalidad de los planteles, de las materias y de los alumnos. Esta diversidad puede propiciar que se pretenda aplicar estos modelos teóricos a parcialidades o, peor, a un promedio abstracto que esconda una dispersión inmensa de casos individuales. Errores típicos en que se incurre, como consecuencia de una aplicación de esa natu-

raleza, incluyen dejar fuera de foco casos que deben de considerarse, en virtud de ser tan diverso un país como el nuestro. Por ello, es preciso contar con un modelo que permita dilucidar la complejidad del sistema de EMS mexicano. El modelo también debe explicar la manera en que ciertos patrones han pervivido a lo largo de toda la segunda mitad del siglo xx.

Los patrones aludidos han sido reconocidos, así sea parcialmente, por la literatura oficial (Fuentes, 1983; Zorrilla, 1986; Zorrilla y Cetina, 1998). En efecto, desde los años setenta vienen apareciendo señalamientos que expresan pesar por la presencia de problemas de calidad en la formación lograda por los egresados de la EMS, amén de la baja retención de los alumnos que ingresan, con la resultante baja eficiencia terminal. Ante estos pronunciamientos, oficiales muchos de ellos y académicos algunos otros, destaca el hecho de que pese a éstos, los problemas no se han abatido sino que siguen presentándose, de manera claramente documentada, desde por lo menos 1980. Estos problemas tienen consecuencias muy perjudiciales para los estudiantes, sus familias y la sociedad entera. Se intenta, en consecuencia, ver con desprendimiento de los enfoques apologéticos de la conducción histórica de la SEP, las limitaciones del modelo educativo prevaleciente.

El contraste entre el funcionamiento efectivo y los criterios educativos modernos facilita identificar la ausencia de una conducción educativa regida por principios que busquen los mejores aprendizajes posibles para los alumnos. De la omisión de esa orientación surgen obstáculos para que la EMS cumpla con el papel que le otorgan a ese tipo formativo los documentos oficiales, entre ellos los programas educativos que cada sexenio elaboran las respectivas administraciones del gobierno federal. Esta omisión es análoga al concepto de anomia que emplea Durkheim en su obra *El suicidio. Estudio de sociología* (Durkheim, 1971).

El capítulo II está dedicado al examen de este concepto y de sus implicaciones teóricas. Este concepto alude a comportamientos en los cuales se persigue un principio determinado, por ejemplo, la búsqueda de la ganancia, o el control

sobre las actividades de los miembros de un grupo o la obtención del placer, sin que se acote o se limite de modo alguno: "En el orden de la vida, nada es bueno sin medida" nos dice Durkheim (1971: 170). Lo que resulta relevante para este trabajo es que el comportamiento denominado anómico no es en sí mismo inadecuado o antisocial, antes bien, puede ser una actividad perfectamente lícita. Sin embargo, una búsqueda ilimitada y obsesiva de algún fin o propósito, lo torna irrespetuoso o contrario a las normas de convivencia, respeto y confianza sobre las que descansa cualquier sociabilidad.

Al constatar que estas tendencias y condiciones anómicas rigen la educación, no puede menos que preguntarse: ¿es acaso una situación de ese tipo producto de nuestro atraso secular? ¿Sería correcto pensar que este tipo de problemas se resuelven mediante la experiencia acumulada que naturalmente se va obteniendo en el sistema educativo?

Para responder esas interrogantes es preciso averiguar si el sistema actual de EMS guarda continuidad con el anterior, en términos de "progresar" del más reciente al más antiguo, como lo sugiere la segunda pregunta. La inquietud apunta a la comprensión de cómo se llegó, históricamente, a contar con una EMS que no parece cumplir su misión educativa presente y que requeriría ser reformada de manera radical, con base en un conocimiento de sus características, fortalezas y debilidades. Por ello, el análisis abarca la revisión de las transformaciones que en la EMS mexicana se han obtenido a partir de la creación de la Escuela Nacional Preparatoria por el presidente Juárez en 1867. Un alcance histórico tan amplio permite ponderar la naturaleza de los cambios que se han efectuado en la EMS y la forma en que el sistema se hubiese trocado a lo largo del periodo considerado. El propósito de retroceder hasta una fecha tan alejada del funcionamiento actual de la EMS es subrayar lo inadecuado que resulta introducir, en la elaboración de diagnósticos educativos, una visión que sostenga que los problemas de la educación se van resolviendo de manera paulatina y acumulativa, frente a un gigantesco rezago histórico. Para contar con una visión ade-

cuada del cambio educativo es menester asumir una perspectiva de largo plazo, como se discutirá más adelante, so pena de incurrir en el error de confundir un cambio de sexenio con un cambio histórico. Equivocación tan frecuente como lamentable de la que existen muchos ejemplos en la literatura sobre educación. Por ello, se dedican dos capítulos al examen, primero del modelo liberal de EMS y luego a su posterior suerte a la luz de los avatares por los que tuvo que pasar en las postrimerías del porfiriato y durante la revolución posterior a 1910.

El modelo de bachillerato liberal implantado en 1867 contenía muchos elementos que hoy resultan claramente obsoletos. No obstante, resolvió muchos de los problemas de consistencia y de calidad para su tiempo. En este tenor, conviene resaltar que aquí no se supone que la historia se mueva en un sentido lineal, desde un núcleo esencial que contiene, como las semillas, el potencial de una planta plena. El trabajo se encamina a dar cuenta de la manera en que el modelo actual de EMS se originó en el contexto de un proceso de construcción del poder del Estado posrevolucionario. Este proceso determinó muchos de sus rasgos y problemas actuales.

Una vez reconocidos los antecedentes claros del modelo actual y los procesos que llevaron a su final desaparición, el estudio puede abordar el análisis de las primeras variables. En esa perspectiva, la primera variable independiente por ser investigada es la construcción del poder del Estado posrevolucionario. Mientras que la variable dependiente por ser explicada es la conformación de una estructura del poder del Estado para atender la demanda social de educación media superior, de una forma congruente con el tipo de poder del Estado en construcción. Cabe señalar, siguiendo a Coleman (1990: 1-23), que el problema principal que explicar en este primer momento se ubica en un nivel por debajo del sistema social mayor. Estos temas son tratados en los capítulos III y IV.

Tras el examen de la primacía del control político en la conducción de la EMS, el libro prosigue, en el capítulo V, con un análisis detallado de la forma como está organizado el sistema de este tipo educativo en términos de la persona-

lidad jurídica e institucional de todas y cada una de las grandes escuelas públicas con que se cuenta, el control administrativo que sobre ellas se ejerce, el financiamiento que reciben y la manera como se designa el respectivo director.

Por su parte, en los capítulos VI y VII se revisa, detalladamente, el funcionamiento escolar de este tipo educativo, identificando su carácter socialmente selectivo, manifiesto en una baja eficiencia terminal que incide beneficiando más a algunos alumnos y grupos sociales que a otros y en la calidad académicamente precaria de la formación que se obtiene en las escuelas media superiores.

Finalmente, en las conclusiones se hace una revisión del argumento central de esta obra y se apunta a las cuestiones que se plantean como consecuencia de haber identificado una conducción de la EMS altamente indiferente a la calidad y a la equidad de la formación de este tipo educativo.

## CAPÍTULO I

### EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Incumbe a este capítulo discurrir sobre la manera de abordar teóricamente el ámbito de las acciones de la SEP respecto a la EMS. Las competencias jurídicas con que cuenta el Estado mexicano para intervenir de manera efectiva en el sistema correspondiente se pueden sintetizar en torno a las funciones de financiamiento, atención a la demanda directa, de instrumentación de programas sexenales y de ejercicio de la normativa, en lo que concierne a la organización del sistema, de las escuelas, así como de los planes y programas de estudio. Cabe señalar que el sistema sobre el que se ejercen esas funciones creció cerca de cien veces en número de alumnos durante la segunda mitad del siglo xx. En su proceso de crecimiento se han integrado numerosas instituciones que se fueron creando para atender esta matrícula. Cada una de ellas se distingue por algunos rasgos propios, sin que por esta razón deje de asumir formas de organización académica que resultan comunes a todas. Además, los servicios educativos muestran una gran dispersión de calidades y de recursos con los que se opera. No debe ignorarse que la expansión de los servicios educativos mexicanos impulsada por la SEP se ha hecho bajo la égida de una gran discreción y laxitud en la adjudicación de recursos públicos. Se puede, en consecuencia, observar instituciones muy desigualmente financiadas, equipadas y operadas académicamente. Algunas lo hacen desde la precariedad más solemne, mientras otras laboran con financiamientos muy holgados. A pesar de esta

diversidad, todas ellas están sujetas a principios que se imponen "desde arriba" como normas implícitas o reglas no escritas. Cabe considerar que las instituciones también dan pie a valores y normas que se construyen "desde abajo" en el decurso de la interacción cotidiana entre los profesores, alumnos y autoridades.

Paradójicamente, a ese sistema de EMS le corresponden ciertos desempeños sistémicos persistentes y constantes respecto a la proporción de alumnos que egresan y a los aprendizajes que efectivamente logran. Dichos desempeños constantes se vienen manifestando con claridad desde 1980, fecha de la que parten los registros de información comparativa con que cuenta la SEP.

Debido a la prolongada vigencia del sistema político mexicano a lo largo de casi todo el siglo XX, se ha decidido, como se indicó anteriormente, que el estudio extienda su mirada analítica hasta el origen de la Escuela Nacional Preparatoria en 1867 para contar referentes que faciliten la identificación de las continuidades, rupturas e innovaciones en el sistema de EMS. Así pues, la agenda de asuntos y temas que considerar para evaluar la relevancia de un enfoque teórico es respetable.

#### LA SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN

Desde principios de los años ochenta, una destacada socióloga británica señaló que el estudio del sistema educativo era, sorprendentemente, el tema más descuidado de la sociología. La investigadora británica Margaret Archer atribuía esa situación a la tendencia de la investigación sociológica a orientar su labor hacia la teoría, o sea "hacia arriba", en lugar de encaminar las pesquisas "hacia abajo", es decir, hacia la explicación de los fenómenos de la enseñanza. Este sesgo lleva a que en los estudios respectivos, finalmente, se termine discutiendo más sobre las estructuras sociales, económicas, de clases o de poderes, que sobre la educación (Archer, 1981). Frente a estas tendencias contemporáneas, Archer y otros autores subrayan que la educación surge, en todos los grandes pensadores clásicos,

cos de la sociología como uno de los temas mayúsculos, que comprenden el del orden social y el del progreso, en referencia con los cuales trataban de describir y codificar la estructura y la organización de las relaciones sociales (Abel, 1981: 244). En ambos temas la educación tiene un papel muy relevante y complejo que merece en sí mismo un interés sociológico.

La fuerte llamada de atención para orientar la investigación educativa "hacia abajo" y hacia el interés que merece en sí misma la educación es parte de la copiosa y variada revisión crítica de la sociología, que caracterizó los últimos cuarenta años del siglo xx. Los principales objetos de la crítica fueron las dos vertientes fundamentales de la disciplina, el monumental trabajo teórico de Parsons y el empirismo de un gran caudal de investigaciones. Talcott Parsons había tratado de poner fin, de una vez por todas, a las escuelas rivales que contienden en las ciencias sociales, el idealismo y el materialismo, encauzando sus respectivas preocupaciones (Parsons, 1968a y 1968b). Desafortunadamente no consiguió trascenderlas (Alexander, 1988: 275-276). Sobre las investigaciones cuantitativas durante la segunda mitad del siglo xx cabe destacar el predominio de un empirismo metodológico que se adueñó del campo con su orientación ateórica, ahistórica y atomística, tal y como fue analizada por C. Wright Mills, quien contrapuso el empirismo abstracto a la gran teoría, con ello se refería a la contribución parsoniana. Para el empirismo metodológico, la estructura social se descompone en una serie de elementos básicos. La clase social, por ejemplo, se convierte en una serie de atributos de una colectividad estática, y se ignoran las posibilidades de concebirlas como grupos activos. La educación, por su parte, deviene en una serie de resultados atomizados y abstractos, cuyos procesos pasan a ser entidades administradas con independencia de los actores, los cuales constituyen una especie de caja negra cuyo contenido resulta intrascendente (Archer, 1981: 286-287).

Archer propone que las pesquisas sobre el sistema educativo se encaminen a esclarecer de dónde viene y, en segundo lugar, cómo funciona. En dicha perspectiva el sistema

hoy operante fue estructurado ayer y los patrones de autoridad y responsabilidad que actualmente se observan fueron configurados en pretéritas luchas por el poder. Los intereses que ahora se defienden en el ámbito educativo fueron distribuidos en diversos momentos del pasado. Dicho de otra manera, algunas de las causas de continuidad están inscritas en los orígenes de los sistemas educativos. Los sistemas funcionan con base en estructuras creadas de acuerdo con intereses concretos que se mantienen de forma inercial mientras no se efectúen cambios (Archer, 1981: 306). Esta perspectiva implica comprender el desarrollo de los sistemas como una serie de ciclos donde en cada uno de éstos, la estructura inicial condiciona la interacción educativa. Las acciones escolares y las acciones educativas se ven, a su vez, afectadas por influencias independientes, todo lo cual determina a la postre un cambio en la estructura. De esta manera, sucesivos ciclos de condicionamiento estructural sientan las bases para una interacción que procesa conflictos, propuestas, atribuciones, oportunidades, responsabilidades y retos. Las estructuras se ven sujetas a esos procesamientos generales que las condicionan para su propio cambio, con ello las nuevas estructuras siguen uniendo los orígenes históricos con las funciones actuales (Archer, 1981: 306-307). Reconocer la sensatez de estos postulados resuelve sólo una parte del problema, ya que aún resta por esclarecer cómo considerar la relación entre la educación y otros factores sociales y políticos.

#### LAS TEORÍAS DE LA REPRODUCCIÓN

En lo que concierne a la educación, una vigorosa vertiente de la sociología de la educación está representada por el neomarxismo, el cual recibió un impulso fundamental con la contribución de tres autores, Bourdieu y Passeron (1981) en Francia, y Bernstein en Gran Bretaña (1971 y 1965: 145-166).

Las teorías de la reproducción buscaron relacionar los procesos educativos con los principios de estratificación mediante diversos recursos explicativos. Bourdieu y Passeron procedieron a la identificación de un modelo de

cultura escolar en el que la comprensión y manejo de los bienes simbólicos valorados académicamente depende en gran medida de la posesión de códigos culturales propios de las clases privilegiadas. Llegan a esta postura, al partir de una sospecha sobre los procesos de selección, en los que el número de quienes logran sobrevivir en la pirámide escolar "no se distribuye arbitrariamente entre las distintas clases sociales" (Bourdieu y Passeron, 1981: 210). El sistema de enseñanza presupone una familiaridad previa con el lenguaje y los bienes culturales que se emplean al enfocarse los contenidos académicos. La acción pedagógica de los maestros es la encargada de imponer, mediante una gama muy amplia de recursos que incluyen la violencia simbólica, esta cultura académica. Bourdieu y Passeron se interesan por imaginar cómo tendría que ser un sistema educativo para que cumpla su función esencial de inculcar valores culturales, los cuales no son neutrales respecto a las relaciones de poder en la sociedad francesa.

Sin embargo, Bourdieu y Passeron no examinan la medida en que los procesos de estratificación están, a su vez, influenciados por la educación y pasan por alto la interacción recíproca entre educación y estratificación social. También dejan de lado la manera en que, en diferentes sociedades y en diversos momentos en el tiempo, se han configurado los respectivos sistemas educativos. Bernstein, por su parte, también supone que la estructura de clases penetra la educación directamente en la organización, distribución y evaluación del saber mediante el contexto social de su transmisión.

De acuerdo con estos enfoques, pareciera que la escuela es únicamente un escenario para ordenar y encaminar la reproducción de la estratificación. Desde esa óptica carecería de importancia el límite sistémico entre el sistema educativo y el de estratificación, pues, al no modificarse las demandas de los grupos de interés, la escuela no estaría ejerciendo mediación alguna. El sistema educativo funcionaría como un medio totalmente permeable para los mecanismos de poder. Esta perspectiva sociológica es, según lo han advertido diversos autores como Giroux (1985), la que menos toma en cuenta a los actores. Giroux señala

que en los trabajos de los teóricos de la reproducción los sujetos desaparecen, con lo cual se niega su capacidad de resistir y de aprovechar las inconsistencias y contradicciones entre la escuela y la sociedad dominante. Pero Giroux reconoce el impacto de los teóricos de la reproducción en los nuevos enfoques críticos. Un ejemplo es el trabajo de Peter McLaren sobre los rituales normativos y "performativos" de la escuela, que se nutre de las aportaciones de Bourdieu y de Bernstein, mas introduce un nuevo elemento al concebir los espacios educativos como ámbitos culturales contradictorios, comprometidos con el proceso dialéctico de producir "subjetividades" y reproducir el orden social dominante (Giroux, 1995: 12-14).

Por todo ello, no queda claro ni probado que las relaciones de poder identificadas por los teóricos de la reproducción se conviertan en control simbólico educativo y que la dominación social lleve aparejada la dominación educativa, de manera general y sistemática, sin conflictos, ni mediaciones institucionales, grupales o interpersonales. ¿Acaso el efecto de interiorizar valores y actitudes que existe en los diferentes niveles de la educación mexicana, tan diversa y heterogénea y tan poco orientada a la vida productiva, sigue y se desarrolla mecánicamente, de acuerdo con las intenciones del sistema de poder económico?

Existe, además, otro rasgo que cabe destacar: los sistemas educativos de Francia y Gran Bretaña, naciones de procedencia de Bourdieu, Passeron y Bernstein, tienen una larga tradición de familiaridad con la promoción eficaz de la comunicación verbal escrita y oral, lo cual se traduce en la ubicación capital de la expresión escrita, representada por el ensayo, como una competencia insustituible de los estudios medios. La elaboración de ensayos en ambos sistemas educativos es una competencia que dominan los estudiantes franceses e ingleses de educación media superior, para no aludir a lo que acontece en los estudios superiores. El ensayo representa la forma cualitativa por excelencia de probar conocimientos, lo cual implica necesariamente la adopción de criterios convenidos y compartidos sobre los modelos de calidad, que descansan obviamente en supuestos culturales específicos. La agudeza de la perspec-

tiva crítica de Bernstein, Bourdieu y Passeron radica en develar el enorme sesgo que tales criterios tienen respecto al sistema de estratificación social. En dicha lógica, la educación está bajo el control de clases que detentan objetivamente el monopolio de una relación con una cultura académica, definida como válida por sí misma. Ese monopolio implica el control sobre los criterios del sistema de enseñanza. Estas clases, de acuerdo con esa óptica, se encuentran predispuestas a sacar el máximo provecho del efecto de certificación y tienen gran interés en defender esta cultura académica: “en esta misma lógica se comprenden las funciones sociales de derroche ostentoso de aprendizaje que define el modo de adquisición de todas las aptitudes dignas de pertenecer a la [dicha] cultura general” (Bourdieu y Passeron, 1981: 223). Este derroche puede comprender todo tipo de conocimientos humanísticos o propios “del adiestramiento congruente con todos los ‘formalismos’ literarios o estéticos, lógicos o matemáticos”, lo cual implica que “tener la licenciatura significa quizá saber o haber sabido algunos rudimentos de historia romana o de trigonometría. [Esto] poco importa, lo que importa es que el título permite obtener una situación más ventajosa que otra para la que no se exija este diploma” (Bourdieu y Passeron, 1981: 223, nota 39).

En México, la tradición educativa es muy diferente. La acreditación de la formación media superior no requiere, con frecuencia, en cuanto a dominio de contenidos, en cada materia, un manejo de temas más allá de la memorización de sencillas cápsulas sintéticas, clasificaciones, mapas mentales, definiciones, mecanización de operaciones o fórmulas. El dominio de la argumentación escrita no es ciertamente una competencia que caracterice a la EMS mexicana. A esta importante consideración se regresará con frecuencia al revisar la evidencia etnográfica que aportan los estudios en plantel y en aula. Estas apreciaciones también se constatan por los estudios de PISA de la OCDE de principios de este siglo XXI. Además, desde el Programa de Modernización Educativa de 1989, de la administración de Carlos Salinas, pasando por el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, hasta el Programa Nacional de Educación 2001-2006

del gobierno foxista, se expresan señalamientos fuertes sobre la precaria formación de los estudiantes y egresados de la EMS en ese sentido.

La debilidad de las formaciones mexicanas respecto al dominio de la expresión verbal oral y escrita requiere ser ubicada en el contexto histórico del desarrollo de la escolarización en México. La educación obligatoria fue de sólo seis grados hasta 1993, año en que se incrementó hasta el tercer año de secundaria. Hoy, el promedio de escolaridad en México es de cerca de 8 años, muy por debajo de los 14 del promedio de la OCDE (2003). Entre los 6 y los 12 años la tasa de participación es de 93%. A los 15 años es de 50.7% y a los 18 años baja a 18.3%. Para los países de la OCDE las cifras respectivas son 92.8% y 64.6%. Por lo que toca a la educación superior, la tasa de participación es ligeramente inferior a 15%. Es claro que, por lo menos desde la segunda década del siglo xx, la cobertura de los servicios educativos en México ha crecido a un ritmo constante. La tasa de analfabetismo, aunque alta si se compara con los países desarrollados, ha descendido a una cifra absoluta de 10%, con lo que vence los retos que impuso la dinámica demográfica de la segunda mitad del siglo. Si hay un gran tema educativo en el siglo xx para México, ése ha sido el crecimiento de la matrícula. No obstante, el fulgor de los alcances en materia educativa se disipa cuando se analizan desde criterios como la calidad, la equidad y la pertinencia.

Además, se incurriría en una inexactitud respecto al caso mexicano si se afirmara, como lo hace Bourdieu, que la operación de la selección escolar tiene “como efecto indisociable el controlar las cualificaciones técnicas por referencia a las exigencias del mercado de trabajo y crear unas cualidades sociales por referencia a la estructura de las relaciones de clase que el sistema de enseñanza contribuye a perpetuar” (Bourdieu y Passeron, 1981: 223). En México, la inconexión entre la producción y la educación es notoria, cabe recordar lo señalado por los estudios conjuntos del gobierno de México y la OCDE, donde se observa que el análisis de la estructura del sistema por niveles de educación demuestra dos fenómenos que repercuten en la

economía. El primero es la escasa matrícula en capacitación para el trabajo y en la educación media superior profesional, que en conjunto representan menos de 10% del total. El segundo es la débil proporción de la matrícula de posgrado frente a la de licenciatura (OCDE, 1997: 38). El mismo estudio señala: "Por razones históricas, el sistema funciona con demasiada frecuencia en forma independiente de su contexto social. La pertinencia de las formaciones sólo puede mejorar profundizando los vínculos con la economía, y más generalmente con la sociedad, tanto en la educación media superior como en la educación superior" (OCDE, 1997: 237). Esta indicación pone en duda que desde fuera del sistema educativo se controlen los procesos de aprendizaje, menos aún, que se puedan encaminar, desde la estructura de estratificación hasta los criterios escolares, los bienes simbólicos relativos a las formas de expresión del lenguaje y la cultura.

Desde la perspectiva sociológica sorprende comprobar que ni Bernstein ni Bourdieu implican o señalan una lucha por el control de la educación. Tampoco alguno de ellos formula política educativa alguna. El código del saber y las convenciones culturales impuestas por la disciplina escolar no surgen como consecuencia de una lucha por el poder: "La acción pedagógica que las relaciones de poder entre los grupos y las clases constitutivos de esa formación social sitúan en posición dominante, dentro del sistema, es aquella que, de modo más pleno aunque siempre de forma indirecta, corresponde a los intereses objetivos de los grupos o de las clases dominantes" (Bourdieu y Passeron, 1981: 292). Aquí, el poder es un conductor pasivo, perfecto y sin resistencia que enlaza la dominación social con el control educativo. Las preguntas relativas a la adaptación y a la alineación de las prácticas educativas con la estructura social de clases permanecen sin considerar ni contestar. Lo mismo sucede con las interrogantes sobre la manera como diversos grupos sociales influyen o imponen su definición de la enseñanza mediante procesos de poder.

En una posición rígidamente marxista, otro equipo de investigadores franceses, Baudelot y Establet, critican a

Bourdieu y a todos aquellos que conciben la clase social como una categoría que se identifica con los atributos individuales de quienes la componen, y por esta razón se encaminan a identificar las condiciones genéricas que posibilitan y aseguran la reproducción de las relaciones capitalistas de clase mediante la escuela. El efecto reproductor de la escuela según tales autores (Baudelot y Establet, 1975) se manifiesta en la forma en que los estudiantes transitan por caminos educativos y profesionales diferentes, establecidos en función de una estructura social basada en clases. El efecto de exclusión y de promoción de oportunidades educativas tiene su origen en redes que reproducen los polos sociales en que está dividida la sociedad. En una red, los alumnos muestran un atraso paulatino, y en la otra una promoción constante, lo que separa y divide a los estudiantes en una estructura social francesa rígida. El enfoque de Baudelot y Establet es aún menos pertinente para el caso mexicano, al presuponer que la sociedad y la escuela se encuentran tan altamente disciplinadas para responder a la perpetuación de las clases dirigente y obrera, como para reproducir mediante redes escolares dedicadas a cada clase. A esta contribución se le puede aplicar la misma objeción, ya mencionada, sobre la falta de alineación entre la escuela y la producción arriba señalada. Además, es preciso considerar que la diversidad prevaleciente en México, como país y como sociedad, también abarca a las instituciones educativas, de tal manera que dentro de un mismo subsistema, distintos planteles, turnos y grupos exhiben calidades y características harto diferentes.

En ese particular, se debe recordar que México transitó de muy bajos índices de escolaridad y alfabetización durante la primera parte del siglo xx a una escuela primaria para todos que sólo cristalizó hasta 1980. La presión social y política siempre ha estado en lograr establecer, simplemente, los servicios educativos más básicos. Incluso hoy en día se extienden por el territorio nacional escuelas multigrado o unitarias en las que un maestro atiende varios grupos, o las telesecundarias y la educación media superior a distancia en las que privan muchas limitaciones, funcionan con precariedad en la mayoría de los casos.

Esas condiciones llevan a que se estime que el argumento de que existen dos redes de escolaridad pública, señalado por Baudelot y Establet, simplemente no se aplica en situaciones donde la primera gran diferencia social radica en contar con acceso a una escuela posterior a la primaria y permanecer en ella, habría que recordar que sólo la mitad de quienes deben de terminar la educación básica efectivamente lo hacen (SEP, 2001a: 56-62). Lo que sí puede adelantarse es que en México existe una gran división entre quienes tienen acceso al bachillerato después de la secundaria y aquellos que no lo tienen, asunto de capital trascendencia para este trabajo en lo que atañe a la equidad del sistema educativo.

#### EL SISTEMA COMO ÁMBITO DE LUCHA ENTRE GRUPOS

Al tomar distancia de propuestas teóricas estimulantes, pero que están limitadas en su aplicación a contextos nacionales muy específicos y que poco o nada toman en cuenta los factores sociológicos contingentes de la racionalidad subjetiva de los actores, se puede pasar a considerar a quienes sí los incluyen. Dentro de la tradición weberiana, la perspectiva de Collins ubica a los actores en el centro de su actividad teórica, sin que se niegue la presencia de diversos intereses y orientaciones de grupo y de índole estructural (Collins, 1977b). Para este autor, la sociología de la educación requiere identificar los contenidos específicos de un sistema educativo en términos del tipo de actores que en él participan. Este autor critica las limitaciones del enfoque que pudiera llamarse del orden social, o funcionalismo, que ve a la escuela como la instancia que socializa a la gente joven para el orden existente. Collins considera que, en sus expresiones más generales, la explicación es tautológica, ya que dicha propuesta justifica cualquier estructura educativa existente, a *posteriori*, al no explicar por qué existe una estructura en particular y no alguna otra. De acuerdo con Collins, esta dificultad no puede ser salvada atribuyendo a la escuela una función de adiestramiento en ciertas habilidades técnicas, debido a que la

evidencia existente no corrobora este argumento. Para Collins no está nada claro que la escuela provea habilidades y especialidades técnicas.

Esta línea de razonamiento lo lleva a plantear la importancia de revisar los enfoques que enfatizan la estratificación social y el factor de dominio en la educación. A pesar de conceder que la pista de los neomarxistas es la adecuada, arguye que el estructuralismo marxista incurre en los mismos tipos de problemas que el funcionalismo, al ignorar la información empírica sobre las condiciones que subyacen en un tipo de educación más que en otro, lo que imposibilita la comparación histórica entre ellos. Considera que Bowles y Gintis (1981) se aproximan correctamente al problema de la comprensión de la singularidad de la escuela estadounidense, pero juzga como una limitación muy seria la atribución causal única a la dominación de clase como determinante del papel de la escuela. La clave la deduce de la teoría y la metodología weberianas que reconocen el peso multicausal de los intereses económicos, de los recursos organizativos de las burocracias públicas o privadas y de los recursos culturales (Weber, 1972: 39-101). Estos factores inciden como causas diversas que originan la especificidad particular, en este caso en una estructura educativa concreta. De esta manera, Collins prefiere asumir que el conflicto social tiene un origen multicausal y retoma la diferencia weberiana de estatus, clase y partido. La educación aparece como el resultado de una lucha multidimensional entre grupos por la dominación política, por las ventajas económicas y por el prestigio social. Esta complicada lucha múltiple se integra a las demandas de educación por parte de diversos grupos e intereses. Ese contexto involucra contenidos educativos muy diferentes, así como diversos tipos de entrenamiento práctico, a la vez que los grupos acceden o se consolidan en el ámbito educativo poniendo en marcha una variedad de métodos de control impersonales.

Para Collins las unidades básicas de la sociedad son los grupos de estatus, ya que sus miembros comparten una cultura que se manifiesta por estilos lingüísticos, gustos, opiniones y un sentimiento de igualdad de nivel. Subje-

tivamente se sienten diferentes de los demás, en términos de "decencia", "gusto", "honor" y "respetabilidad". La lucha entre los diferentes grupos de estatus se lleva a cabo, primordialmente entre organizaciones, y la escuela debe de situarse contra este telón de fondo. La actividad principal de la escuela es para este autor la enseñanza de culturas de estatus particulares, tanto en el salón como fuera de él. En este sentido, cualquier fracaso de las escuelas en la enseñanza de conocimiento técnico, no es intrínsecamente importante. Para Collins el que una escuela le otorgue un énfasis muy grande a la formación académica debe ser considerado como el contenido particular de un tipo de cultura de estatus. En ese caso, la propuesta en cuestión denotaría que un grupo con el poder suficiente establece cierto tipo de desempeños académicos, ya sea porque estime en sí misma esta actividad, o por sus repercusiones sociales.

Desde esta perspectiva, el acceso al control, de los procesos directamente relevantes para el funcionamiento educativo aparece como un recurso para la lucha entre grupos de estatus en el seno de una sociedad. Es aquí en donde el enfoque de Collins resulta insuficiente. Por una parte, da cuenta efectiva de la falta de continuidad entre los contenidos de la educación y las necesidades de la producción. Sin embargo, al otorgarle una gran importancia al control de la escuela como parte de la lucha más amplia entre grupos de estatus, pareciera que subordina la escuela a la dinámica del sistema de dominación. A pesar de que concibe la educación como resultado de efectos sociales multicausales, este enfoque presupone que la sociedad es relativamente homogénea y que la enseñanza guarda cierta consistencia general. Al mismo tiempo presupone que los contenidos de la educación mantienen una congruencia con la cultura del grupo de estatus en el poder. No contempla que la educación sea heterogénea en múltiples sentidos y que existan inconsistencias entre sistemas políticos y educativos, o entre tendencias nacionales y estatales, a menos que se incurra en una tautología y se presuponga que todos los rasgos de los sistemas educativos corresponden a resultados de luchas de grupos de estatus. Pareciera

que la educación fuese totalmente plástica a la imposición de los intereses del grupo dominante, incluso en sus contenidos. Resulta difícil de aceptar que todo rasgo educativo siempre corresponda sólo a una lucha política, con lo cual desplaza hacia afuera del sistema educativo la comprensión de los fenómenos de enseñanza y, aún más, los de aprendizaje. También se excluye que al interés por la dominación política le resulten indiferentes los contenidos educativos.

Desde una óptica semejante, pierde importancia teórica que los servicios educativos tengan una calidad promedio baja o indeterminada, o que en algunos otros ámbitos escolares públicos prevalezca una calidad muy superior al promedio. Debido a que en la visión de este trabajo se privilegia lo educativo, estas cuestiones no pueden ser relegadas. Se rescata, no obstante, que la educación aparezca como parte de una lucha multidimensional entre grupos de estatus, en este caso por la dominación política, y se toma nota de que la valoración de criterios y estándares académicos es parte de una cultura en particular. También cabe advertir que pueden existir discontinuidades entre el peso de los intereses políticos en la administración del sistema educativo y los procesos de enseñanza y de aprendizaje en el aula. Por lo tanto se advierte, para el presente trabajo, la posibilidad de que los grupos en control de la conducción educativa puedan ser indiferentes a la calidad académica.

#### LA SOCIOLOGÍA POSESTRUCTURALISTA Y POSMODERNISTA

A pesar de las referencias al trabajo de Weber en el enfoque de Collins, la preocupación por el sujeto no habría de encontrar cabida plena en su obra. Sí lo hallaría en la contribución de otras tendencias. En efecto, desde los años sesenta, una nueva sociología se abrió paso hasta el interior de la caja negra de la educación, como de otras instituciones, preocupada por indagar acerca de los factores contingentes relativos a los actores, en el funcionamiento de los sistemas educativos. Estas consideraciones fueron imposibles de explorar sin aludir a la importancia de los

sujetos como tales, de sus representaciones y referencias de identidad, así como a prácticas que se obtienen en ámbitos que son reconocidos como específicos. La etnometodología y el interaccionismo simbólico se abrieron paso entre los años sesenta y setenta hasta el centro del *establishment* sociológico norteamericano, tras salvar feroces críticas en un principio, sólo para perder, en los años ochenta, el ímpetu creativo de su fase inicial (Alexander, 1988: 290). Por ello, a pesar de las esperanzas de muchos, las posibilidades de combinar el objetivismo del empirismo abstracto con el subjetivismo de la nueva sociología resultan contradictorias e insostenibles (Archer, 1981: 287-289).

No obstante, muchas de las preguntas que el regreso del actor había puesto sobre la mesa a mediados del siglo xx, se volvieron a formular, pero se trataba de nuevos debates que guardaban cierta continuidad con lo discutido previamente, pero de manera muy novedosa, de ahí el prefijo pos- en posestructuralismo y posmodernismo. En la sociología de la educación, las críticas a la disyuntiva entre el estructuralismo marxista y el funcionalismo en sus diferentes formas desemboca en las críticas posestructuralista y posmoderna (Carson, 1995). El posestructuralismo es parte de un movimiento que mantiene que debido a que la subjetividad es inestable, cualquier enfoque que depende en la subjetividad como elemento básico (por ejemplo, los discursos sobre las convenciones y acuerdos sociales, distribuciones de poder y estructuras) es inherentemente inestable y potencialmente ilusorio. Esta posición lleva a negar los nexos entre los procesos observados y la estructura social, además rechaza las estructuras objetivas.

En contraste, el posmodernismo no es ni un movimiento intelectual ni una filosofía, es una condición de la sociedad de la que se afirma que caracteriza la época posindustrial y pospositivista, de la que las instituciones sociales forman parte (Hargreaves, 1994). El posmodernismo originado en el estructuralismo francés y su apuesta por el cambio lingüístico de la filosofía lleva a una visión del mundo donde los individuos son interpelados por múltiples voces que crean una cacofonía y una incapacidad de comprender la realidad completamente. Se abandona el descubrimiento

de las verdades últimas como imposible y errado (Tierney, 1999: 38). Tal y como lo señala Habermas, ya la Escuela de Fráncfort con Horkheimer había interpretado el malestar cada día más agudo que se registra en la cultura como una rebelión de la naturaleza subjetiva contra la cosificación y lo cita señalando: "Cuanto más alto se proclama y se reconoce la idea de la racionalidad, tanto más crece en el ánimo de los hombres el resentimiento consciente o inconsciente contra la civilización y su instancia en el individuo, el yo" (Habermas, 2002: 469-470).

Dicho procedimiento posmoderno de deconstrucción de los conocimientos que operan en contextos determinados depende muy fuertemente de las teorías de Foucault sobre el poder, en las que se abreva para cuestionar los sistemas de conocimiento, argumentando que éstos operan dentro de ámbitos localizados y específicos de los que dependen para codificar las prácticas sociales. Pero como lo ha señalado Habermas (1998), en Foucault hay un anacronismo en la medida en que se requieren los mismos recursos lingüísticos de la razón para argumentar en contra de la misma tradición racional, que constituye la pieza central de la modernidad, que se dice dejar atrás. Resulta por lo menos dudoso que se exponga la negación de la racionalidad que proviene de la Ilustración, o la modernidad como ellos mismos la denominan, mediante conceptos y recursos expresivos propios de esa tradición, sin asimilarlos e incurrir, en consecuencia, en lo mismo que se denuncia.

En la antropología posmoderna existe una investigación sobre educación, realizada con base en un trabajo de campo hecho en Michoacán, México, en los años ochenta, por Bradley Levinson (1993). En ese estudio, el problema central fue representar la manera en que el sujeto socialmente significativo en el ámbito de la escuela era visto como un individuo en ese contexto. Debido a que la finalidad de la mayor parte del trabajo antropológico es efectuar conexiones interpretativas que permitan situar al individuo en un proceso social más amplio y explicar el caso individual, Levinson se preocupó por entender cómo las "subjetividades" son producidas por los discursos sociales. El problema para investigar en esta óptica posmoderna se

convierte en ¿cómo intervengo en la construcción de conocimientos que se dan en la escuela que estudio y cómo participo en la construcción de conocimiento sobre la escuela? Esos conocimientos son los que usan cotidianamente los profesores sobre el estudiante identificándolo, por ejemplo, como inquieto, rebelde, hiperactivo, impulsivo, estudioso, disciplinado, distraído o irresponsable. Todos estos adjetivos son categorías locales disponibles para los maestros y padres de familia. Por ello el investigador tiene que desarmar estos discursos sociales para entender las luchas que se libran en la escuela sobre diversos significados: buen alumno, mal alumno, una clase buena, o una clase aburrida, una calificación justa o una injusta.

Al mismo tiempo, el investigador se relaciona individualmente con otros individuos, alumnos de la escuela secundaria, cada uno de los cuales es objeto de una pesquisa que indaga sobre su trayectoria escolar y familiar. De esta manera, su análisis transcurre entre la deconstrucción de los discursos sociales que identifican a los individuos y la explicación individual de cada trayectoria social y escolar. Finalmente, el análisis de Levinson ve a los estudiantes como si fuesen trabajadores de una economía simbólica que requiere que produzcan bajo una guía y una supervisión estrictas. Frente a esa construcción del estudiante como trabajador en una economía simbólica, Levinson identifica una resistencia a esa identidad, por parte de los estudiantes, en la que intervienen las identidades relativas a edad, clase, raza y género. En ese contexto, los estudiantes son vistos, analíticamente, como sujetos que generan significados culturales, a la vez que son objeto de procesos que producen y reproducen opresión de clase, de raza y de género (Levinson, 1993: XXV-XXIX). Para Levinson, los estudiantes se ubican en la encrucijada entre la escuela y la sociedad, entre la escolaridad y la cultura: “el análisis etnográfico puede aproximarse, más cercanamente a la dinámica de contingencia, contradicción y multiplicidad, a través de las cuales las relaciones de poder, mutuamente permeables entre la escuela y la sociedad constituyen las vidas de los estudiantes”.

Respecto a las precisiones aportadas por Levinson sobre su atención en los estudiantes como individuos, es necesario afirmar, de nuevo, que en el enfoque del presente trabajo el interés principal se encamina primero a la explicación de ciertos funcionamientos del sistema de EMS relativos a la retención escolar y al desarrollo de habilidades y, sólo en la medida en que éste es esclarecido, el análisis se dirige a la comprensión de las acciones de los sujetos individuales en estos sentidos. Sin embargo, se recupera la importancia de las construcciones sociales que se usan y están disponibles en el ámbito de las escuelas y del aula, así como de los elementos de poder a los que se encuentran asociadas. En consecuencia, conviene, a la luz de un trabajo como el de Levinson, distinguir, de una buena vez, entre diferentes tipos de análisis en atención al foco de interés, ya sean los individuos, o el sistema. Tal como señala Coleman, para este último caso, no importa que el sistema sea tan grande como una sociedad, o tan pequeño como un grupo de estudiantes o amigos, lo esencial es que el foco explicativo radique en el sistema como unidad, no en los individuos, o en otros componentes que lo conforman (Coleman, 1990: 2).

El programa posmodernista aparece así llevado por su propia lógica a relativizar de forma extrema cualquier apreciación sociológica. Lo anterior limita el alcance de todo trabajo, más aún si, como pretende este estudio, se busca una visión general de la conducción del sistema de EMS y de las posibilidades de modificarlo. Resta, sin embargo, como aporte claro del posmodernismo la apuesta por señalar el carácter plural y diverso de los ámbitos sociales actuales, con lo que es menester recoger, en el curso de las investigaciones, las expresiones que los participantes llevan a cabo sobre sus propias situaciones. También es preciso enfatizar, al mismo tiempo, las limitaciones del conocimiento producido por la investigación, habida cuenta del carácter plural de la realidad social y de las múltiples maneras en que un investigador puede procesar, en un ámbito determinado, esa diversidad y complejidad de voces e identidades. Los resultados y las propuestas de las investigaciones demandan ser incor-

poradas a las formas de entendimiento que se obtienen en los contextos estudiados.

#### LOS RETOS ANALÍTICOS

Tras un recorrido por diversas formulaciones teóricas sugerentes, se perfilan dificultades para emplearlos respecto a un ámbito educativo sumamente heterogéneo, complejamente integrado por niveles, en continua expansión, con una estructuración y con ciertos desempeños sistémicos persistentes; otros, recurrentes, y finalmente algunos, constantes. El carácter inadecuado de los enfoques aquí reseñados se realza aún más, ya que todos ellos presuponen diferentes tipos de escuelas, pero cada tipo es razonablemente homogéneo en el ámbito de toda una sociedad. Bajo esos supuestos, se define a las escuelas en términos de ciertas características y funciones. Al pretender utilizar esos enfoques y contrastarlos con la evidencia mexicana puede resaltar que las funciones lógicas que deben de desempeñar las escuelas, tal y como se encuentran expresadas en los planes y programas de estudio, sólo se obtengan parcialmente, pero no en la generalidad de los planteles, de las materias y de los alumnos. Esta diversidad fácilmente da pie a que se apliquen dichos modelos a parcialidades o a un promedio abstracto que esconda una dispersión inmensa de casos individuales. Los errores en que se incurre como consecuencia de una aplicación de esa naturaleza llevan a dejar fuera de foco casos que deben de considerarse.

Se está ante el reto de darle cabida a la enorme variedad de situaciones específicas, con un enfoque consistente, de índole general, que cubra los casos prevalecientes en México, por diversos que sean. Al mismo tiempo, también es menester darle ingreso a la posibilidad de que existan, a pesar de la heterogeneidad, patrones persistentes y contundentes, como pudieran ser la falta de énfasis en el desarrollo de las habilidades de lecto-escritura, o la baja eficiencia terminal de la educación media.

Por todo ello, se está muy lejos de aceptar que no existe sistema alguno. Es necesario poder reconocer el proceso

histórico de estructuración del sistema de EMS y su relación con las luchas políticas. Al mismo tiempo, también es apremiante identificar los principios sobre los que descansa su funcionamiento actual, incluida la manera en que se imparten las formaciones y los modos de interacción no prescritos institucionalmente que se construyen "desde abajo" entre los profesores y sus alumnos. Debido a la heterogeneidad existente en México se sabe que esos modos de funcionamiento no pueden reducirse a la categoría de alternativas funcionales entre las formas de dominación y las de capacitación de la fuerza de trabajo. En efecto, se tiene el conocimiento de que las escuelas mexicanas no cumplen con mínimos para trabajar ni en infraestructura ni en condiciones o procedimientos educativos. Más complicado aún es lograr que tales escuelas cumplan una función compleja respecto a una cultura de dominación o de índole productiva, en términos de adquisición de habilidades y conocimientos.

Queda claro que la conducción del sistema mexicano está cruzada por opciones, limitaciones y costos, en todos los niveles y para la totalidad de actores e instituciones. Una manera razonable de darle cabida a factores tan diversos es distinguiendo justamente entre niveles, ya que lo válido para el sistema en general, está mediado por los factores regionales e institucionales, tales como grupos de estatus, gremios o las formas estatales de estructuración del sistema. De igual manera, entre lo regional o institucional y lo local se ubican los factores relativos a las formas contingentes de integración de los actores a los sistemas, lo cual es preciso considerar para comprender lo que acontece en el aula, por ejemplo. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta la manera en que esos niveles se relacionan unos con otros.

De este modo, se llega a un plano en el que se encuentran dispuestos los diversos asuntos que deberán ser abordados. Se busca un mecanismo heurístico que permita comprender, a partir del papel del Estado posrevolucionario en la educación, el crecimiento acelerado de la matrícula y la recurrencia de ciertos patrones, como la baja eficiencia terminal y el bajo aprovechamiento en el desarrollo

de habilidades verbales y matemáticas. Tal modelo requiere tomar en consideración la diversidad de condiciones en las cuales opera la EMS, a fin de que las abarque al formular diversas medidas que puedan resultar eficaces para corregir y superar los patrones problemáticos recurrentes.



## CAPÍTULO II

### LA ANOMIA Y LA EDUCACIÓN

#### EL CONCEPTO ANOMIA

Tras la revisión efectuada en el capítulo anterior, corresponde al presente llevar a cabo un examen de un enfoque clásico, cuyo alcance teórico sigue teniendo vigencia para el tratamiento de un gran problema contemporáneo en México: la inercia que mantiene a la educación, desde los años setenta, con bajas tasas de eficiencia terminal y con bajos niveles de aprovechamiento respecto a la adquisición de habilidades y conocimientos relevantes para el mundo moderno. Esta inercia representa un fracaso sistemático y repetido en materia de conducción pública de lo educativo. Se requiere, por lo tanto, un enfoque sociológico que permita identificar las causas de la inercia. En segundo lugar, se precisa también que dicho diagnóstico ofrezca referentes para su posible corrección mediante propuestas de intervención que permitan modificar la inercia en sus manifestaciones más indeseables. Dicho sea en otras palabras, se requiere una perspectiva, teóricamente sólida, que proporcione una explicación para un fracaso social sistemático y que, al mismo tiempo, otorgue una propuesta razonable para remontar ese fracaso.

Pudiera parecer extraño que para profundizar en la comprensión de la naturaleza sociológica y moral de la escuela se indague en los estudios sobre un tema tan sombrío como el suicidio. Se trata, no obstante, de contar con un mecanismo heurístico que dé cuenta de la probabilidad de que ocurra o no una acción de índole positiva o negativa en un grupo determinado. De manera específica este com-

promiso lleva a buscar en el enfoque de *El suicidio* este mecanismo, al ser dicho trabajo una obra en la que se enfatiza la importancia del grado de integración que prevalece en ciertos grupos para explicar la ocurrencia de ciertos actos negativos. En efecto, Durkheim descubrió que la pertenencia a grupos sociales fuertemente integrados aminora la probabilidad de una acción individual de índole negativa como el suicidio. Por el contrario, también descubrió que al ser más tenues los lazos que unen a la persona al grupo, menos dependerá de dichos lazos y con mayor fuerza se remitirá a sí mismo, guiándose de manera preferente o única por las normas de conducta directamente relacionadas con sus intereses personales y particulares. Este descubrimiento de Durkheim ofrece una perspectiva explicativa importante, al insistir en la integración del individuo al grupo como rasgo sociológico relevante para la explicación de las acciones claramente negativas de un tipo de individuo. ¿Qué mejor manera, pues, de contemplar los vínculos más importantes para la sociedad, que ahí donde se corta con ella, de la manera más absoluta y más costosa para quien lo hace, interrumpiendo, voluntariamente, el pulso de la propia vida?

En esta lógica, y una vez comprobada la hipótesis central de este trabajo, alusiva a la ocurrencia de una formación precaria en el bachillerato mexicano debida a la subordinación, tajantemente anómica, de la conducción de la educación a las reglas del sistema político, se busca reconstruir la visión que se tiene actualmente de la escuela. En especial, se pretende repensar la educación media superior. En esa nueva perspectiva se recupera el papel que cumple, en ese empeño, un fondo común de valores y fines educativos, al que se adhieran todos los profesores, alumnos y autoridades. Parte fundamental de ese fondo lo constituye la búsqueda sistemática de acuerdos mínimos entre profesores, bajo la égida de las autoridades de cada plantel. Al obrar así se abren las puertas a una práctica académica, nutrida por el diálogo sistemático de los docentes sobre su propia experiencia escolar. Mediante la inclusión de una óptica semejante se impulsa un modelo educativo que incorpore los valores y fines formativos modernos que le dan utili-

dad y, por ende, sentido personal y social a la EMS. Esa escuela requiere estar profundamente comprometida con el entendimiento de lo social, con el conocimiento científico de la realidad y con la colaboración entre profesores y alumnos. Esos rasgos son, todos ellos, propios de la sociedad democrática moderna.

#### ANTECEDENTES: *DE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO SOCIAL*

La obra a la que se acude para llevar a cabo esa aproximación es *El suicidio* (Durkheim, 1971). En ella, tanto la anomia como la representación colectiva poseen un sentido divergente al que habían adquirido en el contexto de la obra *De la división del trabajo social* (Durkheim, 1973). Esta distinción entre ambas obras se apoya en el análisis de Parsons emprendido en *La estructura de la acción social* (Parsons, 1968a y 1968b). Parsons elucida en ese gran trabajo canónico la manera en que se realizó la conceptualización de un sistema teórico sobre la acción social, mediante el análisis de la obra de los clásicos de la sociología: Durkheim, Weber, Marshall y Pareto. Respecto a Durkheim, emprende un seguimiento del sentido que adquieren los conceptos de anomia y de representación colectiva, primero en *De la división del trabajo social* y luego en *El suicidio*. En *De la división del trabajo social*, a lo largo de ocho capítulos del libro primero, Durkheim había discutido que en una sociedad diferenciada o moderna existe un número enorme de relaciones de intercambio, que la distingue de lo que sucede en una sociedad indiferenciada. Al elemento distinguible lo llamó "solidaridad orgánica", la cual no es igual al otro elemento que da cuenta de la cohesión y la solidaridad en una sociedad indiferenciada, al que nombró "conciencia colectiva" (Durkheim, 1973). La distinción entre ambas se había vinculado estrechamente con la dicotomía entre derecho represivo y derecho restitutivo y entre los dos tipos de sociedad.

Durkheim había querido mantener separados el sistema de reglamentación que apoya y sostiene a los contratos entre individuos en la sociedad diferenciada, de los valo-

res éticos de una sociedad indiferenciada, cuya fuerza se manifiesta en el derecho represivo. Parsons correctamente considera que esa separación fue causa de problemas muy importantes, a los que posteriormente les da una solución satisfactoria en *El suicidio* (Parsons, 1968a: 318-342).

Sin embargo la crítica al argumento utilitarista de Spencer constituía un avance fundamental para fincar las bases de un pensamiento teórico sobre lo social. Esta crítica se puede entender mejor si se distingue de la contribución aportada por Hobbes. El gran teórico inglés había pensado en el soberano como una entidad totalmente fuera del sistema, que mantenía el orden mediante la amenaza de sanciones. Durkheim, sin menospreciar el papel del Estado, tampoco se inclinó por el dualismo radical de este último *versus* el nexo de intereses individuales que caracterizó a la tradición utilitarista. Durkheim cuestiona el argumento utilitarista de Spencer relativo al significado sociológico de la noción de contrato, apuntando que existe empíricamente un elemento no contractual en el contrato, a saber, el sistema de reglas y normas que permite que se confíe en los contratos y que éstos cobren vigencia. Durkheim visualizó que el vasto complejo de acciones que persiguen intereses individuales se da dentro de la estructura de un cuerpo de reglas, con independencia de las motivaciones inmediatas e individuales de las partes contractuantes. Esta estructura de reglas constituye el elemento que permite evitar la guerra de todos contra todos. De esta forma se niega el argumento utilitarista que concibe a la sociedad en términos de individuos vinculados unos a otros mediante contratos que expresan sus intereses.

Durkheim nunca habría de alterar su posición en este punto, ni tampoco de abandonar la perspectiva empírica anteriormente mencionada. Sin embargo, cuando incluyó dentro del sistema de reglamentación tanto a las leyes y estatutos, como a las costumbres, se crean ciertos problemas y ambigüedades acerca de los factores que hacen que esta reglamentación sea obligatoria, con lo cual se plantea muy claramente la cuestión siguiente: ¿cuál es el elemento de obligatoriedad en la reglamentación de una sociedad diferenciada, es decir, moderna?

LA ANOMIA EN *EL SUICIDIO*

En esta obra Durkheim plantea que las representaciones colectivas resultan aplicables a cualquier sociedad (Parsons, 1968a: 318-321). Esta postura la desarrolla al ocuparse de analizar las causas del suicidio mediante el examen de las variaciones en las tasas de ese fenómeno. Para ello revisa de manera crítica las explicaciones existentes, las cuales según Durkheim enfatizan dos tipos diferentes de factores. Por una parte se encuentran aquellas teorías que veían el suicidio como un acto racional, orientado por ciertos motivos como pueden ser los reveses económicos, las decepciones sentimentales u otros. Durkheim demuestra que las proporciones de casos atribuidos a cada una de esas supuestas causas específicas se mantienen constantes por medio de variaciones considerables en las tasas de suicidios, por lo que juzga que como el problema por explicar es justamente el de las fluctuaciones en las tasas de suicidios, en consecuencia el valor explicativo de los motivos de índole individual como causa es nulo.

Cabría insistir en que el autor se interesa por la explicación de las tasas de suicidios, y no de los suicidios como casos individuales, razón por la cual el problema de Durkheim no radica en comprender la incidencia del suicidio, es decir, los factores que explican por qué una persona en particular lo comete, lo que interesa es más bien responder por qué en ciertos estados sociales, hallarse casado, soltero o viudo, por ejemplo, un comportamiento como el suicidio es más o menos común. En este sentido, el alcoholismo y los estados psicopatológicos tienen probablemente algún peso en la incidencia individual del suicidio, pero no contribuyen a esclarecer el fenómeno general. Éste se manifiesta en las tasas anuales y regionales de suicidio, de tal forma "que para cada grupo social existe una tendencia específica al suicidio que no explica ni la constitución orgánico-psíquica de los individuos, ni la naturaleza del medio físico. Por eliminación resulta que debe depender necesariamente de causas sociales y constituir por sí misma un fenómeno colectivo" (Durkheim, 1971: 107).

Esta conclusión negativa lleva al autor a dejar de lado al individuo como tal, así como sus móviles y sus ideas. Convoca la atención hacia "los estados de los diferentes medios sociales (confesiones religiosas, familia, grupos profesionales, etcétera) en función de las cuales varía el suicidio" (Durkheim, 1971: 113). Durkheim no considera que el suicidio sea, en cuanto fenómeno social, una tendencia simple, incapaz de descomponerse, sino más bien una pluralidad de tendencias diferentes que conviene estudiar por separado. En esta vena distingue distintos factores, o corrientes suicidógenas (Parsons, 1968a: 327, 413).

Al emprender el análisis del factor egoísta, Durkheim revisa las tasas de suicidio, de los países europeos, a la luz de la afiliación religiosa, del sexo, de la ocupación y del estatus familiar de los suicidas. A partir del examen de cada una de estas categorías induce las diferentes características del factor egoísta. Así, al evaluar la relación entre el suicidio y el estatus familiar encuentra que, en general, los casados tienen tasas más bajas de suicidio que los solteros, los viudos o los divorciados. El elemento que resulta decisivo es el tipo de vínculos que existen en el grupo familiar. De manera específica, Durkheim enuncia que el suicidio varía en razón inversa al grado de integración de la sociedad doméstica. A mayor integración, menor suicidio y a menor integración y mayor egoísmo, más suicidio. Lo mismo aplica para el grado de integración política, o de integración religiosa (Durkheim, 1971: 164). Para Durkheim esto no "es como consecuencia de caracteres particulares" de cada una de las sociedades política, religiosa o familiar, sino ocurre en virtud de una causa común, que depende de que todos ellos sean o no grupos sociales, fuertemente integrados. En sentido inverso, "cuanto más debilitados estén los grupos a que pertenece el individuo, menos dependerá de ellos y, por consecuencia, más exclusivamente se remitirá a sí mismo para no reconocer otras reglas de conducta que las fundadas en sus intereses privados", por lo que mayor será la propensión al suicidio (Durkheim, 1971: 164).

Con esta argumentación da el nombre de egoísta al tipo particular de suicidio que resulta de una individuación desmesurada que implica negar el ascendente de normas

de conducta que no se deriven de la moral propia e individual. Esto se manifiesta en las mayores tasas de suicidio entre solteros, viudos y divorciados. Desde esa perspectiva, las tasas bajas de suicidio entre los casados se explicarían por su integración a un grupo familiar y su aceptación de normas y obligaciones de índole grupal. Por su parte, la explicación sociológica de las tasas altas de suicidio en términos de una falta de integración sería de índole negativa, así como en términos estadísticos se prueba una hipótesis nula. De esta forma, en tanto el individuo se encuentre libre del control del grupo, se da el egoísmo y "el vínculo que liga al hombre a la vida se afloja [debido a que] el vínculo que lo une a la sociedad se ha distendido también" (Durkheim, 1971: 171).

En el análisis del tipo de suicidio egoísta, se devela primero que no son las características particulares del tipo de grupo social al que pertenecen los individuos (nivel socioeconómico, religión o educación), las que resultan relevantes como antecedentes causales de ciertos tipos de acción. Es el grado de integración que prevalece en dichos grupos lo que resulta significativo, ya que la pertenencia a grupos sociales fuertemente integrados aminora la probabilidad de una acción individual de índole negativa. Por el contrario, al ser más tenues los lazos que unen a la persona al grupo, menos dependerá de dichos lazos y con mayor fuerza se remitirá a sí mismo, guiándose de manera preferente o única a las normas de conducta directamente relacionadas con sus intereses personales y particulares. Tal descubrimiento de Durkheim ofrece una perspectiva explicativa importante, al insistir en la integración del individuo al grupo como rasgo sociológico relevante para la explicación de las acciones de un individuo.

Así, las acciones de los individuos deben de ser referidas a los grupos a los que pertenecen, poniendo especial énfasis en la fuerza o debilidad del lazo que une al individuo con el grupo. De esta forma, el elemento de obligatoriedad de una norma Durkheim lo hace derivar del grado y tipo de integración de un individuo a un grupo en el que se obtiene esa norma.

Pero Durkheim abarca con su sistema de reglas tanto el cuerpo jurídico de leyes formales como las prácticas informales de comercio o las costumbres. Al incluir estas reglas y normas Durkheim evita la rigidez dicotómica del dualismo Estado-individuos, presente en el individualismo. El sistema de reglas no se puede derivar de los intereses inmediatos de las partes en las relaciones contractuales, sino que son anteriores e independientes de dichas relaciones contractuales. Al así hacerlo, Durkheim considera que el individuo está ubicado en una doble relación con el grupo. Por una parte, el vasto complejo de acciones que conforma el vínculo contractual e institucional entre un individuo y otro alude a una estructura de reglas que le dan sustento y que es independiente de las motivaciones inmediatas e individuales de las personas. Estas reglas que le dan sustento son de naturaleza obligatoria en la medida en que son leyes formales que constituyen parte del Estado, empero, al incluir costumbres y reglas informales sólo son obligatorias en tanto que el individuo está integrado al grupo que las valida. Esta validación demanda que el individuo haya interiorizado esas normas y las haya hecho suyas. De esta forma la interiorización de las normas que sustentan la interacción entre los miembros de un grupo es el segundo hilo de la relación que une al individuo con el grupo, con lo cual se refuerza el primer hilo de la integración.

*El análisis de la acción con base en la integración del individuo a una estructura normativa*

Tras darse por desmenuzada la doble vinculación entre el individuo y el grupo, resta preguntarse cómo sobrelleva esa carga de interiorización e integración la relación entre el individuo y el grupo. Al discutirse en *El suicidio* las tasas de éste, en relación con la afiliación religiosa, se esboza con claridad una explicación sociológica. El dato que aparece con una nitidez considerable es que, con independencia de su condición de mayoría o minoría y en diversos contextos nacionales o regionales, las tasas de suicidio para los protestantes son notable y consistentemente mayores

que para los católicos. La diferencia entre católicos y protestantes, respecto al suicidio, la explica Durkheim en que unos y otros se encuentran relacionados a grupos religiosos organizados con distintos sistemas de valores. Pero no es que el sistema de valores y creencias del protestante lo incite a tomar su vida. Por el contrario, tanto para los protestantes como para los católicos el suicidio es un pecado mortal. El católico está sujeto a una autoridad del grupo de la que está exento el protestante. Pero no se trata, para el protestante, de una libertad opcional que el católico no tenga, sino de una libertad obligatoria. El protestante asume la libertad religiosa individual como una responsabilidad propia, debido a que la libertad y la responsabilidad son valores éticos comunes a los protestantes. Justamente, la naturaleza positiva de la explicación sociológica de las tasas altas de suicidio entre los protestantes yace en ubicarlas como consecuencia de este sesgo ético que caracteriza a los miembros de esa afiliación religiosa. Al llevar una carga muy pesada de responsabilidad religiosa sobre los hombros, esta ética crea tensiones, que en una proporción relativamente alta de casos, respecto de quienes no la llevan, resulta en el suicidio. Tal y como lo señala Parsons, quizá Durkheim no esclarece lo suficiente los mecanismos efectivos y reales mediante los cuales se producen los suicidios individuales, pero ha establecido el hecho de la relación entre suicidio y protestantismo más allá de toda duda (Parsons, 1968a: 303). A la luz de esta precisión es relevante reconocer de nuevo, como se hizo al inicio de este capítulo, que el interés en este trabajo radica en explicar el funcionamiento de los grupos sociales y no de la incidencia de un patrón grupal en tal o cual individuo, como sería el caso en un análisis de las acciones individuales de actores específicos.

Conceptualmente, el egoísmo aparece como una valoración muy importante de la independencia y la responsabilidad individuales. Durkheim proclama que el principal sentimiento moral compartido de nuestra sociedad es precisamente esta valoración ética de la personalidad individual. Éste sería el fenómeno más general de que la versión protestante de la libertad y la responsabilidad religiosa

es un caso especial. Aquí ve Parsons que Durkheim resuelve el problema del elemento no contractual del contrato en el nivel empírico. Los fundamentos del sistema de reglas normativas que gobiernan el contrato y el intercambio entre las personas es, en ciertos aspectos, por lo menos, una expresión de la valoración de la personalidad individual (Parsons, 1968a: 333).

Así, para Durkheim la valoración de la responsabilidad individual es el producto de un cierto sistema de creencias y sentimientos. Contrariamente a lo que sucede en *De la división del trabajo social*, aquí, en *El suicidio*, la libertad, que constituye un requisito de la sociedad contractual, se ve relacionada de manera positiva con una representación colectiva que exalta la personalidad individual. En este punto conviene reparar en que el énfasis que pone Durkheim en los valores morales no implica que dicho autor considere que el antecedente de todo tipo de acción es siempre el elemento moral, ya que de hecho Durkheim reconoce, respecto al suicidio, dos razones muy diferentes por las cuales la moral individual llega a no reconocer otras reglas de conducta, que las que se derivan de sus intereses individuales. Puede haber falta de integración a un grupo debido a una interacción débil o nula, como es el caso de los divorciados, viudos y solteros. Pero también se puede deber a poderosas razones morales, como la ética de la responsabilidad individual protestante. De esta manera, se reconoce que la fortaleza o debilidad del vínculo que une a una persona a un grupo quizás se deba a motivos muy diversos. Un mismo grado de integración a un grupo, débil o fuerte tiene que ver con razones de interacción, o con razones de una moral que valora la independencia de criterio. Así, la interacción dentro de un grupo y la moral estarían en un mismo plano como diferentes causas posibles de un mismo tipo de comportamiento.

En esa misma lógica durkheimiana, en el tipo de suicidio altruista la vinculación de la persona al grupo es tan fuerte, que el individuo coloca en segundo lugar los intereses que le atañen directamente como tal, frente a las obligaciones impuestas por el grupo, incluso, y sobre todo en lo que concierne a la conservación de su propia vida. El

argumento parte de la observación que hace Durkheim del suicidio en la sociedad militar. Nota que en los países en que la tasa general de suicidios es alta, en el ejército es relativamente baja y, viceversa, lo que confirma la opinión de que la tasa del ejército se debe a causas distintas de las que aplican para la población en general.

De acuerdo con Parsons, el elemento altruista del suicidio está "esencialmente en el mismo plano teórico que la solidaridad mecánica. Es una manifestación de la representación colectiva en el sentido de presión de grupo a expensas de las pretensiones de la individualidad" (Parsons, 1968a: 330). Pero en este caso, se trata de un grupo altamente diferenciado, y no uno en el que una fuerte disciplina subordina al individuo a los intereses del grupo, hasta el grado de valorar poco la propia vida. Aquí de nuevo Durkheim ve en la solidaridad mecánica y en el altruismo dos modos diferentes de hacer prevalecer los valores del grupo en el comportamiento de sus miembros, aun cuando el costo de ello sea muy alto para la individualidad. Además, esta aceptación de que un mismo tipo de comportamiento puede ser resultado de causas diferentes e incluso opuestas fue señalado explícitamente por el propio Durkheim, al reconocer que fenómenos contrarios como son una individuación insuficiente y una excesiva producen los mismos resultados: "cuando un hombre está desligado de la sociedad se mata fácilmente; también se mata cuando está integrado demasiado fuertemente en ella" (Durkheim, 1971: 171)

La integración al grupo es un elemento de análisis (Parsons, 1968a: 34), es decir, un atributo de los fenómenos concretos que es relevante dentro de la estructura de un marco de referencia descriptivo. A su vez, un elemento de análisis o analítico debe diferenciarse de una explicación que es la razón por la cual un atributo tiene cierto valor. Así, son explicaciones el grado alto de integración debido a la disciplina militar, la ética de la responsabilidad individual debido a la creencia protestante. En este mismo plano de explicación estaría el ejercicio del control político tradicional sobre la política educativa y las instituciones en el caso mexicano. Esta precisión resulta indis-

pensable para ponderar el papel de anomia y su alcance para este trabajo, así como para plantear la necesidad de identificar la relación entre profesores o entre alumnos y profesores como un elemento de análisis para cualquier estudio sobre la situación mexicana o para cualquier propuesta de intervención.

En este trabajo se busca comprender la manera en que pueden ser entendidos cierto tipo de fenómenos educativos en general, como son el bajo aprovechamiento de los alumnos o la baja eficiencia terminal, en referencia a la manera en que las relaciones significativas desde el punto de vista educativo están sostenidas por reglas y valores que atañen al funcionamiento del sistema político y que resultan indiferentes a los fines y valores educativos modernos que aprecian la adquisición de conocimientos y habilidades que puedan ser valorados mediante instrumentos de evaluación que sean comparables internacionalmente.

### *La interiorización de lo social*

Para comprender la paradoja de una escuela pública indiferente a los fines y valores educativos modernos es preciso familiarizarse con la relación entre los individuos y lo social en la obra tardía de Durkheim y en particular revisar el suicidio anómico. Durkheim ubica ese tipo de suicidio al analizar una tercera causa de dicho fenómeno enfocándose en la manera en que la sociedad regula la actividad de los individuos. El tema de la regulación aparece en conexión al hecho de que no sólo aumentan las tasas de suicidio en épocas de crisis, depresión y pánico económico, sino también durante las épocas de bonanza continua y de aumentos considerables en los niveles de vida. Este descubrimiento de Durkheim permite rechazar la idea de que los aumentos en las tasas de suicidios se deban a la pobreza y a la escasez de recursos, generadas por las crisis económicas. La búsqueda de un orden de causalidad para los incrementos en los suicidios durante las depresiones y los auges llevó a Durkheim a debatir el tema de la regulación social de la actividad de los individuos.

Plantea que la apropiación o interiorización de los valores morales es parte indispensable del individuo y no únicamente una perspectiva desde la que actúa. El argumento parte de la noción de que las necesidades del hombre social no dependen del cuerpo, ya que no hay nada en la constitución psicológica del hombre que señale un límite a las inclinaciones por el bienestar, la comodidad o el lujo que pueden perseguir legítimamente los seres humanos. Es privativo de la actividad humana desplegarse sin término asignable y proponerse fines inalcanzables. Pero perseguir metas inaccesibles implica condenarse a un perpetuo estado de descontento, a pesar de los goces que la esperanza provoca en ciertos espíritus. Para evitar el malestar de la frustración es necesario que las pasiones del hombre, capaces como son de impulsarlo hacia el infinito, se vean contenidas y reguladas. Debido a que no hay nada en el individuo que pueda limitar estas pasiones es menester que una fuerza externa lo haga; este poder no puede ser sino moral.

Únicamente la sociedad, ya directamente y en su totalidad, ya por mediación de uno de sus órganos, está en condiciones de desempeñar ese papel moderador, porque ella es el único poder moral superior al individuo y cuya superioridad es aceptada por éste. Y en efecto, en cada momento de la historia existe en la conciencia moral de las sociedades, un sentimiento oscuro de lo que valen respectivamente los diferentes servicios sociales, de la remuneración relativa que se debe a cada uno de ellos y, por consiguiente, del grado de bienestar que conviene al término medio de los trabajadores de una profesión (Durkheim, 1971: 197-199).

Vale la pena advertir que el carácter oscuro de la valoración es, en sí mismo, útil, ya que el sentimiento de lo que valen las cosas debe conllevar cierta ambigüedad, de tal forma que quien vende y quien compra piense que sale ganando.

La importancia de ese sentimiento o criterio moral sobre la manera adecuada de realizar y de obtener retribución por su logro se puede observar cuando se considera qué pasa en su ausencia. De no aceptar este criterio o ra-

zón externa, el individuo puede verse librado a desear lo inalcanzable y frustrarse en el empeño. Así, una reglamentación precisa que fija la forma en que una persona accede a una condición social, "antaño, hacía del nacimiento el principio casi exclusivo de clasificación social; hoy no mantiene otra desigualdad nativa que la que resulta de la fortuna hereditaria y del mérito" (Durkheim, 1971: 200). Sin embargo, la existencia de tal reglamentación no puede ser útil excepto si aquellos sometidos a su disciplina la consideran justa. Es preciso que esa reglamentación, destinada a contener las pasiones humanas, sea obedecida por respeto y no por temor. El hombre obedece cuando reconoce la superioridad de la valoración social sobre la individual.

Es obvio, a la luz de esa acotación, que en la explicación construida por Durkheim, para dar cuenta de las diferentes tasas de suicidio anómico, se evidencia que la reglamentación a la que alude no es exclusivamente la jurídica y que los fines que se propone esa reglamentación moral son asequibles socialmente. Para este trabajo, al igual que para Durkheim, por reglamentación se entienden, como se vio más arriba, los sentimientos, las apreciaciones y juicios morales, las disposiciones legales y organizativas; en fin, todo un complejo de normas, sentimientos, principios, recursos, leyes, valores y fines que fijan criterios para la realización adecuada de actividades socialmente importantes y que también establecen principios para las formas o niveles de retribución respecto al desempeño o logro de una actividad.

La mezcla compleja de factores sociales y subjetivos, morales y jurídicos, de prestigio e incluso económicos que están involucrados en ese concepto de reglamentación puede evidenciarse en el siguiente extracto en el que Durkheim contempla el matrimonio como reglamentación:

¿Qué es el matrimonio? Una reglamentación de las relaciones de los sexos que se extiende no solamente a los instintos físicos que este comercio pone en juego, sino también a los sentimientos de toda índole que la civilización ha injertado poco a poco sobre la base de los apetitos materiales. Porque el amor es, entre nosotros, un hecho mucho más mental que orgánico. Lo que el hombre busca en la mujer no es simplemente la satisfac-

ción del deseo genésico. [Éste] se ha complicado progresivamente con deseos estéticos y morales, numerosos y variados, y hoy ya no es más que el elemento menor del proceso. [... El hombre] al contacto con estos elementos intelectuales, él mismo se ha liberado parcialmente del cuerpo [...] Las razones morales le despiertan tanto como las sollicitaciones físicas (Durkheim, 1971: 218).

Adicionalmente a la diversidad de tipos de elementos que se incluyen en el concepto durkheimiano de reglamentación en este sentido muy amplio, se puede apreciar, asimismo, un elemento teóricamente fundamental. Al hablar de sentimientos morales sobre el matrimonio, Durkheim está insistiendo en una actividad en la que se conjuntan elementos profundamente personales y subjetivos como son los impulsos genésicos. Pero por otro lado, Durkheim enfatiza que en el matrimonio, esos deseos están entremezclados con muchos otros de índole moral, estética u otras. Lo importante del matrimonio es que integra todos estos elementos en torno a ciertos sentimientos morales que lo regulan. En ese contexto reglamentado en un sentido amplio, las bases subjetivas y las normas morales se compaginan. Así, la aceptación del amor en el matrimonio reconoce la importancia de la validez de los gustos y de las aspiraciones individuales; también mediante el consentimiento del matrimonio cada individuo interioriza los valores sociales relativos a las obligaciones familiares, al mismo tiempo que encuentra satisfacción para sus deseos personales. De esta manera los individuos se integran a la sociedad suscribiendo sus valores y encuentran cauce legítimo para satisfacer sus aspiraciones individuales.

Este tipo de reglamentación conjuga el doble vínculo, como se llamó arriba, al conjunto de elementos de integración social y de interiorización normativa en la relación entre el individuo y el grupo. Esta reglamentación que posibilita incorporar de manera realista ambos vínculos en una misma relación constituye una muestra colectiva de este tipo de actividad. La reglamentación es una representación colectiva de formas prescritas de actividades socialmente importantes en la medida en que combine legítimamente aspectos de integración social y de interiorización normativa de dichas actividades. He ahí la impor-

tancia teórica de la representación colectiva y de la anomia como formas opuestas de funcionamiento social.

En *El suicidio* se establece que la representación colectiva es un elemento de orden irremplazable para fundamentar las relaciones contractuales entre los individuos sobre la base de un sistema de creencias y valores generales y compartidos. Pero, además, el análisis de Durkheim también establece que la relevancia del sistema de creencias y valores generales compartidos se extiende a la propia personalidad individual. El individuo, al interiorizar el sistema de creencias, complementa su personalidad, lo que permite el equilibrio al proveerlo con criterios externos para sopesar el logro personal. ¿Cómo se puede saber esto? ¿De qué manera se prueba que la interiorización de las creencias complementa la personalidad individual y la equilibra?

La respuesta yace en que el análisis de Durkheim prueba que en la conformación de la personalidad individual, la ausencia de un componente social normativo, externo al individuo pero que lo ha interiorizado, es la anomia, la cual es causante de una mayor incidencia de suicidios (Parsons, 1968a: 337-338). Lo social y lo individual, lo externo y lo contingente de índole subjetivo, no son en el Durkheim de *El suicidio* elementos opuestos y separados. Lo social es externo al individuo, pero no es enteramente externo, es preciso que exista una interiorización de lo externo. La interiorización hace que lo social exista en la mente de los individuos, y en algunos momentos dados, sólo en las mentes de los individuos. De ahí esa famosísima afirmación en *Las formas elementales de la vida religiosa* de que "la sociedad existe exclusivamente en la mente de los individuos" (Durkheim, 1979: 6). La concepción de anomia y de representación colectiva proveen una definición de la doble estructura que refuerza la integración a la sociedad y a sus sistemas de reglamentación y de creencias; a la vez, mediante la interiorización dicha normativa se extiende al individuo de tal manera que ya no es distinguible del individuo. Por ello, y debido al papel de los criterios sociales y morales en la conformación de la personalidad equilibrada de un individuo, queda también

claro que las distinciones analíticas entre lo individual y lo social no pueden ser paralelas a las que existen entre las entidades concretas individuo y sociedad.

En el argumento anterior apareció un elemento problemático y sumamente relevante que alude al término "la conformación de la personalidad equilibrada de un individuo". En efecto, Durkheim ha ubicado el equilibrio personal en una interiorización que ha aceptado subjetivamente la autoridad moral de un cuerpo de normas capitales socialmente. En el ejemplo utilizado queda claro que existe un equilibrio personal que permite encontrar una satisfacción doble cuando se actúa de acuerdo con los criterios o estándares sociales y, al mismo tiempo, hay una satisfacción profundamente personal. Primeramente la satisfacción es individual porque coincide con el criterio interiorizado. Pero también existe una segunda estructura que es externa y que consiste en las normas sociales, morales y jurídicas que regulan y juzgan los desempeños individuales. Asimismo existe una segunda fuente de reconocimiento de la acción emprendida o del logro obtenido por el individuo.

La fuerza de la valoración moral radica en esta doble estructura que compenetra lo social y lo subjetivo en cada persona. Dicha compenetración ofrece una estructura interna que facilita relacionarse contractualmente con otros individuos y saber que esas relaciones contractuales están respaldadas por la aceptación común del ascendiente moral de un sistema compartido de valores, expectativas y sobrentendidos. De ahí la fuerza con la que se impone una norma moral interiorizada, al haber sido reconocido su ascendiente sobre la persona. Pero también es menester que exista una estructura externa al individuo que se sostenga mediante sanciones y recursos jurídicamente normados. Por ello, la combinación aceptable de interiorización normativa y de integración social es calificada de equilibrio por Durkheim, lo cual es obviamente un juicio de valor, pero es un juicio de valor que presupone una responsabilidad social por el tipo de integración practicado, a la vez que es individualmente aceptable para la persona. En ese sentido, si la reglamentación es socialmente res-

ponsable e individualmente aceptable, constituye, por lo tanto, un criterio que puede ser asumido para una propuesta educativa, que incorpore referentes o estándares internacionalmente aceptables de objetivos y valores educativos modernos.

Una vez aprobado lo anterior, cabe designar como criterio útil para identificar la anomia durkheimiana, además de la ausencia de una reglamentación interiorizada, que dicha reglamentación resulte socialmente responsable e individualmente aceptable. La anomia impacta doblemente, primero al sustraer un comportamiento prescrito de un ámbito o grupo determinado y, en segundo lugar, al provocar indiferencia ante la falta de anclaje de una norma en las personas. Los efectos de esa doble omisión, para quienes lo testimonian y creen en la normativa, o aún más para quienes sufren sus efectos, son desmoralizantes, lo que produce una sensación de abandono social, de falta de sentido de una actividad y de desánimo. Resultado de esas consecuencias, al repetirse, sería el adicional debilitamiento del vínculo entre la persona y el grupo, lo cual constituye la antesala de la anomia. Conforme se instalara la anomia, menor sería el reconocimiento para el cumplimiento de una norma. De esta manera, la anomia estimula negativamente normas socialmente útiles y promueve comportamientos disfuncionales o antisociales.

Queden en familiaridad con la anomia las anteriores descripciones, mas cabe avanzar hacia la comprensión de la manera en que se genera, se mantiene o se corrige. En *El suicidio* se examina la anomia en estado crónico en dos instituciones de la sociedad moderna. La relación matrimonial es la primera de ellas, al manifestarse tasas muy altas de divorcio. La actividad económica capitalista es la segunda, ya que ésta se caracteriza por la búsqueda ilimitada de la ganancia en el contexto de una economía que si no se había globalizado ya era de naturaleza mundial, sin que contara con una reglamentación nacional de alcance mundial, o instituciones regulatorias en todo el mundo. Respecto a la actividad económica, Durkheim afirma que la riqueza posee la capacidad de desquiciar, a causa de los poderes que confiere, ya que facilita superar obstácu-

los e induce a creer que éstos pueden ser vencidos indefinidamente. Con el colapso del orden tradicional que reglamentaba la actividad económica, coincidente con el fin del antiguo régimen político francés, y, ante la ausencia de una reglamentación nacional y mundial el progreso económico deviene en un fin en sí mismo: "la industria, en lugar de continuar siendo considerada como un medio al servicio de un fin que la rebasa, se convierte en el fin supremo de los individuos y de las sociedades" (Durkheim, 1971: 204). En este sentido la libertad económica producto del desarrollo de las instituciones políticas y jurídicas, se presenta como anómica respecto a la religión, a la moral social, y a la estabilidad emocional de los individuos, lo que constituye un factor que propicia el suicidio.

Las características más sobresalientes de la actividad económica capitalista son el perpetuo estado de efervescencia y las crisis producto de expectativas ilimitadas. Reina "la pasión por el infinito", que es la marca de las "conciencias desordenadas que erigen en regla el desorden que padecen" (Durkheim, 1971: 205). Sin embargo, esa avidez por lo ilimitado pasa, socialmente, en la actualidad, como una distinción de carácter. Es la manifestación de una orientación que celebra los beneficios de la inestabilidad y del cambio social, que se ven reforzados por la pérdida de influencia de la religión como sistema de poder moral, encaminado a disciplinar las relaciones económicas. En resumen, los cambios en a) los controles sociales que reglamentan la actividad económica, b) en el propio quehacer económico, c) en la valoración de dicha actividad, tienen como consecuencia desorganizar moralmente la actividad de los individuos, lo cual produce malestares profundos de índole anómica que favorecen la realización de suicidios.

El culto al individualismo y la falta de reglamentación, o sea la anomia, se contraponen a la representación colectiva de diferente manera. Ambos representan no sólo la mera ausencia de la disciplina social, sino la presencia de una disciplina social de otro tipo, en un caso, la responsabilidad y la libertad individuales como valores éticos, y por otro, la riqueza infinita como fin aceptable socialmen-

te. Pero los dos presuponen una disciplina considerable. En los dos estados la disciplina de la representación colectiva es sumamente débil. En la anomia no se trata de la ausencia de toda disciplina. Lo que está ausente es una moral social que coadyuve a la definición de fines socialmente válidos y que regule la utilización de los medios legítimos para lograrlos. Cabría recordar en ese tenor, que Merton ubica su empleo del concepto anomia precisamente en esta confluencia entre los fines socialmente válidos y los medios legítimos para lograrlos. En más de un sentido la anomia mertoniana presupone la existencia de una representación colectiva desarrollada que produce un gran acuerdo social sobre la legitimidad y deseabilidad de los fines sociales, pero ante la parquedad de medios suficientes para que todos lo logren, lleva a que ciertos individuos busquen los mismos fines por medios ilícitos (Merton, 1972, capítulos IV y V). Debido a que en este caso lo que resulta anómico es la conducción y organización misma de la educación desde el Estado, al no incorporar los valores y fines educativos modernos no resulta aplicable tal sentido de anomia que le da Merton.

Al volver a la óptica durkheimiana, se distingue que la economía de mercado constituye no sólo una realidad, sino también una necesidad del mundo moderno que comporta un sistema de fines y valores para los actores del propio mercado; ahí radica el profesionalismo particular de ese ámbito. Dada la importancia social del mercado, se requiere que éste sea apoyado, impulsado, fomentado y que se den todas las facilidades para que se desarrolle de manera continua. Pero hay que recordar que es un órgano de la sociedad, y no toda la sociedad. Por lo tanto, la economía de mercado como orden valorativo no es una representación colectiva general. La representación colectiva es el sistema general de valores de toda la sociedad; lo mismo puede decirse del sistema político y su sistema de representación, que es y debe ser para toda la sociedad, pero que, en el caso mexicano, es posible afirmar que su capacidad de representar los valores generales compartidos por la sociedad entera es reciente.

## LA REPRESENTACIÓN COLECTIVA: IMPLICACIONES

Durkheim visualiza una reglamentación justa, cuya autoridad moral está claramente por encima del individuo, como la solución al problema del equilibrio entre una individuación débil y una excesiva, o entre una integración fuerte y una imperceptible. Durkheim ubica, de esta manera, en la moral el asiento de la autoridad sobre el comportamiento. Así, la pregunta sin respuesta que se formuló acerca de las razones por las que la reglamentación y las costumbres tendrían un carácter obligatorio, puede ahora ser contestada en función de la autoridad moral que ejerce la representación colectiva sobre los individuos. Dicha autoridad consiste en la expresión de los valores más generales y compartidos que poseemos los miembros de una sociedad y es por esta razón que tiene ascendiente moral sobre las personas. La moral expresa un valor que se tiene y se obedece porque se cree en ese valor. La fuerza de la moral radica en que se admiten los valores que la definen. Estos valores no son moralmente fuertes porque sean definidos como obligatorios por alguna autoridad, requieren ser aceptados por las personas. Por esta razón, Durkheim critica a quienes piensan que justamente la escuela puede desarrollar convicciones. Al respecto dice que "Esto es atribuir a la educación un poder que no tiene. Ella no es más que la imagen y el reflejo de la sociedad. La imita y la reproduce en escorzo, no la crea. La educación es sana cuando los pueblos mismos están sanos; pero se corrompe con ellos, sin poder modificarse por sí misma". Con este tipo de aseveraciones Durkheim (1973: 299-300) indica claramente que la escuela no puede impulsar algo que no posea. Este principio es de capital relevancia para la discusión sobre la intervención de Formación Pertinente, ya que el proyecto lo que propone es fortalecer y reconocer mediante la institucionalización del diálogo, lo que existe socialmente en los profesores y en los alumnos, pero en un estado latente, disperso y fragmentado. Por otra parte, se supone que el autoritarismo vertical que subordina el funcionamiento de la escuela pública mexicana a principios políticos de orden social y control no es expresión de una represen-

tación colectiva general y compartida. Es una expresión vicaria de valores compartidos generales. Sí puede, por el contrario, considerarse expresión de valores compartidos por un grupo social que es la élite del poder que ha poblado los puestos directivos del sistema y que son quienes han fungido como agentes del control político del sistema en las instituciones.

De esta manera se ilustra la forma en que la noción de representación colectiva no es característica sólo de las sociedades indiferenciadas, como se había formulado en *De la división del trabajo social*, sino que también lo es de las diferenciadas, con lo que supera los problemas planteados entonces. La cuestión sobre las diferencias entre tipos de sociedad se convirtió en un asunto sobre los diversos contenidos de la representación colectiva. La representación colectiva es el sustento mismo de las interacciones de los miembros de un grupo, y provee una estructura normativa de reglas dentro de la cual se obtiene el vasto complejo de acciones que persiguen intereses individuales. Esta estructura se da, con independencia de las motivaciones inmediatas e individuales de las partes que se relacionan libremente entre sí.

#### IMPLICACIONES DE LA PERSPECTIVA DURKHEIMIANA PARA ESTE TRABAJO

Truécase de esta manera la inicial consideración sobre la anomia y la reglamentación en la necesidad de tomar en cuenta la naturaleza del doble vínculo que une al individuo a un grupo. Habrá que referirse de aquí en adelante, al hablar de anomia, primeramente al sistema compartido de reglas, sentimientos y creencias interiorizados por cada persona en el grupo en cuestión. Pero también es menester revisar el patrón de interacción entre el individuo y los demás miembros del grupo que revela el grado de integración del individuo al grupo, así como la manera en que en esas relaciones se suscriben las reglas que subyacen en dichas relaciones. Este doble vínculo del individuo al grupo debe advertir contra la atribución causal irreflexiva de

algún comportamiento a las solas características sociales o motivacionales de los individuos como suele hacerse con frecuencia en muchos ambientes escolares. En efecto, con frecuencia se afirma que los estudiantes no tienen buenos desempeños académicos debido a que cuentan con alguna característica social que se estima, caprichosamente, como una causa efectiva de problemas académicos. También suele esgrimirse el nivel socioeconómico bajo, o la pertenencia a una familia de cierto tipo, o incluso considerar que un estudiante no tiene valores adecuados. Este señalamiento basta en sí mismo para comprender que el doble vínculo sociológico entre los individuos de un grupo abre enormes posibilidades tanto para el análisis como para el diseño de intervenciones educativas.

En primer lugar cabe problematizar las acciones reales de los individuos en la escuela referentes a la enseñanza y al aprendizaje, y cuestionarse sobre las reglas que las sustentan. En ese sentido, la presencia o ausencia de una reglamentación educativa moderna puede ser constatada empíricamente, lo cual vale tanto para el análisis como para la intervención.

Para llegar a ello, es preciso establecer la relevancia social de que la escuela se encamine al logro de los fines explícitamente proclamados de formar a todos sus alumnos con pertinencia, calidad y equidad. También es menester establecer que la obtención de esos fines es una necesidad real y no sólo una declaración políticamente conveniente u oportuna. Aceptar esa lógica compromete con su búsqueda de manera racional, lo cual exige que en las escuelas se obtenga una representación fuerte de los valores y fines educativos así identificados. También es necesario que la representación sea compartida por todos los actores, incluyendo a quienes dirigen el sistema educativo. De no darse estas condiciones es previsible que continúen obteniéndose los resultados que se presentan hasta hoy. En el enfoque anterior existe, por lo tanto, un elemento que deja abierta a la voluntad y libertad humanas la adopción y aceptación de ciertos valores y no otros. Se presupone, por lo tanto, que los sistemas sociales vigentes en nuestro país mantienen respecto a estos valores y fines

educativos deseables un elemento de indeterminación, con la consecuencia de que no son de índole obligatoria o prescriptiva en los hechos. Indeterminación sobre sus propios sistemas últimos de representación colectiva y de sustento de las acciones y los contratos de los individuos que pertenecen a una sociedad. Esa indeterminación sustentaría tanto la existencia de condiciones de anomia, como la posibilidad de corrección de ella. Y a mayor abundamiento, una situación análoga demandaría formas de intervención que buscasen alguna corrección específica.

Una discusión como la anterior da pie inmediatamente a otras más que demandan que se considere por qué una escuela no contaría con un cuerpo normativo y valorativo de índole educativa y en qué términos se estructura entonces la escuela, sociológicamente hablando. ¿Qué es lo que hace que sociológicamente se posibilite una escuela omisa en su reglamentación educativa moderna? De igual manera resulta de capital importancia cuestionarse ¿cuál es el comportamiento realmente prescrito en la escuela y si, al no ser racional desde el punto de vista educativo, se sostiene únicamente por la coerción, o, si por el contrario, demanda que se acepte la legitimidad de un cuerpo de reglas que ordenan y organizan la escuela? ¿Puede acaso funcionar una escuela de EMS con base en la coerción nada más? ¿Se puede acaso aprender en un sentido moderno sobre la base de la coerción? ¿Puede una formación de EMS, que se pretenda útil para la sociedad del conocimiento y la participación ciudadana en una sociedad democrática, lograr su cometido formativo sin apelar al convencimiento razonable de profesores y alumnos? ¿En qué medida pueden los aprendizajes que se buscan en el nivel medio superior lograrse exigiendo que se enseñe y se aprenda algo, sin que los profesores y alumnos estén convencidos de su sentido y de su importancia?

También asomaría un segundo conjunto de preguntas que girarían en torno a la forma de asegurar que la escuela se subordine a la persecución de intereses individuales o de cualquier otro tipo no educativo. Esta posibilidad sólo podría lograrse, en la perspectiva que aquí se argumenta, justamente si existiese un cuerpo de reglas sensatamente

educativas a las que se someten todos los participantes, lo cual permitiría evitar "la guerra de todos contra todos". De no ocurrir lo anterior la escuela estaría inerte frente a las demandas de otro sistema social por debajo del sistema más amplio, como puede ser el sistema político, el sistema religioso o el sistema económico; así como para reprimir los intereses de los participantes sin freno alguno, con lo que imperaría la ley del más fuerte. Puede, por supuesto, obtenerse una situación en la que se combinen elementos de subordinación a otro sistema o sistemas y una laxitud que permita la aparición de ciertos intereses de algunos actores sin restricciones que los limiten. La existencia de un sistema de principios reglamentarios y normativos de condición educativa, aceptados por todos, y cuyo énfasis primordial descansa en su carácter ético y valorativo sustentaría la diferenciación de la escuela respecto a los sistemas económico y político que se guían por otros principios, que les dan respectivamente sus propias racionalidades. Un sistema de principios educativos aceptados por todos es lo que permite que la escuela sea socialmente responsable por la tarea que tiene encomendada.

En la línea de investigación adoptada, decir que el sistema de EMS tiene una disposición anómica equivale a decir que, en realidad, se está frente a una escuela sin un sistema de principios reglamentarios y normativos de índole educativa, sustentados en la búsqueda de una formación académica sólida y socialmente pertinente, mediante prácticas sensatas y equitativas. Este sistema reglamentario no puede confundirse con una simple serie de enunciados como aquellos que con frecuencia aparecen en los programas sexenales, sin sustento prescrito dentro de las organizaciones escolares, sin recursos financieros para operarse y darles seguimiento, sin imperativo jurídico que los vuelva obligatorios y sin aceptación universal como propuesta ética eficaz. Una escuela sin un sistema reglamentario de esta naturaleza es presa fácil de intereses particulares, políticos o económicos de todo tipo y magnitud, con lo que se expone a los jóvenes y maestros que a ella acuden para estudiar y para trabajar a toda suerte de

asechanzas, sin que tampoco exista seguridad de que se obtengan condiciones de trabajo académico abiertas y útiles a todos. Se estaría frente a una escuela sin un cuerpo de reglas educativas que estructuren en ese sentido la interacción entre maestros y alumnos.

Esta consideración abre la posibilidad de apreciar, que en el caso de la escuela, lo modificable son los términos de referencia de las relaciones entre los profesores y los alumnos. Tales nuevos términos de referencia apuntan a un sistema de normas que valora fines educativos modernos y el diálogo sistemático entre los profesores y los alumnos. Estas modificaciones de las relaciones sociales entre los profesores, entre los alumnos, y entre los alumnos y los profesores van a ser más importantes que los rasgos o caracteres individuales de los alumnos, o de los profesores. Es por ello que resulta muy relevante la inclusión de la experiencia del Proyecto de Formación Pertinente dentro de la óptica de este estudio, ya que es muy instructiva en este sentido, al demostrar que al cambiar las condiciones propias al funcionamiento de las relaciones entre profesores y alumnos, se modifican sustancialmente los niveles de aprovechamiento y de retención de los alumnos en la escuela.

#### LA ESPECIFICIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO Y LA ANOMIA

A la luz del argumento arriba enunciado, es posible comprender que la escuela mexicana sea omisa en lo que respecta a un sistema de valores y criterios educativos en función de una situación política denominada autoritaria y que se ha extendido durante muchas décadas junto con la duración y vigencia de un sistema político. También puede apreciarse la relevancia de adoptar ese enfoque, que identificar la educación mexicana como anómica equivale a señalar que ni la escuela logra imbuir e instilar los valores y conocimientos socialmente necesarios en los alumnos ni tampoco los alumnos logran satisfacer sus aspiraciones personales y legítimas. Decir que bajo la anomia se da una ausencia de regulación, implica decir que esa omisión aparece en relación con la reglamentación y el ordenamiento

adecuados para aquella actividad según los criterios modernos que se testimonian en la óptica de estudios como el de PISA.

La anomia en una institución determinada puede ser resultado de aplicar reglas que se derivan de valores aceptados en otros contextos o instituciones, en este caso, principios y valores característicos del sistema político mexicano. No es otro el caso de la presente hipótesis, al postularse que los criterios propios al sistema político mexicano se extienden sin mediación de criterios educativos y se aplican a la conducción del sistema educativo. La anomia en la educación, desde la perspectiva que aquí se expone, proviene de la subordinación de la conducción del sistema de la EMS a la lógica y valores propios del sistema político. Subordinación asociada al abandono respecto a corregir durante más de dos decenios la baja eficiencia terminal de la EMS y la baja calidad de las formaciones. Estas omisiones son objeto de demostración empírica, como lo han sido estudios de PISA por lo que se refiere al desarrollo de habilidades de comunicación verbal escrita y en matemáticas (OECD, 2001a). Finalmente, también es objeto de comprobación empírica la manera en que se desenvuelven las clases y la enseñanza con relación al desarrollo o desatención de esas habilidades verbales y matemáticas en el aula y el plantel.

¿Cómo se puede analizar la manera en que históricamente los criterios pertenecientes al sistema político mexicano se establecieron, sin mediación de principios educativos, a la conducción del sistema educativo, subordinándolo a la lógica y valores propios de lo político?

Una reglamentación justa y legítima para todos tiene como resultado integrar las acciones de un sistema a la sociedad entera. Ese grado de integración se obtiene teóricamente sólo en las sociedades modernas democráticas.

### *El carácter inicuo de una educación anómica*

El modelo para una reglamentación que resulte justa en Durkheim es el sistema de normas y valores que subyace en los contratos, como se vio arriba. Esta legitimidad sub-

yacente funciona de tal manera que los contratos y acuerdos se aceptan siempre y cuando éstos sean justos, condición que adquieren no en términos de los propios acuerdos logrados en el contrato, sino en función de los sentimientos y valores detrás de ellos. De esta manera se reconoce y se sanciona un acuerdo por la sociedad, con la condición de que sea justo. En este sentido señalar que una situación es anómica equivale a juzgar que no es justa, y no lo es debido a que no concuerda con principios educativos modernos, aunque sea correcto desde la normativa vigente. Al invocar que la conducción de la educación es anómica se está argumentando que lo que sucede en las escuelas en materia de aprendizajes y de acreditación y de eficiencia terminal no lo merecen los alumnos ni el país.

Los ciudadanos nos encontramos frente a un sistema que actúa de acuerdo con principios que según la tarea emprendida en este trabajo no son rectos y que constituyen obstáculos para lograr que la educación sea una palanca de desarrollo. En este sentido se considera que en el presente, ni las instituciones ni el sistema están atendiendo los intereses más generales de los ciudadanos y del país.

### *La importancia del análisis histórico para la identificación de la anomia*

Se llega a la consideración de que en los desempeños individuales de cualquier actor social, incluyendo los profesores, las autoridades educativas y los alumnos hay un componente social relativo a la representación general de los valores y los fines de la actividad propia de ese grupo, que es la escuela. Ese componente puede ser fuerte o débil, lo cual resulta muy relevante. Teóricamente, la anomia educativa no puede ser ajena al carácter del Estado mexicano, el cual ha tenido la oportunidad de darle al sistema educativo una orientación que se ha mantenido durante más de siete decenios merced al largo dominio autoritario de un sistema político. Se requiere indagar cómo se generó ese sistema educativo en el contexto de la formación del poder político posrevolucionario; cabe averiguar si este

sistema guarda continuidad con el anterior sistema de EMS que correspondió al periodo 1867-1914 y en qué sentido. Este conocimiento es necesario en vista del ambicioso programa que se ha propuesto esta tesis sobre la explicación de un sistema anómico en términos de criterios educativos modernos y la puesta en marcha de una novedosa proposición didáctica. Esta última se elaboró para que se generen "desde abajo" acuerdos mínimos compartidos entre profesores, avalados por las autoridades, sobre el trabajo y las relaciones académicas, orientados a proveer en pequeña escala una representación colectiva de valores educativos socialmente responsables e individualmente aceptables.

Tal pesquisa histórica pretende documentar si antes del presente sistema existió otro con una representación colectiva de los valores educativos compartidos detrás de las relaciones educativas entre autoridades, profesores y alumnos. Ese interés es fundamental, ya que denotaría que no se está ante un desarrollo unilineal sobre el que el Estado mexicano avanza cubriendo rezagos históricos y omisiones, ya que se busca averiguar si el sistema se habría estructurado para funcionar en buena medida como lo hace. En segundo lugar es menester identificar la naturaleza y el alcance de los modelos educativos para la EMS que se han constituido sobre esa estructura. También se requiere conocer de qué manera esos modelos se han generado, se han aplicado y se han modificado. Finalmente, también es necesario identificar la factibilidad de iniciar o promover "desde abajo" propuestas educativas innovadoras encaminadas a fomentar acuerdos normativos mínimos en torno a formas de trabajo académicamente efectivas, para lo cual es necesario comprender los ambientes naturales en donde transcurre la educación media superior, los planteles y las aulas.

La posibilidad de responder a estos intereses requiere la incorporación de una serie de conceptos que permita instrumentar estas preocupaciones mediante un análisis histórico. Por medio de estas pesquisas en realidad se está indagando sobre la medida en que podamos esclarecer hacia dónde estamos yendo en materia de educación me-

dia superior y hacia dónde queremos ir. Para contestar este tipo de preguntas, los sociólogos hemos señalado tradicionalmente que es indispensable contar con una teoría social robusta con bases fuertes. El problema central es la comprensión del funcionamiento de los sistemas sociales más que la explicación del comportamiento individual en su contexto social. Pero debido a que se está interesado en cambiar y modificar el sistema, es indispensable contar con una idea saludable de lo que es el cambio estructural y el cambio sistémico, ya que sin ellos se pueden fácilmente confundir con el fluir de los acontecimientos y de las personas en la titularidad de los puestos dirigentes del sistema con un cambio, como lo han hecho muchos estudiosos y observadores de lo educativo. Esta precisión implica enfocar el interés analítico en los fenómenos sociales, con una perspectiva histórica.

#### EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS HISTÓRICOS Y SU RELEVANCIA PARA ESTE TRABAJO

La pregunta que ahora se ha de formular concierne a la comprensión de cómo se llegó, históricamente, a contar con una escuela de EMS que no parece cumplir su misión educativa presente y que está sujeta a un sistema que prodiga sobre ella una conducción que en términos modernos resulta anómica.

En primer lugar, debe señalarse que para abordar el reto de una indagación histórica, se va a depender de las fuentes secundarias que existen al respecto, debido al carácter sociológico del presente estudio. En segundo lugar, desde la sociología ya se ha esbozado una perspectiva que reconoce la importancia sociológica de comprender el desarrollo de los sistemas educativos como una serie de ciclos: "En cada ciclo, la estructura inicial condiciona la interacción educativa (las acciones escolares y las acciones educativas) y la interacción, que es también afectada por influencias independientes, determina a la postre un cambio en la estructura. De esta manera, sucesivos ciclos de condicionamiento estructural sientan las bases para una interacción

que elabora" la estructura (y procesa conflictos, propuestas, atribuciones, oportunidades, responsabilidades y retos) y que siguen uniendo los orígenes históricos con las funciones actuales (Archer, 1981: 306-307).

Entre los historiadores clásicos del siglo xx, Braudel se interesó de manera particularmente tenaz en comprender lo histórico más allá de los análisis centrados en los acontecimientos políticos y diplomáticos —“esas flores de un día tan pronto marchitadas e imposibles de tener dos veces entre los dedos”—, se encamina a

rebasar el tiempo corto que lo contiene, el de la crónica o del periodismo, esas tomas de conciencia de los contemporáneos, rápidas, al día, cuyos rasgos nos devuelven, tan vivo, el calor de los acontecimientos y de las existencias pasadas. Equivale también a preguntarse si, más allá de los acontecimientos, no existe una historia, inconsciente esta vez —o mejor dicho, más o menos consciente— que, en gran parte, escapa a la lucidez de los actores, los responsables o las víctimas: hacen la historia, pero la historia los lleva.

En esa búsqueda continúa Braudel, el historiador ha querido ser —y se ha hecho— economicista, sociólogo, lingüista. Desde entonces, la historia ha perseverado en esa misma línea, alimentándose de las demás ciencias del hombre (Braudel, 1986: 105-115). Sin embargo, considera que la historia y la sociología son las únicas ciencias globales capaces de extender su curiosidad a cualquier aspecto de lo social. A la sociología, la dialéctica de la duración la obliga a volverse hacia el pasado, lo quiera o no. Cuando la sociología se encamina a la búsqueda de nuevas estructuras y se interesa por la innovación emergente al calor y en la complejidad de la vida actual, requiere dar cuenta de que lo nuevo sólo existe en relación con lo que es antiguo y a lo que no siempre acepta morir en la vorágine del presente que todo desgasta y quema, tanto lo nuevo como lo viejo, sin que esto último lo haga —dice Braudel— más de prisa que aquello.

A partir de este examen se perfila una óptica que permite comprender la manera en que el contexto de la sociedad mayor mexicana, o macrosocial como lo denomina James Coleman (1990: 1-23), se desarrolló un sistema edu-

cativo a partir de la construcción de una estructura estatal que ha sustentado el sistema de EMS consistente en el conjunto de instituciones públicas que brindan las formaciones de este tipo. Para el análisis de la hipótesis de trabajo enunciada en la presentación, se recoge la necesidad de distinguir tres diferentes escalas temporales asociadas a tres tipos de ámbitos significativos de la EMS. Primeramente se distingue la larga duración que equivale a la *longue durée de Braudel* descrita en la obra arriba citada (Braudel, 1986) y que resultaría apropiada para la comprensión de la estructura estatal que ha sustentado el sistema de EMS. Habría una duración media propia de los diferentes ciclos económicos que signan la conducción del sistema a partir de 1940, fecha en que se logra una continuidad institucional significativa en el régimen posrevolucionario. Esta duración resultaría útil para la comprensión de las tendencias en la manera como se conduce el sistema mediante diferentes programas sexenales. Finalmente, cabría tomar en cuenta una escala relativa a los acontecimientos del presente o *évenementielle*, como le denomina en francés Braudel (1986: 109-115), propia de los ámbitos microsociológicos en los que se llevan a cabo las actividades escolares (Coleman, 1990: 21-23).

En la escala temporal más amplia se encontrarían las acciones que forman parte de la construcción del aparato del gobierno central posrevolucionario a lo largo de por lo menos cuatro quintas partes del siglo xx. En este trabajo se toma como referente para el examen del tema de la construcción del aparato del gobierno central un enfoque amplio, análogo al utilizado en la serie de estudios "Los orígenes del estado moderno en Europa. Siglos XIII al XVIII", auspiciado por la Fundación Europea de la Ciencia, en el que se problematiza el crecimiento ininterrumpido de un poder estatal europeo moderno definido por un territorio continuo con una frontera concreta y una completa soberanía interna, por el monopolio de todo uso legítimo de la fuerza y por una masa homogénea, antes de súbditos, hoy de ciudadanos, cada uno de los cuales tiene los mismos derechos y deberes, pero en cuyos orígenes las cosas eran distintas (Reinhard, 1996: 11-12).

Este enfoque resulta útil en la medida en que México formó parte durante tres siglos de uno de dichos estados europeos y en el sentido de que las relaciones entre los ciudadanos y el poder del Estado ha sido variable a lo largo de los casi dos siglos de vida independiente. Estas relaciones resultan significativas en virtud de que algunas de las características de la construcción del poder surgen de un Estado posrevolucionario, a partir de 1911. Sobre todo si se toma en cuenta que dicho Estado posrevolucionario buscó expandir continuamente su esfera de poder e influencia en la sociedad mexicana. Por ello, a lo largo de las tres cuartas partes del siglo XX se mantuvo una orientación a cargo de una sucesión de presidentes que se integraron desde 1929 en un partido organizado desde el Estado para negociar y mantener el poder en manos de la élite gobernante. Durante este largo periodo este sistema mantuvo su control sobre el aparato gubernamental interviniendo cada vez más en la vida de la sociedad mexicana merced a un aumento de sus recursos y sus atribuciones. En el enfoque de Reinhard, esta expansión fue promovida históricamente con gran éxito en Europa, por grupos interesados en legitimar o incrementar la posesión del poder. A esos grupos Reinhard los llama élites del poder. Este concepto puede aplicarse también al caso mexicano, como resultado de la continuidad del régimen posrevolucionario bajo el control de un grupo político agrupado en un partido hegemónico y debido a que a lo largo de los decenios de control del poder del Estado posrevolucionario, por dicho grupo o élite de poder, el poder del Estado creció constantemente. Esta élite constituye también un grupo de estatus de acuerdo con Collins (1977b).

### *Los diferentes niveles del análisis*

Al ubicar la política como sector de la construcción del poder del Estado, por parte de una élite del poder, se puede distinguir entre escalas de efectividad territorial. Se discrimina entre nivel de gobierno —federal, estatal o municipal— y entre tipo de grupos sociales, haciendo referencia a su ámbito de efectividad nacional, regional o lo-

cal. Al mismo tiempo, se pueden contemplar diferentes niveles teóricos, el microsocio de los individuos, el social medio de los actores corporativos y las élites económicas, del poder y culturales y el macrosocio del Estado y de la sociedad más amplia. Estas diferencias son congruentes con las distinciones teóricas que se han señalado.

La inclusión de una escala temporal extensa en el análisis es consecuencia de considerar la conformación del Estado posrevolucionario. La construcción de un poder gubernamental posrevolucionario es afín a la larga duración identificada por Braudel (1986). Se prolonga desde finales de la segunda década del siglo xx y principios de la siguiente, cuando tras haberse promulgado la Constitución de 1917, que reformó la liberal de 1857, se inició el cierre de la etapa violenta de la revolución de 1910. Esta escala, sin embargo, es muy larga y en lo que concierne a la educación —aunque tal vez no sólo ella— cabe distinguir un primer periodo, dedicado básicamente a reconstruir el Estado destruido en buena medida por la revolución y que se extiende hasta 1944. Una segunda empieza ese año y se extiende hasta el presente, en la que el Estado y el país crecen demográfica y económicamente. En términos educativos crece el sistema sobre la base de la estructura que se consolidó alrededor de 1944.

Dentro de esa larga escala, se consideraría otra más reducida, que está representada por los ciclos en los estilos de conducción de los programas gubernamentales educativos. Cada ciclo está definido por un lapso de por lo menos dos sexenios, durante los cuales se mantienen prácticamente los mismos programas educativos y las mismas tendencias en cuanto a énfasis de ellos. Así, se presenta un ciclo entre 1944 y 1959, año en el que se formula el famoso "Plan de Once Años". El siguiente ciclo dura hasta 1970, año tras el cual se inicia un periodo de crecimiento acelerado de la matrícula en la EMS y en la educación superior (ES). Este ciclo se extiende hasta 1982, año de la gran crisis en el financiamiento público del Estado posrevolucionario. El ciclo posterior se alarga hasta el presente. En los siguientes dos capítulos se procurará una exposición muy sintética de los procesos que han caracterizado las escalas macrosocio y social media desde 1867.

El enfoque anteriormente descrito, al comprender patrones territoriales, niveles teóricos y duraciones temporales diversas, y al combinar la perspectiva histórica con la sociológica, es congruente con las admoniciones de Braudel y de Archer. Por ello, el trabajo se encamina a perseguir dos grandes preguntas, una sobre el origen del sistema de EMS y otra sobre cómo funciona. Desde esta perspectiva, el sistema hoy operante fue estructurado ayer y los patrones de autoridad y responsabilidad que actualmente se observan fueron configurados por pretéritas luchas por el poder. Los intereses que ahora se defienden en el ámbito educativo fueron distribuidos en diversos momentos del pasado. Dicho de otra manera, algunas de las causas de continuidad están inscritas en los orígenes de los sistemas educativos que se apoyan en estructuras establecidas con relación a intereses concretos que se mantienen inercialmente mientras no se efectúen cambios (Archer, 1981: 306). ¿Cuál es pues la mejor manera de entender esta noción de estructura a la que tantas veces se ha aludido y que resulta tan relevante para la comprensión cabal de un cambio significativo en la educación?

#### LA DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL PODER DEL ESTADO PARA LA EMS

Levy-Strauss (1953) y Nadel (1969: 125-159), estudiosos perceptivos del concepto de estructura, se refieren a este vocablo en las ciencias sociales indicando, no sin cierto humor, que se podría pensar la estructura como un modelo estadístico, con lo cual subrayan la importancia de que tanto los modelos como las estructuras sirvan para hacer inteligibles, de manera expedita, diversos datos observables. W. G. Runciman, por su parte, estima que la estructura de una colectividad "es un vector cuyos componentes son cualesquiera de las variables que un investigador tiene razón para creer que tienen mayor capacidad para explicar cómo funciona [la estructura]" (1970: 46). Implícito en esa noción está el supuesto de que existe un patrón discernible que el investigador expondrá, si cuenta con la

suficiente paciencia y sagacidad. Sobre lo cual es preciso aclarar que sin este supuesto ningún conocimiento sociológico o científico será posible, y en ese sentido toda explicación sociológica o científica presupone una estructura. Por su parte, el uso del término vector que hace Runciman responde a la necesidad de dar cuenta de la magnitud y la dirección de las estructuras, lo cual las distingue de las escalas que sólo tienen magnitud.

Para el caso que estamos examinando, es posible identificar la magnitud de la estructura al referirse a las atribuciones jurídicas y a los recursos presupuestales, organizativos y políticos disponibles que fundamentan y le dan sustento a las acciones de la SEP. Por su parte, la dirección de la estructura está dada por la forma, modo o sentido de conducir ese conjunto de atribuciones y recursos, para atender la demanda social de EMS. Esa forma, modo o sentido de conducir la atención a la demanda es el problema central de este trabajo. La hipótesis principal ofrece una explicación sobre la razón por la cual la atención a la demanda social de EMS se brinda de una forma, modo y sentido muy específicos y constantes.

Cabe resaltar que en esta discusión se enfatiza claramente la distinción entre estructura y sistema. La estructura es el conjunto disponible de recursos y atribuciones que existen para aplicarse con un sentido o dirección específica. El sistema brinda servicios educativos con base en los recursos que obtiene de la estructura mediante la coordinación de la SEP. Estos servicios se instrumentan por medio de instituciones. La estructura aparece como la parte constante y relativamente estable, mientras que el sistema es la parte dinámica que está definida por el papel que cada institución tiene en el conjunto y la manera como lo desempeña. De esta manera, se puede comprender cómo una misma estructura ha sostenido un sistema de EMS en continuo crecimiento a lo largo de los últimos cincuenta años. Además, también resulta útil para entender cómo, en un momento dado, el sistema atendió esta demanda de una manera, con una cierta configuración de instituciones y, en otro momento, se satisfizo la demanda con otra configuración, hartamente diferente.

Desde esa perspectiva, es posible identificar cómo cada institución puede cambiar de papel en un ámbito sistémico dinámico a lo largo del tiempo y del espacio. Por este motivo, cada institución puede ser considerada, en términos sociológicos, como un actor corporativo (Coleman, 1990: 531-552). Esta definición de las instituciones como actores corporativos —siguiendo a Coleman— es congruente con la definición jurídica de persona moral del derecho público mexicano y con la definición de los organismos públicos según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que, de forma específica, en su artículo 45 les reconoce personalidad jurídica, capacidad técnica y orgánica, así como un patrimonio constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal. A estos organismos o actores corporativos se les reconoce un objetivo: la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (SEP, 2004c). De hecho, prácticamente todas las instituciones educativas mexicanas públicas, con pequeñas salvedades insignificantes estadísticamente, reciben subsidio de la SEP y están por lo tanto sujetas al mismo modo de conducción de la atención a la demanda, que se coordina desde la SEP.

Desde este punto de vista, conviene identificar la estructura del poder del Estado para la EMS como un modelo que representa el conjunto de atribuciones jurídicas y de recursos organizativos, presupuestales y políticos, pautados por el gobierno federal para encaminarse a darle sostén y fundamento a la acción educativa de las instituciones públicas, que atienden la demanda social de EMS. Esta atención institucional es coordinada y conducida por la SEP, que obtiene de la estructura las atribuciones y los recursos para la conducción y coordinación del sistema. La SEP hace llegar los recursos a las instituciones aplicando los mecanismos de control que aquí se analizarán en los próximos dos capítulos.

Esa conducción ha tenido como resultado que la calidad, la pertinencia, la equidad y la eficiencia terminal que registran los datos estadísticos oficiales se mantengan, de

manera persistente, en niveles que, de acuerdo con criterios internacionales confiables, resultan muy inadecuados. En efecto, este funcionamiento es, con dichos criterios, socialmente selectivo e inicuo, mientras que en términos formativos resulta de una calidad muy precaria. A pesar de que estos problemas vienen siendo reconocidos desde hace más de veinte años por la propia SEP, los programas oficiales han sido omisos respecto a su corrección y atención. Por eso, las tendencias problemáticas prevalecen sin abatimiento alguno.

En este trabajo se plantea la hipótesis de que esa omisión se explica debido a que la SEP subordina el modo o forma de conducir y coordinar el sistema a principios eminentemente políticos. En términos de la discusión anterior, se diría que la hipótesis consiste en señalar que el sentido de la conducción estructural de la atención pública a la demanda de EMS es político y no educativo. Sin embargo, cabría señalar que para no confundir esta explicación con la de los reproduccionistas que se revisaron en el capítulo I, como Bourdieu y Bernstein, en este caso el mando político no busca el control de los procesos educativos. Aquí el Estado permanece indiferente frente a los contenidos y logros educativos.

### CAPÍTULO III

#### LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

##### INTRODUCCIÓN

Debido a las enormes consecuencias que se derivan del papel atribuido al sentido estructural de la conducción del sistema, conviene iniciar el desahogo de esa pesquisa con una revisión de las características particulares de la conformación histórica de la estructura del poder del Estado para la EMS en México. Mas no es fácil llegar a visión alguna muy confiable sobre la educación media superior mexicana sin una referencia obligada al año 1867, en que se fundó la Escuela Nacional Preparatoria (ENP). Verdadero hilo conductor de una trama histórica inconclusa, el decano de los bachilleratos mexicanos tiene su origen en el corazón mismo del pensamiento liberal triunfante tras la derrota de Maximiliano de Habsburgo. La ENP habría de convertirse en la institución intelectual más prestigiada del país y sede de muchos de los debates literarios y políticos más relevantes. Pero conforme se consolidaba su valía, la política corría hacia la conclusión dramática de una época.

Los estertores finales de la política porfirista abrieron las puertas a fuerzas para las que no estaba diseñada esta noble escuela. Arrastrada por las vicisitudes del poder del Estado y por su incorporación a la naciente universidad, no acertó encontrar quien la guiara. Dato básico de tan inmerecida debacle es la decisión inconsulta de Justo Sierra de incorporar la ENP a la nueva Universidad Nacional en 1910, en virtud de un acto administrativo, quizá, para realzar el prestigio de esa iniciativa.

A esa modificación sustancial se le añadió la gran turbulencia de la Revolución Mexicana, que sucesivamente la militarizó y, luego, la adjudicó administrativamente al gobierno del Distrito Federal. Después regresó a la Universidad Nacional, en 1921, cuando se crea la Secretaría de Educación Pública, que quedó como autoridad suprema. Vasconcelos se desesperaba, como rector y como secretario, ante la inestabilidad de la ENP. El callismo obligó a que los primeros tres años se divorciasen de un bachillerato reducido a dos años, en una separación que impuso costos a las posibilidades formativas de la educación media mexicana que aún no se saldan. El ciclo inferior quedó a cargo de la SEP. La ENP, por su parte, ya estaba relegada en la Universidad Nacional, para los años treinta, a la triste condición de problema.

¡Cuán lejos había llegado de sus mejores momentos, tan sólo 25 años atrás!

A partir de 1929, al declararse la autonomía universitaria, el vínculo de la SEP y del gobierno federal con el bachillerato habría de estar mediado por la Universidad. La creación del IPN en 1936 y la incorporación de las antiguas escuelas de artes y oficios a su seno, provocaría una diferenciación que prevalece hasta el presente con la aparición de otro bachillerato, en este caso el técnico o vocacional. La SEP no participaría directamente en el ámbito del bachillerato general hasta 1974, al abrirse el Colegio de Bachilleres México, como organismo descentralizado del gobierno federal. Por lo que concierne a las universidades estatales, éstas siguieron, en gran medida, el modelo de la UNAM tanto para los estudios superiores como para el bachillerato. La SEP, por su parte, habría de mantenerse cerca de la educación técnica, mediante la conducción del IPN como organismo desconcentrado del gobierno federal. A medida que se difundió en el país el modelo de educación vocacional o bachillerato técnico durante los años cincuenta y sesenta, se crea un verdadero subsistema de cobertura nacional de bachillerato técnico, administrado esta vez directamente desde la SEP.

Después de la puesta en operación del Colegio de Bachilleres México, los demás colegios que se crearon en los

estados hasta llegar a 26 en total, se modelaron sobre el mismo patrón y obtuvieron un subsidio estatal y federal, a partes iguales, que se mantiene hasta el día de hoy. En 1978 se fundó el CONALEP como centro de formación de profesionales técnicos sin equivalencia con el bachillerato, bajo la figura de organismo descentralizado del gobierno federal. Esta situación duraría hasta 1996, cuando se estableció la equivalencia con el bachillerato, decisión que parece fortalecerse aún más en la actualidad, ya que sus estudios se han trocado en bachillerato técnico. Con ese último paso, la EMS se convirtió toda ella, en bachillerato, con algunas minúsculas salvedades que cubren menos del uno por ciento de la matrícula.

Quedan así establecidas las cuatro grandes vertientes de la atención a la demanda de educación media superior en México: el bachillerato universitario, el bachillerato tecnológico bivalente, el bachillerato general y los estudios de bachiller y profesional técnico del CONALEP. El papel del gobierno federal en la creación, crecimiento y financiamiento de cada uno de estos modelos fue desde sus orígenes determinante. La participación de la SEP en la administración directa de la EMS ha ido distinguiéndose cada vez más por su carácter crecientemente descentralizada.

Ésta es la secuencia de acontecimientos institucionales más prominentes para delinear la conformación del sistema actual de EMS. Pero no es el único tema que tratar. Un gran esfuerzo ha sido invertido en dilucidar como problema central la puesta en operación de una estructura del poder del Estado posrevolucionario para la EMS, cuyo funcionamiento será examinado. Se busca analizar la manera en que, históricamente, los criterios propios al crecimiento del poder del Estado posrevolucionario fijaron, sin mediación alguna de principios educativos, el sentido para conducir la atención de la demanda de EMS.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO EDUCATIVO  
A PARTIR DE 1867

Este capítulo busca identificar cómo se integró un modelo de EMS, entendiendo por tal un conjunto congruente de valores, definiciones, principios y recomendaciones sobre la EMS y la forma de organizarla académicamente, en 1867. Este modelo es el antecedente de aquel otro que lentamente emergió como parte del poder del Estado posrevolucionario, cuya vigencia se extiende hasta el presente. La revisión histórica que en consecuencia se propone busca identificar los orígenes de la estructura actual desde la que se orienta y conduce la atención a la demanda de EMS. Para este propósito se apela a los referentes aportados por Braudel para distinguir la llamada larga duración, la duración que se cabría denominar de índole cíclica y el corto plazo marcado por eventos circunstanciales (*evenementielle* en el original). Desde una perspectiva sociológica se busca examinar, con apoyo de la concepción braudeliiana, el modo en que la educación media superior mexicana contó con un modelo liberal que se fue alterando sin guía o sentidos claros, hasta aparecer un modelo orientado a la atención de la demanda.

Difícilmente se puede hablar de políticas educativas durante la primera mitad del siglo XIX. La enorme inestabilidad en la definición y en la naturaleza constitucional del Estado obstaculizó de manera determinante la conducción de políticas efectivas en este ramo. Las agresiones extranjeras y el déficit crónico de las finanzas públicas impidieron que el gobierno, en cualquiera de sus niveles —nacional, estatal o local—, se hiciera cargo de la educación en la magnitud necesaria para un país que emergió a la vida nacional independiente con menos de 10% de su población letrada. Un largo e intermitente conflicto civil enfrentó, comenzando con el súbito y violento estallido de la lucha de Independencia, a los partidarios de las diferentes causas, insurgentes y realistas, monárquicos y republicanos, centralistas y federalistas, liberales y conservadores, hasta llegar a la restauración republicana en 1867. La gran extensión del territorio y las precarias comunica-

ciones resultaban en el aislamiento de cada estado y sus diferentes comarcas, lo cual implicó que la vida local se fortaleciese. Sin embargo, la integración nacional adoptaba una naturaleza amorfa y suelta que se expresaba en una conducción inconsistente de las atribuciones del gobierno central. El país no acertaba a formular formas efectivas para influir de manera coherente en toda la nación. La preferencia liberal o conservadora le apostaría, en sucesión vertiginosa, a cambiar de una vez por todas la sujeción y dependencia de una Iglesia muy poderosa, para enfrentar las amenazas extranjeras, o a defender las instituciones legado de los españoles, y así evitar que el país se les deshiciera entre las manos. Las leyes y los reglamentos locales y nacionales discurrían entre unas y otras preferencias, estos y aquellos caudillos o jefes. Las iniciativas locales lograron, en ocasiones, sobreponerse a la inestabilidad política y anclarse en las actividades económicas locales o en el carácter correoso de la vida cultural.

Cuando las incertidumbres se despejaron en 1867, el presidente Benito Juárez decretó la obligatoriedad de una educación primaria, que a la sazón consistía en sólo tres años de estudios, seguidos de una primaria superior. A pesar de la generosidad de la intención, medidas semejantes tenían, de hecho y *de jure*, un carácter nacional de orden simbólico. La Constitución de 1857 había establecido que la educación fuese libre, lo cual supuso que la acción del Estado tuviese una índole indicativa, toda vez que reservaba la función educativa a los gobiernos estatales. La jurisdicción del gobierno federal estaba limitada al Distrito y los territorios federales (Larroyo, 1986; Zea, 1984). A pesar de estas limitaciones, la visión política que guió la acción gubernamental de las administraciones posteriores a 1867 tenía raíces profundas en un pensamiento tradicionalmente liberal, que se venía formulando desde 1833, pero sin logros durables. Dicha orientación sólo se decantó muy lentamente, hasta producir, a la postre, el mandato constitucional del 57.

## LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA Y EL POSITIVISMO DE COMTE

La caída del efímero imperio de Maximiliano no trajo consigo la inmediata conformación de un ámbito de discusión y reflexión sobre el papel del Estado y de la educación entre los liberales. Lo que sí brindó fue la oportunidad de poner en funcionamiento una escuela diseñada de acuerdo con los más exigentes criterios disponibles en el pensamiento contemporáneo, sin tener que lidiar con instituciones existentes pletóricas de resistencias e inercias. La propuesta se basó en un currículo para una formación posterior a los estudios de la escuela primaria 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; su gran promotor fue Gabino Barreda.

Al dictarse la Ley Orgánica de Instrucción Pública el 2 de diciembre de 1867 se estableció el fundamento jurídico para emprender tal obra con la ENP, de la cual quedó al frente como director el médico poblano Gabino Barreda. Barreda, quien en septiembre de 1867 había pronunciado en Guanajuato la famosa "Oración cívica" que interpretaba la historia de México desde la época de la Colonia hasta el triunfo, por entonces muy reciente, de las armas republicanas. En ese discurso Barreda proporciona una visión fundadora de la nación mexicana, en la que apela a romper con la opresión clerical y la ascendencia de los militares mediante una interpretación científica de la historia que permita extraer las lecciones que tiene reservadas. Estas grandes lecciones sociales reunirían mediante una doctrina verdaderamente universal todas las inteligencias en una síntesis común que conformaría un fondo civil y laico (Barreda, 2000, en Robledo, 2000: 173-211).

Gabino Barreda se apoyó de manera explícita en la doctrina positivista de Augusto Comte para responder al reto de preparar a la entonces joven burguesía mexicana para dirigir los destinos de la nación (Zea, 1984: 47). Mediante una lectura *sui generis* del positivismo formuló una "adecuación de los conceptos positivistas a la realidad mexicana-

na, lo que permite hablar de un positivismo mexicano" (Zea, 1984: 47). Barreda y muchos de sus contemporáneos vieron en el triunfo del partido de la Reforma una oportunidad de trascender la orientación de combate de los liberales y acceder a una filosofía del progreso basada en un solo credo: el de la ciencia, que uniera los estudios para crear el hábito de no apartarse de los hechos comprobados y quitar el gusto por las afirmaciones sin fundamento (Larroyo, 1986: 286).

Un connotado sociólogo como Aron señala que ahora es fácil burlarse de Comte, pero conviene rescatar el peso que el positivismo tuvo para impulsar, legitimar y dar a la ENP una plataforma útil para asumir el papel para el cual fue creada. Algunos de los pensadores más respetados de la mitad del siglo XIX apreciaron abiertamente la obra de Comte, entre ellos John Stuart Mill. De acuerdo con Sabine, Stuart Mill, en su crítica al pensamiento utilitarista de la tradición inglesa, consideró que la política y la economía de la época de Bentham intentaron comprender la conducta política y económica de hombres ubicados en el marco de instituciones específicas mediante unas cuantas leyes generales de la naturaleza humana, universalmente válidas en todo tiempo y lugar (Sabine, 1968: 519). Se soslayaba así la importancia de las instituciones como mediadoras de la relación entre la psicología individual y las prácticas concretas en un lugar y en un tiempo determinados. Al ignorarse el peso de las instituciones específicas, también se pasaba por alto el asunto de los procesos históricos de desarrollo, crecimiento y cambio. Mill consideró que Comte aportaba una ciencia general de la sociedad, la sociología, y la ley de las tres etapas. Estas dos aportaciones fueron altamente reconocidas a mediados del siglo XIX y produjeron consecuencias importantes. Por estas razones se puede considerar que la contribución de Comte no fue tanto un nuevo descubrimiento como la esperanza de que la especulación lograra ser sustituida por la ciencia, que la sociedad pudiera ser analizada, sus leyes descubiertas por métodos que se ajustaran a los cánones de la comprobación empírica y que las relaciones entre la naturaleza humana y las instituciones sociales lograran ser rastreadas en detalle.

Curiosamente tal esperanza fructificó con Durkheim, quien al escribir la primera parte de su obra, a finales del siglo XIX, rescata esta aspiración y, con ella, el nombre dado por Comte a la nueva disciplina. En este sentido, la aportación de Comte significó más un cambio de punto de vista que una realización específica; más un inicio para integrar los estudios sociales a la corriente principal de la ciencia que la obtención de éxitos notables (Sabine, 1968). Dichos resultados habrían de aguardar la llegada de generaciones posteriores.

Por su parte Comte, desde su juventud, se había interesado en establecer una síntesis de los conocimientos científicos, consideró que la única reforma social válida es la que transforma el modo de pensamiento teológico difundiendo formas y propuestas basadas en conocimientos positivos. Estimó que el viejo orden era ya incapaz de coordinar a la sociedad entera, debido a que la filosofía de la Ilustración lo había destruido violentamente. Surgía, así, la necesidad de un nuevo pacto constitutivo que procurara la felicidad de los ciudadanos, pero tendría que basarse en una filosofía diferente de la de la Ilustración que resultaba incapaz de proveerlo, por ser esencialmente combativa, crítica, destructiva y anárquica. Comte había contemplado la posibilidad de un nuevo orden político y social que sustituyese la fe en los principios cristianos por la confianza en la ciencia, cuyo mayor exponente era Isaac Newton.

Gabino Barrera pensó que existía un gran paralelismo entre el México independiente y la situación de Francia a la que aludía Comte, cuando hablaba del viejo orden que la Revolución Francesa había liquidado. Cabe recordar que en Francia, a los trastornos profundos y sangrientos de la Revolución les siguieron las aventuras guerreras de Napoleón y luego la Restauración borbónica con Luis XVIII. Las turbulencias y la inestabilidad acumuladas sometían la vida y las haciendas de los ciudadanos a sobresaltos, injusticias y desorientación generalizados. Es comprensible que los cincuenta años o más de revoluciones, invasiones y desórdenes que asolaron a México resultaban un caso análogo al de Francia. Por ello, le pareció muy atractivo a

Barreda un pensamiento que buscara instilar en los futuros dirigentes del país una profunda disposición hacia el progreso, el orden y la ciencia mediante una educación que los formara de manera semejante a la que Comte había contemplado.

Para Comte el único modo de poner fin a la crisis era acelerar el devenir creando el sistema de ideas científicas que presidiría el orden social (Aron, 1980: 96-87). En su *Cours de philosophie positive* (1830-1842) revisó el conjunto de la obra científica para identificar los métodos aplicados en las diferentes disciplinas y los resultados obtenidos, cuya síntesis debía ser la base de la creación de la ciencia que aún faltaba: la sociología. Esta ciencia sintética descubriría las leyes fundamentales de la evolución humana que los hombres podrían utilizar, lo que se denominó la fatalidad modificable (Aron, 1980: 97).

Las ideas gobiernan y trastornan al mundo, o en otros términos, todo el mecanismo social reposa en definitiva sobre opiniones. La gran crisis política y moral de las sociedades actuales se origina, en último análisis, en la anarquía intelectual. Nuestro mal más grave consiste, en efecto, en esa profunda divergencia que existe ahora entre los espíritus respecto a todas las máximas fundamentales, cuya fijeza es la primera condición de un verdadero orden social (*Courses de philosophie positive*, tomo I: 26, citado por Aron, 1980: 98, nota 3).

De acuerdo con el pensamiento comteano, la ley fundamental que rige el progreso natural de la civilización determina rigurosamente los estadios sucesivos por los que tiene que pasar el desenvolvimiento general de la especie humana. Esta ley está impresa en la propia naturaleza humana: "la mente humana sigue en el desarrollo de las ciencias y las artes, un curso definido, que trasciende las mayores fuerzas intelectuales, que nacen, por decirlo así, sólo como instrumentos destinados a producir en el momento oportuno sucesivos descubrimientos". La existencia positiva de leyes que rigen la realidad que se comprueba permite prescindir de la idea de que existe uno o unos dioses responsables del universo.

Cabe recordar que la obra de Comte que mayor impacto causó en el ámbito intelectual fue la que escribió entre 1830 y 1842, cuando apareció el *Cours de philosophie positive*, en el que se consigna el término sociología. En esa parte de su obra es donde se recogen sus mayores triunfos. Ahí supuso que la sociedad industrial se convertiría en la sociedad de la humanidad, en lo cual no se equivocó. También ahí asumió que el pensamiento científico tendría un carácter universal y en ese punto, de nuevo, también tuvo razón.

Sin embargo, es sobre todo el Comte de la última etapa el que plantea que la religión de nuestra época puede y debe tener inspiración positivista. Según Aron, Augusto Comte es y quiere ser fundador de una religión, lo cual expresa en *Systeme de politique positive o Traité de sociologie instituant la religion*. Littré y Stuart Mill se alejaron de estas posiciones. No obstante, Aron reivindica muy fuertemente la propuesta religiosa de Comte bajo el supuesto de que si la sociología habría de estar relacionada con una religión, lo más deseable sería que fuese como Comte lo propone. Este desarrollo dio pie a iglesias positivistas en Francia e Inglaterra, incluyendo una rica y famosa en Liverpool. También en Estados Unidos y en algunos lugares de América Latina como Brasil sobrevivieron hasta la fecha iglesias positivistas. Tras el aroma de obsolescencia que emanan todos estos elementos, queda no obstante una contribución que no puede ser desechada de manera automática. No se puede pasar por alto que en esto Comte no estaba solo. Muchos pensadores de los siglos XVIII y XIX, liberales y conservadores, entre ellos Ignacio Manuel Altamirano como lo expresó en *La navidad en las montañas*, distinguieron entre las religiones históricas, de las cuales, en el mundo latino, la Iglesia católica es el prototipo, de la religión como conjunto complejo de valores últimos, a los que, con frecuencia, se asocian diversas ideas, posturas y creencias trascendentes. Este señalamiento resulta importante cuando se contempla que tras más de un siglo y medio de cultura y pensamiento laicos en México y en Occidente, la súbita reaparición de la religión como factor relevante en la política mundial muestra que tam-

poco se ha llegado, en ese sentido, al final de la historia. Las civilizaciones, las confesiones religiosas, los sistemas políticos, el pensamiento humanístico y los modelos educativos se encuentran relacionados de múltiples maneras que no han sido del todo esclarecidas. De hecho, el tema central de este trabajo, al referirse al conjunto de sentimientos, valores y criterios educativos, así como a su importancia, es un reconocimiento de la falta que hace dicha representación colectiva en la educación mexicana y los terribles efectos que ello tiene en todos nosotros. En ese sentido la apuesta de los positivistas del siglo XIX y la que se hace en esta obra respecto al conocimiento y su importancia para la educación son análogas. Reflexiones que también invitan a considerar, más allá de la exhumación histórica o de la descalificación "progresista", las contribuciones de Gabino Barreda y de los positivistas a la educación y al pensamiento crítico en México.

*La ENP y la conducción de la educación  
por parte del gobierno federal*

La ENP comenzó a ofrecer una educación integral y convirtió el nivel en un ciclo en sí mismo en el que se suplantaron los conocimientos religiosos y metafísicos tradicionales al centrarse en disciplinas cuyos contenidos estuviesen sujetos a las reglas de comprobación positiva de la ciencia (Robledo, 2000: 147-167; Alvarado, 1994a y 1994b). Barreda y con él los liberales reconocieron que si bien la educación elemental lograría combatir la principal rémora que gravaba al país, 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. La Escuela Nacional Preparatoria fue la hija predilecta de la restauración de la república (Kobayashi *et al.*, 1976: 82) y pronto se iba a convertir en la institución más prestigiada e importante del país. De acuerdo con Justo Sierra, Juárez comprendió, al haber alcanzado el poder de manera definitiva en 1867, que era tiempo de crear un orden permanente con base en un grupo dirigen-

te formado en “una educación preparadora del porvenir”, y para ello “confió a dos eximios hombres de ciencia (uno de los cuales tenía la magnitud de un fundador) la reforma de las escuelas superiores; la escuela secundaria o preparatoria resultó una creación imperecedera animada por el alma de Gabino Barreda” (Sierra, citado en Zea, 1984: 47).

La ENP fue organizada para proporcionar una base homogénea a la educación posobligatoria: “No basta para uniformar esta conducta con que el gobierno expida leyes que lo exijan; para que la conducta práctica sea, en cuanto cabe, suficientemente armónica con las necesidades reales de la sociedad, es preciso que haya un fondo común de verdades de que todos partamos”. Con las matemáticas como eje de la formación de cinco años, se incluían también las ciencias naturales, según una secuencia con que se pretendía colocar a los alumnos en condiciones favorables para formarse una idea del universo y llegar al concepto de ley. Si en la primaria se enseñaban habilidades, sentimientos y actitudes, ahora se trataba de reforzar los conocimientos elementales con ideas demostrables. También procuró esta concepción eminentemente liberal distinguir claramente entre la educación, que consistía en orientaciones y valores que se daban en la familia, respecto de los cuales el Estado no tenía incumbencia alguna, y la instrucción, que se basaba en los principios positivistas (Robledo, 2000). El sentido formativo del bachillerato, en el contexto de una visión de país, se revestía de una importancia estratégica al brindar la instrucción necesaria para contar con el tipo de dirigentes modernos, capaces de tomar decisiones con base en la evidencia, tras cinco años de cursos en la ENP. En una conferencia dada en 1907 por Enrique Martínez sobre el tema del “porvenir de los alumnos que no hacen carrera”, se subrayan las ventajas de una formación amplia de bachillerato que luego desembocaba en el trabajo de periodista, administrador, maestro o la profesión bancaria (Boletín de Instrucción Pública, 1907: 420-435).

En México, el modelo educativo creado por Barreda se convirtió paulatinamente durante los años setenta del siglo XIX en objeto de amplias y a veces agrias discusiones entre los liberales sobre el alcance del Estado en la socie-

dad moderna. Gabino Barreda se enfrentó a un ambiente cada vez menos propicio en la ENP, por lo que en 1878 dejó la dirección de la Escuela a la que tanto había contribuido.

Sin embargo, el plan de estudios elaborado por Barreda siguió aplicándose por 18 años más tras su salida. En 1896, la Escuela Nacional Preparatoria se reformó de acuerdo con un plan propuesto por Ezequiel Chávez, en el que se mantuvo la duración de cinco años, pero organizado con base en cursos semestrales. La aparición de Chávez ha de ser notada, ya que su presencia en el ámbito de la educación cubre desde esta fecha hasta 1941, año en que fue nombrado maestro emérito de la UNAM (Barbosa, 1973: 99-100). El nuevo plan de estudios mantuvo rígido el sistema unitario para todos los alumnos y conservó la orientación de Barreda sobre el predominio de las materias científicas. De acuerdo con Larroyo, el modelo carecía de orientaciones didácticas (Larroyo, 1986: 353). Las reformas de Chávez fueron objeto de cambios en 1901 cuando se uniformó la educación preparatoria para nueve carreras profesionales, con una extensión a seis años para este ciclo. Después, en 1907 se volvió a un ciclo de cinco años.

En lo que respecta a la conducción general de la educación durante esta primera parte del porfiriato, a pesar de las restricciones constitucionales y debido al predominio de la visión de un Estado fuertemente intervencionista, el modelo nacional se va construyendo, paradójicamente, en la ciudad de México. En efecto, habida cuenta de que la pretensión del gobierno federal de alcanzar toda la nación sólo podía intentarse si postulaba que sus instituciones en el Distrito Federal estaban revestidas de un carácter nacional, se estableció para ellas un radio de acción extenso, orientándolas a la difusión generalizada y ofreciendo servicios educativos a los jóvenes de cualquiera de los estados de la república. Así, las actividades educativas del gobierno federal habrían de expandirse progresivamente, aumentando el número de establecimientos dentro de su jurisdicción. Al amparo del crecimiento económico logrado, la política adquirió un mayor grado de consistencia. Las leyes federales fijaron la pauta por seguir en lo que respecta a desarrollo curricular, utilización de nuevos recursos pe-

dagógicos y creación de escuelas normales que profesionalizaron la docencia. El gobierno federal también puso en marcha una política de coordinación con los gobiernos de los estados, mediante la celebración de congresos educativos que unificaron los criterios formales y pedagógicos de la educación en sus diferentes niveles. Entre los ministros que impulsaron esos congresos están Baranda y Covarrubias, quienes se preocuparon por organizar congresos nacionales para difundir los resultados de las mejores escuelas, durante los últimos veinte años del siglo XIX. De esta manera se fueron conociendo diferentes modelos de educación primaria, así como el modelo de la Escuela Nacional Preparatoria y los de educación normal, desarrollados en la ciudad de México, en Veracruz, el Estado de México y en otras entidades del país (Larroyo, 1986: 347-350). La escuela primaria de tres años de duración, decretada como obligatoria en 1867, se extendió a cinco años para 1905.

*La creación de la Secretaría de Instrucción Pública y la incorporación de la ENP a la Universidad Nacional*

Este proceso ilustra que durante las múltiples administraciones que encabezó el general Porfirio Díaz el gobierno federal encontró nuevos mecanismos para extender su poder e influencia a todo el país, dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución de 57. La culminación de los nuevos mecanismos fue la creación, en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a instancias de Justo Sierra, personaje central en los debates liberales en torno al papel del Estado. En efecto, Justo Sierra en su primera etapa, entre los años setenta y ochenta del siglo XIX, asumió en la palestra intelectual una posición a favor de un Estado acotado que dejase en manos de la sociedad muchas de sus atribuciones tradicionales (Alvarado, 1994a y 1994b). Más tarde mudó de parecer. El relevo crítico lo asumió un grupo de positivistas ortodoxos que construyeron una perspectiva crítica del papel del Estado, a lo largo de los últimos años del siglo pasado y la primera década del presente. Entre ellos cabe reconocer a Horacio

Barreda y la *Revista Positiva*. De esta manera se mantuvo dentro del positivismo una corriente de pensamiento crítico hasta la Revolución (Alvarado, 1994a y 1994b).

Sin embargo, durante el porfiriato la corriente dominante fue la que se ubicó a favor de un Estado interventor fuerte, a cuya cabeza estuvo Justo Sierra conduciendo las políticas federales desde la recién creada Secretaría de Instrucción Pública. Tal hegemonía habría de afectar y marcar el bachillerato hasta el presente, como se verá en este capítulo, al haber impuesto una decisión inconsulta de subordinar la ENP a la nueva Universidad Nacional.

La misión de la nueva Secretaría estuvo encaminada a la escolarización creciente de la población, a la difusión e incorporación de conocimientos útiles en el proceso educativo y a la formación de cuadros docentes y dirigentes capaces de guiar y conducir una modernización del país. El ideal de ofrecer escuela primaria para todos los niños mexicanos se propuso como una meta necesaria, pero su instrumentación no se contempló. Por ello, a pesar del apoyo político y de los fondos canalizados a la Secretaría, no se contó entonces con los medios jurídicos y las políticas de instrumentación de esos ideales como metas asequibles por ser perseguidas sistemáticamente.

A pesar de que en los hechos el bachillerato había estado identificado con la preparación de los estudiantes para los programas de educación superior, siempre se hizo el esfuerzo por mantener vivo el recordatorio de que la ENP tenía un sentido formativo para la vida. Tal sentido está presente en las discusiones que caracterizaron la primera etapa de la existencia de la Escuela Nacional Preparatoria hasta 1910 y se encuentra debidamente consignado en los boletines del Ministerio de Instrucción (*Boletín de Instrucción Pública*, 1907, 1908 y 1910). El Congreso creó poco antes que la Secretaría un Consejo Superior de Educación Nacional, de carácter consultivo, para reorganizar la educación en el país. Este Consejo ofreció resistencia a la decisión de Justo Sierra de incorporar la ENP a la nueva Universidad. Al presentarse a dicho Consejo tal decisión, Vázquez Gómez la consideró como insensata, ya que se estaba incorporando a la Universidad a niños de doce años

(hay que recordar que entonces se ingresaba al bachillerato alrededor de esta edad). Cuando Vázquez Gómez argumentó en contra de la incorporación, señaló que implicaría un contrasentido. Justo Sierra insistió en que con tal medida se ayudaría a preparar mejor a los niños para la universidad; Vázquez Gómez respondió que, en ese caso, se tendría que comenzar con la primaria (*Boletín de Instrucción Pública*, vol. XII). Cabe destacar al respecto, que parece que la decisión de Sierra sobre la incorporación de la ENP a la Universidad no era de una índole educativa lo suficientemente clara como para convencer a todos los miembros del Consejo.

La incorporación de la ENP a la naciente universidad habría de reforzar el sentido propedéutico de esos estudios, lo cual en el caso mexicano llevaría a otorgarle a este tipo educativo el mismo sentido elitista que los estudios superiores, lo que fue muy marcado hasta los años sesenta en México y América Latina (Levy, 1995). La subordinación del bachillerato a la universidad, en teoría hacía extensiva a la ENP las ventajas de la Universidad, pero al volverla en los hechos una formación elitista, perdió la posibilidad de introducir innovaciones como lo estaba haciendo por ese entonces la educación básica y media norteamericanas. A la sazón, para 1900 en Estados Unidos

el centro de gravedad se desplazó de los contenidos de la instrucción a poner atención al niño mientras se educaba. La escuela, en consecuencia, había empezado a cambiar, de ser un sitio donde los niños se preparaban para la vida al aprender ciertas cuestiones tradicionales, a un lugar donde viven la vida y son puestos en contacto con experiencias industriales, sociales, comunitarias y de la realidad cotidiana, tales que los preparen de la mejor manera para los problemas tan duros de la experiencia adulta que les esperan. Estos cambios en carácter y propósito se deben a las enseñanzas de John Dewey y se han vuelto los propósitos dominantes de la escuela elemental americana del siglo xx (*Encyclopaedia Britannica*, 1946a, "Education": 995).

## BALANCE GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE PORFIRIO DÍAZ

Al final de la dictadura porfirista, los resultados de las políticas emprendidas se reflejaron en un sistema público de educación primaria nacional y una calidad creciente de la docencia con base en múltiples escuelas normales en todo el país. En términos de instituciones, aquellas que surgen como modelos nacionales son precisamente las que pudieron ser impulsadas por el gobierno federal y que resultaron efectivamente fortalecidas en la ciudad de México. La tendencia a la escolarización queda así apuntalada con una firme base en el gobierno federal y se centra, desde temprana fecha, en la educación primaria y en la formación de maestros, por una parte, y en la educación universitaria, por otra. Esta orientación de las políticas educativas tuvo que esperar toda una década revolucionaria de retrocesos, cortes, giros organizativos abruptos y falta de recursos, para encontrar un rumbo eficaz con Vasconcelos, que sentó las bases para la acción futura en todo el país.

Pero la puesta en marcha de una clara política educativa federal desde el gabinete mismo se quedó corta frente a la dimensión de las necesidades. A pesar de que la educación recibió durante la primera década de este siglo el equivalente a 4.5% del PIB, la población analfabeta era aún de más de 75% y la tasa de escolaridad para la primaria rondaba en 30% (Solana, 2002; Meneses, 1991). En 1910 existían 600 escuelas sostenidas por la Federación; el número total de alumnos en el país, en esas escuelas, era de 70 000; y por último, en una población de poco más de 15 millones de habitantes, 78.5% no sabía leer ni escribir (Poder Ejecutivo Federal, 1941, Educación tecnológica).

*La revolución de 1910 y el colapso  
de la primera estructura para la EMS*

La década de 1910 a 1920 instauró tendencias disipativas muy fuertes favorecidas por la caída de Porfirio Díaz, el ascenso de Madero al poder y luego el sangriento golpe de Estado de Huerta, con la subsecuente revolución armada que lo derrotó. En el ambiente de los debates que se pro-

dujeron en plena época revolucionaria y hasta la redacción de la Constitución de 1917, surgió una corriente de opinión muy fuerte que encontraba en la existencia de una Secretaría de Instrucción Pública del Gobierno Federal un principio de centralismo impulsado por el porfiriato. La razón de esa crítica yacía en que se acusaba a esa Secretaría, a pesar de tener jurisdicción sólo sobre el Distrito y territorios federales, de haber efectuado una canalización preferente de los fondos públicos hacia los grandes centros urbanos y a la educación superior, cuando México era aún un país con una gran mayoría de campesinos sin atención educativa alguna. Se criticó que en el pasado inmediato las políticas "se enderezaron al cultivo y desarrollo de la alta intelectualidad de unos pocos, más que a educar; a formar una aristocracia del talento, más que a una gran alfabetocracia" (Gómez, 1968: 81-92).

Por ello, en lo que concierne a la atribución de las responsabilidades del Estado, la nueva Constitución estipuló que fuesen los municipios los encargados de controlar, organizar y financiar toda la enseñanza primaria pública y la de los jardines de niños. En consonancia con el principio de que el municipio libre fue la base de la organización política y administrativa de los estados, se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La Carta Magna también postuló un laicismo mucho más radical que el prevaleciente hasta ese momento. La enseñanza fue definida como libre y obligatoriamente laica para los establecimientos públicos y privados de todos los niveles. El talante anticlerical expresaba una visión de que la religión era un enorme obstáculo para difundir las luces y los beneficios del conocimiento, por lo que se prohibió expresamente que las corporaciones religiosas y los ministros de algún culto dirigiesen escuelas primarias. La gratuidad de la educación primaria pública continuó siendo un mandato.

Sin embargo, la aspiración constitucional de arraigar el esfuerzo educativo en la escala más próxima a los requerimientos de la población y la supresión de una secretaría federal no se tradujo en la adquisición de una libertad administrativa suficiente para los municipios. Tampoco se

vio acompañada de un acceso a recursos para que éstos financiasen su nuevo papel. Los desórdenes revolucionarios y la desaparición de grandes segmentos del Estado liberal magnificaron la fragmentación del esfuerzo educativo, que a la luz de la importancia otorgada por la nueva Constitución al municipio libre, hacía depender de éste buena parte de los servicios educativos de Instrucción Primaria Básica.

Antes bien, la educación no sólo no se vigorizó con este cambio, sino que sufrió un retroceso considerable. Las penurias financieras de los municipios y los abusos por parte de caciques y jefes políticos llevaron a una reducción en el número de escuelas públicas, situación que se vio agravada por el cierre de escuelas religiosas derivado de la prohibición constitucional. En 1918, apenas un año después de su proclamación, el propio gobierno federal trató de enmendar la Constitución con el fin de levantar las restricciones que existían para que los particulares establecieran escuelas confesionales privadas y así incrementar la cobertura educativa. La iniciativa no prosperó en el Congreso y no se pudo paliar, por esta vía, la incapacidad para administrar la educación básica a cargo de los municipios.

De esta manera, al aproximarse al terreno de la práctica, la realización de la obra educativa del nuevo régimen se encontró con poderosos obstáculos: una tasa de analfabetismo que afectaba a las tres cuartas partes de la población en edad de leer, asentamientos rurales dispersos a lo largo del territorio, carencia crónica de recursos presupuestales, heterogeneidad en las maneras como cada estado atendía sus obligaciones, una planta magisterial sumamente reducida y pugnas sin cuartel por hacer prevalecer posiciones y visiones doctrinarias, fueron sólo algunas de las dificultades con las que se tropezó.

La educación media durante la Revolución estuvo sujeta a múltiples vicisitudes. A finales de 1913, en un discurso en la Cámara de Diputados, Nemesio García Naranjo, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, de Victoriano Huerta, señalaba que la escuela secundaria continuaba con los mismos métodos fundamentales con los que la dejó el

benemérito Barreda. Señalaba que “el positivismo ha sido, durante medio siglo, una filosofía de Estado, y ya es justo acabar para siempre con los sectarismos oficiales, que siempre estorban el desarrollo libre de las inteligencias. Barreda dejó las sectas del pasado por el positivismo, conceptuado entonces como realidad suprema: nosotros debemos imitarlo en el sentido de abandonar el exclusivismo positivista, por la ciencia del porvenir” (García, 1916: 173-183 y Llinás, 1978: 163).

Cabe añadir que la opinión pública y los medios de comunicación católicos nunca habían aceptado de buen talante el carácter laico y marcadamente “materialista” de la ENP, por lo que no es de extrañar que buscasen abolir dicha orientación (Zea, 1984; Alvarado, 1994a y 1994b). García Naranjo en su alocución continúa señalando que al quedar arriada la bandera contraria, se izaría la única bandera que se podía enarbolar, la de la patria. El plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria sería reformado para que se estructurara con base en las ciencias matemáticas, físicas, naturales e históricas y las bellas artes, con la filosofía como la cúpula y la moral como el ambiente que ejercería su influencia en toda la construcción. Es curioso constatar que después de tener tanto éxito, en un lapso de cuatro años la ENP estuviese presionada en una especie de pinza, conformada por la nueva orientación de García Naranjo y por las demandas que la reorganización de 1910, bajo Justo Sierra, le había impreso. De ser el centro de discusiones, de publicaciones como la *Revista Positiva* y de tener en su haber figuras connotadas como directores, tras su incorporación a la nueva Universidad, la ENP se precipitó rápidamente a la posición de una escuela previa a los estudios superiores, origen de múltiples problemas y de una constante agitación.

Luego del cambio de plan de estudios de García Naranjo, en 1914, se separa a la ENP de la Universidad. Con la Constitución de 1917 la conducción de la educación media que incluía la preparatoria, escuelas comerciales e industriales y las escuelas normales, quedó bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados. En 1916, a instancias de Carranza, Palavicini ofreció opciones técnicas en la ENP

que sentaron las bases de lo que sería más tarde la educación media técnica, se redujo la duración a cuatro años y se cuidaba que los programas no cansasen a los alumnos, con lo que se limitó a 27 las horas de trabajo a la semana, incluidos seis de instrucción militar (Fell, 1989: 314-315).

En 1920 se reintegró la ENP a la Universidad, la cual quedó a cargo de una Dirección Universitaria del Gobierno Federal. Vasconcelos también intentó incorporar a los programas de 1920, como rector, cursos de iniciación en oficios mecánicos y acercar la formación al mundo del trabajo. El plan de estudios adquirió flexibilidad para optar por estudios de preparación para los estudios superiores o de índole general para quienes aún no se decidían por alguna carrera en particular (Fell, 1989: 316-317). El ensayo de flexibilidad resultó insuficiente para resolver los problemas que presentaba la ENP, y en el curso de 1921 se sucedieron dos directores. De acuerdo con el propio Vasconcelos, Ezequiel Chávez y Enrique Aragón carecían del carácter de "sargentos" para hacerse respetar. Pero existían otros patrones de desempeño estudiantil que esbozaban una escuela con serios relajamientos en su disciplina organizativa y académica, reclutamiento caótico de profesores, falta de respeto por los horarios y la asistencia, presiones de algunos estudiantes por una capacitación profesional para el trabajo y la inquietud por ser partícipes de procesos sociales y políticos más amplios. La ENP fluctuaba entre ser antecámara de la educación superior o prolongación de la educación primaria, establecimiento elitista o popular, estar encaminada a mantener abiertas sus puertas a todos o sólo a algunos, a orientarse por la cultura general o buscar la enseñanza especializada.

#### LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA EDUCACIÓN NACIONAL A PARTIR DE 1921

Casi desde su aprobación, la descentralización extrema postulada por la Constitución de 1917 provocó una resistencia considerable. Al repartirse las responsabilidades educativas entre el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los municipios, los establecimientos parti-

culares y las empresas de todo tipo que estaban obligadas por los preceptos constitucionales en materia laboral a ofrecer educación a sus obreros y empleados, lo que acabó sucediendo, en muchos casos fue una desatención generalizada y un incumplimiento con las obligaciones mínimas respecto a la educación primaria. La disolución de la responsabilidad entre tantos poderes y niveles de gobierno provocó que la educación se convirtiese en piedra de contención.

La corrección a este resultado no deseado de la propuesta constitucional provino de la siguiente administración en el gobierno federal, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, no sin que se hubiesen suscitado acres debates parlamentarios sobre la afectación a la soberanía de los estados. El argumento a favor de la iniciativa del gobierno federal se expresó con la idea de que era preferible centralizar la ciencia que velar por la soberanía de la ignorancia (Llinás, 1978). José Vasconcelos, a la sazón rector de la Universidad Nacional, preparó la enmienda constitucional a las atribuciones de los municipios y la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Así, la Secretaría de Educación Pública (SEP) fue creada por decreto del Congreso de la Unión el 29 de septiembre de 1921. De esta manera, las disposiciones constitucionales, mediante las cuales la educación era atendida en cada entidad por el gobierno estatal respectivo, se hicieron ahora extensivas al gobierno federal, que adquirió atribuciones concurrentes para atender todos los niveles y tipos educativos. La Secretaría de Educación Pública se creó en los momentos en que el Poder Ejecutivo Federal iniciaba diversas acciones para proporcionar a la educación la necesaria unidad de propósitos que no tenía, y de darle un vigoroso impulso nacional, ya que por las carencias y dificultades del país, la actividad educativa no alcanzaba los niveles mínimos deseables. El decreto que estableció la creación de la Secretaría de Educación Pública determinó que le correspondía la administración de las siguientes dependencias: Universidad Nacional de México, Escuela Nacional Preparatoria, Dirección de Educación Primaria y Normal; todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y territorios sosteni-

dos por la Federación; la Escuela Superior de Comercio y Administración (que dependía de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo), los departamentos de Bibliotecas y Archivos, Escolar de Educación y Cultura para la Raza Indígena y de Bellas Artes y el Conservatorio Nacional de Música, entre otras. Además se mencionó que dependerían de la SEP las escuelas e instituciones docentes que en lo sucesivo se fundaran con recursos federales.

Las nuevas atribuciones del gobierno federal permitieron trascender un ámbito de acción anteriormente ceñido, casi exclusivamente a la ciudad de México, con lo cual se pudo dar impulso a políticas nacionales desde la Secretaría de Educación Pública, con Vasconcelos a la cabeza. La nueva competencia federal se fijó sin perjuicio de las acciones que emprendiesen los gobiernos estatales, en todos los grados y tipos educativos, con lo que se dio un sustento muy sólido a la vieja aspiración, compartida por liberales y conservadores, de usar la escuela como instrumento de difusión y fortalecimiento de una cultura nacional. Éste fue un paso decisivo en el sentido de facilitar la acción del gobierno federal de manera directa en todo el país. Esta intervención federal facilitó aminorar el desequilibrio, producto de la desigual atención, con que estados y municipios respondían a las necesidades planteadas por esta actividad estratégica para una nación.

En la lucha contra el analfabetismo, la escuela rural, la normal rural, las misiones culturales, la promoción de la educación técnica, la difusión cultural, las bibliotecas y la edición de libros dan cuenta del interés que una política nacional le mereció a Vasconcelos. Este nuevo y vasto despliegue de actividades por parte de la SEP sentó las bases de las líneas que siguieron las políticas educativas hasta nuestros días y constituyeron un aprovechamiento inteligente de los recursos fiscales resultantes del extraordinario crecimiento de la industria petrolera, que por estos años convirtió a México en el segundo productor del mundo. Al mismo tiempo se retomó, como instrumento de conducción del poder del Estado, el impulso federal impreso por Justo Sierra a la educación básica, la formación de maestros y la educación superior.

José Vasconcelos, aprovechando la bonanza petrolera de los años veinte y los ingresos extraordinarios que ésta reportó al erario público (Llinás, 1978: 77-80), pudo sustentar sus iniciativas en materia de alfabetización, y así distinguir este propósito del que perseguían las escuelas rudimentarias fundadas a finales del porfiriato. Además de enseñar a leer, Vasconcelos pretendió hacer accesible la lectura, para lo cual puso en marcha un ambicioso programa editorial. Mucho tuvo de idealismo humanista este programa, que en el fondo supuso incidir en la transformación de la sociedad por medio de la instilación de valores universales, a los que se accedería justamente por medio de una lectura selecta. El empeño tuvo un éxito muy restringido, además de ser severamente cuestionado por los grupos políticos en pugna (Gómez, 1968: 95-118).

El esfuerzo conjunto de alfabetizar y de promover la lectura resultó muy corto en duración, concluyó al acceder Calles al poder en 1924, sin que llegase a incidir significativamente en buena parte de la población rural analfabeta. No todos los medios dispuestos para promover la alfabetización, tales como la lectura de los autores clásicos, resultaron adecuados para extenderla. Vasconcelos pronto renunció a su cargo y la panacea educativa adoptó, bajo la influencia del callismo, otra modalidad: la de servir para fomentar un nacionalismo en apoyo al régimen político. Pero, en retrospectiva, tal y como lo señala el estudioso más sistemático de su obra educativa, la línea para actuar en educación y cultura, desde el poder del Estado, se había trazado y definido. Con ello no se pretende atribuir al dictado de una inspiración exclusivamente individual la trascendencia de su obra. Vasconcelos también representa el estrato público y político de una tendencia cultural y literaria que venía acrecentándose desde el último tercio del siglo anterior y resulta difícil saber de dónde provienen tantos elementos aprovechados. Pero la responsabilidad fue indudablemente suya. Las numerosas funciones que Vasconcelos incorporó a la creación de la SEP han definido un proyecto de carácter nacional, al que históricamente se ha vuelto, tras lamentables extravíos, como una vía sensata y fructífera de dirigir la educación pública na-

cional. Esta contribución establece la primacía de la SEP en la obra de Vasconcelos, con independencia de lo que el personaje realizó antes y después: “el breve vuelo del águila supo enseñarnos cómo destruir la serpiente de la discordia, de la injusticia, de la ignorancia, del aislamiento y de la enajenación. Las miradas se vuelven a intervalos, hacia el cielo del Anáhuac, buscando divisarlo otra vez” (Fell, 1989: 15).

*El crecimiento y las vicisitudes  
de la educación tras Vasconcelos*

Quedaba asentada así, desde la creación misma de la SEP con Vasconcelos, la importancia de una gran misión para una secretaría del ramo. Permanecía también como gran legado vasconceliano el germen de una estructura dentro del gobierno federal con autoridad y posibilidad de actuar en el ámbito educativo en todo el país. También siguió vigente la lección de unir grandes ideales con grandes recursos, manteniendo un equilibrio entre grandeza de metas y eficacia de medios. Ni metas tan mediocres que pasen desapercibidas, ni ideales grandilocuentes, con una eficacia meramente restringida a sus efectos retóricos. El sentido de crear un gran espacio de intervención para el gobierno federal en el ámbito de la educación nacional no debe de perder de vista la inmensidad del reto de elevar los niveles educativos. Incluso la campaña de lectura de clásicos, tan criticable como resulte, apunta a la importancia de buscar diversos medios para atacar grandes problemas.

En los años veinte, la problemática era muy dramática. Primeramente, es menester volver a señalar que para la primera década del siglo xx, México contaba con índices de alfabetización de entre 10% y 15%, mientras que en Alemania, Francia, Canadá, Japón y Estados Unidos era ya de más de 90% (*Encyclopaedia Britannica*, 1946b, “Reading and Writing”). La Revolución congeló, si no es que hizo retroceder esos índices, con lo cual en los años veinte el problema seguía idéntico. El número de establecimientos oficiales era muy modesto. Según una noticia estadística

elaborada por la SEP para el año de 1926-1927, había en ese tiempo entre establecimientos particulares, estatales, municipales y federales un total de 10 782 escuelas primarias rurales con instrucción básica elemental de tres años, 6 013 primarias completas, 67 secundarias y preparatorias, 65 normales, 57 profesionales, 22 de bellas artes y 287 técnicas, industriales, comerciales y de artes y oficios. De este total, el gobierno federal sostenía 550 primarias completas, 6 secundarias y preparatorias y 11 normales, frente a las 3 535 primarias completas, 33 secundarias y preparatorias y 34 normales sostenidas por el gobierno de los estados y los municipios. Además, cabe señalar que la SEP también tenía a su cargo las escuelas en el Distrito Federal y en los territorios (*Noticia Estadística sobre la Educación Pública en México*, 1928: 647). Por ello, puede comprenderse que la cobertura fuera un problema tan grave, que muy bien podría considerarse como el gran valor en torno al cual ha existido y sigue habiendo un enorme consenso en todos los ámbitos del quehacer educativo, desde nuestro comienzo como nación hasta el presente.

El trabajo de la SEP posterior a Vasconcelos siguió alimentándose de los diversos programas y propuestas por él iniciados, a la par que aumentaba lentamente la escolaridad. Pero, al perder el impulso directo de su primer secretario, la SEP con el callismo abrió crecientemente sus puertas a una ideologización que fomentó un tono agresivo, sectario e intolerante en la vida pública. En los años treinta se ahondarían estos extravíos.

### *La Universidad Nacional y el bachillerato*

En la reunión del Consejo Universitario del 26 de diciembre de 1921, Ezequiel Chávez, director de la ENP, presentó junto con Enrique Aragón, antiguo director, un documento en donde se señaló que la institución se encontraba en un estado lamentable al reinar una gran indisciplina entre los estudiantes, asistencia irregular de los profesores, muchos de ellos sin preparación adecuada, y otros actos de venalidad. Esta situación era atribuida a las circunstancias por las que atravesó el país y la capital de la república.

ca por aquellos años, que culminó en la tendencia a criticarlo todo, a todo convertirlo en objeto de mofa y menosprecio, a la vez que se presentaba un crecimiento extraordinario de la matrícula, al pasar de 800 alumnos en 1913 a más de 1800 en 1921 y haber tenido que duplicar la planta de profesores (Fell, 1989: 311 y *Boletín de la Universidad*, 1922: 125).

En la década de los veinte, el Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la República cuestionó la posibilidad de reproducir conocimientos mediante un currículo que consistía en una serie de materias inconexas. El Primer Congreso concluyó que este nivel debería capacitar a los alumnos para emprender investigaciones científicas por sí mismos, haciendo de ellos hombres cultos a partir del aprendizaje de las letras y las ciencias. También se enfatizó la educación ética, el amor al arte, la simpatía por las humanidades y la valoración de la enseñanza manual. Estas conclusiones del Congreso, que apuntan claramente a una formación para la vida y para la ciudadanía, no se plasmaron en los planes de estudio, al verse asociadas a la figura de Lombardo Toledano, cuyo paso por la dirección de la ENP fue muy breve (Fell, 1989: 311-312). Entre 1914 y 1922 se habían publicado tres planes de estudio de la ENP que le imprimieron un carácter marcadamente propedéutico; el plan de 1920, que desde la rectoría Vasconcelos quiso impulsar, resultó, como ya se vio, un fracaso.

Hasta 1926 habían existido cuatro ciclos de educación: los jardines de niños, la escuela primaria, el bachillerato y la educación superior. La educación secundaria nació ese año impulsada por Moisés Sáenz, al separarse el antiguo bachillerato de cinco años en dos ciclos, uno de tres años de educación secundaria y otro de dos como escuela preparatoria. La razón para separarlos consistió en instaurar un ciclo cuyos contenidos no estuviesen dictados por los requerimientos de la educación superior. El currículo de la escuela secundaria estuvo encaminado, desde entonces, a preparar, con mayor profundidad que la escuela primaria, para la vida ciudadana, la inserción en la actividad productiva y el cultivo de una personalidad independiente y libre.

Desde la óptica de la nueva Secretaría, el funcionamiento general de la Universidad Nacional de México se antojaba marginal a los cambios prevalecientes, al continuar produciendo "abogados, médicos e ingenieros". Pero no todas las escuelas superiores se mantuvieron ajenas al nuevo impulso a la educación. Así, la Escuela de Altos Estudios Universitaria abrió, a mediados de los años veinte, una Escuela Normal Superior que preparó con gran éxito durante un período corto a los directores de las escuelas primarias y a los maestros de las normales. En 1928 comenzó a funcionar en la misma Escuela un Departamento de Educación Rural para preparar a los maestros en servicio y a quienes irían a administrar las escuelas. La vinculación de la Universidad con la educación primaria del país encontró un final abrupto después de la autonomía concedida en 1929. Al convertirse la Universidad en una entidad independiente del gobierno, éste no quiso que la formación de directores de escuelas primarias y de maestros de escuelas normales quedase en manos de una organización autónoma, por lo que para 1933 la Escuela Normal Superior y el Departamento de Educación Rural fueron suprimidos. El nexo de la Universidad con la educación pública básica se rompió, situación que se mantiene, en gran medida, hasta la fecha. Por su parte, la SEP no repuso una escuela normal superior hasta 1944 (Ducoing, 1991: 23).

En 1928 la Universidad tenía 9 668 alumnos, de los cuales estaban en la escuela nacional preparatoria sólo 1 315 (14.3%), 1 394 en cursos libres de Bellas Artes, diríamos hoy de extensión, 1 228 en el Conservatorio Nacional de Música y una sorprendente mayoría de 5 731 estudiantes en el nivel superior. El balance de estudiantes de bachillerato era de uno por 4.35 estudiantes de nivel superior, lo que perfila una universidad preponderantemente de nivel licenciatura, lo cual contrasta con lo que ocurrió desde los años sesenta y setenta con muchas de las universidades autónomas públicas, que hasta el día de hoy en número de 23 cuentan con educación media superior, ya que en muchas de ellas el balance entre estudiantes de ambos niveles se inclinó a crecer a favor del nivel bachillerato

hasta llegar a un alumno de EMS por cada dos de ES, o incluso a una paridad entre ambos (Universidad Nacional, 1929).

La reforma de 1931 en la Universidad Nacional, ya autónoma, creó los bachilleratos especializados: el de Filosofía y Letras, el de Ciencias Biológicas, el de Ciencias Físico-Matemáticas, el de Ciencias y Letras, y el de Ciencias Físico-Químicas y Naturales; con esta reforma se reafirmó hasta el presente la orientación eminentemente propedéutica del bachillerato.

El papel reducido que tuvo hasta los años veinte el gobierno federal da testimonio de la pluralidad que ha privado en el ámbito educativo al convivir diversos niveles de gobierno con los particulares. Más tarde, la autonomía que en 1929 le fue otorgada a la Universidad Nacional marcó el inicio de un nuevo tipo de autoridad para una institución pública. En consonancia con tal diversidad, las orientaciones e incluso los contenidos transmitidos variaron en las instituciones de una región a otra, de un grupo social a otro y aun de una escuela pública a otra; dependía de si su carácter era federal, estatal o autónomo.

### *El IPN y la educación técnica*

La educación técnica se implantó y difundió, a partir de 1867, de manera muy lenta y además limitada por el alto costo que implicaba dotarla de instalaciones y equipo adecuado. En 1923 la SEP reconoció que en el país existía “una forma de analfabetismo —el técnico— que hasta ahora no ha llamado fuertemente la atención [y] de mucha más trascendencia que el analfabetismo literario [ya que] hace más visible la diferencia entre los hombres [al dar sólo a algunos] la habilidad para el trabajo y por consiguiente, la riqueza individual” (Poder Ejecutivo Federal, 1941: 413-450). Con algunas excepciones, el impulso a la educación técnica en ésta y en subsecuentes décadas se concentró básicamente en la ciudad de México y en algunas capitales de los estados.

En la educación técnica, el primer antecedente del siglo xx fue el decreto de 1907, que establecía un plan de estu-

dios para la Escuela Nacional de Artes y Oficios para hombres; abrazaba los cursos de carpintería, herrería, tornería, cantería, fundición, pintura decorativa industrial, escultura decorativa industrial, electricidad aplicada a la industria y mecánica aplicada a la industria. En 1915, el secretario de Educación Félix F. Palavicini reorganizó la Escuela Nacional de Artes y Oficios para hombres, sostenida desde 1867 por el gobierno federal, al crear la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas. Así se separó la enseñanza técnica de primer grado, y se creó una escuela que inauguró la enseñanza técnica superior.

Con el restablecimiento de la secretaría responsable de la educación pública, por parte de Vasconcelos, se creó un departamento especial encargado de la dirección y orientación de la enseñanza técnica. A partir de 1926 se distinguió entre enseñanza de industrias caseras —sin reglamentación alguna—, formación de técnicos en los primeros grados y enseñanza técnica superior. Este sistema se reorganizó en 1931 para establecer la Escuela Politécnica de México, consideró a la Escuela Preparatoria Técnica como su columna vertebral que desembocó en las diversas escuelas de estudios técnicos superiores. La preparatoria técnica establecida a partir de 1932 tuvo una duración de cuatro años y su único requisito fue haber cursado la primaria completa. Después de la preparatoria técnica se requerían otros cuatro años de estudios superiores. Se planteó que sus cursos tuviesen una aplicación lucrativa inmediata, de tal manera que “un estudiante destripado es un obrero, no un inútil” (Poder Ejecutivo Federal, 1941: 411-450).

En los años treinta surgió el Instituto Politécnico Nacional (IPN), al agruparse en una única institución muy diversos tipos de escuelas técnicas que venían funcionando en la ciudad de México. Las escuelas existentes en el Distrito Federal estaban administradas por un Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial, y ofrecían preparación en distintos niveles y ramas de personal calificado para la incipiente industria nacional. Todas estas escuelas fueron reagrupadas dentro del IPN, lo cual implicó un fortalecimiento de las opciones técnicas posobli-

gatorias. Así, la Escuela Federal de Industrias Textiles devino en la Escuela Superior de Industrias Textiles del IPN, y la Escuela de Maestros Técnicos Constructores dio pie a la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. Medida que tuvo también consecuencias inesperadas serias, ya que se inició, sin que se advirtiese entonces su significado, un proceso que llevó a canalizar el grueso de las opciones técnicas existentes a una vertiente cuyo sentido principal radicaba en emprender programas de educación superior. Paradójicamente, un esfuerzo serio por diversificar la oferta de programas superiores mediante nuevos programas tecnológicos desdibujó muy seriamente el sentido de las formaciones intermedias como valiosas en sí mismas, tanto para las personas como para la actividad productiva. Se instauró una tendencia a considerar que las opciones técnicas posobligatorias (vocacionales y profesionales) sólo servían en la medida en que constituyen antecedentes de una formación superior.

Inicialmente entre 1931 y 1932 se planteó que la educación politécnica consistiría en ocho años, cuatro de educación posterior a la escuela primaria o preparatoria técnica como se la conoció durante un tiempo (en lugar de cinco para el caso de la opción universitaria) y cuatro de superior. Se trataba de carreras sólidas, útiles y lucrativas. Se habló de la formación de profesionales, maestros, obreros y técnicos en general. Posteriormente, la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) conllevaría a la creación de una institución con un currículo propedéutico de formación tecnológica: la escuela vocacional del IPN. Con ello se confirmaría el inicio de una diferenciación del sistema educativo medio superior.

### *La orientación ideológica y política del régimen*

Los años veinte y treinta estuvieron marcados por la coexistencia de orientaciones denominadas activa, racionalista, laica, nacionalista, católica o socialista, ya en diálogo, ya en pugna, o en simple ignorancia mutua. La defensa de determinadas doctrinas y el combate a otras fue una actividad que se colocó por encima de la preocupación por

mejorar realmente los métodos educativos. Por lo que respecta al laicismo, habría que recordar que el positivismo de Barreda permitía deslindarse de la educación religiosa, al señalar que la religión consistía en aseveraciones indemostrables, que resultaban imposibles de aprender y por lo tanto difíciles de aceptar. A partir de 1926, durante la administración callista, la filosofía laica establecida para guiar la educación pública en el artículo Tercero de la Constitución promulgada en 1917 se usó para reprimir cualquier presencia religiosa en la educación de las escuelas privadas de México. Estas políticas, orientadas a eliminar la influencia religiosa, se aplicaron emitiendo sanciones a quienes las infringieron, con lo cual se atizó un conflicto mayúsculo entre el gobierno federal y la iglesia católica, que llevó a la suspensión de cultos, al cierre de todas las escuelas que estuviesen conectadas con alguna agrupación religiosa y a la guerra cristera. Los acuerdos que pusieron fin al conflicto armado y detuvieron la persecución religiosa atenuaron significativamente los conflictos derivados de la intolerancia, aunque no los resolvieron.

La gran crisis posterior al colapso financiero de 1929 y la depresión que produjo, junto con el prodigioso crecimiento demográfico de la población mexicana, reforzaron la desconfianza en los mecanismos de mercado. Así, mediante una primera reforma constitucional en 1934 se estableció que la educación impartida por el Estado sería, ya no simplemente laica, como lo señalaba el texto de 1917, sino también socialista. Ambos compromisos ideológicos de carácter excluyente exacerbaban las diferencias ideológicas, sociales y regionales en el país. El tema de la pluralidad se intensificó debido a tal radicalización del discurso gubernamental en materia educativa, lo cual planteaba si había una ideología oficial. Un ámbito en el que se escenificó con fuerza la disputa en torno a la aceptación de una ideología oficial fue la Universidad Nacional, en la que desde la Facultad de Derecho y la Escuela Nacional Preparatoria se impulsó una oposición exitosa a una política "desafecta al postulado de la libre cátedra" (Larroyo, 1986: 439; Quintanilla, 1994).

En el ámbito de la política, Lázaro Cárdenas, durante su presidencia entre 1934 y 1940, no sólo generó las reglas no escritas del régimen posrevolucionario, sino que reorganizó el partido oficial —a semejanza de los partidos comunistas y nazi-fascistas europeos— y completó los andamiajes del sistema político autoritario en México. La corporativización de las principales fuerzas sociales fue el elemento primordial de las maniobras políticas del presidente Cárdenas. Su propósito consistió en aumentar el poder de operación del gobierno mediante la integración de los principales actores sociales —campesinos, obreros, militares y clases medias compuestas por profesionales y comerciantes— al partido oficial, ahora rebautizado como el de la Revolución Mexicana, PRM. La transformación del partido, que implicaba convertirlo en un partido de masas, permitió ejercer un mayor control sobre dichos sectores sociales.

El modelo político del régimen, con sus características corporativistas y autoritarias, facilitó la tarea de atender a diferentes tipos de peticionarios, siempre y cuando estuviesen dispuestos a reconocer como legítimo el poder del Estado posrevolucionario. Los participantes en la gran organización del partido hegemónico habrían de canalizar y recomendar diversos tipos de demandas, especialmente las de los grupos incorporados al partido oficial: campesinos, obreros, militares y agrupaciones populares, con lo cual coadyuvaron a fortalecer el control del Estado; recibieron en su lugar respuestas para los peticionarios. A cambio de la promoción y gestoría de sus peticiones, los solicitantes eran requeridos para apoyar causas, campañas, eventos o a candidatos señalados por el partido. Bajo tal égida, el partido oficial se constituyó en intermediario entre el poder del Estado y los ciudadanos, y sustituyó a la opinión pública y a aquéllos en el ámbito oficial, sin llegar a suplantarlos en la sociedad. Durante la presidencia de Cárdenas, la política social había encontrado en la profesionalización de los militares, la reforma agraria y el nacionalismo radical una gran veta. Se gobernó entonces mediante relaciones políticas con los grupos organizados corporativamente que eran beneficiados en función de las re-

laciones clientelares o cuasi clientelares, como las arriba descritas (Córdoba, 1973; Coller, 1985: 25-38; O'Donnell, 1998; Cardoso, 1985: 25-38; Meyer, 1981: 19-23, 30-31). Al intensivo proceso de corporativización social se sumó el robustecimiento del sentimiento nacionalista, acrecentado, este último, gracias al difícil episodio de la expropiación petrolera. La radicalización que acompañó la administración de Cárdenas y que polarizó seriamente la sociedad mexicana se matizó, al menos en los discursos, durante los dos últimos años de su administración. El programa socialista decayó hacia 1938. Para 1940 puede decirse que ya se encontraban fincados los soportes de un régimen político que monopolizaba el acceso al poder del Estado, pero el ambiente político se había radicalizado y crispado en contra del régimen de manera considerable.

### *La nueva política de unidad nacional*

En efecto, a pesar del avance en la organización corporativa de amplios sectores sociales, el grueso de la población quedaba fuera de tal esquema. En términos económicos, para que la estrategia de articulación de intereses fuese efectiva se requería también la inclusión del capital en el proceso de corporativización. Así, fueron creadas corporaciones patronales e industriales tales como la Confederación de Cámaras Industriales y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio. Pero su incorporación no fue equivalente a un apoyo claro. El aval gubernamental a las huelgas y el impulso de la reforma agraria habían creado un ambiente adverso para la inversión. El favoritismo desplegado hacia los grupos incorporados dentro del partido oficial produjo que muchos ciudadanos no se identificaran con el régimen. Frente a esa falta de apoyo, el poder del Estado estaba mal preparado; así "la actividad del Estado mexicano se encontraba enmarcada dentro de un tipo de sistema político que puede definirse como autoritario. El partido oficial no estaba concebido para llevar a cabo una lucha con el electorado; no había posibilidad de que el grupo en el poder abandonara su posición en caso de que perdiera en las urnas" (Meyer, 1981: 21).

De ello dio testimonio fehaciente la elección del sucesor de Cárdenas, Manuel Ávila Camacho. Manchada por la violencia, robo de urnas y una sensación de que se había cometido fraude, la elección presidencial de 1940 ofreció el prólogo histórico a una subcultura de fraude electoral que se implantaría en el país por varias décadas, hasta su remoción definitiva con la creación del Instituto Federal Electoral en la década de los años noventa.

El nuevo presidente dio muestras de moderación desde el inicio, que atemperaron los ánimos crispados que se habían manifestado en las elecciones y en diversos conflictos con grupos estudiantiles y universitarios. A pesar de la templanza relativa de Ávila Camacho, sería la Segunda Guerra Mundial la que habría de modificar sustancialmente tanto la situación política general como las perspectivas económicas. Después de 1940, la recuperación económica impelida por el auge en las exportaciones y el desarrollo del mercado interno ante las condiciones generadas por esta Guerra permitió un aumento considerable en la inversión pública. Presas, carreteras, servicios urbanos, escuelas y hospitales aparecieron cada vez con mayor frecuencia. La industria de la construcción tomó un gran auge. El desarrollo de PEMEX y la adaptación de conocimientos tecnológicos para su funcionamiento permitieron una gran confianza en la capacidad del Estado para asumir un papel de intervencionismo creciente en la economía mediante la creación de empresas paraestatales. La inhibición de la oferta de bienes manufacturados y de materias primas procesadas facilitó el impulso a una industria local orientada a la sustitución de importaciones, lo cual fue alentado por medio de una política claramente proteccionista.

A partir de 1940, el esquema corporativo y sectario impulsado por Cárdenas se abrió a todos los grupos sociales cuyas demandas pudiesen ser atendidas corporativamente, se favoreció de esta forma su aglutinación, según el mecanismo establecido durante la década anterior, en asociaciones, cámaras, federaciones, ligas y confederaciones, encauzando sus demandas y la negociación de soluciones a cambio de apoyos y reconocimiento político. Se impulsó

explícitamente una política de unidad nacional, la cual rechazó la ideología y propuso la educación basada en el amor y no en la lucha de clases. El esquema nunca fue perfecto pero sí se manejó ya con flexibilidad, ya con sagacidad y, ocasionalmente, con cierta represión selectiva y discreta que se volvía, por momentos, brutal a medida que se alejaba su aplicación de los escenarios urbanos. De manera menos visible, la política de fortalecimiento del régimen político llevó a favorecer a grupos diversos con contratos y prestaciones, que producían las famosas comaladas de nuevos ricos cada sexenio.

### *El desarrollo económico y el sistema político*

El grupo que tomó el poder después de la Revolución se interesó, durante los años veinte, en promover la creación de instituciones y las inversiones para apoyar la economía nacional. Con estos fines se reestructuraron las finanzas públicas y se reorganizó la administración pública. Dentro de la labor de reconstrucción destaca la inversión en infraestructura, irrigación y caminos: la nueva red carretera complementaría la infraestructura ferroviaria preexistente, con lo cual se daba un paso significativo en la integración del país.

La crisis del 29 deprimió considerablemente la actividad económica y desquició los mecanismos de crédito y ahorro, lo que dejó en su cauda la quiebra de múltiples bancos locales y pequeños negocios. Sin embargo, al dificultarse las importaciones, se alentó un cierto desarrollo de las manufacturas nacionales. Un tímido desarrollo hacia adentro atenúa los efectos de la gran depresión. También se empezó a transformar al campesinado mediante una reforma agraria que para 1940 había ya repartido más de 13% de la superficie del país. De esta manera se promovió al ejido como una organización fuertemente regulada por el Estado, en la que se combinaban elementos de propiedad colectiva con explotación privada. Además se incorporó a los campesinos al partido de la Revolución, lo cual fue un elemento fundamental para la estabilidad social del país.

Las relaciones entre México y Estados Unidos mejoraron sustancialmente con la Segunda Guerra Mundial, la colaboración llegó hasta el punto de que nuestro país se incorporó al grupo aliado en la contienda bélica. La participación de México en la guerra fue simbólica. Estados Unidos, por su parte, desarrolló la famosa política del Buen Vecino, a cuya vera se hicieron inversiones conjuntas en la frontera y se promovió el intercambio educativo y científico, una de cuyas curiosas consecuencias fue el observatorio de Tonanzintla, semillero de una importante vertiente de trabajo científico de envergadura internacional (Domínguez, 2000 y Bartolucci, 1998). La deuda externa se negoció con una enorme reducción y se renovaron préstamos suspendidos desde la lucha revolucionaria. También se dio inicio al programa de braceros, en el que se contrataron mexicanos que fueron a Estados Unidos para reemplazar a los estadounidenses que demandaba el esfuerzo bélico en los diversos frentes. En ese ambiente de cordialidad y confianza, la inversión extranjera encontraría un suelo propicio para desarrollar proyectos industriales, entre los que se encuentran la manufactura de automóviles, electrodomésticos, artículos de limpieza y productos de tocador, entre otros. Estos impulsos resultaban extraordinarios. Fue virtud del sistema haberse percatado de la oportunidad y asirse a ella.

La Segunda Guerra Mundial, al aislar la industria nacional del intercambio mundial y al demandar materias primas nacionales pagaderas con precios altos en divisas, estimuló la sustitución de importaciones que se añadieron a la inversión pública y extranjera, de esta manera encarriló la economía por una senda de crecimiento sostenido. Junto con el desenvolvimiento económico, se fortalecieron las clases empresarial y obrera en ciudades que veían crecer sus límites de manera sorpresiva. Había dado inicio un nuevo ciclo económico, con los distantes fulgores y estruendos de la más cruenta de las guerras como música de fondo. El contraste entre América y Europa nunca fue tan grande ni tan cruel. La vieja cuna de la civilización occidental se enfrascaba en una más de sus guerras civiles. A la devastación y postración allende el Atlántico, co-

rrespondió, aquende, un gran florecimiento no sólo de la dimensión crematística de la vida social. También las artes, entre ellas la arquitectura, produjeron obras notables en Latinoamérica, muy especialmente en Brasil. En México, el surrealismo encontró un suelo propicio. El gobierno federal consideró que para un país pobre la mejor forma de aumentar el nivel de vida era mediante los incrementos en la productividad asociados con la producción industrial, que llevó a que de 1934 a 1945 el valor en precios constantes de la producción de la industria manufacturera aumentara 161%. El crecimiento económico se pudo sostener con un ritmo desconocido desde el porfiriato.

La conducción sagaz de la estructura del poder político del Estado posrevolucionario podía tornarse en la garantía para mantener la dinámica alcanzada. Se contempló, así, la paz social como aya feliz del desarrollo, que difundiría sus bondades a toda una nación rezagada. El acrecentamiento de los recursos, en manos del poder del Estado, podría contribuir al progreso y al combate de antiguos reclamos y lacras. Se llegó a hablar de redención del proletariado y de los campesinos. Estas promesas se tornarían en realidades mediante las instituciones creadas por los regímenes de la Revolución para atender a la población. Dicha atención se concibió, pues, desde la visión de una élite que ejercía el poder del Estado y que "al bajarse del caballo" en que venían montados los generales desde la Revolución, daba la estafeta a una nueva generación de líderes civiles y con grados universitarios. El sistema político de partido hegemónico, que se había perfeccionado y fortalecido en los años treinta con una organización de tipo corporativista, se modernizó y atendió a la población con servicios básicos como parte de su política social. A partir de las condiciones económicas globales que produjo la Segunda Guerra Mundial, el nuevo ciclo económico expansivo aseguró recursos crecientes y constantes, durante los siguientes treinta años, para proporcionar dicha atención desde una estructura de poder *sui generis* (OCDE, 1997: 29-33).

Ante esa oportunidad histórica, la élite del poder político decidió dedicar buena parte de su poder para atender

las demandas por mayor educación. Pero al organizar la educación desde un sistema político autoritario, corporativista y celoso de su monopolio sobre el poder del Estado, lo hizo bajo los mismos principios del control político que caracterizaban al régimen posrevolucionario. Desde ese momento, la política educativa se convirtió en una parte toral de la política general de promoción de la estabilidad social, condición y resultado del avance económico. Mas para ello habrían de faltar diversas reformas jurídicas y ajustes en las relaciones políticas con diversos grupos y sectores sociales.

*Las nuevas relaciones entre el Estado  
y la sociedad respecto a la educación*

Debe destacarse que en 1944, los grandes temas de las políticas educativas durante la primera gestión de Torres Bodet fueron la educación para adultos que no sabían leer ni escribir, la construcción de aulas y la formación de maestros. Ese mismo año se promulgó la Ley de Emergencia para la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, en vista del alarmante atraso en este renglón, la cual merece una muy especial mención (SEP, 1946: 107-146).

Dentro de la orientación renovadora e incluyente de las políticas de unidad nacional, en diciembre de 1945 se aprobó por el Congreso de la Unión la reforma al artículo Tercero constitucional que eliminaba el carácter socialista de la educación, que tanta polémica y escozor había causado. Quedó así restablecida la orientación abierta a la pluralidad y a los aportes culturales universales, pilares fundamentales de la SEP de Vasconcelos.

Con este cambio constitucional se corrigió el mandato doctrinario que al imponer la educación socialista había dividido profundamente a la sociedad mexicana. A partir de esta reforma el papel del Estado en la educación obligatoria se volvió determinante, señalándose de manera expresa que los planes y programas de estudio para la educación primaria son responsabilidad exclusiva del gobierno federal. Al mismo tiempo se definió que la educación debe de

orientarse a promover el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y a fomentar el amor a la patria.

De forma paralela, se reconstruyeron las relaciones con la Universidad Nacional Autónoma de México, se dejó atrás la marginación que se le impuso durante todos los años treinta. Entró en vigor una nueva Ley Orgánica en 1944 que reforzó la autonomía, y la apoyó con recursos regulares. Más tarde, se continuó en el siguiente sexenio con la misma política y se le dotó de un soberbio campus, modélico para la arquitectura contemporánea mundial, que a partir de los años cincuenta la alberga (Kobayashi *et al.*, 1976: 131). Al disipar estas fuentes de antagonismo fue posible de nuevo, retomar los grandes retos educativos desde una disposición abierta a todos. La política descubría, otra vez, la importancia de contrarrestar conflictos reales y potenciales mediante el impulso de una visión comprensiva de país, tal y como se había hecho ochenta años antes en la República Restaurada y en la época de Vasconcelos.

Como parte de estas reformas de los años 1944 a 1946 se emprendió una renovación de los planes de enseñanza de la educación primaria y secundaria para dar cabida a los nuevos ideales, muchos de los cuales ya habían sido aplicados desde hacía varias décadas en otros países. Para apreciar el alcance de estos cambios, también es preciso considerar el atraso histórico que se generó por la irrupción de la violencia social en gran escala y sus secuelas en la segunda década del siglo. En ese momento se había cortado, a lo largo de una década, mucho del esfuerzo acumulado desde los años setenta del siglo anterior y que se había potenciado con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública por Justo Sierra. Durante esos años revolucionarios desaparecieron grandes segmentos del Estado autoritario de remota inspiración liberal, incluidos los servicios escolares en muchas comarcas. Luego, el conflicto religioso de los años veinte añadió una intolerancia violenta desde el Estado mismo hacia las prácticas y los practicantes católicos, que incidió a su vez en la educación. La gran depresión posterior al colapso financiero de 1929 y la instrumentación de la reforma agraria cardenista disloca-

ron muy seriamente el sistema productivo y se vieron acompañadas de una gran agitación en el ámbito educativo, impulsada por el sentido socialista que la Constitución le impuso a la enseñanza. Tras más de treinta años de estridencia y violencia se impulsaba finalmente la armonía. La buena recepción que esta estrategia tuvo favoreció la prudencia frente a opciones ideológicamente agresivas y excluyentes.

El Estado, por su parte, asumía sus propias limitaciones y se dispuso tanto a una mayor tolerancia ante las iniciativas de los particulares como a efectuar alianzas con grupos y fuerzas diversas en torno a proyectos específicos que impulsasen el país. Más allá de la retórica que acompañó a la nueva definición política, este cambio significó reconocer abiertamente la participación de grupos privados en la educación. También se incluyó a los grupos corporativos en estos acuerdos. Así, en los años cuarenta, apareció un ejemplo proverbial. Caso muy señalado lo constituyó la transferencia de las atribuciones de inspección escolar y educativa en la educación primaria al poderoso sindicato de trabajadores de la educación mediante una concesión en el contrato colectivo de trabajo (Zorrilla, 2001).

En ese mismo orden, la mayor tolerancia ante las actividades de particulares se concretó en el surgimiento de tres universidades privadas, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el Instituto Autónomo de México, que a la postre se convirtieron en emblemas y ejemplos de las posibilidades existentes para los particulares. En la estela de estas iniciativas se abrieron y crecieron múltiples escuelas privadas, laicas y confesionales, muchas de las cuales se convertirían más tarde en instituciones superiores.

#### LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ESTABLE DEL PODER DEL ESTADO PARA LA EMS

Todos los anteriores acontecimientos fueron el producto de una nueva configuración de atribuciones jurídicas y recursos presupuestales, organizativos, contractuales y po-

líticos, pautados por el gobierno federal, orientados a la atención de la demanda de EMS y conducidos por la SEP. Tal conjunto constituyó, entre 1944 y 1946, una poderosa estructura del poder del Estado para la educación. Esta nueva estructura reorientó y reforzó la que se había venido construyendo desde principios de siglo y luego con Vasconcelos. Esta conformación fue posible tras la corrección del sesgo sectario, primero antirreligioso y luego estatista y socialista, que sufrió desde los años veinte y a lo largo de la siguiente década. Por otra parte, fijó claramente en el ámbito escolar el centro de la atención de la acción educativa del Estado. Quedó definida la escuela primaria como obligatoria, con una duración de seis años, a partir de 1940, mientras que la escuela secundaria se reafirmó como una formación de índole general distinta de la técnica, que se orientaba a los estudios vocacionales y tecnológicos. Surgieron claramente y se establecieron los dos tipos predominantes de educación media superior, aquél representado por las escuelas vocacionales del IPN con valor equivalente al bachillerato y aquel otro impulsado por los diferentes planteles que se fueron abriendo de la ENP fuera de su antiguo edificio de San Ildefonso. Poco tiempo después, el modelo vocacional se transformó en bachillerato bivalente. También aparecían claramente diferenciados los dos grandes modelos de educación superior, el del IPN y el de la UNAM, cada cual debidamente estructurado, uno como institución autónoma y el otro como institución desconcentrada, carácter que mantiene hasta la fecha. Se estableció, por estos años, la Escuela Normal Superior que cubrió el enorme hueco que había dejado la supresión de la Escuela Normal Superior en la Universidad Nacional más de diez años atrás (Ducoing, 1991).

Si bien es cierto que los acontecimientos anteriores dibujaban nítidamente una nueva configuración de elementos institucionales pautados por el gobierno federal, y coordinados por la SEP, faltaba un elemento que vinculara todos los demás para templanla y otorgarle de nuevo su tesitura vasconceliana. Este elemento apareció también esos mismos años de 1944 a 1946 y fue la Campaña Nacional de Alfabetización. Ésta movilizó efectivamente a todas las

instituciones y dependencias partícipes en la estructura del poder del Estado para la educación. Debido a que la Campaña identificó una necesidad educativa moderna, no cubierta por el sistema existente, creó, en el mejor espíritu vasconceliano de las misiones culturales, una verdadera cruzada para resolver un problema. Además, cabe señalar de manera enfática, que dicha campaña no fue la respuesta a una demanda o movilización que la impulsase. Fue una decisión tomada para cumplir con una misión pública. Se tomaba así el sendero trazado, en gran medida, por el creador de la SEP. La nueva estructura generó un conjunto de posibilidades, que las sucesivas administraciones del gobierno federal han explotado.

Es difícil destacar un momento en el que fuese más diáfano el contraste entre México y el mundo desarrollado, que en esos años de 1944 a 1946 marcados mundialmente por las matanzas y crueldades más extensas de la historia humana: batallas, bombardeos a ciudades plétóricas de civiles, una Alemania que ahondaba sistemáticamente el Holocausto y una Unión Soviética admirablemente empeñada en una guerra de defensa a toda costa, que coexistía con el avance del sistema Gulag, encaminado a exterminar del seno de la sociedad a cualquier disidente. En México, la SEP organizaba a quienes habrían de emplear los nuevos materiales para alfabetizar a decenas de miles de adultos, en lo que fue sin duda uno de nuestros mejores momentos como nación.

Una estructura de esta índole está lejos de ser anómica, como tampoco lo fue la SEP vasconceliana. La institución aceptaba como gran reto la alfabetización, reconocía su propia incapacidad o la de otras instituciones para atender el problema en toda su extensión y manifestaba su voluntad de atacarlo sistemáticamente. Estos rasgos denotaron una representación colectiva de valores, criterios y sentimientos compartidos que cimbraron y orientaron una estructura que condujera tal esfuerzo.

Así surgía esta estructura para la educación con nuevas pautas, nuevas instituciones y un sentido crítico y responsable sobre el papel de la conducción de la SEP respecto de las necesidades nacionales. Por un momento, pareció que toda la estructura se encaminaría a una misión explícita-

mente formativa y humanista, que trascendió su condición de organización integrante del poder de un Estado autoritario. Pero la SEP no lo hizo, no pudo, no estaba programada para esa misión. Su función sería, como hasta el presente, atender la demanda de escolaridad y emitir certificados, con criterios de control político. La manera en que esos criterios políticos se mantienen y se ejercen para conducir el sistema de EMS es el objeto del siguiente capítulo, que reseña el proceso de crecimiento del sistema de EMS sobre la base de una estructura estable.

Desde una estructura modelada con esas atribuciones y recursos entre 1944 y 1946 se habrían de conducir, en medio de los contratiempos y vicisitudes del régimen, las acciones que llegan hasta el presente, tendentes a la atención de la demanda social de EMS. El sistema, al ser la parte dinámica del poder del Estado para la educación, acepta nuevas instituciones, aumentos en la matrícula, así como modificaciones organizativas y curriculares. Quedaba así construida la segunda estructura histórica del poder del Estado para la EMS orientada a responder a la demanda social de educación, con miras a desactivarla como problema político. Esta misión quedaba establecida con claridad, tras el breve interludio de la Campaña de Alfabetización, que pareció dotar a la estructura de una gran misión educativa que la hubiera animado y dirigido. Con ello, el reto de aumentar la escolaridad se trató como una medida que daba sustancia a la política social del régimen más que como desafío educativo, lo cual dejó desatendido algo que había cuidado mucho la primera estructura con la Escuela Nacional Preparatoria de Gabino Barreda. En aquella ocasión se tuvo la inteligencia y la tenacidad suficientes para sujetar los medios educativos al fin primordial de formar ciudadanos valiosos para un proyecto nacional. Ahora, permanecerían omisos todos estos elementos, como se verá en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO IV

### LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

#### INTRODUCCIÓN

Con la integración de las escuelas profesionales y de la ENP en una universidad ampliamente respaldada por el gobierno federal, Justo Sierra creyó ver una manera accesible de conformar, rápidamente, una institución nacional a la altura de cualquier universidad extranjera. Al amparo del prestigio conjunto de todas las escuelas, intentó impulsar el renombre y el poder del Estado mexicano. Sin embargo, con esa medida eminentemente política en medio de celebraciones pomposas, la propia Secretaría de Instrucción subordinó la suerte de la ENP a los resultados imprevisibles de esa decisión inconsulta y autoritaria, al hacer caso omiso de las críticas y de las reservas de orden educativo expresadas por su propio Consejo consultivo, acción que resultó ser un punto de inflexión para el desarrollo del propio modelo de educación media superior. Los acontecimientos que estaban por iniciarse modificarían para siempre las condiciones con las que Sierra contó. La Revolución deshizo la Secretaría de Instrucción y diez años de revuelta debilitaron considerablemente a la ENP.

Luego, para Vasconcelos, la Nacional Preparatoria fue siempre un dolor de cabeza. Cambió de director múltiples veces a partir de la creación de la SEP. Con el sucesor de Vasconcelos en la SEP, la ENP fue escindida en dos para construir un sistema nacional de educación secundaria con los primeros tres años. La Universidad Nacional, por su parte, se convirtió en una institución autónoma. Entre tantos

sucesos, el bachillerato vulnerado por los ataques al positivismo, reducido a los últimos dos años, quedó como una parte de la Universidad, numerosa cuantitativamente, pero sin el prestigio de las escuelas nacionales profesionales o la de Altos Estudios. Para la Universidad, como para cualquier otra institución de su tipo, el centro de atención no podía estar en el nivel preparatorio sin traicionarse a sí misma. Las tareas de la universidad moderna estarían en el desarrollo de las disciplinas, ya como actividades profesionales —que siguen siendo la parte más fuerte de su misión en nuestro país—, ya como actividades para nutrir a la propia universidad mediante el posgrado y la investigación.

A pesar de los éxitos que recogió la ENP durante el porfiriato, finalmente con su inserción en la nueva universidad se habría de cancelar definitivamente el proyecto de Barreda y los positivistas. Estos últimos, quienes aún al inicio de la Revolución creyeron en un proyecto positivista para México, no lograron trasladar a formas organizativas perdurables su orientación filosófica liberal. Para ello hubiese sido menester obtener una medida de autonomía para el bachillerato. Lo que se logró al incorporarlo a la Universidad fue justamente lo contrario. Primero desechando, desde la administración de García Naranjo, el positivismo por liberal, después por estar asociado a los vestigios del periodo porfirista. A finales de la siguiente década, una vez transformada en entidad autónoma, la institución toda pudo tomar distancia frente a la ideología oficial del Estado, primero callista, luego cardenista. Sin embargo, para entonces el centro de gravedad se había desplazado irremediablemente a los estudios superiores, en virtud de la capacidad de las disciplinas y sus conocimientos para influir en el mundo. El bachillerato se había transformado en un problema, condición que guarda hasta la fecha.

La ENP se subordinó a la Universidad, la cual permitió y observó impávida cómo se fue deslavando la propuesta pedagógica y política del liberalismo. La inercia del modelo anterior siguió ofreciendo fielmente sus beneficios mediante sus profesores y la ética que se había conformado. De todo ello, todavía abrevaron varias generaciones, dentro

de las cuales se debe contar la de Octavio Paz. Los ecos cada vez más sordos se extinguieron, finalmente, tras múltiples esfuerzos por superar el positivismo. Todavía en los años cincuenta se le seguía denunciando, cuando se elaboró en la ENP un malhadado plan de estudios que sólo duró siete años.

Lo que tomó su lugar no fue una propuesta de recambio, simplemente de forma efectiva se subordinaron los estudios del bachillerato a la perspectiva vislumbrada a partir de los programas del nivel superior. Desde cada escuela o facultad se ejerció un influjo estrecho a través de los cursos de formación para maestros y la participación en las revisiones de los programas de las materias. Este cambio de óptica, respecto al proyecto educativo como el que estableció Barreda, perdió de vista que existe una discontinuidad muy considerable entre el sentido de los estudios de uno y otro nivel.

Al respecto, los trabajos de Burton Clark pueden proporcionar criterios útiles para identificar las diferencias significativas entre ambos. En primer lugar, destaca la autonomía de las instituciones de nivel superior para poder fijar las formas de organización y de trabajo educativo, tal y como sucede en la ciencia y en la investigación, atribución que resulta, de acuerdo con este autor, inconcebible en los otros niveles educativos (Clark, 1983: 19-22). Por lo cual, al ubicar dentro de una misma institución el bachillerato y los estudios superiores, se abre la puerta a muchos problemas evitables, si cada tipo educativo se ubica en contextos institucionales independientes. Es preciso no pasar por alto otras consecuencias educativas de haberse incorporado el bachillerato a una universidad. Cabría destacar que en el nivel superior la unidad básica de desarrollo es la disciplina (Clark, 1983: 19), mientras que en el nivel medio superior es la referencia a la formación general de los ciudadanos. Además, al hacerse extensivas las condiciones de libertad de cátedra prevalecientes en el nivel superior a la EMS, se abre este modelo educativo a una fragmentación de enfoques y métodos que en el nivel superior resultan consustanciales y fructíferos para cada disciplina. En la EMS, en cambio, la diversidad resulta en

una dispersión que fácilmente puede imponer demasiadas exigencias simultáneas en las materias, como si cada una de ellas fuera la única que se estudiara, al igual que sucede en el nivel superior.

Estas circunstancias terminan por ejercer presiones que desvirtúan de diversas maneras los propósitos formativos que se examinarán más tarde. Sin embargo, entre los despropósitos que surgen, no es el menor una gran fragmentación inconexa de datos, enfoques y disciplinas, frente a lo cual el alumno no hace sino reaccionar para sobrevivir, ante a un alud de demandas sin sentido. Pocos terminan en consecuencia sus estudios, lo cual no beneficia a nadie. Al mismo tiempo que se pierde de vista cualquier núcleo de aprendizajes centrales, los estudios de bachillerato relegan u omiten los conocimientos y habilidades genéricos, como son la lengua escrita y la alfabetización científica y tecnológica que demanda el mundo moderno. En efecto, la resultante de tales influjos por parte de la Universidad sobre su bachillerato, congestiona de datos la enseñanza, propiciando una memorización desmedida. La desmesurada vastedad de contenidos dispersos entre tantas materias, fenómeno bastante común en el mundo de la segunda mitad del siglo XX (OECD, 1996), ha llevado a la crítica educativa moderna a sugerir la reducción de ellos en aras de una mayor profundidad.

A esta dinámica educativa impresa en el bachillerato por su inserción en la Universidad, se le deben de añadir las implicaciones de la nueva posición de la EMS en una estructura del poder del Estado posrevolucionario mexicano, a partir de los años cuarenta. Las consecuencias de que esa estructura siga sosteniendo y orientando a la EMS es el tema central de este trabajo. Dicha estructura eminentemente política habría de atravesar en los siguientes 55 a sesenta años por dos procesos educativos muy significativos. El primero de ellos es el crecimiento espectacular de la matrícula de la EMS hasta el presente, que se incrementa cerca de 100 veces. En segundo lugar está la conversión de la EMS en una formación para todos los jóvenes en el mundo moderno y las consecuencias que se derivan de que sólo una minoría concluya sus estudios de este tipo

en México. Una pregunta clave que se formula aquí es en qué medida se pueden abordar, desde esa misma estructura, los retos actuales para la EMS y trascender las graves limitaciones de un modelo onerosamente propedéutico y supeditado en términos educativos a la educación superior. Conviene por lo tanto documentar las condiciones que gravan el funcionamiento de la EMS.

#### EL BACHILLERATO DE LA UNAM A LA MITAD DEL SIGLO XX

En los años posteriores a 1944, gracias a una nueva relación de trabajo con el gobierno federal y, luego, con el apoyo de la administración de Miguel Alemán, la Universidad Nacional detuvo muchos de los rasgos más dramáticos del desprestigio, consecuencia de la inestabilidad política por la que atravesó. Se fortalecieron los grupos académicos, y el renombre de la casa de estudios se resarcó de forma paralela al decurso del desarrollo estabilizador. Sin embargo, en la Escuela Nacional Preparatoria no fue posible revertir esta tendencia. Larroyo señala, "Desde 1935, la Universidad de México confronta el grave, complejo y ya desesperante problema de la ENP. La decadencia de este plantel que data desde hace más de una veintena de años, no ha podido ser detenida". Continúa el autor apuntando que no fue sino hasta 1952 que los rectores dieron la aparente impresión de ocuparse. Pero tan seguía siendo problema que, de acuerdo con el apretado diagnóstico de Larroyo, se requería un proyecto que formulara un eficaz reglamento para la selección de sus maestros, que se distribuyeran en múltiples locales los millares de alumnos de la única escuela, que se simplificase el plan de estudios y hubiese correlación entre los programas de las asignaturas para lograr que las diferentes enseñanzas se apoyasen mutuamente. Hacía falta introducir métodos activos en el aprendizaje, "psicologizar" y encauzar la técnica del estudio de los alumnos y establecer un adecuado sistema de pruebas de resultados pedagógicos. Sólo si se cumplían todos estos requerimientos sería posible hacerse eco de un clamor casi nacional (Larroyo, 1986: 442-443).

El carácter propedéutico del bachillerato se fue perfilando como la opción fundamental en la UNAM, ya que entre 1948 y 1952 se instituyó el bachillerato como requisito para la Escuela de Comercio y Administración en la UNAM, con lo cual los programas respectivos dejaron de ser programas profesionales largos de educación media superior, como antes había ocurrido con diversas carreras técnicas y como sucedería más tarde con trabajo social y enfermería. Sin embargo, respecto al nuevo plan de 1952, Larroyo critica que se hubiese "forjado un plan de enseñanza profesional que incluye muchos tipos de bachillerato (de ciencias biológicas, de derecho, de arquitectura, de disciplinas económicas, de ciencias físico-matemáticas). Este plan polifurcado, sin unidad, es tan inadecuado como el viejo sistema de estudios unitario y rígido. Se requiere un plan integral, acentuando en cada caso las actividades futuras de los educandos" (Larroyo, 1986: 442-443).

Ya desde los años cincuenta se había planteado en la UNAM la necesidad de reformar el bachillerato. De hecho, en 1952, el rector Garrido impulsó que la ANUIES, entonces recién creada, organizara una reunión en Guadalajara sobre la reforma del bachillerato. Sin embargo, durante esa década no se pudo avanzar en el nivel nacional, debido a diversos problemas que afectaban a la institución líder de la organización, la UNAM, al existir para 1954 dos planes de estudio en la Escuela Nacional Preparatoria: uno de cinco años, que aún comprendía los antiguos tres años de iniciación universitaria, que pasaron a la educación secundaria de la SEP en los años veinte; y el plan de estudios específicamente preparatorio de sólo dos años. En 1956, la UNAM modifica nuevamente el plan de estudios al crearse el Bachillerato Único, que pretendía propiciar en los alumnos una cultura homogénea por su contenido, considerando las particulares preferencias o vocaciones de los alumnos, ya que incluía un grupo de materias básicas y otro de optativas que se seleccionaban libremente. Esta reforma no funcionó.

Entre 1963 y 1964 la UNAM reformó el currículo y su duración, aumentándose a tres años, en virtud de la brevedad con que se contaba para que se estudiase todo lo que entonces se estimó necesario. Sus finalidades se distin-

guieron de la escuela secundaria, enfocando los aspectos formativos de la personalidad y de preparación para una carrera determinada, sobre todo en el último año del bachillerato. En esa ocasión se enfatizó que los cambios estaban encaminados a enseñarle al estudiante las maneras de aprender por cuenta propia. En éste, como en la mayor parte de reformas similares en otros niveles, las expectativas respecto a las bondades pedagógicas de los cambios resultaron extravagantes, sobre todo si se toma en cuenta que ni las rutinas didácticas de los profesores, ni las formas de estudio de los alumnos se transformaron de manera alguna. En 1966 fue obligado a renunciar el rector Chávez bajo presiones inaceptables, más aún en una universidad. Lo reemplazó Barros Sierra, quien instauró el pase reglamentado del bachillerato a los estudios superiores, vigente hasta la actualidad.

#### CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

El ámbito de la atención a los que no continúan sus estudios básicos revela hasta qué punto la orientación de la estructura del poder del Estado para la educación conlleva un enorme sesgo elitista, incluso en el presente, como se verá en los siguientes capítulos. Históricamente, en el subsistema tecnológico existió en el IPN un Departamento de Capacitación para formar obreros calificados, sin que tuviese mucho peso frente a las escuelas prevocacionales, vocacionales y profesionales. Fue hasta 1963 que la SEP creó los primeros 29 Centros de Capacitación para el Trabajo abiertos a los egresados de la primaria, a los campesinos y obreros que quisieran mejorar sus técnicas productivas y a quienes no pudiesen seguir los estudios secundarios y superiores. Habría que recordar que, para 1960, la tasa de escolaridad de la educación secundaria era de 9% del total de la cohorte, y para EMS, aún menos. Es increíble que para ese 90% de los jóvenes y 100% de los adultos fuera de la EMS, sólo existieran 29 centros de atención (OCDE, 1997: 111).

Incluso, en la propia EMS no se procuró estimular el desarrollo de las profesiones medias. En la opinión pública, como en el discurso político, se manejó, desde por lo

menos los años treinta, que promover al nivel superior programas tradicionalmente de educación media superior conllevaba, ante todo, ampliar la proyección laboral de sus egresados. Esta corriente de opinión incluyó al entorno universitario, ya que múltiples profesiones, entre ellas comercio y administración, trabajo social y enfermería, fueron elevadas en la UNAM de esa manera, como ya se vio. En cada caso, se afirmaba dar cumplimiento a una aspiración y una reivindicación del gremio profesional respectivo.

En aras de congraciarse con los gremios profesionales, cuyas formaciones fueron elevadas al nivel superior, no se cuidó de mantener salidas laterales al final del bachillerato y otras previas a la licenciatura. Tampoco se estimó lo suficiente prestigiar y nutrir los programas profesionales de educación media, situación que se extiende hasta el presente, al continuar sin atenderse las necesidades educativas de aquella inmensa mayoría que no llega a la educación superior; la obligación pública se olvida de ofrecer una oferta adecuada a sus necesidades. Se ha hecho de lado, también, el principio que señala que los conocimientos se deben buscar y gozar viendo sus aplicaciones, para lo cual es menester no sólo conocer las definiciones, sino también aprender a trabajar con ellas. Pareciera que desde entonces se cayó en un ensueño, al pensar que sólo el nivel superior conlleva un reconocimiento de la seriedad y prestigio de la persona y de la profesión. Sostener esta presunción provoca una iniquidad inaceptable al favorecer una opción de la que se encuentra excluida la mayoría.

#### EL PLAN DE ONCE AÑOS

En 1959 se formuló un ambicioso plan para abatir el rezaño en la educación obligatoria, el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, que propuso metas que conseguir en once años, nombre por el que fue conocido. Para la redacción del Plan de Once Años se tuvieron a la vista las siguientes cifras:

De cada 1000 niños, dice un informe oficial, que logran ingresar en el primer grado de la primaria, sólo uno llega a obtener

el título profesional. En el curso de los 6 primeros grados que abarca la primera enseñanza, se quedan en el camino nada menos que 866. Hasta el umbral de la segunda enseñanza sólo llegan 59; pero de ellos desertan 32 a través de los tres grados escolares de la educación secundaria, prevocacional y especial, que sumados a los anteriores alcanzan ya la cifra de 973. Al bachillerato, a la educación vocacional y al ciclo profesional de la enseñanza normal primaria sólo llegan 9, de los que todavía desertan 3 en los dos o tres grados escolares de que consta este tramo, con lo cual la deserción se eleva ya a 994. Y, finalmente, a la educación superior sólo ingresan 6; pero de ellos todavía desertan 5 a través de los grados escolares en que se dividen las carreras universitarias y técnicas superiores.

[Su objetivo, que hoy se antoja modesto, fue...] establecer un plan que reconociendo la deserción de centenares de miles de niños al año, llegara en un lapso determinado a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudirán efectivamente a las aulas, hasta donde sea posible preverlo (para dar cumplimiento al mandato constitucional de primaria obligatoria, cuya edad legal para realizarse era de los 6 a los 14 años) (SEP, 1964: 28-29).

Hasta 1958, la relación entre el censo escolar y la inscripción como se le llamó entonces fluctuó entre 48.2% y 55.52%. La cobertura era por lo tanto muy baja. Con el Plan de Once Años ésta subió, para 1963, a 68.15%.

En atención a las características de la educación primaria y a la edad en que egresan los alumnos de las escuelas primarias —promedio de 13 años y extremos de 11 y 15— que corresponden a una temprana etapa del desarrollo psicobiológico del individuo, este ciclo educativo, en sí mismo, no puede considerarse como terminal en la formación y en la educación; es, únicamente, cimiento y arranque para continuar estudios medios y para lograr por la capacitación y el adiestramiento, una buena ocupación, ya sea que ello se logre a través del sistema educativo formal o de una acción flexible y realista, paralela al sistema escolar (Biblioteca del Consejo Técnico de la Educación, 1963: 34).

Torres Bodet había señalado que:

La extensión y el mejoramiento de la enseñanza primaria constituyen sin duda un compromiso fundamental. Pero, impres-

cindibles como lo son, no bastarán por sí solos para formar a todos los agricultores expertos y todos los obreros calificados que demandan los campos y las industrias y, mucho menos, a los profesionales, a los investigadores y a los técnicos llamados a renovar y a perfeccionar los cuadros superiores indispensables no solamente al bienestar material y al progreso de nuestro pueblo, sino al desarrollo genuino de su cultura.

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 terminan 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.

En el año 1960 concluyeron su educación primaria 285 578 niños o adolescentes. De éstos solamente tuvieron acceso a los diversos establecimientos de segunda enseñanza 166 157. En 1961 el egreso de la escuela primaria fue de 311 425 niños y sólo continuaron estudios de enseñanza media 216 072. Respecto al año 1962, egresaron de primaria 339 326 y continuaron estudiando la secundaria 231 292 (SEP, 1964: 28-29).

El Plan tuvo implicaciones significativas. La construcción de aulas para niños y de instalaciones para formación de maestros en las normales recibió un impulso fuerte. Paralelamente, en el terreno de materiales didácticos, a partir de 1960 se puso en práctica una política de gran relevancia para el país: la distribución gratuita de los libros de texto y cuadernos de trabajo para todos los alumnos de la primaria.

#### EL IMPACTO DEL PLAN DE ONCE AÑOS Y LA ECLOSIÓN DE LA EMS

Tras los once años considerados en el Plan y a pesar del incremento en la cobertura de la educación básica, el rezaigo educativo era aún considerable. Las oportunidades edu-

cativas se habían concentrado en las ciudades, en detrimento del campo, y el crecimiento demográfico fue mayor al calculado. No obstante el esfuerzo, la meta de atender a todos los niños entre los seis y los 12 años no se consiguió 11 años después, sino 21 más tarde. Hasta 1981 el gobierno federal anunció haber cubierto por primera vez en la historia del país la casi totalidad de la demanda de educación primaria, al haberse alcanzado una atención de 96% de la demanda potencial y al asegurarse el acceso al primer año de la primaria a la totalidad de niños que lo solicitaron (Larroyo, 1986: 579).

Sesenta años después de Vasconcelos y con tres cuartos de siglo de retraso frente a lo ocurrido en los países avanzados, la educación primaria llegó, por fin, a ser, un patrimonio efectivo de toda la niñez mexicana. Las acciones que se anunciaron a principios de los años veinte y que se retomaron en la segunda mitad de la década de los treinta, sólo se instrumentaron con el nítido propósito de conseguirlo cerca de 40 años después. Su logro tardaría dos decenios más. Además hay que señalar que, en este caso, las referencias a Vasconcelos no son retóricas, ya que tanto López Mateos como Torres Bodet fueron antiguos vasconcelistas.

Pero en justicia a las políticas que se desarrollaron entre 1920 y 1980, se debe señalar que el ritmo de crecimiento de la cobertura tuvo que enfrentarse a una dramática explosión demográfica que tan sólo de 1921 a 1950 llevó a que la población pasara de 14.3 millones a 25 millones de personas. La explosión demográfica resultó aún más dramática en la segunda mitad del siglo, cuando la población se cuadruplicó. Para poder atender a todos los demandantes de educación primaria de 1960 a 1980 el número de estudiantes se tuvo que multiplicar por 2.8 veces y alcanzar la cifra de 14.6 millones de alumnos (SEP, 2001a). Las consecuencias para el bachillerato fueron enormes.

Para ello es menester aproximarse a la manera como se condujo el sistema educativo ante la expansión de la escolaridad. Se puede acudir con provecho a la literatura sociológica para informarse sobre la forma en que esa expansión ha sido examinada. En tal sentido, es conveniente

señalar que se buscará apoyo en la literatura sobre la educación posobligatoria en general, debido a que los estudios sociológicos sobre la educación media superior como sistema son escasos en nuestro país. Al mismo tiempo no se puede ignorar que la EMS ha sido parte de las labores educativas de más de 25 universidades públicas mexicanas y del IPN.

Existen además grandes paralelismos entre varios países de la región latinoamericana sobre la eclosión de los servicios educativos y su impacto en la educación posobligatoria que no han escapado al interés de los estudiosos. Al respecto, resulta innecesario abundar en la diversidad de circunstancias nacionales o la complejidad de explicar las acepciones observadas en cada caso nacional, dado que las estructuras y el desenvolvimiento de sus sociedades y economías se encaminaron por muy diversos senderos (Rodríguez, 2003: 29-58). No obstante existen suficientes rasgos y características comunes como identificar un modelo tradicional de financiamiento, notado ya por diversos autores citados en el trabajo de Rodríguez. Este modelo, que estuvo vigente hasta principios de los años ochenta, expresa la relación entre el Estado y la educación posobligatoria, incluida la superior. Ese modelo revela que en diversos países latinoamericanos los gobiernos optaron por fijar asignaciones irreductibles o históricas anuales a las diversas instituciones públicas de educación posobligatoria, a la vez que estaban dispuestos a entablar negociaciones para tramitar diversos tipos de peticiones adicionales. En algunos casos los irreductibles se determinaron respecto al número de estudiantes, de manera que a mayor número de alumnos correspondían mayores recursos. Todas estas medidas fueron tendentes a minimizar el descontento político. Al mismo tiempo es de notar que esas asignaciones no estuvieron acompañadas de orientaciones claras sobre la dirección en que las respectivas instituciones habrían de desarrollarse.

Los estudios consignados ubican el origen del modelo en las políticas económicas de los años cincuenta, cuando América Latina registró un periodo de fortalecimiento en sus sociedades, sobre todo en la esfera productiva

(Rodríguez, 2003: 32). El modelo económico basado en la sustitución de importaciones habría de producir resultados favorables en la región, sobre todo en México y en Brasil. No obstante, el progreso no careció de problemas, que la CEPAL y la teoría de la dependencia se encargaron de identificar, con lo cual se desestima la festinación que llegó a referirse a ese crecimiento como milagro económico. La evidencia apunta, más bien, a una incapacidad para romper la dependencia y la condición de periferia respecto de los centros del capitalismo, a pesar del crecimiento económico y del indudable avance educativo y social (CEPAL, 2004). Sean cuales fueren las causas de esta frustración histórica, a fines de los años sesenta y principios de la década de los setenta, el ciclo de crecimiento se modificó cuando la economía internacional entró en una larga recesión. La región perdió dinamismo, con excepción de México y Venezuela, que intentaron mantener el crecimiento contrayendo préstamos internacionales. El impulso de la economía mediante un gasto gubernamental deficitario llevó a un aumento sin paralelo de la deuda externa de la región que habría de multiplicarse en lapsos muy cortos, de cuatro a cinco años, hasta ocho veces en el caso mexicano.

Estos recursos permitieron financiar ampliamente el crecimiento de la escolaridad. Contra ese telón de fondo en lo que atañe al contexto general macrosocial, se experimentó en el ámbito educativo la última fase de una transformación en casi todos los sistemas de la región, incluido el de México. Dicha transformación llevó a que tras el logro paulatino de la universalización de la educación primaria se vieran impactados los niveles subsecuentes, como se vio ya para el caso mexicano.

El salto en el número de alumnos que fueron ingresando a la secundaria y luego al bachillerato resultó muy grande para lo que venía siendo la demanda tradicional. Así, se triplicó la matrícula de la secundaria y de la EMS entre 1950 y 1960, aunque se tendría que esperar a los años entre 1960 y 1980 para testimoniar el mayor y más dramático acrecentamiento, al multiplicarse por 13 el número de estudiantes atendidos en la secundaria y en la media superior. A su vez a lo largo de estos 20 años, hasta 1980, la

educación superior creció cerca de nueve veces (SEP, 2001a). Este proceso o ciclo ocurrió de una manera muy semejante en la mayoría de los países latinoamericanos, durante esas mismas décadas, y está ampliamente documentado (Courard, 1993).

#### EL CRECIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES Y EL EFECTO EN LA EMS

La educación superior entonces existente estaba representada, de manera emblemática, por una institución pública, laica, nacional y sucedánea, en algunos casos, de establecimientos coloniales. Los bachilleratos, por su parte, cumplían la tarea de preparar a las élites que accedían a la educación superior, ya que la universidad pública latinoamericana tuvo un carácter, hasta ese momento, de formadora de los dirigentes profesionales, académicos, políticos y culturales de cada nación. Así, hasta mediados del siglo xx el bachillerato y los estudios superiores públicos latinoamericanos se caracterizaron no sólo por la formación de la élite de cada país, sino que dicho grupo se reclutaba de las filas de las familias que ya formaban parte de las clases dirigentes y propietarias.

Este papel de los estudios medios superiores se refleja en las cifras de los que accedían a ellos en América Latina, ya que en una fecha tan tardía como 1950, únicamente 167 estudiantes estaban inscritos por cada 100 mil habitantes, mientras que la cifra para estos años en Estados Unidos era de 1 740 (Levy, 1995: 32-52). Para 1960 sólo 3.1% de la cohorte latinoamericana cursaba estudios superiores, mientras que en Europa lo hacía 10.2% y el promedio mundial era de 6.2%. La diferenciación social ocurría en los niveles inferiores, de tal forma que desde la educación secundaria y a través de la educación media superior, la orientación estaba dada por la preparación propedéutica para la educación superior. Además, si bien no existía un sector privado en el nivel universitario, sí existían bien implantadas, desde hacía muchos años, numerosas escuelas privadas en los niveles medios. De esta manera, la educación media canalizaba la élite hacia la universidad

pública. La necesidad de una diferenciación sectorial en el nivel superior sólo se sintió cuando se expandió fenomenalmente la educación superior pública. Un estudioso como Levy señala que debido a que las instituciones públicas de la región no aseguraban la diferenciación social y los privilegios de que previamente gozaba la élite, ésta se dirigió de manera creciente hacia las opciones privadas. La universidad pública pasa de nutrirse básicamente de los hijos de la élite a tener una población de clase media. Este dato no implica que en términos generales la educación superior dejase de ser para una minoría dentro del país, sino que en esa nueva situación los estudiantes universitarios también se empezaron a reclutar de la clase media.

Durante el lapso entre 1960 y 1980, "la educación crece más aprisa que la población, y la educación superior más rápido que la educación en general" (Levy, 1995: 43). La universidad de masas se convirtió también en un símbolo de prestigio para los países, situación que se vio acompañada de una buena dosis de propaganda que presumió del carácter "democratizador" de dicho crecimiento en las oportunidades educativas. El crecimiento sin precedentes de la matrícula transformó radicalmente la universidad pública, con lo que se desfiguró su carácter elitista extremo y se le impartió un sello aún elitista, pero predominantemente clasemediero. Se amplía de manera considerable la base social de la universidad pública. La universidad privada, a su vez, se apoya en una base social más estrecha, pero con anclajes profundos en la sociedad. Por su parte, la educación media se volvió más grande en población y recibió recursos crecientes para atender una mayor matrícula.

El aumento efectivo en las oportunidades educativas, conjuntamente con un crecimiento económico sostenido desde 1940, dio pie a un optimismo de corte ingenuo, como habría de constatarse más tarde sobre lo factible del progreso en la región y en cada país (Levy, 1995; Brunner y Flisfisch, 1983; Casanova y Rodríguez, 1999; Kent, 1997 y 1998). El bachillerato y la universidad recibieron recursos crecientes para atender una mayor matrícula. Las consecuencias de un modo de actuar estatal semejante y su financiamiento son relevantes para el asunto que aquí se trata.

En efecto, ya se vio cómo se conformó una estructura estatal de recursos presupuestales, jurídicos, organizativos, ideológicos y de alianzas con diversos grupos para atender la demanda de educación en general y EMS en particular. En ese contexto, las instituciones de educación superior con EMS, como la UNAM y el IPN, consideraron que su principal misión en la EMS era preparar bien para los estudios superiores a sus alumnos. Este ímpetu arrastró tras de sí a la EMS, la cual reforzó su carácter de formación previa a los estudios superiores, con lo que contribuyó de esta forma a debilitar el perfil del bachillerato como una formación en sí misma.

Sobre ese modelo orientado a preparar para el nivel superior de corte eminentemente elitista, las instituciones de EMS no encontraron dificultades aparentes para absorber decenas de miles de maestros y cientos de miles de estudiantes por todo el país. Se reprodujeron, así, de manera irreflexiva los modelos académicos, curriculares, didácticos y organizativos establecidos tradicionalmente para un sistema que sólo había atendido a una proporción muy pequeña del total de los jóvenes. Entre 1950 y el año 2000 la matrícula de EMS se multiplicó cerca de 100 veces. Las instituciones en los diversos tipos y niveles posteriores a la escuela obligatoria crecieron en tamaño y en complejidad, ante la mirada complaciente de las élites del poder locales e institucionales, que veían en ello un acrecentamiento de los recursos a su disposición.

*El deterioro de un modelo de por sí precario  
ante la expansión de la escolaridad*

El proceso de masificación fue, en consecuencia, sumamente irreflexivo, intempestivo y desatento frente a las consideraciones educativas, así como a sus implicaciones sociales. Pareciera que al contar con recursos crecientes para atender números también crecientes de estudiantes, todos los problemas educativos se resolverían solos. Hoy en día, a este crecimiento acelerado se le atribuyen corrientemente muchos de los problemas que afectan al sistema educativo. Conviene afirmar que, desde la óptica de este

estudio, no fue tanto el aumento de la población escolar, sino la pervivencia de modelos elitistas de funcionar académicamente lo que agravó la calidad con que ya venía funcionando la EMS. La mejora en las oportunidades educativas, siempre positiva, no debe de nublar la importancia que tiene el examinar el funcionamiento interno del proceso educativo en la identificación de los fenómenos significativos para la equidad y la calidad de la educación, cuestión que resulta fundamental para este trabajo y a la que se volverá en el capítulo VI.

Por lo pronto es menester insistir en que, bajo el modelo prevaleciente que se ratificó ante la masificación, el crecimiento de la matrícula comportó contratar enormes contingentes de personas para que fungiesen como profesores, sin cubrir los perfiles que serían deseables. En términos generales, la vida académica tradicional estaba matizada en gran medida por la experiencia de enseñanza en el bachillerato de la Universidad, lo cual le confirió un carácter eminentemente liberal, cuyo rasgo principal era la confianza que se depositaba en el maestro para que manejara con suma libertad su clase. Este modelo, producto de un desarrollo nacional decantado a lo largo de los primeros 150 años de vida independiente, fue llamado, en un lapso de veinte a 25 años, a desempeñar una función muy ajena a su sentido evolutivo. Así, se puso en crisis el modelo tradicional que venía predominando, que consistía en confiar la tarea docente a personas que al contar con un título profesional calificaban para ser profesores de EMS. En esa ocasión, con frecuencia se contrataba a quienes no contaban con un título profesional e incluso a aquellos que no habían estudiado la disciplina que se les solicitaba que impartieran (Kent, 1990; OCDE, 1997: 148-164). La forma básica de contratación siguió siendo para una dedicación parcial del tiempo. Estos contratos de tiempo parcial implican costos corrientes bajos, de los que aún se benefician las cuentas institucionales. Los puestos de tiempo completo siguieron y continúan siendo muy limitados en la EMS. En muchos casos existe un sentimiento sordo de que las plazas de tiempo completo son un privilegio, más que una ventaja institucional.

El crecimiento en el tamaño de los planteles disolvió los ambientes pequeños de profesores que compartían su experiencia, lo que contribuyó a no retroalimentar la docencia. Paradójicamente, con el crecimiento del tamaño de los planteles y del número de maestros, la docencia como actividad se volvió cada vez una tarea con la que se tenía que cumplir en términos administrativos, más que una actividad profesional orientada al aprendizaje de los alumnos. Como consecuencia de esas condiciones, la enseñanza y el aprendizaje perdieron consistencia y la calidad promedio de la formación en las escuelas de EMS disminuyó en buena medida. En términos del argumento que aquí se expone, cabe señalar que dichas condiciones potencian los efectos negativos de la anomia, pero no los provocaban, al haberse señalado que la causa radica en el sentido político bajo el cual se brinda la atención a la demanda de EMS.

Con la dilatación en el tamaño promedio de muchos planteles y ante la demanda por administrar políticamente los establecimientos escolares, los directores perdieron paulatinamente contacto y disponibilidad para involucrarse en los asuntos relativos a la formación de los alumnos. Las direcciones de las instituciones y de los planteles, ahora con frecuencia gigantescos, se vieron ante la necesidad de atender los asuntos laborales de cientos de trabajadores administrativos y académicos a partir de una cultura de trato personal de caso por caso, frente a gremios cuya influencia política se había también incrementado.

Estas situaciones tan impersonales auspiciaron que los problemas académicos, producto de una estructura orientada a la atención política a la demanda de EMS, corriesen su curso libremente, frente a estructuras académicas débiles.

Era y es común, por desgracia, considerar que el abandono de la escuela, por parte de una gran cantidad de los alumnos inscritos, resulta algo "normal" e incluso implícitamente deseable, ya que muchos alumnos "no son material para seguir estudiando". Esta "normalidad" ha llegado a ganar cartas de naturalización alarmante al dominar las expectativas de los profesores y las autoridades. En muchas escuelas el abandono y el fracaso estudiantil se han convertido en la forma más frecuente de resultado, al registrarse una

eficiencia terminal justo por arriba de 25% del total de los que ingresan. Esta situación es más seria aún, cuando su recurrencia achata la sensibilidad educativa hasta la indiferencia. Ante estas condiciones, la marcha académica de las escuelas, muchas de ellas nuevas, mostró, desde los años setenta, resultados y un funcionamiento desalentadores en aspectos tan básicos como la asistencia de profesores y alumnos, manejo de contenidos o criterios para acreditar una materia. La pertinencia y la racionalidad de los contenidos efectivamente estudiados y de los aprendizajes realmente generados en las escuelas de educación media han resultado con frecuencia sumamente precarios. Además, paradójicamente, el aumento en las oportunidades educativas de ingresar a la escuela llevó a que una vez dentro de la institución, disminuyera la eficiencia terminal y con ello las probabilidades de completar exitosamente los estudios, tanto en la media superior como en la superior (Bartolucci, 1987: 51-72; Garza, 1986; Granja, 1981).

#### LA RADICALIZACIÓN DE LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA EN MÉXICO

La multiplicación en el número de maestros y alumnos posterior a 1950 suministró la base social sobre la cual se magnificó su relevancia como factor de poder político. Este peso incidió en los procesos de radicalización en los bachilleratos y en las instituciones de ES que vivieron no solamente en México sino también, con sorprendente paralelismo, en muchos de los países de América Latina. Este espíritu desembocó en nuestro país en el movimiento del 68, inicialmente configurado en torno a la protesta por la brutalidad policiaca y reprimido de forma sangrienta. A partir de ese año se abrió un periodo de represión de opositores enfocado en los grupos de izquierda y activistas en las escuelas de EMS y ES; cientos fueron encarcelados, sobre todo en la ciudad de México. Las reacciones autoritarias que de esta manera se exhibieron subrayaron el papel de las instituciones de EMS y de ES como opositoras o, por lo menos, como instituciones distantes de los regímenes y prácticas antidemocráticos. Los procesos políticos de radicalización e ideologización que vivieron las instituciones respectivas

mediaron en la manera como se vivió y se juzgó inicialmente la expansión educativa durante los años sesenta. Al igual que había sucedido en la época de Vasconcelos, el pluralismo de las escuelas siempre estuvo atento a los procesos políticos de la sociedad mayor (Gil *et al.*, 1994).

Frente a esos procesos, a la presidencia de la República que presidió sobre 1968 le siguió una administración preocupada por la pérdida de legitimidad a que se enfrentaba. El nuevo presidente respondió aportando recursos financieros muy amplios que permitieron el crecimiento de la matrícula de la educación media superior y superior. Por fácil y natural confusión de conceptos, las élites del poder llegaron a pensar que las demandas, por una democratización efectiva que se habían manifestado en 1968, se disolverían mediante la apertura de nuevas oportunidades de trabajo en el ámbito educativo. Un connotado escritor, entusiasmado con la estrategia de la que formó parte tal política, llegó a decir: "¡Echeverría o el fascismo!" Creció entonces muy considerablemente la oferta educativa.

*La importancia de la administración política de la educación tras la masificación*

Al alcanzar un gran tamaño el sistema y muchas de sus instituciones, la gestión adquirió una nueva complejidad. En efecto, el crecimiento de la matrícula impuso a las instituciones existentes su propia agenda de manejo de grandes números. Las funciones administrativas fueron requeridas para organizar planteles de cuatro mil a diez mil estudiantes respecto a grupos, profesores, horarios, sueldos, movimientos escolares de acreditación y adquisición de materiales. Adicionalmente, al haberse incrementado el número de trabajadores administrativos, de profesores y de estudiantes, estos grupos adquirieron un papel político importante en las instituciones. Éstas buscaron, por su parte, asegurar que la conducción de los planteles e instituciones educativas estuviese en manos de personas capaces políticamente y con buenos colaboradores administrativos. El liderazgo propiamente académico se vio desplazado de una manera radical de la administración. Este desplaza-

miento ratificaría el supuesto de que la conducción del sistema estaba encaminada a la atención a la demanda, lo que subordinó la función educativa a principios políticos.

De manera paralela, se cuidó que las retribuciones a quienes ocupaban la dirección y los principales de la administración de las instituciones fueran sustancialmente diferentes de las disponibles a los profesores. De esta manera se segmentó el ámbito educativo posobligatorio en términos de ingresos personales; se distinguió con claridad un grupo de puestos bien remunerados en la dirección y en la administración, y otro, retribuido con modestia, para los docentes frente a grupo. Esta situación, en la que los puestos directivos se encuentran retribuidos con emolumentos y prestaciones afines a los de los altos ejecutivos de empresas, sin guardar ninguna proporción con los que se reciben en la docencia, se reproduce hasta el presente. Esta desigualdad es insana e indeseable, sobre todo sabiendo que la educación adolece de tantos problemas graves en materia de equidad, pertinencia, calidad, eficiencia y eficacia. Las instituciones públicas recibieron fondos crecientes para atender esas funciones y, al haber privilegiado la satisfacción de esos intereses, se favoreció el surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de gestión muy atenta a la administración escolar y a la administración política, que atrajo a muchos académicos que vieron en ello oportunidades de movilidad en la administración institucional, en la política o en la actividad gremial. En consecuencia, las administraciones se volvieron ámbitos con recursos y oportunidades literalmente inauditas e insólitas. Los asuntos académicos se han debilitado hasta el presente y tienden a ser incomprendidos por quienes son "expertos" en política y administración escolar en todos los niveles de la conducción de la educación, situación que no es ajena a los procesos de deterioro de la vida académica (Brunner, 1993; Zermeño, 2001; Kent, 1990). Cabría preguntar en qué medida esa inversión de valores no representa una corrupción del sentido de la escuela y de la educación.

El crecimiento también fortaleció la relación entre las instituciones públicas y el gobierno federal, enfocada en la estabilidad política de los establecimientos, lo cual re-

forzó aquella orientación inicial hacia la paz social e institucional. Esta circunstancia mejoró significativamente la posición de las élites locales e institucionales especializadas en el control político de escuelas y planteles. Hasta la fecha, esta orientación define buena parte del trabajo de la élite nacional, institucional y local que puebla los puestos directivos de las instituciones del sistema educativo. Se creó, de esta manera, una coyuntura favorable para que diversos sectores politizados del ámbito educativo y universitario participaran en la política del sindicalismo universitario. Incluso los grupos radicales y sus líderes aparecen como potenciales negociadores de la paz social. Al mismo tiempo, durante una década, se siguieron sufriendo diversas manifestaciones de la represión que se mostró en el 68, la cual nunca dejó de tener un carácter selectivo y no por ello menos condenable (Zermeño, 2001; Ornelas, 1995: 297).

Se obtuvo así una extraña conjunción entre una conducción vertical de la educación muy sensible al control político, un oportunismo que se hizo eco de la radicalización y se encaminó a sacar provecho personal de esos ambientes, así como una nueva forma de hacer política en los gremios universitarios. Frente a ese entorno confuso y de recursos siempre crecientes para la educación transcurrieron los años setenta. Muchas escuelas relajaron sus ámbitos, se confundieron la participación política gremial, el activismo político, el sectarismo, el porrismo, la corrupción de las administraciones escolares y el desorden, en detrimento de casi todos. Los docentes y los estudiantes ajenos a esas prácticas se aislaron unos de otros, a pesar de ser mayoría. El impacto de ese estado en muchos planteles fue considerable, lo cual incidió también en el tono de la vida académica, así como en las condiciones de seriedad y probidad que merece la educación.

Quedan aún sin saldar estos costos, injustamente endosados a las escuelas de todo tipo. Mucho habrá de contribuir a este aspecto la democratización política plena de la sociedad mexicana, de finales del siglo xx y comienzos del XXI, al abrir espacios legítimos de contienda política y de lucha por el poder. Corresponde ahora a las comunidades

académicas deslindarse de presiones políticas que no les corresponde encauzar y que se han enseñoreado de buena parte de la conducción de un número considerable de instituciones y del sistema.

#### LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE FINANCIAMIENTO LAXO

Se puede observar que a partir del ciclo de crecimiento acelerado de la matrícula de la educación media y superior se generaron, o se agravaron, situaciones muy serias que comprometieron aún más la posibilidad de brindar una educación adecuada. Estas condiciones se extendieron, como se verá más adelante, incluso bajo otro ciclo de políticas que dura hasta nuestros días (Zorrilla, 2002 y 2003). En lo político, la crisis de 1968 había producido un periodo de represión que fue aminorando. La política fiscal en México, a partir de 1971, encontró en los presupuestos deficitarios un modo para continuar alentando la economía contracíclicamente (contrarrestando los efectos recesivos del nuevo ciclo económico, mediante un gasto alimentado de préstamos), a un costo que habría de posponerse hasta que el desequilibrio lo devastó, en la gran crisis que estalló en 1982. Las finanzas nacionales y después las internacionales fueron seriamente afectadas. El impacto en las políticas de todos los países de la región no se dejó esperar, debido a que al igual que México habían seguido un modelo de financiamiento público análogo y dependiente de préstamos internacionales. La crisis de 1982 basta en sí misma para indicar que la disposición tradicional del incremento al financiamiento educativo latinoamericano, año tras año, había llegado al término del camino.

Ante la ruptura de las condiciones que venían prevaleciendo, se volvió tanto más notorio el patrón que se interrumpía. También el que se instituyó. En esas circunstancias, se conformó una corriente analítica, que al abocarse a comprender los cambios en la política pública del sector educativo, develó ciertos patrones en las formas de operar del Estado latinoamericano. Se perfila un fenómeno regional, cuya generalidad viene a fortalecer las bases sobre las cuales se construye una pregunta central para la tesis acerca

de la capacidad de una secretaría de Estado, como la SEP, para emprender acciones programadas en la educación media superior que incidan en el conjunto de instituciones de este tipo. En ese contexto regional se observará cómo reaccionó el Estado en México ante la crisis de 1982 y la manera en que se diseñaron nuevos programas.

### *Las nuevas medidas en México*

La crisis comportó en México dos momentos, uno inmediato posterior a su eclosión dramática en 1982 y un segundo tres años después. Entre 1985 y 1986, ante un nuevo desplome de los precios del petróleo, el gobierno federal mexicano emprendió cambios que modificaban el papel del Estado en la economía. El primero fue la modificación de los patrones de gasto e ingreso públicos, se disminuyó la inversión pública y los salarios reales de la burocracia, lo cual incluyó a los docentes de todos los niveles en el sector público. En segundo lugar, se procedió a desincorporar empresas públicas, las cuales solían tener déficits enormes, con esto a su vez se sentaron las bases para una disminución permanente del gasto corriente (OCDE, 1997: 27-31).

Junto con la crisis, surgió una actitud de escrutinio por parte de la literatura sociológica y de algunos sectores de la opinión pública, en la que se desplegó una gran atención a los problemas de calidad y de eficiencia en la conducción general del poder del Estado. Sobre estas bases se fueron definiendo lentamente, de parte de la SEP, nuevas estrategias para complementar la conducción de la educación posobligatoria. Los recortes radicales a partir de 1983 en el gasto público llevaron en México a situaciones dramáticas, como la fuga de científicos ya establecidos por falta de remuneraciones adecuadas. El gobierno federal inició una nueva serie de programas que fijaron su objetivo en la calidad y en la evaluación de la productividad académica individual, básicamente de investigación, con el propósito de inyectar recursos que estimularan económicamente a la élite del mundo académico con mayor productividad. No se atendieron de igual forma los asuntos relativos al papel de las instituciones en términos de for-

mación de graduados de licenciatura y a la eficiencia terminal de los programas.

Como parte de la creación de ambientes académicos elitistas y como medio de recuperación de sus ingresos, se establecieron, comenzando con el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, mecanismos para otorgar becas, sobresueldos y reconocimientos a los investigadores. Durante los años setenta y hasta la primera mitad de la década siguiente, la conjunción del gremialismo de los profesores del nivel medio superior y superior con la disposición populista había desembocado en una situación en la que los ingresos de prácticamente todos los académicos de estos niveles, en todo el país, estuvieron regidos por un mismo tabulador con iguales categorías salariales. Este sistema era totalmente impermeable a la productividad e indiferente ante incumplimientos considerables de diversa índole (Zorrilla y Cetina, 1998).

A partir de 1989, se dispuso de recursos para programas encaminados a la aplicación del mismo mecanismo a profesores de los niveles medio y superior con la bolsa denominada de carrera docente y, más tarde, para los maestros de la escuela básica con los recursos para el programa de carrera docente. Por esto, desde aquel año, una vez controlada la inflación y el déficit del gasto público, la conducción del sistema educativo tuvo como meta el resarcimiento de los fondos para el sector y el gasto educativo agregado, incluido el gasto privado, subió de 3.6% del producto interno bruto a 6.2% en 1994.

Dentro de esta tendencia se produjeron reformas a la normativa de las instituciones, particularmente en lo relativo a los estatutos del personal académico y se establecieron criterios y procedimientos de evaluación del trabajo individual de los académicos. Estos instrumentos de remuneración diferenciada del personal académico siguieron dos rutas distintas en los ámbitos de la docencia y de la investigación. En el primer caso, con el SNI se puso en marcha un sistema nacional con criterios homogéneos orientados a inducir una diferenciación cualitativa de los académicos en todo el ámbito nacional. El otro camino se trazó con programas como el de carrera docente operado

por la Secretaría de Hacienda que quedó a cargo de cada institución (OCDE, 1997: 72). Esto significó una gama muy amplia de criterios que varían de una institución a otra. Sin embargo, cabe señalar que dentro de las propias instituciones han existido, desde el arranque de estos programas, corrientes de opinión crítica de tales enfoques que enfatizan la insuficiencia de los nuevos criterios para ponderar adecuadamente a las instituciones educativas.

SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS DE 1992 A LA FECHA:  
EL ACUERDO DE MODERNIZACIÓN

A finales de la década de los años setenta, el gobierno federal emprendió una reorganización que denominó desconcentración administrativa. En 1983, las delegaciones se transformaron en Unidades de Servicios Educativos por Descentralizar y en 1984 en Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados. La finalidad era preparar el terreno para que los estados se hicieran cargo de la educación básica y normal. En mayo de 1992 las autoridades educativas federales, los gobiernos de todos los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En él, las partes firmantes se comprometieron a reorganizar el sistema escolar, a través de la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal, y a reformular los contenidos y materiales de la educación básica, mediante una revisión (y elaboración) de todos los planes y programas de estudio que no habían sido modificados en veinte años. Estos nuevos programas y materiales comenzaron a utilizarse de manera generalizada en educación preescolar y primaria a partir del ciclo escolar 1994-1995 (SEP, 1997). Por medio de este Acuerdo, el gobierno federal transfirió a los estados la administración y operación del total de las más de 163 mil escuelas primarias, secundarias y normales que controlaba, salvo las del Distrito Federal. En el nuevo modelo, el gobierno federal norma y evalúa el sistema; los estados, los particulares, los órganos descentralizados y los municipios lo administran

y controlan. Otro objetivo importante del Acuerdo, y que se encuentra recogido por La Ley General de la Educación, es el peso otorgado a la participación de los padres de familia y de otros miembros de las localidades que atienden las escuelas de educación básica. Se indica que deberán establecerse consejos en cada escuela pública, municipio y estado de la República, integrados por padres de familia, maestros y otras personas interesadas, incluidas las instituciones formadoras de maestros y la autoridades educativas (SEP, 1996a: 26).

Posteriormente al Acuerdo de Modernización tuvieron lugar otras modificaciones. En 1993 se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria y ese mismo año se dio fin a la indefensión jurídica en que se encontraban los particulares ante una decisión de negar o revocar la autorización para impartir educación primaria, secundaria, normal, y a obreros y campesinos. De igual manera se suprimió el carácter discrecional del Estado para retirar en cualquier momento el reconocimiento de la validez oficial de estudios. Se levantó la prohibición de la intervención de corporaciones religiosas, ministros de cultos, sociedades por acciones y asociaciones ligadas a la propaganda religiosa en la educación primaria, secundaria y para obreros y campesinos. Finalmente, en 1993 se añadió a la Ley la facultad del Estado para promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluida la superior, necesarios para el desarrollo de la nación (SEP, 1996a).

#### LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS REFERENTES E INDICADORES EDUCATIVOS

A partir de 1989, como parte de la conducción de la administración de Salinas frente a la globalización, las dependencias a cargo de la política educativa del gobierno federal empezaron a exponerse paulatinamente a criterios y ópticas externas, en un área en la que había predominado a lo largo de todo el siglo una tendencia marcadamente nacionalista y autorreferencial en materia de criterios para ponderar la política. La SEP a finales de los años ochenta

comisionó a Coombs para que emprendiese un estudio sobre la educación superior. En 1994 la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) solicitó que Coombs hiciera el mismo ejercicio para la propia institución (*The International Council for Educational Development*, 1994). La BUAP, al igual que la Universidad de Guadalajara (UDG) y otras instituciones de educación superior, emprendió reformas y reorganizaciones importantes en esta primera mitad de los años noventa (Kent y De Vries, 1994). En esta primera generación de estudios y diagnósticos hechos con criterios internacionales hubo mucha coincidencia en que las universidades tenían que atender mejor los aspectos concernientes a la calidad, empezando por el establecimiento de procedimientos de selección de candidatos para ingresar a los estudios superiores y acabar con la práctica del pase automático.

Un desarrollo importante en ese sentido fue el establecimiento del CENEVAL para emprender evaluaciones de los conocimientos de los alumnos al ingreso y al egreso de los estudios superiores y medio superiores, que tuvo en mente la experiencia internacional al respecto, muy especialmente la del *Scholastic Aptitude Test* (SAT) norteamericano (Gago, 1998b y 2001, comunicación personal). En lo particular, algunas universidades privadas como la Iberoamericana y el ITESM promovieron intercambios con universidades extranjeras para facilitar que sus estudiantes pasasen desde un semestre hasta un año en el exterior. Posteriormente, varias universidades públicas como la UNAM, la UDG, la UANL y otras hicieron acuerdos semejantes y en algunas de ellas se establecieron exámenes de ingreso al nivel superior a través del *College Board* norteamericano y del CENEVAL. En 1996 se estableció la Comisión Metropolitana de Ingreso para la Educación Media Superior (COMIPEMS), que coordinó un procedimiento universal para la selección de candidatos a la educación media superior por parte de las instituciones, de acuerdo con los puntos obtenidos en una prueba de selección diseñada e instrumentada por el CENEVAL.

## LOS ESTUDIOS E INDICADORES DE LA OCDE

Como parte de esa misma orientación, México ingresó en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE en español y OECD en inglés), organismo multilateral compuesto por los 30 países más desarrollados; en los últimos quince años ha hecho esfuerzos muy considerables para mejorar el seguimiento de las áreas de políticas estructurales de los países miembro mediante 25 comités en otras tantas áreas, de los cuales el de educación es uno de ellos.

La OCDE le otorga la más alta prioridad a las bases de conocimientos —indicadores y estadísticas educativas— en su programa de trabajo. Las publicaciones en que aparecen tales indicadores y estadísticas en el campo de la educación son *Education at a Glance*, que figura entre las obras que más se venden de la OCDE, y el OECD *Education Statistical Digest*, que publican datos en bruto (véase la página <<http://www.oecd.org>> Reviews of National Science and Technology Policy). Además, la OCDE lleva a cabo, siempre a petición de parte, reseñas nacionales sobre un área de políticas. También se organizan reseñas temáticas sobre las áreas de educación y de capacitación que formulan un área de interés prioritario, que requiere un gran despliegue de colaboración de ocho a diez países. En ambos casos la participación es voluntaria e implica cubrir una cuota, además de comprometerse a correr con los gastos que se realizan en el país participante por la instrumentación del proyecto. Ambas, las reseñas nacionales y las temáticas, permiten una ponderación profunda y sistémica de esas políticas en su interacción con otras jurisdicciones de políticas públicas. Finalmente, las reseñas temáticas, enfocadas en un único asunto, complementan las reseñas nacionales al examinar los desarrollos de varios países miembro.

Una nueva línea de trabajo es el PISA, que ha involucrado la organización del proyecto más ambicioso de investigación y desarrollo de un nuevo campo de indicadores educativos sobre la alfabetización (*literacy*) en comprensión de lectura, en matemáticas y en ciencias; en ella México viene participando desde 1998. Un buen ejemplo de rese-

ña nacional es OCDE, 1997, *Examen de las Políticas Nacionales. México. Educación Superior.*

*El Examen de las políticas nacionales de la OCDE de 1994-1996*

En 1994 el gobierno de México solicitó a la OCDE una revisión de sus políticas de la educación superior. En esas mismas fechas también solicitó un estudio igual sobre ciencia y tecnología, que se elaboró y entregó durante 1994 (OECD, 1994). Sin embargo, este estudio no gozó de la misma recepción que el de educación superior, que se convirtió en uno de los *best sellers* de la organización, pues se han hecho varias reimpresiones de él. La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP se encargó de organizar y dirigir las actividades relacionadas con la elaboración del Reporte sobre Políticas de Educación Superior en México, como antecedente para la Revisión que encargó el gobierno de México a la OCDE. Se comenzó a trabajar en el Reporte a finales del mes de mayo de 1994. Los examinadores tuvieron oportunidad de entrevistarse con más de 600 personalidades en once entidades del país, desde asesores del presidente de la República y secretarios de Estado hasta profesores en activo y estudiantes (OCDE, 1997). Este estudio constituye un referente muy importante para la valoración de las políticas educativas ya que ofreció una gran visión nacional comprensiva, muy por encima del tratamiento de temas específicos—como financiamiento, formación de profesores, infraestructura, universidades particulares, gestión— que son tradicionalmente los receptores de la mayor parte del interés en la literatura nacional. Su construcción implicó la integración de dos equipos de trabajo: uno interno de la SEP, apoyado muy ampliamente por expertos nacionales, y otro de examinadores externos, extranjeros contratados por la OCDE. El equipo mexicano fue el responsable de una autoevaluación muy extensa del entorno por ser revisado y sobre la cual se basó el equipo externo para su evaluación (OCDE, 1997).

En su trabajo, los examinadores de la OCDE hacen notar que en México se habla mucho de crisis. Sin embargo, consideran que, más que una crisis, se trata de un viraje importante que ofrece oportunidades de cambio. En ese contexto, las formaciones posobligatorias media superior y superior, que constituyen el tema del informe, tienen un papel fundamental que desempeñar. En su óptica, el logro de dicho papel depende de la superación de cuatro dificultades. La primera es la complejidad de los nexos entre las partes del sistema —programas, tipos de instituciones, revalidaciones—, lo cual dificulta una estrategia global y constituye un obstáculo para la movilidad de las personas y la transmisión de las ideas. El segundo problema es la diferenciación demasiado débil en las formaciones de nivel medio superior y superior, dado que el único verdadero modelo de éxito es la adquisición de una licenciatura luego de por lo menos cinco años de estudios superiores. El tercero es el número excesivo de fracasos en el curso de los estudios, y el cuarto: un funcionamiento que no es aún suficientemente equitativo desde el punto de vista social y geográfico.

Todo ello conduce a un sistema que contrariamente a lo que se cree es muy frágil, al tiempo que se ejerce sobre él una fuerte presión social. Para afrontar estas dificultades y responder a las necesidades actuales y futuras del país, la reflexión debe enfocarse en ciertas claves y lleva a formular algunas recomendaciones que ellos reúnen en torno a grandes temas.

Los examinadores reconocen que en todos los puntos faltan iniciativas al respecto. El desafío consiste en utilizarlas como soporte para hacer que el conjunto evolucione. Ése es el objetivo de la conducción del sistema, que es responsabilidad de los poderes públicos (del gobierno nacional y también de los diferentes estados en el marco de la federalización). Una primera exigencia consiste en definir una política clara a largo plazo con un horizonte de una década y periódicamente puesta al día. Un requisito previo es disponer de conocimientos para fundamentarla, lo que justificaría la creación de una unidad de estudios estadísticos y prospectivos.

Conviene destacar que el tono del informe, al hacerse desde la distancia que ofrece ser externos al país, a la SEP y aun a la propia OCDE, ya que los examinadores son contratados por obra determinada, es singularmente frío y despliega una visión estratégica nítida, ajena a los vaivenes de la apologética y la descalificación. La equidad aparece en el reporte como un asunto capital, sino es que el más importante. En México este tema fue tradicionalmente tratado en el contexto de las discusiones sobre la educación superior, aunque visto desde la perspectiva del papel histórico que las universidades públicas tuvieron en México y en América Latina, como ya se vio, al ofrecer una vía de movilidad para las personas.

Tan frecuente fue la asociación entre universidad pública y movilidad social ascendente para miles de familias modestas y de bajo nivel educativo que para muchos resultó sorprendente que se dijese que existía una falta de equidad en el funcionamiento de la educación superior y en la obtención de una licenciatura completa. Sin embargo, ambos aspectos requieren ser deslindados. Cabe por lo tanto distinguir que, efectivamente, un asunto es que la desigualdad y la pobreza existentes en la sociedad mexicana afectan las oportunidades de quienes llegan a los estudios superiores o medio superiores, y otra cuestión es que el funcionamiento de la educación sea inicuo en sí mismo, en cómo está organizado y en cómo se desempeña: "el funcionamiento del sistema actual no beneficia a fin de cuentas más que a un número restringido de estudiantes, y muchos abandonan a medio camino". El señalamiento es muy claro y particularmente incisivo. El problema se ubica en la proporción de quienes egresan respecto de quienes ingresan. En términos modernos resulta injusto que quienes son aceptados en una institución educativa tengan una probabilidad baja de graduarse. Es por ello que la eficiencia terminal resulta un indicador tan significativo para este estudio.

Por eso los examinadores de la OCDE señalan que se vuelve necesario que el acceso a las distintas formaciones se rija por algunos sólidos principios que busquen y aseguren una mayor equidad tanto en el aspecto geográfico como en el social.

Por lo que respecta a la pertinencia, que el estudio establece como el segundo gran tema, se considera que por razones históricas el sistema funciona con demasiada frecuencia en forma independiente de su contexto social. Por ello, la pertinencia de las formaciones sólo puede mejorar profundizando los vínculos con la economía y, más generalmente, con la sociedad, tanto en el nivel de la educación media superior como en el de la educación superior (OCDE, 1997: 203-207). Aquí se hace una serie de recomendaciones que vale la pena reseñar, ya que apuntan un rasgo al que no se le ha prestado la suficiente atención en México. Se favorece que los representantes de los actores económicos y sociales participen en las diversas instancias de las instituciones públicas, así se cuida que todos los sectores de la vida social y económica, y no solamente las grandes empresas, figuren en esas instancias (OCDE, 1997: 237). Esta recomendación resulta por supuesto muy contraria a la tradición mexicana de mantener una institución académica en manos de los académicos, especialmente las autónomas. Pero aquí se apunta a la necesidad de que las instituciones públicas no marchen con independencia de su contexto social y productivo. Ésta es tal vez la crítica importante que cabe rescatar.

Se propone que los programas de estudio se definan en común con los medios profesionales, en el marco de comités nacionales permanentes, uno por cada sector profesional, compuestos por representantes de los actores económicos y profesores (OCDE, 1997: 237-238). De nuevo, aquí aparece la preocupación por impedir que los ámbitos académicos se cierren sobre sí mismos y actúen sin ninguna consideración con las necesidades del entorno.

En la recomendación que sigue se plantea una propuesta de solución a este mismo problema y se señala que se debe de incitar a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas: estudios, investigaciones, realizaciones, formación continua de personal; por su parte, en los institutos tecnológicos se deben eliminar las dificultades de orden reglamentario al respecto, e incitar a las instituciones a involucrarse en el desarrollo económico local y a formar creadores de empresas (OCDE, 1997: 237-238), así como re-

clutar para la docencia por asignatura a personas que tengan además un empleo en una empresa o en la administración pública; mientras que para la contratación de plazas de tiempo completo en los institutos tecnológicos, se sugiere dar preferencia al reclutamiento de personas con experiencia profesional en empresas (OCDE, 1997: 237-238). También se recomienda que se instauren periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los programas de estudios, con algún estímulo económico (OCDE, 1997: 237). Se apunta a la importancia de redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza en provecho de los medios desfavorecidos, formar a quienes lo dirijan y determinar en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población que podrían beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de formación y las administraciones estatales (OCDE, 1997: 237).

#### LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL POSTERIORES A 1994

Las innovaciones emprendidas tras la crisis de 1982 fueron desarrolladas sobre todo en el ámbito de la educación superior, mientras que en la EMS sólo se aplicó, al igual que en los otros dos tipos educativos, un programa de carrera docente, o carrera magisterial como es conocido en educación básica. Por su parte el proyecto de descentralización tuvo una oportunidad singular de continuidad, en virtud de que el antiguo secretario de educación que tuvo a su cargo la formulación del Acuerdo se convirtió en presidente en 1994.

La nueva orientación que venía gestándose para la educación superior en materia de calidad y promoción de los esquemas de evaluación ya reseñados anteriormente, se prosiguió durante las administraciones de Salinas, de Zedillo e incluso de Fox, mediante la aplicación de recursos para financiar la modernización de la infraestructura de las instituciones de educación superior.

En esa misma lógica, a finales de los años ochenta y principios de los noventa las nuevas orientaciones en la conducción de la educación posobligatoria fijaron su atención básicamente en la educación superior, aplicando recursos

para financiar la modernización de la infraestructura de las instituciones de ese nivel, en el establecimiento de un procedimiento interinstitucional para evaluar programas educativos superiores y en el otorgamiento de becas a los estudiantes de cada programa de posgrado que cubriera los requisitos de un protocolo de excelencia. Todos estos esfuerzos impulsaron la implantación de una cultura de la evaluación en la ES, pero, dado que al implantar esos programas no se contó con índices que permitieran determinar los avances en la calidad, su efecto permaneció indeterminado.

La insatisfacción con esta situación por parte de la SEP llevó, a partir de 1996, a que se ofreciera un nuevo programa para que las dependencias de ES lograsen tener un personal académico debidamente calificado de acuerdo con criterios establecidos para cada nivel de licenciatura, maestría y doctorado: el Programa de Mejoramiento del Personal Académico (PROMEP). Este programa aportó recursos para que el personal accediese a dichas calificaciones. Este financiamiento es denominado por contrato, al hacer que la asignación de recursos dependa de propuestas que son evaluadas en su presentación. En México los PIFIS son la continuación y un buen ejemplo actual de este tipo de financiamiento y de mecanismo. Cabe rescatar que frente a todo el esfuerzo desplegado respecto de la ES no se emprendió ni un solo programa equivalente para la EMS, con lo cual se evidencia su desventaja radical frente a la ES en la consideración de la conducción del sistema.

Esta tendencia se ratificó con la creación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en 2001, gracias a la creación de una nueva bolsa de fondos para que las instituciones planeasen el acceso a un nivel de calidad especificado en el protocolo del programa. El PROMEP y el PIFI constituyen los últimos eslabones de la continuidad y fortalecimiento de las políticas de calidad y de evaluación para el tipo superior. Estos programas para el nivel superior destacan frente a la omisión de esfuerzos análogos para los otros dos tipos educativos, la formación media y la básica. Aunque cabe señalar que el Programa Escuelas de Calidad, a pesar de su carácter restringido, repre-

senta un paso en una nueva dirección para la escuela básica([http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Programas\\_Estrategicos](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Programas_Estrategicos)), como también lo es el arranque de un programa limitado de PIFIS para la educación media superior universitaria en el año de 2004 (véanse los Informes de Labores correspondientes a los años 2002, 2003, 2004 de la SEP, <[http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Programa\\_Integral\\_de\\_Fortalecimiento\\_Institucional](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Programa_Integral_de_Fortalecimiento_Institucional)>, <[http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_PIFI\\_Programa\\_Integral\\_de\\_Fortalecimiento\\_Institucional](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_PIFI_Programa_Integral_de_Fortalecimiento_Institucional)>, <[http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_Programas\\_estrategicos\\_de\\_educacion\\_superior](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Programas_estrategicos_de_educacion_superior)>). Sin embargo, ambos son de carácter muy restringido y tienen un peso eminentemente simbólico respecto a la totalidad del sistema.

En el ámbito de la EMS, una medida importante fue el establecimiento, en 1996, de un examen de admisión común para todas las escuelas de EMS en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La ZMCM, al ser la zona más densamente poblada del país, también tiene la mayor concentración de instituciones educativas. El nuevo mecanismo de admisión para ingresar a la EMS establece reglas objetivas en la competencia por las oportunidades disponibles en diferentes instituciones, a la vez que garantiza que todos los candidatos con las mínimas calificaciones académicas tienen una opción educativa abierta. El establecimiento de este nuevo proceso de admisión en la ZMCM tuvo que superar muchas dificultades antes de comenzar, especialmente en relación con la coordinación de las diferentes instituciones que proporcionan este tipo de educación. Una vez que los mecanismos demostraron su aceptación, otros estados los empezaron a adoptar.

La institución encargada de la tarea de preparar estos exámenes de admisión en la educación preparatoria y superior es el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), creado en 1994. Además de examinar a los candidatos para la educación preparatoria, el CENEVAL administra también la prueba de diagnóstico para los estudiantes de nuevo ingreso en la educación superior, así como un examen para evaluar la calidad de los recientemente graduados de un número de programas cada vez mayor.

Sin embargo, a pesar de la implantación del proceso de selección para los candidatos a la EMS, se siguieron observando los bajos índices de eficiencia terminal, dentro de los límites históricos, establecida desde 1980. Al mismo tiempo, los problemas de bajo aprovechamiento y rendimiento se han seguido presentando hasta la fecha, como lo testimonian los resultados de las pruebas de PISA de 2000. Estas acciones y la falta de resultados apuntan a las limitaciones del enfoque que le apostó a la introducción de mecanismos de selección al ingreso como una manera accesible de mejorar la calidad de la educación. Además, cabe considerar que esos mecanismos de selección se introducen en un sistema que ha prácticamente eliminado a la mitad de la población que está por concluir la secundaria, como se verá en el capítulo VI. Esta evidencia apunta a las limitaciones de la conducción del sistema, el cual ha favorecido, después de 1982, medidas aisladas de una renovación en las formaciones, como es la introducción de mecanismos de selección de alumnos para el ingreso a cada nivel y exámenes de conocimientos, mediante pruebas de opción múltiple, al egreso de cada nivel por parte de CENEVAL. No obstante, cabe apuntar, tal y como se señaló antes, que ahora se cuenta con un acervo de información comparativa internacional, consignada en las estadísticas de *Education at a Glance* de la OCDE, que permite precisar de una manera menos vaga e incierta el perfil de los problemas fundamentales en el funcionamiento del sistema de educación.

#### LA NECESIDAD DE UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LA CONDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Después de la gran crisis de 1982 y hasta el presente, una variedad de nuevos puntos de vista se tendrían que abrir paso sobre la manera en que se condujo la educación pública en México y en Latinoamérica. El análisis acumulativo de las formas de impulsar la cobertura educativa, así como de la creación y financiamiento de instituciones de educación media superior y superior, reveló diversos patrones que resultaban dignos de ser identificados y criticados. Los

problemas que salieron a relucir fueron de una naturaleza amplia y preocupante: precariedad en los estándares académicos, iniquidad en el acceso a las oportunidades educativas financiadas con el subsidio público, contratación de personas como profesores sin que contasen con la formación idónea, aplicación de criterios políticos en la conducción de las instituciones educativas, baja eficiencia terminal en general, baja pertinencia de los programas educativos, formaciones congestionadas con contenidos abstractos y fragmentarios o ausencia de vinculación entre los sectores educativo y productivo. Sin embargo, los problemas no se percibieron de la misma manera. La perspectiva más crítica fue la sociológica; la más insatisfecha por el desempeño de las instituciones públicas provino de los grupos sociales más familiarizados con la educación posbásica, las élites nacionales. La óptica más complaciente la brindó el propio Estado. Sobre la opinión de las élites latinoamericanas ya se habló antes y se aludió al trabajo de Levy (Levy, 1995). En el capítulo VI se examinará la visión de la SEP durante las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. La crítica sociológica, por su parte, develó una amarga lección al señalar que los recursos públicos habían sido ejercidos de manera laxa, buscando la expansión rápida de la oferta educativa, e ignorando los criterios de aplicación eficiente (Brunner, 1993; Courard, 1993; Jallade, 1988; Kent y De Vries, 1994; Kent, 1997; Winkler, 1994; Schwartzman, 1993; Zorrilla y Cetina, 1998). La sujeción de los recursos a esa orientación elevó de continuo el gasto público. En términos fiscales, la EMS y la ES obtuvieron partidas presupuestales mucho mayores, no únicamente por el incremento en alumnos, sino también por el crecimiento y profesionalización de las respectivas plantas académicas y, ante una cultura política poco familiarizada con la rendición de cuentas, a mayores recursos no correspondió un mejoramiento de la calidad, de la equidad o de la pertinencia de las formaciones.

Ante el alcance de la crisis fiscal y educativa, así como por el nuevo peso político de los grupos estudiantiles y de los gremios de profesores, numerosos investigadores iniciaron, durante los años ochenta, una revisión del papel

del financiamiento y de la operación de los sistemas educativos en América Latina. Como ya se vio, en esta ocasión muchos de ellos se tomaron en cuenta recíprocamente en sus estudios. Las aportaciones obtuvieron, por ello, un carácter regional y comparativo que resultó muy benéfico y alimentó muchos de los procesos de democratización que, desde principios de los años ochenta, empezaron a remplazar a los regímenes autoritarios y a las crueles dictaduras que asolaron a nuestros países. La emergente visión regional sobre políticas educativas y de financiamiento criticó que el gasto público hubiese sido empleado para alimentar el clientelismo político, el fortalecimiento de élites cercanas a los favores del gobierno, el endeudamiento irresponsable del país, el desaseo jurídico de los actos de administración pública y la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas. La presión por ajustar los aportes de esa nueva visión desencantada, luego de un manejo laxo de subsidios, a las ingentes necesidades de sociedades con tanta desigualdad, llevó a propuestas precisas. Surge así, desde la sociología de la educación regional latinoamericana, un referente para ponderar razonada y razonablemente los perfiles que debiesen de adoptar las políticas nacionales y regionales para la educación posobligatoria (Brunner, 1993; Schwartzman: 1993; Kent, 1997 y 1998; Kent y De Vries, 1994; Ramírez, 1997).

La contribución que mejor ejemplifica el alcance de esta nueva visión, atenta a la necesidad de políticas educativas más responsables y con mayor capacidad de rendir cuentas en el contexto de una sociedad democrática, es la de José Joaquín Brunner (1993: 11-58) cuya obra, al respecto, constituye un programa de reformas para la educación posobligatoria muy atento a la equidad, la eficiencia, la calidad y la rendición de cuentas propia de una democracia. Por esa razón servirá para sopesar el alcance de las nuevas políticas posteriores a 1982. El autor señalado habla de una triple crisis en la conducción de la educación superior, en lo que concierne al financiamiento, a la regulación y a la evaluación. La primera se define en torno a la fórmula de asignaciones presupuestales laxas y de índole incremental, cuya sensatez se cuestionó debido a una per-

cepción generalizada de que no funcionaba, y como tal se desacreditó. Hay países que durante los años ochenta redujeron las partidas públicas para la educación superior en diversas proporciones, como Argentina y Chile. En otros países, el gasto siguió creciendo en términos reales, como Brasil, pero aun ahí los recursos no resultaron suficientes para las necesidades y los problemas y, por el contrario, tendieron a volverse más serios. Las universidades federales brasileñas con gastos unitarios altos no han logrado obtener una mayor calidad que la que prevalece en instituciones en donde el gasto es menor, como la Universidad de São Paulo. Al constar con esta evidencia, se implica que es menester una racionalización de los recursos públicos, cuya omisión conlleva serios problemas regresivos y de equidad, que en nada favorecen la lucha contra la desigualdad, y la tornan más difícil. La fórmula incremental también se ha desacreditado en los países desarrollados y en consecuencia empezó a ser abandonada a principios de los años noventa (Brunner, 1993: 11-58). Por su parte, la crisis por falta de regulación se manifestó en la proliferación de nuevos establecimientos privados y de programas de licenciatura que se ofrecen en instituciones recientes o preexistentes, sin orden ni concierto de tipo académico. Brunner consideró que si el Estado latinoamericano no generase los mecanismos necesarios para que las propias instituciones se viesan estimuladas a evaluar sus desempeños y se sujetasen a evaluaciones externas, de hecho se incurriría en un incumplimiento de las funciones públicas que resulta dañino para las instituciones, el gobierno y las relaciones entre ambos.

Con relación a los prospectos que se vislumbraron, Brunner señaló que las respuestas a esta situación no deben de esperar a que las condiciones producidas por la recesión económica se modifiquen, y con ello también los patrones de comportamiento del gobierno. Consideró que el ciclo de asignaciones incrementales ya se habría agotado sin esperanza de ser reanimado, ni siquiera en condiciones económicas más positivas. Negó propugnar por una desregulación mayor de los sistemas educativos y rechazó que la retracción del Estado, después de la crisis de 1982 llevase a una

competencia entre instituciones que, a su vez, determinaría un nuevo sistema. De hecho, contempló la existencia de un riesgo si se impulsase una desregulación salvaje, la cual podría conducir a destruir gran parte de la base institucional existente, generada a lo largo de un siglo de esfuerzos, sin que hubiese la menor garantía de que surgiera una educación superior de mayor calidad o más acorde con las necesidades del desarrollo. Tampoco se trataría de efectuar una estatización del sistema de educación, generando controles administrativos directos para asegurar la calidad y la eficiencia. Estas opciones se han ensayado en múltiples ocasiones, de forma ya benévola, ya autoritaria, sin que se hubiesen producido soluciones de fondo. Brunner propuso un nuevo contrato social entre el Estado y las instituciones de educación superior basado en la evaluación. La nueva relación buscaría sustituir la debilidad, anclada al financiamiento incremental, con un vínculo que estimulase que las instituciones buscasen diversificar sus fuentes de financiamiento. Por lo que toca al Estado, éste manejaría sus recursos en función de objetivos y de convenios. Pero para ello, aparece como condición el funcionamiento de un sistema de acreditación que asegure públicamente la solvencia académica de los nuevos establecimientos y de los nuevos programas que se creen. La instancia acreditadora requeriría ser autónoma del poder central del gobierno, como en el caso chileno, y no estar integrada sólo por representantes corporativos de las instituciones ya existentes.

La base de un sistema de evaluación es la autoevaluación, cuyos resultados deben de asociarse a ciertos efectos precisos mediante indicadores relevantes. La anterior forma tiene que acompañarse con evaluaciones externas que la complementen y cuyos resultados se den a las instituciones evaluadas y de manera resumida al público. Por medio de ese sistema es viable solventar la rendición de cuentas de las instituciones, asegurar al público ciertos estándares mínimos de calidad, garantizar públicamente que se cumplan determinados estándares profesionales, facilitar la racionalización de los sistemas, proporcionar criterios para

la asignación de recursos o dar incentivos para mejorar un sistema o un programa.

El costo de no atender estas consideraciones lleva a que se perpetúen las inercias que producen una baja eficiencia en los sistemas debido a las altas tasas de deserción, repetición y el prolongado tiempo para graduarse. La experiencia mostraba, con mayor claridad cada vez, que el acceso a la educación posobligatoria en América Latina está sesgado a favor de los estratos más altos de la sociedad. Schwartzman (1993) afirmó con base en esa evidencia que el gasto público que solía considerarse, durante los años setenta, como una inversión positiva en capital humano ha sido, de hecho, una serie de subsidios deplorables al consumo privado y al privilegio personal en sociedades marcadamente desiguales. Este señalamiento constituye una advertencia contra el descuido de la equidad en el funcionamiento del sistema educativo.

Esta visión resulta aleccionadora para el conjunto de las repúblicas latinoamericanas y se encuentra encaminada a superar las consecuencias de aplicar, de forma irreflexiva, dos modelos inadecuados. Uno de índole fiscal que atañe a la financiación deficitaria del gasto público. El otro, el de financiamiento laxo a las instituciones de educación posobligatoria. Al mismo tiempo, se precisa que la conducción de la educación pública se debe ceñir a los requerimientos de una democracia. Pero indudablemente, lo más relevante de esta nueva visión es el gran énfasis que le otorga a que en la educación y en sus programas vigentes se apliquen criterios y normas explícitos para la rendición de cuentas y la evaluación. A su vez, el nuevo modelo insta a usar la evaluación externa. Esos requerimientos constituyen los referentes respecto de los cuales es posible valorar y examinar los resultados de la gestión educativa de una administración federal y de las instituciones. En el caso del trabajo aquí emprendido, constituyen un referente indispensable para establecer la medida en que existe una conducción del sistema de EMS comprometida con la educación. La formalización de las lecciones derivadas de esta experiencia latinoamericana, efectuada por un autor como Joaquín Brunner, posibilita la identifi-

cación certera, para un caso nacional específico, de la presencia o ausencia de una reglamentación educativa pertinente para una sociedad moderna y democrática.

#### BALANCE DE LOS CAMBIOS POSTERIORES A 1982

Algunos de los programas más relevantes para apreciar la naturaleza de las nuevas orientaciones que buscó la conducción del sistema educativo tras la gran crisis de 1982 se caracterizan por favorecer la deshomologación de los ingresos de los académicos. Los mecanismos relativos a esa deshomologación buscan retribuir de manera diferencial a los académicos mediante el reconocimiento de la productividad, tratando de evitar que los ingresos estuviesen ligados a criterios como la antigüedad. Esta orientación muy bien puede despertar la sospecha de haber provocado un recrudecimiento del síndrome de la torre de marfil. Sólo que la torre de que se trata en esta ocasión es la de restar importancia a todo aquello que detrae al estudioso de cumplir con las cuotas establecidas para el merecimiento de bonos y premios. En estas circunstancias, no resultaría sorprendente que un docente o un investigador moderno ignore la realidad, inicua y aún caótica, que rodearía su pacífico entorno escolar o universitario, con esta inclinación se ratifica el decaimiento y la intrascendencia social que muchos ciudadanos atribuyen a las actividades académicas. Tendencias semejantes se entremezclarían con la difusión de diversos espacios de investigación en los centros de educación superior, cuyo número y calidad de trabajos, durante los últimos 35 años, reportan una creciente sofisticación en el alcance de sus análisis y resultados (Béjar y Hernández, 1996).

La introducción de esos mecanismos de evaluación y de diversificación de los subsidios federales a partir de la crisis de 1982 no corrigió, sin embargo, los rasgos tradicionales, en el ámbito de educación media superior y superior pública, de reglamentación laxa para que las instituciones accediesen a un financiamiento no competitivo e incrementalista (Kent y De Vries, 1994: 12-23). En esa misma óptica y de acuerdo con dichos autores, las universidades públi-

cas representan un caso extremo, ya que al estar dotadas de autonomía jurídica, el financiamiento laxo permite fortalecer las decisiones adoptadas por coaliciones a cargo de la conducción de las instituciones. Además, esos recursos son otorgados sin que la política educativa nacional o la normativa obliguen a las coaliciones gobernantes en las instituciones a dar garantías públicas de su gestión financiera o de la calidad del servicio educativo. Estos mecanismos habrían de cumplir un papel para encauzar los fondos públicos a la consolidación del control de las coaliciones dirigentes universitarias, en cada caso, sobre su respectiva organización. Estos efectos apuntan a la presencia de una función de consolidación de los grupos que hubieron de acceder a los puestos de alto mando, en las instituciones públicas de educación posobligatoria, con independencia de su legitimidad o idoneidad académicas. Que los grupos en control de la alta administración de las instituciones sean sospechosos no está fuera de lugar, habida cuenta del clientelismo y la corrupción identificados por la crítica sociológica como una de las consecuencias de una conducción laxa en general.

Restan como balance resultados ambiguos que se juxtaponen, ya extendiendo el patrón tradicional de conducción con sus efectos deletéreos, ya introduciendo nuevos fondos y mecanismos de adjudicación con base en la evaluación de una calidad definida en términos burocráticos (Aboites, 2000). Es preciso, por ello, no sólo preguntarse en qué medida resultaron significativos los cambios en el modelo de políticas y de financiamiento vigente hasta 1982, sino considerar si las disposiciones emprendidas después de ese año están expresadas en términos de corregir un funcionamiento sistémico disfuncional o son, más bien, parte de un nuevo estilo de ejercer el control vertical del poder del Estado sobre las instituciones y los académicos.

Cabe aquí señalar que la aplicación concreta, en México, de diversos programas encaminados a corregir los problemas del modelo anterior han sido objeto de revisiones críticas (Arechavala y Solís, 1999: 275-291). Éstas han señalado que en el contexto de la administración pública mexicana predomina una racionalidad técnica, ya que los

programas posteriores a 1982 son identificados en términos de su inspiración tecnocrática, a los que se les critica el trasplante mecánico de soluciones, sin que se adaptaran a las características culturales idiosincrásicas prevalecientes en el país. También se les cuestiona a esas políticas que hubiesen hecho caso omiso del potencial de las personas y de la racionalidad reflexiva propios de los ambientes académicos, en los cuales la sensibilidad y la intuición desempeñan una función preponderante. Por esta razón, se considera que al aplicarse de manera tecnocrática, los programas federales reducen las posibilidades de contar con un liderazgo académico que pueda guiar a las instituciones públicas para corregir y transformar el desgaste y la decadencia, a las que son conducidas por la inercia propia del modelo tradicional. Predomina así en las políticas una visión mecánica y centralista, que entiende las estructuras organizativas como una maquinaria que tiene niveles de funcionamiento hasta llegar a la totalidad de la institución, en la que en la medida en que “el responsable (superior) cumple y satisface los objetivos de la administración central, recibe el visto bueno que le permite continuar su marcha” (Arechavala y Solís, 1999: 277).

En la literatura internacional se han analizado estos patrones, y a ellos se alude en los estudios antes citados (Mintzberg, 1991: 53-57), lo cual permite caracterizar el caso mexicano como un modelo de administración tipo “gobierno-máquina”, donde cada sector y dependencia asume el control de su personal y de sus correspondientes actividades, a su vez controlada por el aparato de Estado. El principio fundamental es el control, desarrollado para contrarrestar la discrecionalidad y el abuso del puesto para traficar con influencias, ante la falta de vigilancia por parte del ejecutivo y la ausencia de una reglamentación adecuada. Como se vio, el resultado de la aplicación de las nuevas políticas apunta, paradójicamente, a la consolidación de las coaliciones que justamente son sospechas de abusar de los puestos en un sentido tradicional, discrecional, clientelista e incluso corrupto.

*Continuidad en la conducción y su impacto en la equidad*

La anterior caracterización satisface obviamente la visión que aquí se ha venido esbozando, al ubicar el carácter tecnocrático de la conducción del sistema de educación posobligatoria, luego de la crisis de 1982, como una respuesta orientada a corregir algunos de los vicios más sobresalientes del modelo tradicional, sin renunciar al ejercicio del control y la aplicación de políticas verticalmente, de arriba hacia abajo. Esto concuerda con los análisis de Kent, el primero, sobre las reformas en el seno de la más importante universidad de México, la UNAM, calificadas de conservadoras, debido al peso otorgado a fortalecer el control por parte de la autoridad superior; el segundo, sobre la continuidad en el acceso, para el conjunto de las universidades públicas, a un financiamiento no competitivo e incrementalista. Además, al identificar Arechavala y Solís la negativa de las nuevas políticas a erigir el diálogo entre académicos y autoridades como fundamento analítico para enfrentar los problemas y encauzar su solución, se enfatiza el desinterés por combinar las iniciativas de "arriba hacia abajo", con propuestas de "abajo hacia arriba". La ausencia de mecanismos de consulta a los académicos es sorprendente, ya que éstos están, por definición, ampliamente capacitados para formular análisis y propuestas razonadas y razonables sobre la universidad. Este señalamiento viene a subrayar la importancia de tomar en consideración no sólo el impacto de un programa, sino también cabe considerar lo que omite tratar. Estos enfoques críticos muestran concordancia con la perspectiva de este trabajo sobre el peso y consecuencias de la falta de principios claros de participación para la elaboración de programas dotados de fondos federales.

Esas posiciones críticas resultan relevantes, ya que se vuelve cada vez más evidente que los problemas de equidad y calidad, asociados con el crecimiento acelerado de los años setenta, no habrían de mostrar ningún abatimiento significativo hasta el presente. La introducción de un extenso programa de becas para jóvenes en la EMS y en la ES, denominado Oportunidades, encaminado a las familias

que venían siendo beneficiadas por el antiguo programa Solidaridad, a partir del año 2001, constituyó un importante paso en el camino hacia la disminución de las desventajas externas al sistema educativo que afectan a los estudiantes de bajos recursos. Sin embargo, en nada modifican los mecanismos internos del funcionamiento del sistema que propician la iniquidad, produciendo baja eficiencia terminal, y que son el objeto de la presente discusión.

La persistencia de los problemas de equidad y baja eficiencia terminal en el funcionamiento escolar han tenido otras consecuencias al acostumbrar a muchos actores educativos a considerar como normales las condiciones prevalecientes. Pareciera que la familiaridad con la baja eficiencia terminal y el abandono escolar hubiesen terminado por llevar a muchos profesores y mandos superiores a la aceptación o a la resignación. Cabe rescatar la capacidad de asombro y señalar que por muy frecuentes que fuesen esos fenómenos, no es motivo para dejar de señalarlos como graves deficiencias. Al respecto es oportuno citar los comentarios que le merecieron estas tendencias al equipo de evaluadores externos de la OCDE en su estudio de 1996. Es preciso recordar lo que señalaron los examinadores acerca de la sensibilidad que detectaron de parte de los diversos actores mexicanos sobre los problemas tan graves de calidad, equidad y baja eficiencia terminal que aquejan a sus propias instituciones:

Las especulaciones informales sobre el abandono y la baja eficiencia terminal abundan. A veces se insinúa que el abandono se produce muy pronto, a menudo desde el primer semestre de cada uno de los dos ciclos (medio superior y superior). En cuanto a las causas, hay autores que afirman que son de índole económica, pues los jóvenes no pueden asumir los gastos ocasionados por sus estudios o deben trabajar al mismo tiempo para vivir, esto pone de manifiesto el carácter inicuo del sistema. Si en cambio, hubiera que hallar esas causas en las dificultades que encaran los estudiantes para adaptarse a las exigencias de la escolaridad, esto pondría en tela de juicio ya sea el procedimiento de admisión, ya sea los métodos de enseñanza. Otra causa puede ser que, para una parte de la población, en concreto la más modesta, la perspectiva de estudios tan largos lleva al desánimo y a ello se añade la ausencia de diferenciación

en la duración de los cursos. Por último, nos pareció que los maestros no se preocupan mucho por esos abandonos, que les parecen cosa natural. Los términos usados en español, deserción o reprobación, indican claramente de qué lado se busca al culpable. [...] Todo ocurre como si el fin fuese obtener una élite restringida, sin preocuparse del costo financiero y sobre todo humano de todos esos fracasos. Si ese objetivo meritocrático pudo haber tenido sentido cuando la educación superior sólo iba dirigida a una minoría que no tenía que preocuparse demasiado por su futuro, cuando la sociedad se dividía en una clase dirigente y una masa poco instruida, ya no corresponde en absoluto a las expectativas de la economía y la sociedad actuales (OCDE, 1997: 191-192).

*La incapacidad para corregir  
el funcionamiento del sistema*

La crítica contenida en esos párrafos es tan devastadora cuan persistente ha sido la incapacidad histórica del sistema medio superior para retener a quienes ya fueron admitidos tras exámenes y procedimientos competitivos de admisión. Una tendencia análoga se muestra en las cifras oficiales de la SEP que consignan la serie estadística sobre la eficiencia terminal (proporción de alumnos que egresan respecto al número de quienes ingresaron tres años antes). Los datos indican que, desde 1980, la eficiencia terminal se ha mantenido, con anterioridad a la crisis de 1982 y hasta el año 2004, entre 55% y 65% (SEP, 2005b, página de Internet, Serie histórica), como se verá más adelante. Esta ausencia de eficiencia escolar resulta muy seria y tiene costos no únicamente personales y familiares para quienes se enfrentan a ser etiquetados como fracasados, sino también para el país, al anular el potencial de la educación para impulsar la equidad. También limitan la posibilidad de incrementar, mediante una alta eficiencia terminal, la educación promedio del país, afectando así la competitividad nacional en un mundo globalizado.

Delante de un funcionamiento persistente es menester cuestionar la conducción del sistema educativo, que a pesar de los correctivos introducidos después de 1982, fracasa ante importantes inercias. Esa insistencia crítica es pertinente, si se tiene presente que el abandono y la baja

eficiencia terminal inciden negativamente en la situación social del país, al profundizar la enorme desigualdad existente y promover un elitismo gravoso y fuera de lugar. Además, el señalamiento reviste importancia para la validación de la presente hipótesis de trabajo, en la medida en que aparece con claridad la ausencia, durante un periodo largo de tiempo, de programas y directivas para corregir eficazmente un sesgo reconocido por la misma SEP como altamente contraproducente para el funcionamiento del sistema educativo. Resulta aún más sorprendente tomar nota de que dicha pasividad habría que hacerla extensiva a los gobiernos de los estados y a las universidades autónomas con bachilleratos, al recordar que la SEP comparte de manera concurrente con ellos el control sobre las instituciones que atienden la educación media. La responsabilidad por la pasividad, frente a un funcionamiento inícuo, es también responsabilidad de las escuelas en las que se obtienen esos efectos. En ese sentido, la ausencia comprobable de correctivos es aún más grave, al aparecer como un fenómeno general que se produce y se reproduce en las acciones y programas del nivel más alto del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, de las universidades autónomas e incluso de las escuelas individuales. Queda como interrogante lo que acontece en los ámbitos áulicos y del plantel, así como en la interacción cara a cara, de profesores y alumnos.

Conducir persistentemente la educación media superior de esas maneras a las que se ha venido aludiendo no puede ser atribuida a la simple falta de reglamentación como una causa. Más bien, ante la extraordinaria insistencia de cierto funcionamiento omiso antes y después de 1982 en todo tipo de instituciones y a lo largo del nivel medio superior y superior, es difícil evitar la conclusión de que se está en presencia de una forma de funcionar del sistema. La falta de reglamentación es un problema, pero no es necesariamente la causa, sino que también puede ella misma ser una consecuencia de la variable que permite explicar este fenómeno. Cabe recordar que se adelantó una hipótesis, precisamente para ofrecer una explicación posible sobre la causa de que el sistema muestre una forma tan persis-

tente de funcionar respecto a la eficiencia terminal y a la calidad de los conocimientos y las habilidades que se aprenden efectivamente. En la hipótesis se afirma que la estructura del poder del Estado posrevolucionario para la EMS está orientada a la atención de la demanda de estudios de este tipo, bajo criterios políticos. Ahora, en vista de lo que se ha argumentado en este capítulo, resulta que socialmente la calidad de los servicios educativos llegó a convertirse en un problema asociado con la demanda de educación. Se vio en este capítulo que hubo nuevos programas de financiamiento encaminados a brindar incentivos para aumentar la calidad; sin embargo, estas nuevas medidas no tocaron la naturaleza laxa de los subsidios de la SEP a las instituciones ni tampoco afectaron el asimiento al poder de la élite local e institucional. Otro criterio político importante es el fortalecimiento de las coaliciones que detentan los puestos directivos en las instituciones. Esta situación empata con lo señalado en la hipótesis sobre la aplicación de criterios políticos a la conducción del sistema, cuando se dijo que se toman medidas tales para que la demanda social de EMS deje de ser un problema político.

Las críticas de Arechavala y Solís, por una parte, y las de Kent y De Vries, por otra, vendrían a validar que las decisiones tomadas, después de 1982, son de una índole tal que parecen estar más orientadas a desactivar el problema relativo a las quejas sobre la calidad de la educación que a encaminar sensata y efectivamente su corrección. Tampoco se puede alegar que en la SEP no se hayan conocido los referentes modernos, cuando, de hecho, el estudio de la OCDE se hizo conjuntamente con el gobierno de México (OCDE, 1997). De igual manera, las contribuciones de José Joaquín Brunner son ampliamente conocidas en la academia mexicana desde los años noventa. Luego de estas precisiones, es claro que lo anómico se distingue a partir del contraste entre esos criterios educativos modernos y lo que pervive y persiste de manera tan rotunda en el funcionamiento del sistema, que bien es posible afirmar que esa constancia es de una condición que puede ser calificada de profunda, lo cual en este trabajo equivale a identificarla como estructural.

*La constante prioridad del control político*

Se está al final de una discusión amplia sobre la conducción de la EMS, con el propósito de identificar los obstáculos que se presentan para el logro de las grandes expectativas que se tienen sobre este nivel educativo con respecto a las necesidades del país. El análisis ha revisado los patrones de conducción del sistema de EMS desde 1867, así como la manera en que se ha obtenido una expansión continua de la matrícula desde 1920, pero sobre todo durante los últimos cincuenta años. Este último periodo coincide con el régimen posrevolucionario que mantuvo el control sobre el aparato gubernamental hasta 2000, a la vez que incrementaba su capacidad de intervención en la vida de la sociedad mexicana.

Esta tendencia general estuvo sujeta a un proceso de corrección importante después de la crisis de 1982. Sin embargo, esa corrección dejaría prácticamente intacto el ejercicio discrecional de las funciones de la SEP con fines de control político vertical, por una parte, y de establecimiento de alianzas con las élites de poder locales, por otro. Dicha continuidad se ratifica, muy a pesar de los nuevos programas emblemáticos organizados crecientemente en torno a la evaluación y a la calidad, como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) de la Subsecretaría de Educación Superior (SEP, 2001b y 2005b; Presidencia de la República, 2004). Sin embargo, sus efectos no son perceptibles en el gran funcionamiento agregado del sistema.

Se está, por lo tanto, ante una ausencia persistente de principios efectivos en la conducción de los fondos discretionales, en los programas sexenales y en la normativa, para corregir problemas históricos detectados internamente por la SEP en estudios como el emprendido conjuntamente con la OCDE (OCDE, 1997) o externamente por trabajos académicos y de organismos internacionales como el Banco Mundial o la CEPAL. Estas carencias siguen cobrando vigencia por lo oneroso que resultan para el país y para los jóvenes, lo cual vendría a cuestionar una dimensión central del ejercicio de las funciones públicas de la SEP en

materia de financiamiento y de normativa. El aspecto más notorio de dicha omisión se manifestaría en la incapacidad para destrabar los problemas de calidad, equidad y eficiencia que están asociados con el funcionamiento de la educación media superior mexicana desde hace más de cinco lustros.

Al identificar esta continuidad en la ausencia de una normativa eficaz y en una conducción persistentemente omisa, aun después del año 2000, habría que resaltar un rasgo adicional muy preocupante: ninguna de las prioridades efectivas de atención política de la demanda social de EMS, es en sí misma educativa. En efecto, si se toma en cuenta cualquiera de ellas, resulta que su significado apunta a las luchas por el poder de las élites de estatus, como las denomina Collins, o las élites del poder, como las identifica Reinhard, pero no sólo en el ámbito reducido de la EMS o incluso de la SEP, sino de los tres niveles de gobierno del país. Por tanto, el control que se ejerce sobre el sistema de educación posobligatoria desde la SEP, el mantenimiento del orden interno de las instituciones, la paz social, la tranquilidad política, la atención diferencial y específica de la demanda o las alianzas con las coaliciones que gobiernan las instituciones apuntan al enorme valor otorgado al mantenimiento y promoción de la continuidad y estabilidad políticas. Dicho valor es congruente con la continuidad que experimentó el Estado posrevolucionario a lo largo de la mayor parte del siglo xx. Al mismo tiempo se ratifica lo señalado respecto a la prioridad que otorga el sistema educativo a principios estrechamente asociados con el mantenimiento de la continuidad y la estabilidad generales del sistema político. En ese sentido, concentrarse en aumentar la matrícula bruta, sin atender la calidad y la equidad, señalaría una tendencia a brindar educación como respuesta, en una escala muy básica, a la demanda social de oportunidades educativas formales certificadas, lo que contrasta con el papel de la educación en una sociedad democrática, moderna, que compite en un mundo globalizado, que valora cada vez más el conocimiento (Dore, 1983).

Al morar en el ámbito de prioridades políticas, la conducción del sistema no logra enfocarse en la obtención de

metas y resultados educativos valorados por el pensamiento y la crítica modernos. Esta orientación tradicional y discrecional implicaría que la conducción federal de la educación pública no muestra aún la capacidad de guiarse por criterios técnicos, teóricos y críticos específicamente educativos, de acuerdo con el pensamiento moderno. Además, la conducción anómica del sistema facilita la interferencia de factores propios de los procesos políticos como lo fueron en su momento la ideologización y el incremento en el peso político de los estudiantes y los profesores, con motivo de la masificación de la educación de los años setenta.

Bajo esa luz, se esboza una forma o modo bastante específico y consistente de abordar la conducción de la función educativa que se distingue y se contrapone a las formas y criterios modernos. Esta forma de conducir el sistema significa que no existiría una diferenciación sistémica entre el sistema político y el sistema educativo. Esa diferenciación resulta fundamental para la modernización de las sociedades, de acuerdo con autores como Parsons, Weber y Habermas (Habermas, 2002b: 402-419 y 427-526). De capital importancia para la diferenciación entre la política y la educación es el seguimiento continuo del desempeño del sistema en términos de indicadores clave y su presentación como parte de la información brindada para rendir cuentas en el contexto de una sociedad democrática.

Desde la perspectiva de los estudios sobre la conducción del sistema educativo se advierte que esas dificultades sistémicas persisten desde, por lo menos, finales de los años setenta y principios de los años ochenta. Así se evidencia que la ausencia de un conjunto de criterios y de valores educativos dificulta la capacidad de responder a los problemas que se perciben en el curso de la operación del sistema. Prueba de ello es que la SEP cuenta con atribuciones amplias para ejercer el gasto educativo y encaminarlo a resolver problemas detectados. No lo ha hecho en los últimos 25 años. Además, desde ese mismo lapso, ante la oportunidad de iniciar nuevos tipos de programas dotados de recursos federales para corregir problemas serios, la SEP ha preferido instituir, hasta la fecha, programas orien-

tados a fortalecer el control político. Por consiguiente, esa omisión surge como resultado de que el sistema está enfocado a la atención de asuntos subordinados a criterios políticos. Algunas de las intenciones de los programas pueden estar orientadas a mejorar la calidad, pero debido a la subordinación a principios políticos, la manera como se diseñan y se instrumentan es mediante el control político, sin el concurso de los académicos. En consecuencia, los programas se pueden instrumentar en las instituciones, mas sin resolver los problemas. La omisión de un conjunto de criterios y valores compartidos es el resultado de haber sido estructurada dicha conducción para atender con criterios políticos la demanda social por EMS. La persistencia de los problemas durante los últimos 25 años denota tanto una incapacidad para resolver eficazmente los problemas detectados, como la simple omisión producto de la indiferencia ante lo educativo y la hipersensibilidad ante lo político. La propiedad anómica de la conducción del sistema se manifiesta tanto en la indiferencia ante los problemas y retos educativos como en la falta de eficacia para hacerlo. Cabe señalar que dicho carácter anómico es el resultado de buscar una atención a la demanda de EMS de naturaleza política, desde la política y para la política. La anomia no es un rasgo buscado y deseado. La anomia es la característica que define la forma como puede ser entendida la conducción del sistema de EMS, durante la segunda mitad del siglo XX, desde una perspectiva que adopta criterios educativos modernos.

Esa disposición anómica se mantiene y refuerza mediante la continuidad que revela la conducción del sistema, antes y después de 1982. Posteriormente, ante cada transición sexenal se continúa la omisión y la disposición anómicas. El carácter anómico de la educación que en consecuencia se obtiene impide que la EMS cumpla con la función de satisfacer las necesidades del país en la actualidad, tal y como se encontraban expresadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Los efectos que se derivan de esa forma de conducir el sistema son, primeramente, neutralizar o revertir el potencial de cambio de la educación en general y de la EMS en

particular. Este resultado negativo se obtiene al magnificar la desigualdad social y al fracasar en el desarrollo de una formación pertinente en los jóvenes que cursan sus estudios. Esos efectos, además, no son menores, si se recuerda que la educación absorbe la cuarta parte de los recursos públicos (SEP, 2005b).



## CAPÍTULO V

### LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

#### EL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUS INSTITUCIONES

De acuerdo con el análisis de los capítulos anteriores, la conducción del sistema de EMS revela un patrón que se caracteriza por la prioridad otorgada al control político vertical "desde arriba" en el ejercicio de las funciones a gran escala que le competen a la SEP. Ese control en los programas que dotan de recursos federales adicionales a las instituciones, antes y después de 1982, vendría a ratificar la hipótesis central de este trabajo.

Se señaló que la anomia educativa que se ha puesto en el centro de este análisis no puede ser ajena al carácter del Estado mexicano posrevolucionario. Se identificó la necesidad de investigar el origen de ese sistema y el grado de continuidad que aquél guarda respecto al anterior. Un hallazgo en este sentido significaría que no se está ante un desarrollo unilineal que, por así decirlo, guía al Estado mexicano que avanza cubriendo rezagos históricos y omisiones. Parte de la investigación consiste en averiguar si el sistema se habría estructurado para funcionar en buena medida como lo hace. En segundo lugar es menester identificar la naturaleza y el alcance de los modelos educativos para la EMS que se han constituido sobre dicha estructura. También se requiere conocer de qué manera esos modelos se han generado, aplicado y modificado.

Parte importante del control político vertical incluye el manejo caso por caso de los recursos financieros que el gobierno federal hace llegar a la inmensa mayoría de insti-

tuciones públicas del país. Para muchas de éstas, los recursos federales son los únicos con los que cuentan, mientras que para las de carácter estatal, los recursos federales complementan los que provee el gobierno de sus propias entidades. Sin embargo, el control político también comprende el acceso a los puestos directivos del sistema que se encuentran bajo el control formal de la propia SEP. En la lógica del análisis aquí emprendido, a los miembros de grupos que han accedido a esas posiciones y que las han utilizado para promover diversos intereses o a sus colaboradores, se los considera como parte de la élite del poder del Estado posrevolucionario. La continuidad en el ejercicio del control político de un mismo régimen, desde la conclusión de la etapa armada de la Revolución mexicana, ha facilitado que los grupos que forman parte de la élite del poder establezcan alianzas entre sí. Las alianzas promueven la circulación de la élite entre los diferentes niveles e instituciones del sistema educativo, e incluso fuera de él, en otros organismos públicos. Debido a esta circulación, los miembros de una élite nacional, institucional o estatal efectúan cambios entre puestos en los diferentes tipos de instituciones y niveles de gobierno, sin que esos movimientos se restrinjan a un solo sector. Estas características forman parte del modo de conducir el sistema de EMS que prevalece y, en ese sentido, no resultan distinguibles de lo que impera en el sistema político. La falta de diferenciación incide en los criterios que autores como Parsons, Weber y Habermas identifican entre las características de las sociedades modernas, como se vio desde la presentación del capítulo primero.

En los últimos cuatro capítulos se ha abundado en la relevancia de identificar las consecuencias e implicaciones que una conducción de ese tipo tiene para la calidad de la educación y la efectividad del trabajo docente. El conjunto complejo de esos rasgos esboza una falta de normativa propiamente educativa, según criterios modernos aceptados de manera amplia en el ámbito internacional y claramente relevantes para la perspectiva de este trabajo. Esa falta de normativa debe de entenderse en un sentido amplio tal y como Durkheim lo hace al discutir la anomia en su trabajo

*El suicidio.* El carácter omiso de esa normativa se mantiene históricamente desde la conformación de la presente estructura del poder del Estado para la educación y es de índole general para todo el sistema. El análisis ha hecho hincapié en que ese modo de conducción del sistema es independiente de la persistencia y generalidad de una baja eficiencia terminal desde 1980 y una incapacidad generalizada en la actualidad para promover las habilidades en comunicación escrita y en matemáticas. Sobresale que dichos problemas sean persistentes y generales, a pesar de, i) la vasta escala del sistema de educación media superior, con más de 3 millones de estudiantes; ii) el carácter descentralizado de la prestación de la educación media superior pública, organizada como está en múltiples tipos de instituciones, con muy diferentes planes de estudio; y, iii) la discontinuidad que existe entre los diferentes niveles de funcionamiento del sistema (nacional, estatal o institucional y local).

En virtud de la persistencia y la generalidad de los fenómenos, se justifica apelar a la noción de una estructura de larga duración que permita comprender esa continuidad en el tiempo y en el espacio. Ya se ha examinado el modo mediante el cual se impulsó el crecimiento de la matrícula sobre esa estructura. También se ha revisado la forma en que los conflictos políticos derivados de diversas crisis por las que ha transitado la estructura del poder del Estado en México, durante la segunda mitad del siglo xx, ha tenido efectos múltiples que moldean y afectan las condiciones académicas de las instituciones de EMS hasta el presente. También se ha visto la forma en que el sistema, ante la oportunidad de reformarse a fondo frente a las diferentes crisis no lo ha hecho en los sentidos que recomienda el pensamiento educativo moderno. Además, cabe señalar, que de todos los nuevos programas puestos en marcha por la SEP después de la crisis de 1982, la ES ha sido la más "beneficiada" con recursos adicionales; en segundo lugar, en este sentido, se encuentra la educación básica; por último, la EMS, prácticamente no ha recibido el beneficio de ningún programa general, más allá del de carrera docente que existe para todos los tipos y niveles.

Resta ver la organización del sistema de EMS para comprender los diferentes tipos de instituciones que se pueden distinguir en función de sus misiones, sus formas de control vertical, su control presupuestario y la autoridad superior que hace el nombramiento de sus directivos.

### *La especificidad de la EMS*

La Ley General de Educación establece que la formación media superior es uno de los tres tipos de la educación junto con el tipo básico y el superior. La EMS está a su vez compuesta por tres niveles: educación profesional técnica, bachillerato y bachillerato bivalente. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en su artículo Tercero, establece el papel de la educación media superior, al señalar que el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. En su artículo 37 señala que “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”, carece de cualquier otro dato adicional que defina con precisión sus objetivos, sus instancias o procedimientos. Sin embargo, es la propia Carta Magna, en su artículo Tercero, la que determina que “la educación que brinda el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Estos referentes, en un entorno en el que se espera que la EMS busque preparar para la vida, resultan, como se verá más adelante, de una singular utilidad. Nuestra Constitución establece que el criterio que guiará la educación se basará en los resultados del progreso científico y que luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. La filosofía del artículo Tercero prescribe que el carácter de nuestra educación:

será democrático —entendiendo a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento econó-

mico, social y cultural del pueblo—, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana, ayudará al educando a robustecer el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad [y a] sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Cuentan así en el artículo Tercero todos los tipos educativos, incluida la EMS, con un referente indispensable para integrar valores y significados cívicos y de convivencia a sus planes y programas. Estos principios requieren, empero, un trato detallado que haga posible su aplicación sistemática; resta como una asignatura pendiente dilucidarlos de manera concreta a partir del sentido específico y la misión de la EMS en el México moderno. Cabe convenir que si bien la EMS es percibida como un tipo educativo estratégico para el gobierno federal, existe poca precisión sobre su papel en la formación de los jóvenes en edad de atenderla.

La Secretaría de Educación Pública, como órgano de la Federación, tiene la capacidad jurídica de ofrecer servicios educativos de educación media superior de manera directa en algunos casos; o indirectamente, al crear organismos descentralizados o desconcentrados; está autorizada también para otorgar reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares. Estas atribuciones las comparte por ley, para este tipo educativo y para el superior, con las instituciones autónomas, desconcentradas y descentralizadas, así como con los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal (SEP, 2000b y 2005a).

En virtud de esta atribución de concurrencia, las instituciones y los niveles de gobierno pueden hacer extensivo el valor oficial de sus estudios a los particulares que deseen contribuir en esta prestación de servicios, mediante la figura jurídica conocida como incorporación de estudios, que implica que las escuelas incorporadas asuman los planes y programas de estudios utilizados por el otorgante de la incorporación. Para los tipos medio superior y superior, las instituciones concurrentes cuentan con leyes orgánicas, acuerdos o decretos de creación, expedidos por el

poder público, en los que se consignan las facultades correspondientes, incluidas las de incorporar a instituciones privadas, y de impartir estudios.

Sin embargo, la relevancia mayor del gobierno federal y de la SEP no radica en la facultad de impartir y de reconocer e incorporar estudios, ya que esta facultad la tiene de manera concurrente con los otros niveles de gobierno y con diversas instituciones públicas. Se refleja, por el contrario, en las responsabilidades que ejerce en materia de financiamiento. Mediante el financiamiento se apoya a prácticamente todas las instituciones públicas en los tres tipos educativos del país. En este trabajo se analizarán sólo los patrones y las características que atañen a los tipos educativos medio superior y superior. A la Secretaría de Educación Pública le son asignados cada año recursos fiscales por la Cámara de Diputados mediante la Ley de Presupuesto. Esta función de alcance nacional implica que el órgano gubernamental, la Secretaría de Educación Pública (SEP), se coordine, primeramente, con todas las dependencias del gobierno federal que han sido incluidas en el sector educativo que encabeza la SEP y que por ello se reconocen como sectorizadas en la educación. Algunas de ellas, de hecho, gozan de un grado muy alto de autonomía en su gestión interna, como los organismos desconcentrados que atienden las bellas artes, la antropología, la ciencia y la tecnología, el deporte, Radio Educación, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional. Las responsabilidades de la SEP, asimismo abarcan a los organismos descentralizados federales como el Colegio de Bachilleres México, las universidades federales autónomas como la UNAM y la UAM, y las instituciones educativas que son controladas directamente por una dependencia de la propia SEP. Entre estas últimas se encuentran los institutos tecnológicos federales, los centros de bachillerato tecnológico industrial (CBTIS), los centros de bachillerato tecnológico agropecuario (CBTAS), los centros de capacitación para el trabajo industrial (CECATI), los centros de estudios tecnológicos del mar (CETMAR) y los centros de estudios del bachillerato. Es oportuno mencionar que la administración escolar bajo el control de la Secretaría incluye, tran-

sitoriamente hasta que no se transfieran al Gobierno del Distrito Federal, los servicios educativos de educación preescolar, primaria, secundaria y normal de esta entidad (SEP, 2003a).

Debido a los acuerdos fiscales vigentes y a aquellos que se firman anualmente entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, la función de financiamiento comprende los capítulos y los fondos relativos a los presupuestos para la educación básica, normal, media superior y superior. En la lista deben de incluirse los organismos autónomos, los controlados directamente por los gobiernos de los estados y los estatales descentralizados. También en estos organismos están comprendidos las universidades tecnológicas, los institutos tecnológicos estatales, cada una de las universidades estatales, autónomas o no, las universidades politécnicas, universidades estatales como la de Occidente, la de la Mixteca y del Mar, la Popular de la Chontalpa y centros como el Instituto Superior para la Educación Integral e Intercultural del Estado de Oaxaca (SEP, 2005a, 2005b y 2005c; Ley General de Educación 2005).

#### LAS FUNCIONES DE FINANCIAMIENTO Y DE NORMATIVA PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR MEXICANA

La función capital de la SEP en el financiamiento de la casi totalidad de la educación pública nacional de los tipos medio superior y superior dota al gobierno federal de un instrumento de conducción para la educación nacional de primera magnitud. Quedan fuera del ámbito de la SEP la educación militar, la agropecuaria y forestal, dependientes de las secretarías de los ramos, la policiaca y judicial, y algunas instituciones estatales o municipales pequeñas que son enteramente financiadas localmente. También están excluidos del campo de la SEP los servicios de los institutos de capacitación para el trabajo estatales, aunque muchos de sus cursos y programas están reconocidos por ella a través de alguna dependencia como la Dirección General de Capacitación Técnica Industrial. La atribución de disponer sistemáticamente de recursos públicos para el financiamiento parcial o total de prácticamente la mayoría de las

instituciones y planteles educativos del ámbito nacional constituye un verdadero dominio jurídico y organizativo público que atiende a más de 30 millones de niños, jóvenes y adultos. En términos sociológicos existe un dominio cuando una parte involucrada —la SEP en este caso— tiene mayor control sobre el entorno de una segunda parte (cada una de las instituciones que reciben subsidio) que el que tienen éstas sobre el entorno de la primera (Adams, 1970: 110; De la Peña, 1980: 22-26). La extensión de este dominio y el monto de los recursos que se manejan, hasta alcanzar alrededor de 5% del producto nacional bruto en los últimos veinte años, constituye un gigantesco poder nacional que alimenta total o parcialmente el sistema educativo nacional y da testimonio de una inmensa capacidad del Estado mexicano moderno.

Todas estas atribuciones de financiamiento y de coordinación con gobiernos de los estados y organismos federales y estatales, autónomos, descentralizados y desconcentrados están regidas por leyes, reglamentos, ordenamientos, manuales y políticas bajo los que se rige el gobierno federal para dichos asuntos. Además, cuenta la secretaría del ramo con una organización propia y atribuciones adicionales de tipo normativo para complementar e instrumentar la función de financiamiento. Sin embargo, estos ordenamientos legales dejan aún un gran margen para la discrecionalidad en el manejo de los fondos, lo cual es motivo de irritación y conflicto para las instituciones (OCDE, 1997: 210-234).

En el medio de la normativa de la educación nacional las atribuciones del gobierno federal están definidas con mucha amplitud, desde el mismo texto constitucional del artículo Tercero, en lo que toca a la exclusividad en el control del contenido de planes y programas de estudio para la educación básica y normal. Por su parte, la Ley General de Educación establece facultades muy amplias en lo que toca a la evaluación de todo el sistema para el gobierno federal. Cabe por lo tanto distinguir desde el mismo texto constitucional que frente a la educación obligatoria para todos, las atribuciones del Estado son muy diferentes de aquellas que atañen a la educación posbásica y superior.

Respecto de la educación básica, las atribuciones son de monopolio sobre la determinación “de los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en toda la República”, como ya se vio al citar el señalamiento expreso del artículo Tercero de la Constitución vigente (Constitución Política, 2005, artículo Tercero, fracción III). Por esta razón existe un único currículo nacional en todo el país y ningún otro es lícito. Las escuelas particulares pueden, sin embargo, enseñar y usar otros contenidos de manera adicional y complementaria a los obligatorios.

En el ámbito de la educación media superior y superior las atribuciones en materia normativa sobre la definición de un plan de estudios, su reforma o adecuación, las formas de contratación y de promoción del personal académico y la organización y acreditación de estudios por parte de los estudiantes son de atribución tanto de los tres niveles de gobierno como de las instituciones públicas autónomas, descentralizadas y desconcentradas, tanto federales como estatales. Por ello existen en la República una multiplicidad de currículos públicos válidos. Cada uno de ellos cuenta asimismo con escuelas particulares que están incorporadas a esos planes y programas de estudio de los organismos públicos facultados. La mayor o menor copia de programas incorporados y desarrollados es el resultado, en cada caso, de la manera en que históricamente se han desarrollado cada una de las diversas instituciones públicas. Igual ocurre en torno a la facultad de los niveles federal y estatal para extender el Reconocimiento de Validez Oficial de los Estudios (RVOE) para una escuela o programa de tipo medio superior o superior. Sobre la emisión de la cédula de una profesión, de los tres niveles de gobierno, el gobierno federal es el que más ha desarrollado la reglamentación respectiva así como el registro de los derechos de autor.

Esta gran estructura normativa concurrente para impartir, reconocer y revalidar estudios, incluye además de los tres niveles de gobierno, las instituciones públicas autónomas, las descentralizadas y las desconcentradas, las federales y las estatales para los tipos medio superior y

superior. A cada una de ellas le corresponde fijar la reglamentación específica que atañe a las condiciones y los requisitos del desempeño académico de profesores y alumnos, así como las atribuciones de las autoridades educativas en cada plantel. La SEP es parte de la EMS como una institución más junto con las universidades autónomas y las instituciones descentralizadas o desconcentradas, tanto estatales como federales.

Se puede advertir, en consecuencia, que en materia normativa para los tipos medio superior y superior, las atribuciones de la SEP son sólo parte de un sistema, entendido éste como conjunto de instituciones claramente diferenciadas, en el que cada una de ellas tiene una facultad jurídica análoga a la de la SEP. En ese conjunto sistémico, la SEP tiene todas las atribuciones que posee cada una de las instituciones y los gobiernos estatales del conjunto, mientras que ninguno de ellos ostenta tantas atribuciones como la SEP. En este sentido, es posible afirmar que la SEP en materia normativa para los tipos medio superior y superior es *primus inter pares* y tiene un dominio concurrente que sólo destaca por la escala nacional sobre la que se ejerce, pero no es en esencia diferente del de los otros niveles de gobierno, sobre todo del estatal y del de las instituciones públicas autónomas, desconcentradas o descentralizadas.

La primacía absoluta en materia de financiamiento y la concurrencia especial en materia normativa y de regulación, para los tipos medio superior y superior, representan conjuntamente una enorme competencia constitucional de un alcance excepcional para un gobierno hoy democrático, pero que emana de una sólida tradición secular de autoritarismo centralista. De manera simultánea, cabe destacar, por el momento, que el excepcional alcance conjunto de las funciones normativas y de financiamiento de la educación pública de la SEP para los tipos medios superior y superior dota al gobierno federal de una capacidad única para atender la demanda de EMS. Resta analizar cómo se ejerce esta competencia.

*Las limitaciones y paradojas del actual esquema de conducción mexicano*

Resulta excepcional el dominio que tiene la SEP en materia de financiamiento, aunque este poder está acotado, primeramente, por la dispersión normativa concurrente en materia curricular y académica; luego, por la complejidad en la conducción de la función de financiamiento. Se tiene a la vista una institución estatal de un alcance nacional extraordinario: la SEP, con recursos de financiamiento únicos para subsidiar de manera diferenciada, en virtud de contar con una gran discrecionalidad al respecto, a todas las instituciones públicas del país de los tipos medio superior y superior. Sin embargo, el ejercicio de este dominio de financiamiento público se torna en un manejo complejo, en la medida en que se aplique la tendencia de la SEP a negociar con cada gobierno estatal o institución de manera individual y porque la normativa le permite a la SEP actuar con esos márgenes de latitud en cada caso. Esta atribución ha sido objeto de observaciones por parte de estudios internacionales (OCDE, 1997: 192-193 y 239-240). A su vez, debido a esa doble limitación, se abre paso una complicación adicional. Entre los diferentes componentes de la política de la SEP, descritos en sus respectivos programas, y las prácticas y política de cada institución se presentan innumerables incongruencias.

Quizás, lo que mejor declare el espíritu de esta situación sea el caso de la revalidación de estudios, para lo cual cada institución exige un cumplimiento riguroso, y con frecuencia rigorista, de haber cursado los mismos contenidos, de las mismas materias y con los mismos nombres, que aparecen en los propios planes y programas de la institución que recibe la solicitud. Al encontrar la institución receptora de la solicitud divergencias, a menudo, se le exige al solicitante que vuelva a cursar todo lo que no coincide. Además, frente a esta situación, los esfuerzos por allanar el camino llevan a que se establezcan acuerdos de revalidación entre cada una de las instituciones, lo cual deriva en un verdadero enjambre de convenios que no acierta hacer valer de forma expedita los estudios ya hechos en

instituciones públicas y en otras reconocidas oficialmente. En este caso, de nuevo, se tiende a manejar cada solicitud con márgenes muy amplios de discrecionalidad y de términos de referencia personales, incluyendo los favores. Con frecuencia se solicita que se curse de nuevo alguna materia. ¡Como si lo educativo fuese cosa gratuita y renovable para la sociedad, de la que todos pudiesen abreviar sin límite!

#### ORGANIZACIÓN DE LOS PLANES DE ESTUDIO Y LOS ACUERDOS DE COCOYOC DE 1982

Los planes de estudio tienen mayoritariamente una duración de tres años, aunque hay otros de dos, por ejemplo en los bachilleratos de las universidades autónomas de San Luis Potosí, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. También hay una pequeña proporción de programas de cuatro años, como son algunos bachilleratos de arte. Los planes están organizados en torno a asignaturas o materias que se administran semestral, anual y también cuatrimestralmente.

El ámbito de la EMS se distingue por una gran diversidad en el número de instituciones y por el tamaño de las escuelas, que varía desde aquellas que comprenden escasos cincuenta estudiantes (Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca, 2004) hasta los bachilleratos de las universidades públicas o del Colegio de Bachilleres México que pueden albergar a 5 000, 8 000 o más alumnos. Por otra parte, en lo que se refiere a su distribución geográfica, la EMS está presente en 52% de los municipios del país, lo cual cubre prácticamente la totalidad de poblaciones con más de 5 000 habitantes.

Los planes gubernamentales, al referirse a este tipo educativo, no abundan respecto a la función y finalidad de este nivel educativo más allá de lo señalado en la Ley General. Por ejemplo, en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* de la administración de Zedillo se señala simplemente que existen dos opciones principales de bachillerato y una de técnico profesional. El documento continúa diciendo que el bachillerato propicia la adquisición de conocimientos, métodos y lenguajes necesarios para cursar

estudios superiores, mientras que la educación profesional técnica prosigue la formación del estudiante y lo capacita para el ejercicio de una actividad productiva (SEP, 1995a: 129).

Los diversos documentos oficiales de las instituciones y de las administraciones federales suelen permanecer en las características tradicionales y abstractas, que definen este tipo educativo al señalar que la EMS cuenta con objetivos formativos como el fortalecimiento de la capacidad de los alumnos para aprender y enriquecer sus conocimientos científicos, humanísticos y tecnológicos. También se señala que los estudiantes deben de ser capaces de buscar, ordenar e interpretar información relevante en los diferentes campos disciplinarios y de hacer uso personal y social de su experiencia educativa para incorporarse a la sociedad y al desarrollo de una actividad productiva. Generalmente, estas ideas vienen consignadas en el plan de estudios, que suele comprender una presentación o introducción con una revisión de tipo académico sobre las corrientes pedagógicas contemporáneas (Jiménez, 1996 y Segarra, 2000).

Existen, empero, tres documentos básicos para comprender la visión desde la cual se formulan casi todos los planes de estudios del bachillerato general y bivalente: "El Congreso Nacional del Bachillerato" (SEP, 1982b), el Acuerdo 71 y el Acuerdo 77 que fueron publicados en el *Diario Oficial* el 28 de mayo de 1982 (SEP, 1982c: 11). Los únicos planes de estudio que guardan, en ocasiones, alguna distancia frente al modelo prevaleciente en estos documentos, son, en todo caso, los de los bachilleratos universitarios, a pesar de haber signado los acuerdos del Congreso de 1982. A ese particular, es digno de mención que ese año se llevó a cabo en Cocoyoc, Morelos, un Congreso Nacional con el propósito de coordinar entre los diferentes tipos de instituciones públicas una serie de acuerdos que racionalizaran los criterios prevalecientes. Esta medida se debe de ubicar en la óptica, antes señalada, de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno y las universidades autónomas, que no permite que se formule un único modelo desde la SEP. De las recomendaciones de este Congreso

surgieron los Acuerdos 71 y 77 de la SEP. En el Congreso se acordó resaltar que el bachillerato tiene objetivos y personalidad propios que son expresados en su carácter formativo e integral (SEP, 1982b: 2). El Acuerdo 71 indica que el bachillerato está orientado a impartir conocimientos y desarrollar habilidades que proporcionen al educando una visión universal, vinculada a su vez con la realidad del país y de cada una de sus regiones (SEP, 1982c: 11).

Al respecto, cabe señalar que se pueden ubicar como fuentes para obtener criterios sobre el sentido y especificidad educativa del bachillerato los tres documentos arriba revisados, el artículo Tercero y la Ley General de Educación. Sin embargo, merece ser destacado que, tan amplios como puedan ser los valores y principios ahí consignados, el gran reto radica en asegurar que lo contemplado se integre efectivamente a los programas de las materias y a las actividades que emprenden los alumnos para cumplir con las tareas que de ellos se demandan. También es preciso asegurar que el logro y satisfacción de los valores y fines expresados en torno al sentido de la EMS puedan ser evaluados en los desempeños de los alumnos y en el funcionamiento de las instituciones. Se tendría que tomar en cuenta este primer referente en los planes y programas de estudio, renglón que, según este trabajo, representa una de las áreas de omisión más importantes que se hacen presentes en las formaciones efectivamente disponibles y logradas en el nivel del plantel y del aula. Resalta asimismo como un criterio insustituible para ponderar la valía de los planes, de los programas de estudio, de sus objetivos y de los desempeños estudiantiles en los que se manifiestan esos elementos. De igual manera, se requiere que las aspiraciones formativas, los valores que se buscan, así como los fines y objetivos enumerados en el perfil de egreso, sean evaluables mediante indicadores de desempeño estudiantil y de desempeño institucional.

Con relación a los componentes del plan de estudios, el Acuerdo 71 recomienda que la duración del bachillerato sea de un lapso equivalente a tres años escolarizados, ordenados en periodos semestrales. También establece un tronco común organizado en cinco áreas de conocimiento:

lenguaje y comunicación, matemáticas, metodología, ciencias naturales y ciencias histórico-sociales. Este tronco común es entendido “como el universo básico de contenidos que proporcionen al educando los conocimientos y herramientas metodológicos necesarios para alcanzar una cultura integral”. Este tronco común difiere del propuesto anteriormente para los colegios de bachilleres en 1975, ya que las “Disciplinas filosóficas” se transforman en “Metodología” y la “Lengua extranjera” se incorpora dentro de “Lenguaje y comunicación” (SEP, 1982c: 11). Más tarde, en 1993, en el cambio de plan de estudios del Colegio de Bachilleres México, se eliminó el área de metodología.

En lo que concierne al bachillerato general ha existido hasta el año 2004 un modelo básico de dos núcleos formativos. El primer núcleo establece una formación básica de aproximadamente dos años, con cuatro áreas: matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, y lenguaje y comunicación. El segundo núcleo consiste en un componente propedéutico de un año, al final del bachillerato, orientado a la preparación para los estudios superiores, el cual se organiza en cuatro opciones: físico-matemáticas e ingenierías, biológicas y de la salud, sociales, y humanidades y artes. En el bachillerato bivalente existe otro componente que es la formación profesional. En el PNE 2001-2006 se señaló que la organización tradicional en dos núcleos formativos se debería de modificar para incluir un tercero de preparación para la vida y el trabajo. De aplicarse esta recomendación, se habría avanzado hacia la concepción de un bachillerato que puede compartirse para el general y el bivalente. A partir de 2004 se introdujeron “reformas” en el CONALEP, en el sistema bivalente y en algunos colegios de bachilleres, respectivamente. Estas “reformas” están siendo aún evaluadas por la propia SEP, por lo que no tienen un carácter definitivo. Debido a la indefinición actual, la adecuación curricular sigue representando un reto ante la diversidad de modelos educativos y de nuevas necesidades locales y nacionales, más de 25 años después del Congreso de Cocoyoc.

En Cocoyoc se logró también un consenso sobre los objetivos programáticos de este ciclo educativo y el perfil del

bachiller (SEP, 1982b: 16), a la vez que se reconocía vagamente que se tomaban acuerdos “sin mengua de la razonable diversificación ni de la autonomía académica de aquellas instituciones que son autónomas” (SEP, 1982b: 7). Como resultado de la convergencia obtenida, el proceso de elaboración de programas adquirió una especie de formato común, bajo el cual se organizan las unidades de trabajo para cada semestre, se le asignó a cada unidad un cierto objetivo. Este sustrato común se obtiene a pesar de la gran diversidad que muestran los contenidos, su secuencia y el tiempo dedicado a desarrollar cada uno de ellos. Respecto a la diversidad de planes de estudio, con frecuencia se menciona que existe una cifra de más de trecientos, pero, a tal número se llega sólo y sólo si se contabilizan todos los programas bivalentes de formación técnica y los de profesional técnico como planes diferentes. En suma, las diferencias más notables en los planes y programas de estudio son las que se hacen presentes en el número, secuencia, profundidad y tiempo relativos a los contenidos de cada programa.

#### SITUACIÓN ACTUAL: CONSIDERACIONES GENERALES

Por esa razón, el aspecto central que tomar en consideración sobre un plan de estudios es sin duda el mapa curricular y los programas de las materias. Como se verá, las orientaciones teóricas y pedagógicas se instrumentan con un margen muy amplio de latitud para impartirse y para evaluarse, cuestión que resulta muy significativa para el enfoque de este trabajo. De hecho en el Documento de la Comisión de Educación, Educación Media Superior (Comisión de Educación, 2000) conocido como “Documento de Transición” se señala que, ante esta situación de desarticulación entre señalamientos teóricos e instrumentación en programas de materias, se tendrá que recurrir a los estándares internacionales:

Los planes y programas de estudio serán actualizados conforme lo establecen los estándares aceptados internacionalmente, incorporando los avances científicos, tecnológicos y en las hu-

manidades así como las innovaciones que ocurran en los procesos productivos. Asimismo, las modalidades y carreras que se ofrezcan serán congruentes con la demanda de personal técnico y calificado del país, de tal forma que los egresados encuentren empleos adecuadamente remunerados (Comisión de Educación, 2000).

Existe, al igual que en otros países, una inercia tradicional que sigue presionando los planes de estudio de diversas maneras que resultan muy gravosas para la formación de los jóvenes. En primer lugar, a pesar de que se acepta corrientemente la importancia de la EMS como una formación integral, útil para la vida, para los estudios superiores y para el trabajo, este sentido se ha visto opacado por el enorme influjo que ejerce sobre la EMS la educación superior y la manera en que el mapa curricular está organizado en todos los casos. Este problema ha sido reconocido en diversos estudios, incluido el propio Programa Nacional Educativo 2001-2006 y por ello se enfatizó la necesidad de incluir un tercer núcleo formativo (PNE, 2001: 159). En tal virtud, la práctica educativa se ha orientado secularmente de manera desproporcionada a la función propedéutica, en detrimento de cualquier sentido formativo más amplio y del desarrollo de las opciones técnicas y vocacionales de la EMS. Una reorientación de la inercia propedéutica de ésta depende en gran medida de una revaloración, también secular, y por lo tanto compleja y difícil de las funciones formativas reales y de su adopción efectiva por parte de las instituciones y de sus administradores y profesores.

En segundo lugar, existe también una tendencia muy fuerte en los programas de las materias a ser excesivamente incluyentes en contenidos, a pesar de los intentos desplegados desde hace más de cuarenta años. Esta inclinación, al concebir de manera muy extensiva los contenidos de las asignaturas, dificulta ahondar lo suficiente en el estudio de los temas, con lo que se impide el cumplimiento de los propósitos formativos y propedéuticos de esta vertiente, tal y como se ha consignado en diversas investigaciones (OECD, 1996). A su vez, esta tendencia propicia que los profesores recurran, de manera desmedida, a

los apuntes, o a los libros de texto de carácter sintético, con frecuencia obsoletos o inadecuados, como la manera más concreta de transmitir conocimientos bajo la forma de información. Estas respuestas pedagógicas auspician la memorización sin sentido y desalientan o ignoran los procesos de apropiación del conocimiento tendentes a desarrollar en los alumnos las aptitudes académicas indispensables, tanto para aquellos que se integran al mercado de trabajo como para los que prosiguen sus estudios en la educación superior.

Además, los procesos de revisión y actualización de los programas de estudio que permitirían ir corrigiendo progresivamente estas fallas son ejercicios que se llevan a cabo en ámbitos cerrados a la participación externa, con ello se convierten en actividad burocrática con pocos resultados visibles en el aula y en los desempeños de los estudiantes. En ambos supuestos, los cambios de planes de estudio no han logrado inducir transformaciones que se reflejen en los indicadores de retención, eficiencia terminal o aprovechamiento.

Existen indicios numerosos, tal y como lo consigna el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, de que una proporción elevada de los egresados no cuentan con una preparación suficiente para cursar estudios de nivel superior. Concurren en ello la falta de calidad de la educación brindada, la ausencia de estándares objetivos para ponderar las diferentes aptitudes académicas de los alumnos para las opciones existentes y una orientación educativa manifiestamente ineficaz para auxiliar a los estudiantes en función de su capacidad, de sus inclinaciones y de sus posibilidades. También es indispensable, como se indicó, que los propósitos que se planteen puedan ser evaluados objetivamente, tanto en lo que concierne a la posesión efectiva, por parte de los alumnos, de los conocimientos y habilidades identificadas, como de los logros obtenidos por las instituciones.

El desarrollo que han tenido las modalidades no escolarizadas, particularmente la educación abierta y a distancia, anticipa la creciente demanda que estas modalidades habrán de tener en el futuro, en virtud de la flexibilidad

de tiempo y forma de estudio que ofrecen, así como la posibilidad de combinar mejor el estudio y el trabajo a los estudiantes. Actualmente, las instituciones de educación media superior que ofrecen educación abierta o a distancia han avanzado en la revisión de sus programas de estudio, así como de los materiales didácticos y textos escolares que tanto los estudiantes como los asesores de esas modalidades utilizan cotidianamente. Asimismo, han ido modificando sus esquemas de operación y de atención a los usuarios. Hoy, varias de ellas cuentan con sistemas de acceso electrónico a los planteles que ofrecen el servicio y con procesos de inscripción y evaluación automatizados.

#### FORMACIÓN DE PROFESORES

Periódicamente se reconoce la importancia de formar a los profesores de la educación media superior cuando se habla en general de este tema (SEP, 1996b y 2001a). De hecho, históricamente hay una gran omisión respecto a la formación de los profesores de la EMS, al no haber existido una respuesta a esa necesidad en la oferta de programas de licenciaturas en las universidades, sobre todo en lo que concierne a los programas de ciencias naturales y exactas, humanidades y de ciencias sociales, cuyos graduados encuentran salidas laborales preferentemente como profesores de asignatura en la EMS y las escuelas secundarias. Cabe recordar que las normales superiores se orientaron a formar profesores para las escuelas normales y para la secundaria. Tradicionalmente, la formación de profesores ha quedado implícita en el requerimiento de contar con una formación general profesional comprendida en los programas de licenciatura afines a las materias por ser impartidas y los cursos que cada institución organiza para sus profesores. Lo anterior presupone que existe una gran identidad entre la formación profesional en las licenciaturas y las necesidades formativas del bachillerato, con lo cual se vislumbra cómo se le otorga a la EMS un valor propedéutico. Cualquier otro requerimiento de relevancia para la educación impartida ha quedado sujeto a las posibilidades,

recursos e imaginación de cada institución para promoverlo mediante cursos, seminarios y directivas.

Por ello el Documento de la Comisión de Educación antes mencionado señala que:

El personal docente contará con una certificación que acredite una adecuada formación académica y pedagógica para el desempeño de su función. Esta formación será resultado de un eficaz sistema que se encargará de la preparación previa y actualización continua de los maestros. Su labor se complementará con tareas extraclase con el fin de elevar el aprovechamiento de los alumnos. Ello le dará acceso a una mejor retribución y a mayores posibilidades de desarrollo profesional en la actividad docente. La organización del trabajo académico será preferentemente colegiado y deberá ser considerado como una forma de ejercer la responsabilidad concreta en la formación pertinente y de calidad de grupos de alumnos.

En todos los casos, esos estudios distraen muchos recursos y tiempo, sin que quede claro qué papel han tenido en mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Existen dudas sobre la idoneidad de la relación entre costos y beneficios (Muñoz, 2003). Así, los programas que en diversas instituciones alientan la capacitación de profesores de EMS parecen tener poco impacto y tienden a estar orientados a proporcionar estímulos a la carrera docente y su sistema de remuneración más que al aseguramiento de objetivos planteados por los diagnósticos existentes en materia de obtención de habilidades en lengua y matemáticas, por ejemplo.

Lamentablemente se ha omitido revisar nacionalmente la oferta de programas de licenciatura de ciencias y humanidades, como ya se mencionó, para, por ejemplo, integrar bloques optativos en los últimos semestres encaminados a preparar para la docencia en la educación media y facilitar una especialización, dentro del contexto del programa de las licenciaturas, en la enseñanza de este nivel. Muchas instituciones han optado por impulsar la obtención de un posgrado como una calificación deseable para enseñar en el nivel medio superior. Sin embargo, esta posibilidad es hoy en día irreal, dada la capacidad de las maestrías

para formar docentes de la EMS en los números suficientes, habida cuenta del número total de estudiantes de posgrado, 128 000 en el año 2000 (SEP, 2001a: 187) y el número de profesores, 210 000 en el mismo año (SEP, 2001a: 161), así como las condiciones de dispersión geográfica de este tipo educativo. Además, es conveniente tomar en cuenta que incluso la obtención de una licenciatura completa aún no se logra por parte de todos los profesores de la EMS. En el presente es probable que entre la mitad y 35% de ellos no hayan culminado los requerimientos para la obtención de un grado de nivel superior, ya que para el año lectivo 1997-1998, de los más de 186 000 maestros de EMS, más de 35% no habían completado la licenciatura (SEP, 1998a y 1999c). Durante mucho tiempo se ha atribuido a la rapidez con que se instrumentó el crecimiento de la matrícula de educación media superior y superior en los años setenta la contratación de personal docente sin licenciatura (Gil, 1994; OCDE, 1997). Sin embargo, en la actualidad, muchos de ellos continúan laborando en las mismas instituciones a las que ingresaron hace alrededor de dos décadas, sin que hayan obtenido su título. A pesar de los esfuerzos que gran parte de las instituciones han desplegado para incrementar de manera sustantiva la titulación de sus profesores de EMS, las cifras no parecen haberse modificado sustancialmente de las estimaciones que se hacían a finales de los años setenta (Zorrilla, 1989a). A pesar de esto, hay que reconocer que muchas instituciones han incrementado los requisitos de selección de su personal a partir de esa década. Sin embargo, hay muchos casos donde este principio no se aplica, por razones sensatas, a los maestros de los cursos prácticos y técnicos en todos los tipos de EMS, en instructores de CONALEP y en maestros de arte, fotografía, diseño, operación de máquinas, danza folclórica y deportes en todo el sistema de EMS.

Cabe también señalar que existe una gran diversidad de formas de contratación de los maestros de la EMS. Hay instituciones, como los bachilleratos de las universidades autónomas y del subsistema tecnológico, que cuentan con plazas de tiempo completo para parte de su profesorado, lo cual cubre sólo una proporción del total, ya que el resto

está contratado por hora frente a grupo o por asignatura; en otras instituciones toda la planta docente está contratada por hora o por asignatura. En esos últimos casos, las únicas posibilidades de contar con contratos de tiempo completo son como personal de confianza en la administración.

#### LAS TRES GRANDES VERTIENTES DE LA EMS

##### *a) Bachillerato general o propedéutico*

En el caso de la formación general o propedéutica, el estudiante accede al estudio de las diferentes disciplinas humanísticas, científicas y tecnológicas, a fin de contar con una información y experiencia académicas que lo auxilien en la identificación de su campo de estudios profesionales. Además, ciertas escuelas de ambos bachilleratos suelen ofrecer algunas posibilidades limitadas de explorar su desarrollo personal en las materias extracurriculares y en algunas actividades artísticas y deportivas, que generalmente, por lo que se puede advertir en las reuniones y congresos de profesores o de expertos, están desvinculadas de las orientaciones académicas.

Por su parte, los bachilleratos general y propedéutico equivalen a los estudios comunes de otros países y cuentan con poco más de 60% del alumnado de la EMS. Este modelo comprende los diferentes bachilleratos universitarios, así como los que no se encuentran vinculados a instituciones de educación superior, como por ejemplo los colegios de bachilleres o las preparatorias estatales.

##### *b) El bachillerato bivalente*

Estrictamente hablando, el modelo bivalente es parte de la EMS tecnológica junto con la formación profesional técnica, ya que combina una formación profesional en el ámbito técnico con los estudios de bachillerato que ofrecen una preparación para los estudios superiores, preferentemente los de tipo tecnológico. Sin embargo, cabe también to-

mar en cuenta que en México el desarrollo histórico, contrariamente a lo que pasó en Europa y de manera similar a lo que aconteció en Estados Unidos, ha llevado a que la forma preponderante de EMS sea el bachillerato. Por ello es menester distinguir al bachillerato bivalente del general. El prototipo del bachillerato bivalente fue la antigua educación vocacional del Instituto Politécnico Nacional (IPN), que posteriormente dio lugar e inspiró a diversas instituciones dentro del propio IPN como son los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT), escuelas sucedáneas de las antiguas vocacionales. Dentro de la SEP, hasta 2005, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) era la encargada de coordinar la mayor parte de los bachilleratos tecnológicos del país. Hoy en día, esa tarea le corresponde a la nueva Subsecretaría de Educación Media Superior, mediante un sistema nacional centralizado de escuelas de nivel medio básico, como la secundaria técnica y de educación media superior tecnológica.

En el bachillerato bivalente, la formación profesional conduce a la obtención de dos certificados: uno de una profesión técnica reconocida por la Dirección General de Profesiones y otro de bachillerato que permite proseguir estudios superiores. La combinación de ambos planes de estudio en un solo bachillerato lleva a que el tiempo que los alumnos pasan en la escuela como parte de las horas reglamentarias sea muy alto, incluso llegan a ser cuarenta o más horas a la semana.

De acuerdo con los documentos oficiales, tanto el bachillerato tecnológico como la educación profesional técnica enfatizan la realización de actividades prácticas en laboratorios, talleres y espacios de producción, lo que incluye la elaboración de prácticas profesionales fuera de la escuela y actividades de servicio social, necesarias para obtener el título de la especialidad correspondiente (SEP, 2001a: 163). Sus planes de estudio los han llevado, hasta antes de la instrumentación de los cambios y modificaciones que ordenó el PNE 2001-2006, a disminuir el número de horas y de créditos, y que a partir de 2004 posean un tronco común que es complementado con los cursos de carácter tecnológico relacionados con las diferentes especialidades

que culminan en tres años en carreras de profesional técnico. Si bien la mayor parte de la matrícula está inscrita en el sistema escolarizado, también se puede cursar la modalidad abierta.

*c) La educación profesional técnica*

La educación profesional técnica (EPT) atiende a 10% de la matrícula y fue tradicionalmente una formación sin pleno valor propedéutico. Actualmente, y desde 1997, estos estudios permiten la equivalencia con bachillerato mediante la aprobación de seis cursos complementarios. Los títulos técnicos que ofrecen las opciones tecnológicas son de calidad profesional y se registran en la Dirección General de Profesiones de la SEP, previo cumplimiento de una tesis y del servicio social. Ejemplos de instituciones que brindan estos programas son el Colegio Nacional de Estudios Profesionales (CONALEP) y los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS). La gran mayoría de la matrícula de EPT está en CONALEP, que da cabida a poco más de 250 mil, y en algunos otros planteles federales, incluidos CECYT, CBTIS y CBTA, se hallaban inscritos otros 22 mil de un total de 367 mil en el año escolar 2004-2005, mientras que el resto se reparte en diversas instituciones pequeñas privadas, 70 mil; y en las universidades, 25 mil. En este sentido, las nuevas equivalencias han acercado a los estudios de profesional medio al modelo bivalente.

PERSONALIDAD JURÍDICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO

En términos del argumento expuesto al inicio de este capítulo sobre la índole tradicional de la conducción del sistema de EMS, cabe destacar dos tipos de recursos significativos para el control vertical por parte de la SEP: la aplicación de los fondos federales y el acceso a los puestos directivos y a otros puestos de trabajo asociados a éstos. A la luz de la descripción de la variedad de planteles que están directamente bajo el control de la SEP, se puede apreciar el grado de penetración que ésta tiene directamente en todo el país.

En el contexto general de la EMS, para el año 2004-2005, de acuerdo con las cifras oficiales, de un total de 12 327 escuelas, la SEP controlaba directamente desde alguna subsecretaría, o desde el órgano de gobierno de un organismo descentralizado que nombra director general, 1 413 de ellas. En todos los casos, corresponde al director general nombrado directamente por la SEP e indirectamente por el órgano de gobierno, hacer el nombramiento del director del plantel respectivo (SEP, 2005b, Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, <[www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep)>, véase Estadísticas). Esta cifra muestra el grado de control directo que tiene la SEP sobre un gran número de puestos directivos educativos, cuyos nombramientos se hacen discrecionalmente y que facilitan el uso de dicha atribución por parte de la élite del poder. Destaca la enorme penetración que tiene la SEP en todo el país: un promedio de 46 nombramientos por cada uno de los 31 estados de la República, sólo en lo que concierne a EMS en el ramo de directores de escuelas.

A continuación se presenta una clasificación de todas las instituciones públicas que reciben subsidio de la SEP para la prestación de educación media superior, de acuerdo con la personalidad jurídica y el control presupuestario que esta Secretaría ejerce. También se incluyen los datos relativos al número de escuelas, la operación del sistema educativo y los nombramientos de directivos. El número de escuelas, así como el crecimiento que de ellas ocurre año con año, es un dato muy relevante, a pesar de que el tamaño de cada una varía. Una vez que la SEP autoriza incorporar en el presupuesto que se subsidia a la nueva escuela, resulta más sencillo aumentar la matrícula mediante el expediente de aprobar más subsidio para ese efecto en un plantel ya existente. Los movimientos que han ocurrido en el número de escuelas y su importancia relativa entre 1980 y el presente muestran cómo, dentro de la estructura de poder del Estado para la atención de la demanda de EMS, se llevan a cabo movimientos en la importancia relativa de cada una de las instituciones que forman parte de ella.

Toda la información relativa a esta sección proviene del Reglamento Interior de 2002 y del Reglamento Interior 2005 (SEP, 2005a; *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, página web: <[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)>). También proviene del documento de trabajo Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública, 2003, Glosario. Términos usados en la Dirección de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP, México. Finalmente, existe parte de esta información en Presidencia de la República, IV Informe de Gobierno, Educación, Educación Media Superior, página web: <[www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep)>, Estadísticas, Anexo del Cuarto Informe de Gobierno.

#### LA PROVISIÓN DE EMS DESDE LA SEP COMO ÓRGANO CENTRALIZADO DEL EJECUTIVO

La Secretaría de Educación Pública como órgano de la Federación, al igual que cualquier otro nivel de gobierno, está facultada para prestar servicios educativos de enseñanza media superior. Lo hace de varias maneras. En primer lugar, al estar estructurada como órgano centralizado, figura que corresponde a las secretarías de Estado y departamentos administrativos definidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, auxilia al presidente de la República en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. Dentro de la SEP, como órgano centralizado, existen diversas direcciones generales que prestan servicios educativos de educación media, directamente bajo su control y con recursos totalmente federales:

A. La Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) que coordina los planteles del tipo:

I. Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS), los cuales ofrecen carreras terminales y de bachillerato tecnológico.

II. Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS). Cabe recordar que el bachillerato tec-

nológico es de carácter bivalente, ya que en estos programas se cursa, al mismo tiempo, el bachillerato y una carrera técnica.

B. La Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, que coordina planteles cuyos programas son también bivalentes, llamados:

I. Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA).

II. Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF).

C. La Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CYTM), que coordina en el nivel medio superior los planteles que ofrecen programas de bachillerato bivalente:

I. Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMar).

II. Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC).

D. La Dirección General de Bachillerato, que coordina los planteles denominados:

I. Centro de Estudios del Bachillerato, antiguos bachilleratos pedagógicos, que tuvieron su origen en el Acuerdo presidencial del 23 de marzo de 1984, y que en 1991 se incorporan como bachilleratos generales; sostenidos totalmente del subsidio federal, están bajo la responsabilidad de la DGB.

II. Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas, que fue fundada en 1946 y que en 1973, al inaugurar sus propias instalaciones, dejó de ser por cooperación por acuerdo presidencial; luego, en 1984, incorporó el bachillerato internacional; su sostenimiento es de carácter federal.

III. Preparatorias federales por cooperación, que surgieron en 1938 como un proyecto impulsado por el presidente Lázaro Cárdenas y cuyo sostenimiento proviene

de la cooperación de fuentes múltiples como son la federal, la privada y los padres de familia.

IV. Preparatoria Abierta. Subsistema educativo del tipo medio superior, nivel bachillerato, de control federal por parte de la DGB, en la modalidad no escolarizada, que ofrece sus servicios en las 32 entidades federativas. Durante el periodo de septiembre a diciembre de 2003 y de enero a agosto 2004, se inscribieron al Subsistema un total de más de 183 mil nuevos estudiantes que solicitaron 2 740 824 de exámenes.

V. Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), cuyos planteles son financiados con fondos federales y estatales. Ésta se impartía en el ciclo escolar 2003-2004 en 383 Centros de Servicio, beneficiando a más de 35 mil estudiantes de 31 entidades federativas.

VI. Sistema de Bachillerato Semiescolarizado. Desde 1990 existe para extender sus servicios a la población indígena mediante los cursos escolarizados a los maestros bilingües. Su sostenimiento es dependiente del subsidio federal. 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.

La SEP, mediante la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de Estudios, conjuntamente con la Dirección General de Bachillerato, ofreció con base en el Acuerdo 286 una posibilidad novedosa de acreditar el bachillerato. Este procedimiento se inició en 2001 y consiste en acreditar el nivel bachillerato de acuerdo con los conocimientos adquiridos en forma autodidacta, o a través de la experiencia laboral. Está abierto a personas de nacionalidad mexicana, mayores de 25 años. En el periodo 2003-2004 se emitieron cerca de 12 mil certificados sobre un total de 26 mil usuarios, continuaron con el trámite 24 404 para finalizar con la emisión de 9 506 certificados, lo que representa 36.25% de acreditación. Los exámenes los diseña y califica el CENEVAL, mientras que la SEP certifica. Los nombramientos

tos que se derivan de este control se suman a los de la categoría siguiente.

*La provisión de EMS mediante organismos descentralizados del gobierno federal*

La SEP también participa indirectamente en los servicios de EMS, al contar con organismos descentralizados federales, instituciones creadas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 y autorizada por el H. Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal. Estos organismos tienen personalidad jurídica, bienes propios y autonomía técnica y orgánica; su patrimonio está proveído por la Administración Pública Federal. Su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. En todos los casos, las instituciones federales de EMS señaladas a continuación sólo reciben subsidio del gobierno federal:

I. El Colegio de Bachilleres México. Es la institución líder de los colegios de bachilleres, al ser la más grande, la que tiene más infraestructura, más equipos técnicos laborando en su administración y la que atiende a más alumnos. Cuenta con veinte planteles en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

II. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Es la principal institución de educación profesional técnica; se caracteriza por impartir una formación orientada a la inserción en el mundo del trabajo a través de módulos de educación basada en normas de competencia laboral y la alternativa de una formación propedéutica, para aquellos estudiantes interesados en cursar el nivel superior. A partir del ciclo 1997-1998, CONALEP ofrece la posibilidad de completar la opción equivalente al bachillerato. Se empezaron a descentralizar los servicios de CONALEP

en 1998, excepto Oaxaca y el Distrito Federal; empero, en la primera entidad la descentralización tuvo lugar en 2005, mientras para la segunda existe una Unidad de coordinación y administración que depende de la Dirección General del CONALEP. Por lo tanto, a partir de 2006 sólo el CONALEP del Distrito Federal recibe 100% de subsidio público de la Federación.

III. El Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI). Institución pequeña en Guadalajara, con dos planteles que ofrecen programas bivalentes y terminales en el nivel medio superior.

Estos nombramientos se suman a los de la siguiente categoría.

#### *Los organismos desconcentrados del gobierno federal*

Otra figura jurídica que vincula a la SEP con la prestación de educación media superior y superior es la de organismo desconcentrado. Es una forma de organización administrativa que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades para resolver asuntos de la competencia del órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de normativa dictados por este último y pueda manejar tanto plazas federales como de nómina interna. La totalidad de sus fondos provienen del gobierno federal. Ejemplos de organismos desconcentrados de la SEP son el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Radio Educación, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En el ámbito de la prestación de educación media superior, se cuentan los siguientes centros:

I. Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) del IPN. Las antiguas escuelas vocacionales que en número de 15 ofrecen bachillerato tecnológico para obtener el certificado de estudios y un título de técnico profesional. El CECYT 11 ofrece 5 carreras de

técnico especializado que se cursan en dos semestres después del bachillerato. En un plantel denominado Centro de Estudios Tecnológicos se ofrecen estudios de carácter terminal.

II. Centro de Estudios de Educación Artística (CEDART) del INBA. Imparte el Bachillerato de Arte y Humanidades en seis semestres. Además del Bachillerato de Arte y Humanidades, en dos CEDART se ofrecen programas de profesional medio en artes plásticas, danza, música o arte teatral con duración de ocho semestres. En el 2005 existían 12 CEDART en toda la República.

Cuadro A  
Puestos de director controlados por la SEP

	2004-5	2000-1	1990-1	1980-1
Puestos de director de bachilleratos federales	1244	1187	1072	445
Puestos de director de escuelas federales profesionales	169	209	622	96
Total de puestos a disposición de la SEP	1413	1386	1694	551
Sin los 28 puestos de IPN y CEDART	1385	1358	1666	

En el cuadro A, observamos que el número de puestos directivos de plantel mediante los organismos desconcentrados es de 28 directores. A pesar de que los organismos desconcentrados como el IPN gozan de hecho de una gran autonomía para todos los asuntos académicos, en las estadísticas están agrupados bajo el mismo rubro que aquellas otras escuelas que no gozan de ese margen de autonomía. Por lo tanto cabe restarlos del total de estas tres categorías.

ORGANISMOS EDUCATIVOS AUTÓNOMOS  
COORDINADOS PRESUPUESTARIAMENTE POR LA SEP

La SEP también coordina presupuestariamente los llamados organismos educativos autónomos, los cuales son organismos descentralizados autónomos que legalmente no están coordinados por la SEP, pero para fines presupuestarios, sí lo están. La totalidad de su subsidio público proviene del gobierno federal. Ejemplos de ellos son la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los planteles que brindan programas de EMS son:

- I. Escuela Nacional Preparatoria (ENP) de la UNAM.
- II. Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM.

Aquí hay catorce puestos de director de plantel y éstos están fuera del control de la SEP, por lo cual se computan junto con los del resto de las instituciones autónomas, aun cuando sean estatales.

*Otros organismos públicos coordinados  
presupuestariamente por la SEP*

Otro tipo de organismo público es el organismo público coordinado presupuestariamente, que es un organismo descentralizado autónomo, una empresa de participación estatal mayoritaria, una asociación civil o un fideicomiso que legalmente no está coordinado por la SEP, pero que en la práctica, para fines presupuestarios, sí lo está. Ejemplos de estos casos son la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y El Colegio Nacional. Otro tipo de instituciones que financia la SEP son los organismos internacionales, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y uno que incide en la prestación de servicios en las modalidades a distancia y en los programas de Televisión Educativa: el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE). En estos casos, la SEP está representada en los

órganos de gobierno de cada una de ellas y tiene un papel muy importante, si no es que definitivo, en el nombramiento de los directores de FLACSO y el ILCE.

### *Instituciones estatales*

Las instituciones autónomas por ley, como las desconcentradas y las descentralizadas cuentan con leyes orgánicas, acuerdos o decretos de creación, expedidos por el Poder Público Federal, estatal o incluso municipal en las que se consignan las facultades correspondientes, incluidas las de incorporar a instituciones privadas y de impartir estudios previos a los del nivel superior. Existen, asimismo, dos tipos de organismos descentralizados de los gobiernos de los estados en los cuales el gobierno federal tiene una participación presupuestal en la EMS, el tipo Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos Estatales (CECYTE), que brinda programas bivalentes en los estados, y el tipo Colegio de Bachilleres, que ofrece programas generales de bachillerato. El primero tiene el mismo plan de estudios que los CBTIS, mientras que en el segundo el plan de estudios es prácticamente igual al del Colegio de Bachilleres México.

I. Bachilleratos generales, bivalentes y programas de profesional técnico estatales.

II. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE), en cada estado

III. CONALEP, en todos los 31 estados del país.

IV. Colegio de Bachilleres, en 25 estados. En 1973, la ANUIES recomendó la apertura de un organismo descentralizado denominado Colegio de Bachilleres. Ese mismo año inició sus actividades en tres planteles de Chihuahua. En febrero de 1974 se abrieron cinco planteles en el Distrito Federal como parte del Colegio de Bachilleres México, descentralizado del gobierno federal y dependiente totalmente de él en términos de subsidio. El sostenimiento de los colegios descentralizados de los gobiernos de los estados depende en

50% del subsidio federal, y el resto es aportado por cada entidad.

V. Bachillerato Intercultural. A partir de 2001, el gobierno del estado de Oaxaca autorizó un plan de estudios de bachillerato intercultural indígena que se aplicó en 13 escuelas, que en el año 2003 se integraron al Colegio Superior para la Educación Integral e Intercultural de Oaxaca y que agrupa actualmente a 15 planteles. Es la institución que más subsidio recibe proporcionalmente de la Federación, según el acuerdo respectivo entre la SEP y el gobierno oaxaqueño, 80% del total.

Cuadro B  
Puestos controlados por los gobiernos de los estados

	2004-5	2000-1	1990-1	1980-1
Puestos de director de bachilleratos estatales	4811	3302	996	126
Puestos de director de escuelas profesionales estatales	446	430	86	40
Total de puestos a disposición estatal	5257	3732	1082	166

Es preciso destacar que los gobiernos de los estados tienen ahora un número muy alto de puestos de director a su disposición y el crecimiento de esta capacidad es la que más ha aumentado de manera muy espectacular en más de 31 veces en escasos 25 años. El acrecentamiento del papel y del poder de los gobiernos de los estados es el gran dato en las modificaciones en la estructura del poder del Estado en la EMS (véase el cuadro B).

#### *Instituciones estatales autónomas*

Diversas universidades autónomas, 23 en total, tienen bachilleratos, en los cuales se ofrecen tanto programas de bachillerato general en la mayoría de los casos, como algunos de bachillerato bivalente.

I. Bachilleratos universitarios generales y bivalentes. Existen 23 universidades que cuentan con su propio bachillerato. Desde 1971, la ANUIES, en la Reunión de Villahermosa, preocupada por la calidad de la educación en el bachillerato, hizo suyos los grandes referentes que habían llevado a la UNAM a que cambiara su plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria en 1963-1964, al añadirle un año más al plan hasta entonces vigente. En esta reunión de 1971 recomendó que los bachilleratos tuvieran en adelante tres años y señalaba que la función de la EMS era desarrollar las actitudes propias del pensamiento racional, es decir, objetividad, rigor analítico, capacidad crítica y claridad expresiva. Se pensaba que este nivel educativo ayudaría al joven a asumir sus actividades con responsabilidad, lucidez y solidaridad, así como a usar la información básica de las ciencias y la cultura, y permitirle un dominio técnico de una actividad especializada y económicamente productiva (Meneses, 1991: 261). La mayoría de los programas que se imparten en los planteles universitarios de EMS son de tipo general; sin embargo, también existen en muchos casos algunos planteles que brindan programas bivalentes. En el cuadro C se incluyen también los nombramientos de los 14 planteles de educación media superior de la UNAM.

Cuadro C  
Puestos controlados por las universidades autónomas

	<i>2004-5</i>	<i>2000-1</i>	<i>1990-1</i>	<i>1980-1</i>
Puestos de director de bachillerato universitarios	584	498	399	300
Puestos de director de escuelas profesionales de las universidades	62	76	70	84
Total de puestos a disposición de las universidades	646	574	469	384

Se puede apreciar que en 1980 las universidades autónomas tenían más del doble de puestos que los gobiernos de los estados; hoy los papeles no únicamente se han invertido, sino que los gobiernos estatales cuentan con ocho veces más puestos que las universidades autónomas, mientras que las escuelas universitarias han seguido creciendo hasta prácticamente duplicarse. La disminución en el peso relativo de los planteles universitarios entre 1980 y la actualidad es paralela al mismo fenómeno, ya que entre 1980 y 2004 la proporción de la matrícula de EMS que cursaba sus estudios en una institución universitaria pasó de 35% a 13.8% (cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1**  
**Población matriculada en EMS (1980-2004)**  
**en miles de alumnos**

Ciclo	<i>Educación Profesional Técnica (EPT)</i>					<i>Bachillerato (BACH)</i>				<i>TOTAL EMS<sup>2</sup></i>	
	Total <i>EPT</i>	Federal	Estatal	Privada	Aut.	Total	Estatal	Federal	Part.	Aut.	Total <i>EMS</i>
1980-1	122.4	32.5	17.0	51.4	21.5	1057.7	137.0	286.7	261.5	372.5	1 180.1 <sup>3</sup>
1990-1	378.9	200.3	29.1	118.2	31.3	1721.6	404.0	557.2	390.3	370.2	2 100.5
2000-1	361.5	71.8 <sup>1</sup>	179.6 <sup>1</sup>	80.6	29.5	2594.2	802.5	792.9	563.3	435.5	2 955.7
2004-5 (e)	367.9	67.4	205.4	69.9	25.3	3235.6	1 181.9	896.0	684.6	473.1	3 603.5

1/ A partir de 1998 se descentraliza a los estados los servicios del CONALEP, razón por la cual disminuye la población en la columna Federal, y aumenta sustancialmente la Estatal.

2/ Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con los totales.

3/ Los totales no incluyen 208 mil alumnos para 1980-1 y 64.7 mil alumnos de normal básica, para 1985-6.

En otras estadísticas de la SEP sí se incluyen, debido a que el requisito para ingresar a normal básica era ser egresado de secundaria.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: SEP 2004a y 2005b.

### *Otros bachilleratos públicos*

Adicionalmente, fuera de la SEP existen instituciones públicas de diverso tipo que dan EMS en diversas opciones y que no dependen presupuestariamente de la Secretaría ni requieren ser reconocidos, al estar organizados por autoridad competente federal o estatal:

I. Los bachilleratos agrícolas, dependientes de la secretaría del ramo, como el de la Universidad Autónoma de Chapingo.

II. Los bachilleratos militares.

III. La Preparatoria del Distrito Federal, que inició sus actividades en 1997 y ofrece un currículo que permite la elección de los cursos por parte de los alumnos de acuerdo con sus necesidades e intereses.

IV. El Telebachillerato, que actualmente opera en once entidades federativas y el Videobachillerato impulsado recientemente en el estado de Guanajuato.

*Escuelas privadas incorporadas a organismos públicos, con reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) o con autorización mediante acuerdo del Ejecutivo Federal*

Los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal están facultados por mandato constitucional del artículo Tercero a brindar educación en todos sus tipos y niveles. También cuentan con la atribución para incorporar escuelas y tramitar autorizaciones a los particulares para impartir educación, y otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados por los alumnos. Así por ejemplo, en la DGB el Reconocimiento de Validez Oficial se otorga a las instituciones que cumplen con los lineamientos establecidos en el Acuerdo 330 para su trámite y procedimiento. Hasta el año 2004, se contaba con un total de 442 escuelas incorporadas.

En el tipo educativo medio superior existen, al igual que en el superior, instituciones autónomas por ley que im-

parten estos estudios, por lo que no requieren un reconocimiento adicional por parte del Estado; en este último caso, esos estudios no requieren de RVOE. En virtud de esta atribución, las instituciones autónomas pueden hacer extensivo el valor oficial de sus estudios a los particulares que deseen contribuir en dicha prestación de servicios, mediante la figura jurídica conocida como "incorporación de estudios", por medio de la cual las incorporadas asumen los planes y programas de estudios utilizados por los otorgantes de la incorporación. Académicamente se comprometen a cumplir, como mínimo, con los planes y programas de estudio aprobados por la autoridad respectiva. Su forma de sostenimiento es privada y ellas mismas se encargan de su presupuesto y recursos humanos (véase el cuadro D) y materiales:

I. Las instituciones privadas incorporadas y con RVOE de bachillerato general, universitario, bachillerato bivalente, educación media superior con estudios de profesional técnico.

II. Las instituciones privadas están incorporadas mediante acuerdo del Poder Ejecutivo. Son bachilleratos particulares que, con base en un decreto del Poder Ejecutivo, quedan facultados para administrarse y elaborar libremente sus planes y programas de estudio. Se les reconoce validez oficial en toda la república, ejemplo de ello son los del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

Destaca que las escuelas particulares en 1980 fuesen en su mayoría de profesional técnico y este número se haya mantenido estable, mientras que las escuelas de bachillerato han aumentado 12 veces, con lo cual en el sector privado predomina de manera franca el modelo de bachillerato.

**Cuadro D**  
**Puestos de director de escuelas de EMS particulares**

	<i>2004-5</i>	<i>2000-1</i>	<i>1990-1</i>	<i>1980-1</i>
Puestos de director de bachillerato particular	4062	3140	1939	300
Puestos de director de escuelas profesionales particulares	949	919	1038	971
Total de puestos a disposición de instituciones particulares	5011	4059	2977	1271

**LA CONTINUIDAD EN EL CONTROL SOBRE  
 EL NOMBRAMIENTO DE LOS PUESTOS DIRECTIVOS**

La SEP efectivamente conduce mediante el control político y presupuestario el vasto sistema de EMS público del que sólo quedan fuera, en virtud de no recibir subsidios federales, algunas pocas instituciones públicas estatales, señaladamente los bachilleratos bivalentes y general estatal del Estado de México, así como la preparatoria de la ciudad de México del Gobierno del Distrito Federal. En cuanto concierne al control sobre los planes y programas de estudio, cabe hacer la siguiente consideración: la SEP controla el plan de estudios bivalente en todas sus variantes, con muy pocas excepciones, a las que se deben de añadir los programas universitarios bivalentes y los programas profesionales técnicos y bivalentes estatales que no reciben subsidio federal, los cuales no son numerosos. Por lo que respecta al bachillerato general, las instituciones autónomas universitarias y las instituciones estatales que no reciben subsidio federal quedan fuera del ámbito de control curricular de la SEP. Prácticamente todas las demás instituciones están comprendidas. Eso incluye también a las particulares, ya que con muy pocas excepciones, como el ITESM, la gran mayoría trabaja incorporada a los bachilleratos universitarios o a los de la SEP. En resumen, quedan fuera del palio curricular de la SEP los 473 mil es-

tudiantes de bachilleratos universitarios, los 25 mil de la EPT universitaria, los alrededor de 100 mil estudiantes en EMS estatales del Estado de México, del D. F. y de otros estados, que no reciben subsidio federal, y poco más de 300 mil estudiantes de bachillerato particular incorporados a bachilleratos universitarios. Estos datos indican que, pese a la diversidad de planes y programas de estudio, la SEP fija el plan de estudios o lo aprueba a las instituciones que atienden alrededor de 75% de la matrícula total de EMS.

Vale la pena indicar que los organismos estatales descentralizados como los colegios de bachilleres están facultados legalmente para producir sus propios planes y programas de estudio. Sin embargo, la SEP ha desarrollado formas vicarias de controlar esas situaciones. Generalmente lo hace condicionado el otorgamiento del subsidio al cumplimiento de ciertos requisitos, como son obtener el visto bueno curricular por parte de alguna dependencia de la SEP, ya sea la Dirección General de Bachillerato, la Dirección General de Educación Técnica Industrial, la Dirección General de Educación Técnica Agropecuaria o la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar. Con ello, a pesar de que las instituciones no se encuentren bajo el control de la SEP, por ser descentralizadas de los gobiernos de los estados, de hecho funcionan como si fueran dependencias de la Secretaría en términos curriculares.

Se ha visto la manera en que el sistema se conduce con base en una estructura altamente diferenciada, en términos de la manera como están organizadas jurídicamente y respecto a quién hace el nombramiento de los directores de los planteles. Sin embargo, en todos los casos, con salvedades marginales que no cubren ni siquiera 1% de la matrícula, la SEP otorga la totalidad o una proporción considerable del financiamiento de las instituciones públicas, que no está nunca por debajo de 50% del total, lo cual conduce a un crecimiento en el número de instituciones estatales, lo que conlleva un aumento igual en los nombramientos disponibles a los gobiernos de los estados. Sin embargo, sigue vigente el principio, ahora parcialmente descentralizado, de un control vertical, por parte de la élite del poder, de

los nombramientos de los puestos directivos. En efecto, al quedar los nombramientos de los directivos de las instituciones públicas bajo un control vertical estatal, la rendición de cuentas se sigue manteniendo alejada de nuevos criterios efectivos que obliguen a responder a la población de una manera clara y novedosa. De esta forma no parece modificarse la relación entre puesto directivo y ciudadanos mediante la aplicación de criterios técnicos educativos. Por el contrario, al no modificarse esos términos tradicionales del carácter anómico de la estructura y de la conducción del sistema, el incremento en el número de instituciones educativas de EMS estatales bajo control vertical del ejecutivo y la élite del poder de la entidad ha dilatado ampliamente su campo de oportunidades. El ejecutivo estatal, por su parte, estaría acrecentando el número de puestos que le responden a él personalmente, con lo que refuerza el control político sobre las escuelas y se fortalece el carácter anómico de la conducción del sistema.

Al mismo tiempo cabe resaltar que la SEP sigue manteniendo un número de puestos, apenas 20% menor al que tenía en 1990. Aun así, no se debe de perder de vista que el número total de puestos en manos de los gobiernos de los estados corresponden a 31 estados, con lo cual, ninguna entidad se acerca todavía al número de puestos de la SEP en los planteles de EMS. Este indudable crecimiento en la importancia relativa de los gobiernos de los estados en la atención a la demanda en el sistema de EMS no denota, en la medida en que se pueda discernir, una modificación estructural o un cambio en la conducción anómica del sistema, así como en la aplicación de los mismos mecanismos de control vertical que hasta ahora han existido.

El análisis previo del sistema de EMS plantea la presencia de nexos específicos de índole tradicional con el sistema político, a través del ejercicio de las atribuciones jurídicas de las autoridades educativas federales, estatales y universitarias en los nombramientos de los directivos de las escuelas. A pesar del crecimiento de la población estudiantil y de la eclosión en el número de instituciones estatales no se percibe un cambio en el carácter estructural de una conducción del sistema, orientada por principios polí-

ticos que resultan de naturaleza anómica para la educación moderna. Por el contrario, el crecimiento del sistema parecería haber fortalecido la importancia del principio de subordinar los nombramientos directivos a criterios de oportunidad y conveniencia políticas, a favor de quienes gozan de la confianza del poder ejecutivo estatal. Se impone, ahora, revisar la forma en que se desdobra el sistema respecto a los parámetros que la hipótesis central ha definido como relevantes: la retención estudiantil en la EMS, la eficiencia terminal, la equidad, la pertinencia y la adquisición de habilidades verbales escritas y matemáticas.

## CAPÍTULO VI

### EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y LA ATENCIÓN BRINDADA A LOS ALUMNOS

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo, tanto como en el siguiente, se busca hallar refrendo para la afirmación que sostiene que la conducción anómica de la EMS promueve: a) que el funcionamiento escolar de este tipo educativo sea socialmente selectivo, al producir una baja eficiencia terminal que incide vilmente, con ello beneficia más a algunos alumnos y grupos sociales que a otros, y b) que la formación que se obtiene en las escuelas sea precaria en términos de calidad y de pertinencia formativos, al no impulsar el desarrollo de las habilidades verbales y matemáticas que la educación moderna promueve internacionalmente en las naciones de nuestros socios comerciales y en los países de la OCDE.

Para tal efecto se cuenta con lo examinado en los dos capítulos previos. En el capítulo IV se examinaron los grandes referentes teóricos y técnicos desarrollados a escala nacional y regional para identificar los rasgos de un modelo moderno de conducción de la educación. Estos referentes sirven a dos fines en este trabajo. Primeramente, para contrastarlos con lo que acontece en México y apoyarse en la comparación para establecer el carácter anómico de la conducción del sistema de EMS. Pero, este modelo, o sea, conjunto de criterios para instrumentar una acción con un propósito determinado, al requerir congruencia con una sociedad democrática, permite fijar objetivos para nuevas propuestas que busquen mejores resultados en la escolaridad. Desde esa perspectiva se pueden especificar

con mayor detalle los mecanismos escolares que incidan significativamente en la lucha contra la desigualdad y que ofrezcan formaciones más adecuadas para responder y aprovechar las demandas y oportunidades de un mundo competitivo y globalizado. Estos referentes, como el examen emprendido conjuntamente por la OCDE y el gobierno de México (OCDE, 1997) y los trabajos de Brunner (1993), avalan la posibilidad de diseñar e instrumentar programas que corrijan los sesgos negativos y regresivos que han sido detectados en el funcionamiento del sistema de educación posobligatoria.

Mediante estos referentes teóricos, técnicos y organizativos fue posible contrastar la conducción del sistema educativo y validar la omisión histórica que se evidencia, sobre todo a partir de 1982, cuando se contó con la oportunidad de diseñar de nuevo la forma de hacerlo. Sin embargo, la ruta que se escogió impulsó la deshomologación del ingreso de los académicos y nuevos fondos para estimular el cumplimiento con ciertos criterios de calidad en los insumos y procesos de las instituciones de la ES. Esta estrategia de renovación de los mecanismos de conducción de la educación posobligatoria introdujo cambios que resultan tangenciales para el funcionamiento del sistema de EMS y sus principales problemas. Quedaron sin afectarse ni regularse los estándares mínimos de calidad para las escuelas y las formaciones, lo que hubiera podido facilitar la racionalización de los sistemas. Tampoco se elaboraron criterios claros para la asignación de recursos encaminados a mejorar el funcionamiento de los desempeños estudiantiles y el abatimiento de la baja eficiencia terminal y el acrecentamiento de la pertinencia de los aprendizajes de los estudiantes.

Dichos capítulos representan la transición del primer momento analítico del trabajo al segundo. Es preciso recordar que la primera variable independiente que se investigó fue la construcción del poder del Estado posrevolucionario. Por su parte, la variable dependiente que se buscó explicar fue la conformación de una estructura del poder del Estado para la educación, que desde la perspectiva sociológica construida en este trabajo revela ser de carácter anómico. En

esos análisis, se destaca que la estructura representa la parte estática del poder del Estado y sobre ella descansa el sistema de EMS, el cual está conformado por el conjunto de instituciones educativas de este tipo en todo el país. El sistema es, desde esta óptica, la parte dinámica del poder del Estado. A esta cuestión se dedicaron los capítulos III y IV.

El capítulo V describe el sistema de EMS y su organización. Esta descripción sirve para definir el objetivo que se persigue en este capítulo: responder, en este segundo momento explicativo, a una nueva interrogante sobre la relación entre el sistema anómico de EMS, como variable independiente, y como variable dependiente un modelo educativo altamente selectivo, socialmente inicuo y formativamente precario. Es menester por ello, indagar ahora sobre las características de la eficiencia terminal, la equidad y el desarrollo de las habilidades verbales escritas y de las habilidades matemáticas.

Corresponde verificar en qué medida se modifican estas características después de 1982, que tan ominoso resultó para la conducción del sistema político. Cabe recordar que antes de esta fecha prevalecían factores macrosociales que luego carecieron de efecto en la economía y en el Estado.

El diagnóstico que se buscará obtener en este capítulo versará sobre el modo en que los alumnos ingresan, continúan en la escuela y egresan de ella. La exploración por realizarse cobra ventaja de la fecha más antigua para la cual existen datos comparativos hasta 1980. Habrá ocasión, también, de indagar acerca de la persistencia con que se presenta un precario desarrollo de las habilidades verbales y matemáticas en la vasta mayoría de los alumnos, a pesar de las consecuencias tan negativas que esas flaquezas educativas ejercen sobre el conjunto de toda sociedad moderna.

Por lo que respecta a la cobertura de la EMS en México, su alcance se puede apreciar al compararla con la situación prevaleciente en los países de la OCDE, cuyo promedio de participación para la cohorte en edad de cursarla es de 82% mientras que en México la cifra sólo alcanza 33% para

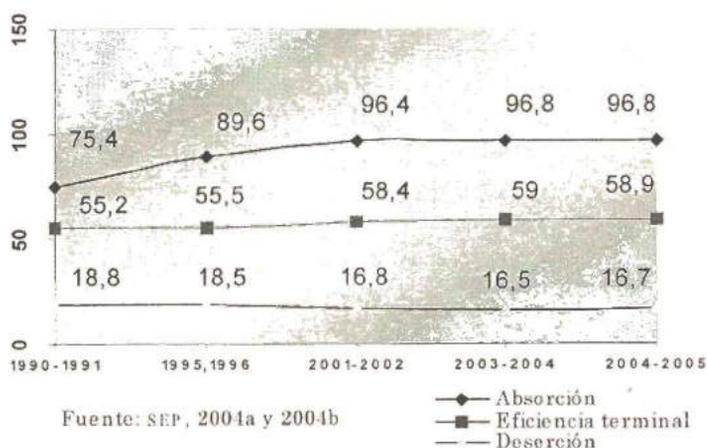
principios del siglo XXI. Esos resultados implican que desde la oferta de EMS en México se crea una enorme desigualdad en nuestra sociedad, al incidir en una proporción poco mayor a la tercera parte de aquellos que en los países desarrollados acceden a ella. En esa misma lógica, es oportuno recordar que la CEPAL ha señalado, con base en sus estudios, que se puede establecer que 12 años de educación formal resultan, para quienes la obtienen, en la seguridad de poder escapar de la pobreza en todos los países de América Latina (CEPAL, 2004)

EL CONTEXTO GENERAL DE LA EMS  
EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El número de jóvenes que conformaron el estudiantado de la EMS para el ciclo 2004-2005 fue de 3.6 millones de estudiantes, cifra que representa un acrecentamiento de 96 veces en el tamaño de la población escolar para este tipo educativo en 1950, cuando este número alcanzaba sólo 37 mil jóvenes. Del total de ellos, poco más de 10% correspondió al nivel de profesional técnico, 60% al bachillerato general y 29% al bachillerato tecnológico. Merced a estas cifras, la participación del grupo 16-18 años de edad alcanzó 53%.

Esa eclosión de la matrícula de la EMS es digna de reconocerse y de revisarse, pues se ubica en el contexto mayor de la escolaridad en México. Entre 1950 y 2000 los servicios educativos mexicanos generales experimentaron un crecimiento extraordinario, ocurre el incremento más dinámico entre 1950 y 1980. En ese medio siglo, la matrícula en la educación primaria se multiplicó por un factor de 4.9, la de la educación secundaria por 76, por 79 en la educación media superior y por 68 la educación superior. Para los años ochenta, con medio siglo de retraso frente a lo ocurrido en los países avanzados, la educación primaria se convierte en un patrimonio efectivo de los niños mexicanos, al lograrse una tasa de escolaridad superior a 90% de todos los niños en edad de estudiarla.

Gráfica 1  
Indicadores de rendimiento de la educación media  
1990-1991/2004-2005 (porcentuales)



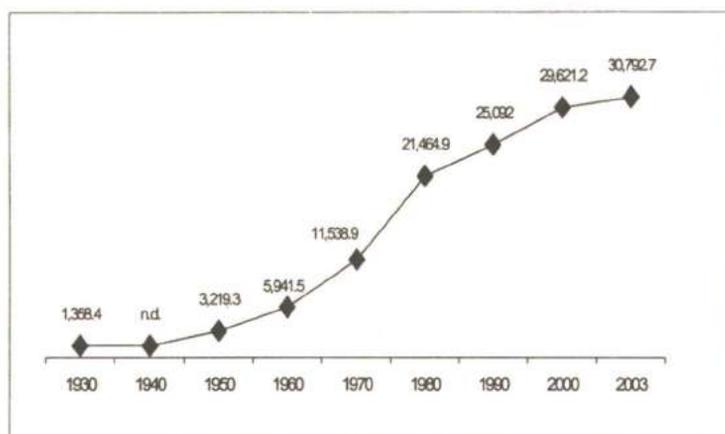
El logro de aumentar la matrícula a lo largo de la segunda mitad del siglo XX es más notable aún, en virtud de las tasas de crecimiento demográfico tan altas que vivió el país, ya que alcanzaron la cifra anual de 3.4% en la década de los años setenta. Posteriormente, bajaron hasta 2% en los años noventa, tras surtir efecto las políticas de control de la fertilidad, que han llevado en la actualidad a una etapa llamada de transición demográfica a una situación de bajo crecimiento (SEP, 2001a). Por esta razón, la dimensión de las cohortes de niños y jóvenes que a México le tocó atender en la escuela, hasta finales del siglo XX, es mucho mayor que en otros países de la OCDE. Así, el porcentaje de la población de 2 a 29 años de edad, con relación al total, fue de 63% en 1990 para nuestro país, cifra que superó a la de Turquía, que en 1989 tuvo 59%. El índice mexicano distaba mucho del promedio de 47% de los países de la OCDE para finales de los años ochenta y principios de los noventa y, más aún, respecto a 36% de Suecia (OECD, 1995). Esta circunstancia significó que México enfrentó una demanda educativa proporcionalmente mayor,

respecto al peso de la población infantil y juvenil en el total de la población, que la correspondiente en los países desarrollados, durante la segunda mitad del siglo xx. Esa magnitud aunada a la presión social por incrementar los servicios educativos ayuda a comprender la importancia estratégica que la atención a la demanda social adquirió para el sistema político posrevolucionario.

En el año 2002, el promedio de escolaridad en México fue de 7.7 años (SEP, 2004a), muy por debajo de los 14 del promedio de la OCDE (OECD, 2003) y sólo se ha modificado muy lentamente debido a que la escolaridad de la población adulta es prácticamente inamovible. Esta cifra debe de ponderarse al recordar que la educación obligatoria fue de sólo seis grados hasta 1993 y la tasa de escolaridad promedio rondaba 6.3 años en 1990. En efecto, el esfuerzo de la política educativa se había centrado en asegurar la escuela primaria para todos los niños en edad de cursarla, lo cual se refleja en la tasa mexicana de participación para la población entre los 6 y los 12 años, la cual es de 93%. Sin embargo, la tasa de participación para la población a los 15 años hasta 2003 fue de 50.7% y a los 18 años de 18.3%, mientras que para los países de la OCDE las cifras respectivas son 92.8% y 64.6%. Con relación a la educación superior, la tasa de participación fue para 2003 ligeramente inferior a 15%, lo que muestra una tendencia a incrementarse (OECD, 2003).

En una perspectiva histórica, el incremento de la matrícula y de las tasas de escolarización de los jóvenes y niños en edad de asistir a la escuela, se puede observar (SEP, 2003a) que la matrícula total de la educación nacional muestra un brinco espectacular de 1.3 millones en 1930 a 31.5 millones en 2003 (gráfica 2). Mientras que al tomar un lapso más corto, por ejemplo a partir de 1980, se aprecian cambios graduales efectivos. El gasto del PIB en educación creció de 4.9% en 1980 a 6.8% en 2003, cifra que rápidamente alcanza un límite muy difícil de remontar si se recuerda que el país sólo recauda poco más de 12% del PIB en impuestos (Banco Mundial, 2004: 40-48). Sin embargo, en este lapso se presenta una mejora en la atención debido a que el número de escuelas y de maestros se

Gráfica 2  
Sistema educativo nacional: matrícula total,  
1930-2003<sup>e</sup> (miles de alumnos)



<sup>e/</sup> Estimado

n.d.= no hay datos

Fuente: Informe de labores 2001-2002, SEP.

Cuadro 6.1  
Composición de la matrícula del sistema escolarizado  
nacional.<sup>e</sup> Ciclo escolar 2002-2003.

Preescolar	11.4 %
Primaria	48.2 %
Secundaria	18.4 %
Media superior	10.6 %
Superior	7.4 %
Capacitación para el trabajo	4.0 %

<sup>e/</sup> Estimado

Fuente: Informe de labores 2001-2002, SEP.

incrementó más rápidamente que el de alumnos (Banco Mundial, 2004). El índice de analfabetismo, en el nivel nacional, aunque alto comparado con los países desarrollados, ha pasado en esos mismos años de 1980 a 2003, de 12.1% a 8.8% (INEGI, 2004, volúmenes XI y XII). Al igual que sucede con el argumento sobre la magnitud que adquirió el sistema educativo, al notar el incremento en la proporción del PIB dedicado a la educación, refleja la importancia política de ésta. Este señalamiento es particularmente significativo si se recuerda que en materia de eficiencia terminal y de la calidad los referentes no se han movido acordeamente.

Para el año escolar 2004-2005 se estimó una atención total de 31.906 millones de alumnos, incluidos 1.354 millones en capacitación para el trabajo, en alrededor de 208 705 escuelas atendidas por 1.611 millones de profesores (SEP, 2004a). Respecto a esa fecha, 86.74% del total del estudiantado en el sistema escolarizado, que suman 30.552 millones, asistió a escuelas públicas y el resto acudió a escuelas particulares. Por lo que concierne a la participación de varones en el conjunto nacional, ésta es ligeramente superior a la de las mujeres, 50.4% contra 49.6%. Estas diferencias ahora prácticamente insignificantes, habían sido históricamente representativas, en perjuicio de las mujeres. Hoy en día, han desaparecido casi enteramente en los segmentos más jóvenes menores de 25 años. Incluso cabe admitir que ya se inició el fenómeno de la feminización si se atiende la manera en que las mujeres muestran a lo largo de todo el sistema educativo una tasa de eficiencia terminal más alta que los hombres (OECD, 2003: 40 y Banco Mundial, 2004: 47) (cuadro 6.2). Cinco por ciento de las escuelas, en ese momento eran indígenas y contaban con 854 mil alumnos, 45% superior al número de alumnos en 1980. No obstante, el fulgor de los alcances en materia educativa se enrarece cuando se analizan bajo criterios como la calidad, la pertinencia y la equidad. Tal esclarecimiento precisa un análisis del tránsito de los alumnos por la secundaria y los ciclos de la EMS hasta llegar a ponderar la eficiencia terminal de este tipo educativo.

**Cuadro 6.2**  
**Porcentaje de eficiencia terminal**  
**por sexo y nivel educativo, 2000**

	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Profesional técnico</i>	<i>Bachillerato</i>
México	86.5	76.1	43.7	58.9
Hombres	85.5	71.7	40.1	54.3
Mujeres	87.5	81.0	47.4	63.7

Fuente: SEP, 2000a.

#### EL TRÁNSITO DE LA SECUNDARIA A LA EMS

De acuerdo con las cifras oficiales consignadas en el Informe de labores para el año 2004 e incluido en el Informe General de Gobierno del Presidente de la República, para el año lectivo 2004-2005, la escuela secundaria cuenta con una población de 5.929 millones de estudiantes. La eficiencia terminal de la escuela secundaria se estima en 79.9% y el número de egresados en más de 1.6 millones de estudiantes (Presidencia de la República, 2004, y SEP, 2004a y SEP, 2005b).

De acuerdo con la misma fuente se puede observar (cuadro 6.3) que a lo largo de la década de los noventa, la matrícula de la educación media superior creció en más de 850 mil jóvenes. La incorporación de los egresados de educación secundaria a la educación media superior mostró que mientras en el periodo lectivo 1990-1991 el porcentaje de absorción registrado fue de 75.4, para el año escolar 2004-2005, la absorción de la enseñanza media superior respecto de los egresados de secundaria se estima en 96.8%, con lo cual se muestra el salto en la matrícula entre 1990 y diez años después. Cabe, no obstante, desglosar estas cifras más detalladamente.

**Cuadro 6.3**  
**El tránsito a la educación media superior.**  
**Ciclos escolares 1990-1991, 2000-2001 a 2002-2003<sup>e/</sup>**

<i>Ciclo Escolar</i>	<i>Egresados de Secundaria</i>	<i>Absorción en media superior</i>	<i>Matrícula total EMS</i>	<i>Egresados</i>	<i>Deserción</i>	<i>Eficiencia terminal</i>
1990-91	1 176 290	75.4 %	2 100.5	503 217	18.8%	55.2%
2000-01	1 421 931	93.3 %	2 955.8	688 385	17.5%	57.0%
2001-02*	1 469 702	96.4 %	3 120.4	726 307	16.8%	58.4%
2002-03 <sup>f/</sup>	1 543 520	95.6 %	3 275.6	775 304	15.6%	60.8%
2003-04 <sup>f/</sup>	1 589 841	96.6 %	3 443.7	806 228	16.7%	58.9%
2004-05 <sup>f/</sup>	1 656 903	96.8 %	3 603.5	846 550	16.4%	59.8%

\*Los datos de egresados, deserción y eficiencia terminal son estimados.

<sup>f/</sup> Estimado.

Fuentes: SEP, 2003a, 2003b, 2004a y 2005b; Presidencia de la República, 2004.

#### PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE ESTUDIAR EN LA EMS

De acuerdo con datos del Censo 2000, la población entre 16 y 19 años, que comprende a los jóvenes en edad de cursar la EMS, era de 7 millones 902 mil individuos. De ellos, 3 millones 866 mil eran hombres y 4 millones 36 mil eran mujeres. Para ese mismo año, eran atendidos por el sistema de EMS 2 millones 955 mil jóvenes, de los cuales 49.4% eran hombres y 50.6% mujeres. Esta cifra se modificó para el 2001, en el que la matrícula era de 3 millones 120 mil jóvenes, de los cuales 49.1% eran hombres y 50.9% eran mujeres (cuadro 6.4).

La eficiencia terminal de la educación media superior, en la actualidad, es muy baja, alrededor de 59.8% para todo el tipo educativo, particularmente si se la compara con la de los otros niveles y tipos educativos, ya que la primaria es de 86% y la secundaria de 76% y con las que se registran en el ámbito internacional (OECD, 2003).

Se estima que la cobertura total en el ciclo 2004-2005 fue de 3 millones 603.5 mil alumnos, 10.2% correspondieron al nivel de profesional técnico, 60.6% al bachillerato general y 29.1% al bachillerato tecnológico. El total de la población escolar fue atendida por 250 871 maestros,

**Cuadro 6.4**  
**Matrícula de EMS por sexo**  
 (en miles de alumnos).  
 Ciclos 1990-1991, 2000-2001 y 2002-2003 <sup>e/</sup>

	1990-1991	2000-01	2002-03 <sup>e/</sup>
Media Superior	2 100.5	2 955.7	3 275.6
Hombres	1 084.8	1 460.6	1 603.3
Mujeres	1 015.7	1 495.1	1 672.3
Profesional técnico	378.9	361.5	373.6
Hombres	149.1	175.9	184.8
Mujeres	229.8	185.6	188.8
Bachillerato	1721.6	2 594.2	2 902.0
Hombres	935.7	1 284.7	1 418.6
Mujeres	785.9	1 309.5	1 483.4

<sup>e/</sup> Estimado

Fuente: SEP, 2004a.

quienes ejercen su labor docente en 12 327 escuelas (Presidencia de la República, 2004, página web).

Se observa en el bachillerato tecnológico o bivalente un crecimiento en la matrícula de 8.6 puntos porcentuales del ciclo escolar 1990-1991 a la fecha de corte que se hizo para este estudio, 2004-2005. En el bachillerato general, el aumento respectivo fue considerable, aunque su peso en el total disminuyó cerca de dos puntos porcentuales. En cambio, se observa, para este lapso, un estancamiento en el número de estudiantes matriculados de la educación profesional técnica, pero al haber aumentado la población estudiantil de la EMS, la proporción de su participación en el total desde 1990 es de 6.6 puntos porcentuales (cuadro 6.5).

Cuadro 6.5  
Matrícula de la EMS por subsistema  
(en miles de alumnos) Ciclos escolares  
1990-91, 2000-01, 2001-02, 2002-03<sup>e</sup> y 2004-05<sup>e</sup>

<i>Ciclo escolar</i>	<i>Bachillerato general</i>	<i>%</i>	<i>Educación profesional técnica</i>	<i>%</i>	<i>Bachillerato tecnológico</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
1990-91	1 291.6	61.5	378.8	18.0	429.9	20.5	2 100.5
2000-01	1 762.9	59.7	361.5	12.2	831.3	28.1	2 955.7
2001-02	1 866.3	59.8	356.3	11.4	897.9	28.8	3 120.5
2002-03 <sup>e</sup>	1 951.8	59.6	373.6	11.4	950.2	29.0	3 275.6
2004-05 <sup>e</sup>	2 184.1	60.6	367.9	10.2	1 051.5	29.1	3 603.5

<sup>e/</sup> estimado.

Fuentes: SEP, 2003a, 2004a y 2005b; Presidencia de la República, 2004.

#### LA GENERACIÓN DE LA BAJA EFICIENCIA TERMINAL

Las cifras relativas a la eficiencia terminal contrastan con las referentes a la absorción de egresados de secundaria por la educación media superior. De modo claro la absorción muestra un aumento muy considerable desde 75% en 1990-1991 hasta 95% en el año 2002. No obstante, cabe considerar que el mayor incremento ocurrió en los primeros cinco años de esa década, ya que en 1995-1996 se alcanzó 89.6% de absorción, lo cual reduce la importancia del aumento reciente. Más interesante aún es mirar las tendencias de transición de un año a otro. En ese aspecto es posible observar que, a pesar de la mudanza en la absorción, la proporción de los que pasan de un semestre a otro en la EMS se mantiene con valores bajos parecidos. Esos valores fluctúan, en los últimos tres años, en la transición de primero de EMS a segundo, entre 72.2% y 74.0%, muy por abajo de 80% de 1980-1981. Igual sucede con la transición de segundo a tercero de EMS, en donde se observan valores actuales entre 78.6% y 81.9%, cifras más altas que las históricas, pero cercanas a las de hace 10 y 15 años (cuadro 6.6). Con esta inspección se resaltan las tendencias en el funcionamiento del sistema respecto a los alumnos, que no se modifi-

can a la par del incremento de la matrícula y del aumento en la absorción de egresados de secundaria en la EMS.

Las series históricas exhiben ciertas características que conviene subrayar: la eficiencia terminal ha fluctuado desde una cúspide en 1980-1981 de 66.8%, cae hasta 55.2% en 1995-1996 y se mantiene ahora en 59.8.2%, lo cual viene a indicar que estamos ante variaciones bastante pequeñas en los últimos 25 años si consideramos que la matrícula se ha multiplicado por tres (cuadro 6.7). Esta constancia en las tendencias nos está indicando un funcionamiento de la escuela que es relativamente independiente de la escala y de los cambios que han ocurrido en los planes y programas de estudios desde entonces. Con ello se identifica que si bien la matrícula es un aspecto sumamente dinámico al mostrar una inclinación constante al aumento, existen otras dimensiones del comportamiento del sistema de EMS que no se modifican prácticamente nada en 25 años.

En efecto, estas tendencias al presentar variaciones muy pequeñas por periodos de más de 25 años y hasta el presente, en materia de eficiencia terminal y de retención de alumnos, indicarían que se está frente a una conducción del sistema que tiene aspectos dinámicos como el crecimiento constante de la matrícula y otros sumamente estables, a pesar de las enormes mudanzas que el sistema ha experimentado en su magnitud. Por su dramático sentido tan divergente, estos datos son a los que se ha venido aludiendo desde el inicio de este trabajo para señalar que a pesar de la modificación constante de la matrícula, existen aspectos constantes del funcionamiento educativo para los alumnos que pueden ser constatados y que se mantienen a través de circunstancias muy variadas, como las que han ocurrido desde 1980. Con esta evidencia se apunta claramente a la existencia de una dimensión del funcionamiento del sistema de EMS que, sin negar su importancia, va más allá de su crecimiento en el número de estudiantes.

**Cuadro 6.6**  
**Flujo de retención**

Ciclo escolar	Egresados de secundaria	Absorción	Nuevo ingreso a 1º EMS	Transición 1º a 2º	Segundo	Transición 2º a 3º	Tercero
1970-71	246 847	n.d.		n.d.	110 861	n.d.	33 606
1975-76	431 566	70.6%*	305 103*	74.2%	226 387	66.7%	125 950
1980-81	745 325	77.9%	532 372	80.6%	389 964	66.0%	226 731
1985-86	1 109 909	80.7%	853 472	72.6%	620 041	72.3%	385 043
1990-91	1 176 290	75.4%	899 653	68.9%	659 871	76.5%	493 389
1995-96	1 222 550	89.6%	1 065 274	71.3%	763 806	77.6%	558 564
2000-01	1 421 931	93.3%	1 267 277	72.2%	922 035	78.6%	713 739
2001-02	1 481 078	96.4%	1 371 272	73.4%	964 340	80.2%	739 075
2002-03	1 538 019	95.4%	1 413 443	74.0%	1 044 369	81.9%	789 546
2004-05	1 659 903	96.8%	1 538 709	74.1%	1 137 712	81.0%	868 648

\*Estimación al no haber una cifra oficial.

n.d. (no hay datos)

Fuentes: SEP, 2003a, 2004a y Presidencia de la República, 2004.

Cuadro 6.7  
Serie histórica de la Educación Media Superior

Ciclos escolares	Egresados	Población 18 años**	Tasa de terminación	Matrícula total	Población 16-18 años**	Cobertura	Eficiencia terminal
1970-1	no confiable	1 001 615	n.d.	313 356	3 163 963	9.9%	n.d.
1975-6	11 750	1 250 464	n.d.	686 343	3 934 161	17.4%	n.d.
1980-1	287 998	1 497 262	19.2%	1 180 135	4 658 034	25.3%	66.8%
1985-6	447 791	1 715 022	26.1%	1 897 236	5 297 621	35.8%	60.1%
1990-1	503 217	1 905 934	26.4%	2 100 520	5 866 083	35.8%	55.2%
1995-6	532 981	2 034 100	26.2%	2 438 676	6 194 780	39.4%	55.5%
2000-1	688 385	2 089 429	32.9%	2 955 783	6 350 337	46.5%	57.0%
2001-2	711 858	2 102 048	33.9%	3 120 475	6 379 799	48.9%	57.2%
2002-3	766 796	2 112 931	36.3%	3 295 272	6 404 581	51.5%	60.2%
2004-5 <sup>e</sup>	881 830	2 216 789	41.5%	3 603 500	6 460 464	55.7%	59.8%

e: Estimado

n.d. (no hay datos)

Fuente: SEP, 2003a, 2004a y Presidencia de la República, 2004.

## RIGIDEZ DE LA EMS

En la perspectiva que se viene esbozando, la manera como se planteó y se organizó hasta el presente la conducción del poder del Estado para la educación muestra una singular capacidad para mantener la expansión de la demanda, pero lo hace exhibiendo una rigidez muy considerable. El acceso universal a la escuela primaria y su conclusión exitosa, que son los grandes logros de la conducción posrevolucionaria del poder del Estado, no garantizan el acceso y la conclusión exitosa de la formación secundaria. Un funcionamiento con estas características muestra un grave y persistente defecto que, de hecho, se prolonga en el siguiente tipo educativo, la EMS. Ahí se repite el mismo patrón y se observa que la conclusión exitosa de la escuela secundaria y el ingreso a la EMS tampoco constituyen garantía de que el estudiante concluya sus estudios de bachillerato. Estas características que se presentan desde el fin de la primaria hasta la EMS se han mantenido en el tiempo. Esos rasgos tienen un impacto enorme en materia de equidad, como se verá, se preserva una gigantesca proporción de la población joven, en el campo y en la ciudad, sin concluir sus estudios básicos. Este rasgo de la conducción del sistema se califica aquí de anómico, por su incapacidad de resolver o corregir estos problemas. Esta incapacidad se explica aquí, de acuerdo con la hipótesis central del trabajo, por la sujeción de la conducción del sistema a principios políticos y no educativos. Se está, por lo tanto, en la EMS, ante un modo de conducir su sistema, que no es exclusivo de este tipo educativo. En la EMS ese modo se manifiesta en la persistencia de bajos índices de transición entre cada uno de los ciclos escolares y en su resultado, el bajo índice de eficiencia terminal que ha caracterizado a la EMS desde por lo menos 1980, que es la fecha más antigua para la que existen estos datos. En 2004-2005, como se vio, la eficiencia terminal de la escuela primaria está entre 87% y 90% de todos aquellos que la inician, y en la secundaria está entre 77% y 80%, en las formaciones de EMS para técnicos profesionales es inferior a 45%, para el bachillerato es de menos de 60%, y para la licenciatura varía entre 37% y 47%

(Eficiencia terminal de universidades públicas, Presidencia de la República, 2004; SEP, 2004a y 2005b).

Estos resultados muestran la manera en que el funcionamiento del sistema educativo posterior a la escuela primaria denota un sesgo altamente selectivo. Este sesgo se ve agravado por la inclinación tradicional de la oferta y la demanda educativas por programas que preparan para la educación superior, que se expresan igualmente en un predominio en el bachillerato del modelo propedéutico que prepara para los estudios del nivel superior. Las diferentes versiones del bachillerato propedéutico, en sus diferentes versiones de bachillerato general, bachillerato universitario y bachillerato bivalente, atraen a 90% de los alumnos. A pesar de que el bachillerato bivalente prepara para una formación profesional técnica, el interés de los jóvenes por esta formación deriva de manera evidente de su carácter de bachillerato, ya que las formaciones profesionales técnicas que se orientan directamente al mercado de trabajo tras la conclusión de la EMS están perdiendo interés de manera sostenida. Esa situación se ha agravado en los últimos diez años, ya que a mediados de la década de los años noventa, 15% de la matrícula estaba en la educación profesional media. Luego, a finales de la década de los años noventa, el propio CONALEP que representa, como se vio en el capítulo anterior, el modelo profesional técnico por excelencia, se convirtió en un bachillerato propedéutico al asumir el modelo de bachillerato de la Dirección General del Bachillerato de la SEP.

La atracción del bachillerato como escuela propedéutica implica que el certificado claramente buscado por los jóvenes para presentarse al mercado laboral es la licenciatura completa, lo cual se logra si se mantienen como alumnos regulares durante al menos ocho años de estudios posteriores a la secundaria de tiempo completo. Infortunadamente, esta larga trayectoria sólo la culmina una pequeña minoría, que ha fluctuado entre 22.2% y 28.2% de todos los que la inician tras la secundaria, debido a que la eficiencia terminal de la EMS es de 60% y la de los estudios superiores ha fluctuado entre 37% y 47% para las generaciones de finales y mediados de los años noventa (Eficiencia termi-

nal de universidades públicas, Presidencia de la República, 2004; SEP, 2005b).

Esta rigidez en la orientación de los estudios de EMS hacia los estudios superiores, acompañados de una baja eficiencia terminal tanto en el bachillerato como en la licenciatura convierte a los estudios posbásicos en un proceso altamente selectivo y elitista, al beneficiar sólo a una minoría de quienes cursan la EMS. El carácter selectivo y elitista de la escuela exige revisar a fondo y críticamente sus formas de funcionamiento y de organización, al resultar éstas muy gravosas tanto académicamente como para las personas, sus familias y la economía, sin dejar de mencionar su incidencia tan negativa en el esfuerzo por abatir la desigualdad social.

La forma como se manifiestan estos rasgos puede observarse mejor si comparamos las cifras mexicanas de participación de la cohorte en edad de estudiar un tipo o ciclo educativo determinado con las cifras para los países de la OCDE (OECD, 2003, Capítulo A). En los países de la OCDE, 82% del total de la población que está en edad típica recibe un certificado de graduación de la educación media superior (OECD, 2003). Esta cifra está conformada por 38% que reciben certificados que están orientados a los estudios superiores y 44% que se gradúan de programas técnicos vocacionales y prevocacionales. En México sólo reciben un certificado al final de la EMS 33%, compuesto por 29% de jóvenes con certificados de bachillerato y 4% con certificados de profesional medio. México, como país, tiene una proporción 2.5 veces menos de jóvenes con EMS completa que los países de la OCDE. Dicho sea en otras palabras, en México únicamente completan la EMS 43% de los que lo hacen en dichos países. Las implicaciones para la forma como se estructura la sociedad mexicana son enormes, ya que a partir de esta información se evidencia cómo el sistema educativo entre los 12 y los 18 años divide a la población entre una minoría de sólo un tercio del total que accede a una educación media superior completa e inicia los estudios superiores, mientras que dos tercios del total se quedan con sólo educación primaria completa y menos de cuatro años más de educación formal adicionales. De manera complementa-

ria, esta proporción de un tercio que accede a la educación superior se diezma aún más debido a la baja eficiencia terminal de los programas superiores, que reduce a menos de la mitad al contingente que logra obtener un certificado, con lo cual únicamente una séptima u octava parte del total que ingresaron a primer año de primaria obtienen el preciado título superior.

Esta situación viene a evidenciar la debilidad de las clases medias educativas, conformadas por quienes cuentan con una educación media superior completa o una formación profesional media. Ante ese desarrollo incipiente de las clases medias resalta que la población escolarizada se encuentre dividida entre quienes tienen educación superior completa y aquellos otros que obtuvieron una educación primaria completa e incluso hasta secundaria completa. Este último grupo es precisamente el que cuenta con el promedio de 7.7 años de educación, que es la media mexicana. Esta escisión social y educativa entre unos, los menos educados, y otros, los más educados, al revestirse de una polarización tan grande, vulnera de modo serio la cohesión y la coherencia de nuestro país como nación moderna. No obstante la crudeza de este panorama, la preocupación por la desigualdad educativa en los tipos medio superior y superior, entre las autoridades educativas, y aun en la mayor parte de la literatura mexicana, es escasa y reciente. Prueba de ello es que, tal y como se señaló en el capítulo IV, los examinadores de la OCDE mostraron sorpresa por el funcionamiento de un sistema con estas características y con esa baja eficiencia terminal en la secundaria y en la EMS, y afirmó que constituía una debilidad fundamental para el país. En ese mismo sentido el propio estudio de la OCDE señala que sobre la matrícula de educación básica el país dispone de estadísticas completas "mejores que las de muchos países", pero que la información sobre los niveles posteriores es más limitada y no posee la misma certeza, y se observan variaciones importantes según las fuentes (OCDE, 1997: 224). Estos antecedentes revelan una conciencia muy incipiente sobre la trascendencia social de los problemas de equidad y de incidencia de ellos en la desigualdad social, lo cual a su vez se refleja en la ausencia de datos

nacionales al respecto. Esta omisión constituye un llamado a que oficialmente se implante la recolección de información sistemática sobre las trayectorias de los alumnos, su origen social, los abandonos de la escuela, los cambios de carrera y las preferencias de los egresados de diferentes sistemas de EMS por los distintos programas e instituciones a los que tienen acceso. También resulta inmensamente relevante y urgente revisar la manera en que es tratado el asunto de la desigualdad educativa, sus características y sus consecuencias, primero en la literatura sociológica mexicana y luego en los propios programas de educación del gobierno federal para la EMS y la ES, tema del siguiente capítulo.

## CAPÍTULO VII

### EL SIGNIFICADO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

#### PANORAMA DE LOS ESTUDIOS SOBRE ESTRATIFICACIÓN EN LA EDUCACIÓN POSOBLIGATORIA EN MÉXICO

Ante la ausencia de datos sistemáticos nacionales sobre las trayectorias de los alumnos y su origen social, cabe destacar una gama de investigaciones educativas de corte académico que identificó una serie de problemas en el funcionamiento de la educación, lo que permitió, entre 1970 y 1995, plantear diversas perspectivas sobre la relación entre estratificación social y logro educativo. En todos los casos se partió del reconocimiento del aumento en las oportunidades educativas a partir de 1950; sin embargo, también se podía apreciar que los beneficios distaban mucho de ser equitativos. Para Adolfo Mir y Muñoz Izquierdo las enormes disparidades que exhibían los rendimientos académicos de la población escolar debían de atribuirse a la tendencia que muestra el sistema por educar sólo a los más aptos, maximiza el aprendizaje de las élites, las cuales harían trabajar posteriormente las ramas dominantes del sistema económico. Desde esa óptica, esos aprendizajes desiguales estaban determinados social y económicamente, lo cual indicaba que la forma en que se hubo expandido la matrícula no favoreció la igualdad social (Mir, 1970; Muñoz, 1981: 75-88 y Muñoz, 1982).

En este caso, se debe señalar que ese enfoque logra un acierto considerable al apuntar a la desigualdad como un tema de la mayor relevancia para la educación. Sin embargo, estos enfoques se fían en los sentidos buscados por el sistema educativo y por el estadio de desarrollo de la eco-

nomía, y al hacerlo suponían que las escuelas contaban con una eficacia considerable en el manejo de los contenidos y de los aprendizajes logrados, lo cual debe ser cuestionado y examinado. De igual manera, se le otorgaba a la escuela una funcionalidad respecto a la economía *a priori*, que no ha sido demostrada, a la vez que existen graves dudas sobre ello, cuando se ha señalado que “las relaciones son débiles, incluso en el sector tecnológico” (OCDE, 1997: 203). Resta, no obstante, el señalamiento de que existen enormes disparidades en los rendimientos de aquellos que asisten a la escuela y que los resultados inciden en el sistema de estratificación social.

Adicionalmente, ya se sabía a la sazón, por el acucioso estudio regional de Levy sobre la importancia de las universidades en América Latina, que el sistema educativo en cada país se había segmentado, cuando las familias de élite, que tomaban muy en serio la decisión respecto al tipo de universidad a la que debiesen de mandar a sus hijos, impulsaron el surgimiento de instituciones privadas que remontasen los problemas de calidad generados, desde mediados del siglo XX, por la masificación en las instituciones públicas de educación posobligatoria (Levy, 1995). Ese proceso de masificación latinoamericana fue posterior a 1950 y llevó a que las instituciones públicas de la región perdieran la capacidad de asegurar la diferenciación social y los privilegios de que previamente gozaba la élite en ellas. De aquí que ésta se haya dirigido de manera creciente hacia las opciones privadas. Sin embargo, el alejamiento que llevó a que cambiase la composición social de la educación posobligatoria pública y que accediesen grupos sociales que antes no contaban con ella, tampoco quiere decir que la equidad dejase de ser problema.

En los años ochenta, los estudiosos sobre la desigualdad en la educación posobligatoria encontraron un importante impulso en una vertiente de investigación educativa que habría de tener un peso determinante en las propuestas que finalmente convergieron en el Proyecto de Formación Pertinente. Estos estudios tuvieron dos núcleos de trabajo. Uno se originó en torno al Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) a finales de los años setenta y el otro

se impulsó desde el CESU de la UNAM a fines de los años ochenta. En el CCH se impulsaron dos líneas de investigación. Una tuvo a los profesores como objeto de estudio y la otra a los alumnos. Pero ambas buscaron dar cuenta de la distancia existente entre los resultados educativos obtenidos por la UNAM y los propósitos planteados para el CCH como germen de la nueva universidad por construir tras la gran sacudida de 1968 (Bartolucci y Rodríguez, 1983). La pesquisa sobre alumnos estableció en 1976 una muestra de 2 312 estudiantes de la población de primer ingreso de los planteles y turnos del Colegio (Acosta, Rodríguez y Bartolucci, 1981; Bartolucci, 1979). Posteriormente Jorge Bartolucci haría un seguimiento de los alumnos que se incluyeron en la muestra para identificar a quienes hubiesen ingresado a estudios superiores en 1980 (Bartolucci, 1994). En el perfil sobre la primera muestra se ve, primero, que contrariamente a lo que se hubiera podido sospechar sobre el origen modesto de los estudiantes de primer ingreso al CCH, la gran mayoría provenía de los estratos medios, aunque también se constató que existía un conjunto minoritario de alumnos que tenía que trabajar para contribuir a solventar su manutención. También se observó que la gran mayoría de los padres contaban con una exigua escolaridad. Respecto a la importancia dada por los alumnos y sus familias a las opciones de EMS, dos terceras partes sólo ubicaron a la Escuela Nacional Preparatoria como opción, desconocían la existencia de salidas laterales, normales y estudios profesionales medios. Apareció claramente que los estudios universitarios eran el *desideratum* y relegaban los estudios de bachillerato a la condición de mero requisito para alcanzar la meta deseada. Además, los alumnos del CCH no distinguieron al CCH de la Escuela Nacional Preparatoria (Acosta y Bartolucci, 1981: 97).

#### EL DECREMENTO EN LA EFICIENCIA TERMINAL EN LOS AÑOS SETENTA

El dato relativo al predominio de estudiantes con un origen en los grupos medios de la sociedad venía a cuestionar el discurso que a la sazón se manejaba de que los alumnos

del CCH eran de extracción popular. Para dar cuenta de la disparidad entre el discurso de muchos funcionarios o, incluso, profesores de la institución misma y la tendencia que predominaba efectivamente es menester apelar a otra investigación relevante de este mismo periodo. Josefina Granja en su estudio apunta a un dato sorprendente: entre 1960 y 1978 se produce un crecimiento explosivo de la oferta educativa en la enseñanza superior, pero a partir de 1970 comienza una baja generalizada en los porcentajes de egresados de la universidad pública (Granja, 1981). La autora detecta mayores oportunidades de ingreso, sin que aumenten en igual proporción las de egreso. Para Granja, estos resultados, simple y llanamente ponen en duda la validez de la democratización de la educación superior mexicana. Al preguntarse sobre las causas que impiden que el crecimiento en las oportunidades de acceso corresponda con un aumento en las probabilidades de egreso, Granja pretendió encontrar la respuesta en la intención de la burguesía y el Estado de ganar consenso, lo cual explicaría el aumento de oferta educativa. Esta hipótesis supondría que la estructura de poder para la educación pública sería capaz de aumentar el ingreso y de restringir el egreso de las instituciones de educación superior pública en México, incluida la UNAM. El cuestionamiento que cabe formular es, precisamente, en relación con la supuesta capacidad del sistema de educación para lograr esta disminución en el egreso de manera intencional, ya que no existe ninguna evidencia al respecto. Sí, en cambio, existen indicadores, como los que se están examinando sobre la eficiencia terminal desde 1980, que apuntan a que las instituciones no han desarrollado mecanismos eficaces para lograr modificaciones y aumentos en la eficiencia terminal. No obstante esta limitación en su explicación, el estudio de Granja acierta en apuntar que el aumento en las oportunidades de ingreso conllevó a una disminución en las oportunidades de egreso para aquellos que entran a la institución.

Esta inclinación de la investigación por examinar los procesos selectivos del funcionamiento educativo en términos que se acercan bastante a las posiciones de los

reproduccionistas a las que se aludió anteriormente, no fue un caso único. De hecho, la manera en que la estratificación social incidía en los procesos de selección y de permanencia en la escuela había sido analizada, desde 1975 para la UNAM, en el trabajo pionero de Milena Covo sobre la población estudiantil del nivel superior de la Escuela de Estudios Profesionales Acatlán (Covo, 1989). En la contribución de 1986 Covo partía de la tesis que sostiene que "la clase social de origen es la dimensión que, expresada como característica de los alumnos, se relaciona más estrecha y constantemente con los resultados de los procesos de selección, de autoselección y de exclusión escolar" (Covo, 1989 y 1986). El estudio consistió en comparar ciertas características de los estudiantes en dos momentos, el año de ingreso y el de egreso. Cabe mencionar que entre uno y otro momento, la población inscrita se redujo muy considerablemente, ya que de 4 306 estudiantes durante el primer año, se reduce a 336 que aparecieron como regulares en el octavo semestre, con lo cual se ilustra, al mismo tiempo el grave problema de la bajísima eficiencia terminal que tanto ocupa a este trabajo. A partir de estos datos se puede observar que, no obstante la muy considerable reducción en el tamaño de la generación, se siguen manteniendo miembros de diferentes procedencias. En sentido inverso, también es de notar que a pesar de la disminución de miembros de un estrato inferior y el aumento de los que pertenecen a los estratos superiores, la disminución sea tan grande para los estudiantes de todas las procedencias. Dicho sea en otras palabras, el proceder de cierta familia concede ventajas, en el nivel superior, en cuanto a la posibilidad estadística de sobrevivir en la escuela respecto a otras procedencias, pero dicha procedencia no evita las desventajas de un proceso de selección atroz. De hecho, la mayoría de los estudiantes de estratos altos también se rezagan o desertan. Covo concluye que la educación no permite más que "una movilidad social relativa que se da dentro de la tendencia general del proceso de crecimiento y expansión escolar, pero siempre dentro de marcos delineados a partir de la función básicamente reproductora de la escuela". Esta conclusión de Covo muestra que el

crecimiento de la matrícula no implica una modificación de los patrones de una estrecha movilidad social, a la vez que se observa, al igual que en el caso de Granja, muy de cerca un proceso marcadamente selectivo, lo que viene a poner en duda la idea de que el crecimiento de la matrícula sólo implica aumento en las oportunidades educativas de una manera muy general. Finalmente, después de dar cuenta de la reducción de la población que continúa sus estudios de forma regular, se manifiesta que en ese proceso, incluso las oportunidades de los grupos más altos eran sólo ligeramente mayores que las de los más bajos en ingresos.

A partir de estos trabajos, se perfila que aun sin contar con estadísticas nacionales los estudios de corte académico permitieron plantear un panorama muy preocupante respecto a la manera como funcionaba el sistema educativo. La identificación del ascendente de la estratificación en la selección educativa cuestionaba las visiones oficiales, generalmente complacientes, que se esforzaban por resaltar que en México se estaba procediendo a dar satisfacción paulatina a las demandas sociales de educación posobligatoria. Jorge Bartolucci buscó indagar si las hipótesis de Covo y Granja daban pie a considerar que los factores de estratificación eran los que determinaban el proceso de selección en la educación posobligatoria mexicana, con lo que se beneficiaba a los estratos altos en el caso de la UNAM de finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta. Para este propósito dio seguimiento al grupo de estudiantes del CCH que habían sido encuestados en 1976, para la elaboración del perfil del estudiante de primer ingreso al bachillerato. Sobre este grupo inicial averiguó quiénes habían ingresado tres o cuatro años después a estudios profesionales en la UNAM (Bartolucci, 1994). Al cruzar la información sobre ocupaciones y nivel de ingresos de los padres, y a los estudiantes que egresaron en tres o cuatro años del bachillerato del CCH, o los que no egresaron, encontró que "la concentración de estudiantes cuyos padres poseen las ocupaciones e ingresos más altos es apenas mayor entre los que egresaron en tres años" (Bartolucci, 1994). Por lo que concluye que, a lo sumo, las desventajas

se hacen notorias entre quienes necesitan de un año más para terminar su bachillerato, ya que en esta categoría hay más alumnos que vienen del grupo ocupacional más bajo. Infiere que no existe una conexión mecánica entre los resultados escolares y los factores relativos al estrato social de procedencia de los alumnos en los tres o cuatro años que les toma terminar el bachillerato del CCH. Esta perspectiva se basa en la suposición de que los factores relativos al estrato social sólo son efectivos si se manifiestan de manera muy abrumadora todo el tiempo. De cualquier modo, Bartolucci acepta que aumenta ligeramente la proporción de aquéllos de estratos altos entre quienes terminan más rápido el bachillerato. Además cabe señalar que en la población estudiada por Bartolucci la eficiencia terminal en cuatro años es de 80%, lo cual es más de 30% superior a la media nacional y muy por arriba de los promedios de la propia UNAM, con lo cual se apunta a un conjunto atípico tanto en lo institucional como en lo nacional. Esas divergencias entre los resultados de Covo y Bartolucci al estudiar una misma institución, pero en dos poblaciones de diferente nivel educativo, debe ubicarse en un contexto de ausencia de datos sistemáticos en la propia UNAM y en el país. Tal vez la mayor lección que puede derivarse de estos esfuerzos pioneros radica en el reconocimiento de dos certezas: la primera es que a pesar de la ausencia de datos nacionales e institucionales claros y sistemáticos sobre el origen social de los alumnos y la eficiencia terminal por tipo educativo, los estudios académicos emprendidos logran revelar la presencia de datos y tendencias inquietantes que cuestionan de diversa forma el discurso oficial en un contexto de autoritarismo político y escasez de información moderna. Sin embargo, debido precisamente a la ausencia de información sistemática, no fue posible llegar a la certeza de que el sistema educativo mostraba un claro sesgo regresivo que beneficia más a quienes provienen de los estratos con mayores ingresos de la población. Por tal razón, la segunda certeza es que si bien el conocimiento proveniente de las investigaciones académicas puede abrir perspectivas críticas y fundamentar cuestionamientos serios sobre el funcionamiento de las

instituciones públicas, es indispensable contar con sistemas nacionales de información que permitan su seguimiento y la discusión ciudadana de su conducción y sus resultados. Además de ser indispensables e insustituibles, las estadísticas nacionales sobre el impacto social de lo educativo requieren ser comparativas respecto a las estadísticas internacionales más prestigiadas. Esas fuentes de información son indispensables para dar cuenta tanto de las tendencias nacionales como de la diversidad regional e institucional. En todo caso la brecha abierta por los investigadores tempranos sobre la estratificación social y la educación contribuyeron con un aporte muy significativo en el desarrollo de las ciencias sociales contemporáneas en México, con ello se cuestionaron las visiones complacientes de un sistema autoritario.

El tema sigue teniendo vigencia y representa uno de los asuntos que tienen que aparecer en cualquier agenda educativa actual. Por tal modo, es necesario preguntarse de qué manera el funcionamiento de la educación y la desigualdad se encuentran relacionados.

#### LA POBREZA Y LA EDUCACIÓN: ¿QUIÉNES SE BENEFICIARON DE LA EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA?

De acuerdo con el estudio del Banco Mundial *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno* (Banco Mundial, 2004), se reitera que la educación es central para los ingresos, la ciudadanía y la capacidad de llevar una vida satisfactoria. El estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en México especifica que “en las décadas más recientes México ha logrado avances sustanciales en muchas áreas de bienestar. Entre ellas cabe destacar la esperanza de vida al nacer, los años de educación de los adultos, tasas de participación en la escuela secundaria de la población en edad de atenderla e ingreso per cápita”.

## Cuadro 7.1

Participación de la población en edad de estudiar, los diferentes tipos y niveles educativos según el estado de pobreza en que se encuentran sus familias en 2002 (en porcentajes)

Estado de pobreza	<i>Primaria</i> (12-14 años)	<i>Secundaria</i> (15-17 años)	<i>Media superior</i> (18-24 años)	<i>Universidad</i>
Extrema p. rural	88.1	55.0	16.3	0.1
Extrema p. urbana	87.8	54.3	32.5	5.0
Moderada p. rural	90.3	55.9	22.0	1.1
Moderada p. urbana	90.4	65.7	40.8	10.2
No pobres rurales	93.3	73.8	37.8	6.0
No pobres urbanos	94.7	83.3	3.8	28.5
Total rural	90.9	59.4	26.3	2.9
Total urbana	92.2	73.8	52.3	21.0
Total nacional	91.8	69.6	45.0	17.7

Fuente: Banco Mundial, 2004.

En cuanto a la educación el patrón es complejo, ya que los años de escolaridad entre los adultos, que reflejan los efectos acumulativos de las décadas anteriores de educación, crecieron con rapidez desde un nivel relativamente bajo en los sesenta, se alcanzó el promedio latinoamericano, y se pusieron más o menos a la par con el promedio de Asia del Este. Sin embargo, la matrícula de enseñanza secundaria mostró primero un patrón similar de rápidos incrementos entre los años setenta y ochenta, significativamente superior al promedio latinoamericano, pero luego experimentó aumentos absolutos y relativos más lentos en la década de 1990.

En la primaria se vislumbran diferencias pequeñas entre la extrema pobreza y los no pobres, lo cual se deriva de las altas tasas de inscripción. Las diferencias se marcan a partir de la secundaria. La población rural en general se encuentra en clara desigualdad frente a la urbana, pero es la desventaja de la pobreza la que en todos los casos se acentúa en la educación media superior y en la superior (cuadro 7.1). Para 2000, la población de adultos jóvenes mexicanos entre 21 y 30 años contaba con un promedio de nueve años de educación, contra los tres de los mayores de 60 años. Pero esa mejoría considerable en los niveles educativos no está distribuida equitativamente. Al revisar las estadísticas económicas nos encontramos que al dividirse la población en cinco categorías (quintiles) o en diez (deciles) se observa que para el decil de ingresos más alto de México, el grupo de edad entre los 25 y los 65 años contaba con 12 años de educación, en contraste con el decil más bajo que sólo promedia 3.2 años. La educación aparece así como uno de los lenguajes de la extrema desigualdad. Dramáticamente “esta brecha no se redujo durante la última década”, lo cual se ve muy notoriamente en el caso de los adultos de hogares indígenas con algo más de dos años de educación (Banco Mundial, 2004: 47).

Esta desigualdad en los logros educativos es, en términos comparativos internacionales, de una dimensión enorme, ya que en 2000 muestra que los adultos de hogares en el quintil de ingresos superior tuvieron casi ocho años más de escolaridad que los del quintil inferior. Ésta fue la mayor diferencia para el conjunto de los países con datos comparables en América Latina y, de hecho, se ha incrementado por un medio al año desde 1992 (Banco Mundial, 2004: 30). Esto implica que las oportunidades educativas crecen más rápido para los quintiles superiores de ingresos que para los quintiles inferiores y se siguen incrementando. A la luz de dicha evidencia, los logros indudables que se han obtenido en mejoramiento de la alfabetización y de la educación primaria tienen que ser contrastados con aquellos otros inicuos. Así, hubo una pequeña baja en las diferencias en cuanto a la matrícula de adolescentes de 13 a 17 años de edad, con relación a los hogares pobres y ricos

entre 1992 y 2000. Pero también se verificó un aumento en las diferencias en matrícula entre los de 18 y 23 años de edad, para los quintiles superior e inferior. Desde la perspectiva del Banco Mundial esto refleja una situación preocupante: “puesto que la división más importante de México, en términos de retorno de la educación, está hoy entre los que tienen escolaridad superior y los que carecen de ella, las desigualdades crecientes en este nivel entre los grupos de ingresos podrían ser una fuente de más presiones hacia la desigualdad en los años siguientes” (Banco Mundial, 2004: 31).

Esos patrones generales reiteran la relevancia de enfocar el interés analítico en los procesos escolares de la EMS, ya que es ahí en donde se llevan a cabo procesos de selección que tienen un impacto considerable en la estratificación social y el mantenimiento de la desigualdad. La desigualdad que se genera entre aquellos que abandonan la escuela y quienes continúan sus estudios está directamente relacionada con el propio funcionamiento de la escuela, incluidos los fines y medios educativos que ahí prevalecen. Esta situación resulta aún más preocupante si se toma en cuenta que en la EMS se viene presentando la pervivencia de tasas bajas de eficiencia terminal desde 1980, a pesar de que desde entonces a la fecha se han introducido masivamente, en todo el país, cambios en las condiciones de acceso a las instituciones de EMS, como lo testimonian los exámenes de admisión y de selección a la EMS. Además, también se han emprendido diversos cambios curriculares en los planes de estudio de distintos bachilleratos universitarios, en bachilleratos generales como el Colegio de Bachilleres, en el CONALEP y en el subsistema tecnológico, a los que se aludió en el capítulo V. En vista de esos esfuerzos y de la supervivencia de patrones de baja eficiencia terminal y de gran desigualdad en el acceso a las oportunidades educativas resulta aconsejable revisar cómo se ha visualizado el problema de la equidad desde la SEP.

LA VISIÓN DE LA SEP FRENTE A UN FUNCIONAMIENTO  
SELECTIVO E INICUO

La equidad aparece de manera prominente en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) y en mucho menor grado en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE). Ambos fueron elaborados para responder a la obligación legal que tienen las administraciones del ejecutivo federal de presentar el programa general de gobierno que guiará sus actividades sectoriales. En el PDE la política de educación se formuló señalando cuatro valores fundamentales: equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. Estos grandes referentes se traducían en la necesidad de elevar la escolaridad promedio de la población, atender el rezago de todos aquellos que no habían terminado su instrucción básica, asegurar que la educación brindada cumpliera con estándares adecuados y fuera benéfica para los educandos y para el país, y que los servicios educativos cuidaran de emplear productivamente los recursos públicos (SEP, 1995 y 1996a). No obstante que la equidad aparece en la presentación del PDE 1995-2000, sólo se incluye como parte del diagnóstico cuando se habla de la educación básica, mientras que cuando se refiere a educación media superior y superior ya no está presente ni tampoco se distingue como un problema que atacar. Esta visión, que se restringe a identificar la equidad como problema únicamente en la educación básica, fue característica de esa administración y surgió cuando se presentó el estudio conjunto que emprendió el gobierno de México con la OCDE en 1996. Causó sorpresa al secretario de educación y a su equipo los señalamientos de los evaluadores de la OCDE sobre los serios problemas de equidad que aquejaban el funcionamiento de la EMS y la ES. En ese momento se argumentó, de parte del secretario, que la falta de equidad en la EMS y en ES provenían de lo que sucedía en la escuela primaria y secundaria, a lo que se le contestó —por parte de los expertos de la OCDE— que efectivamente había problemas de equidad que se arrastraban desde la primaria, pero que adicionalmente se generaban muchos más, como se vio en el capítulo IV, en el funcionamiento de la EMS y de la ES

(Comunicación personal de Claude Pair, en 1996, miembro del equipo de evaluadores de la OCDE).

En esta novedad que asume el tema de la equidad para el pensamiento programático de la SEP respecto a la educación posobligatoria se finca la relevancia de indagar sobre la manera en que se buscó para darle cabida a las premisas axiológicas en el PNE 2001-2006 (SEP, 2001a) tanto en lo que respecta a la dimensión declarativa como a la dimensión de acciones y lineamientos. Por ello es necesario subrayar la intención del PNE 2001-2006 de hacer explícitos los principios éticos que impartirían sentido a sus propuestas, lo cual se encuentra consignado en el capítulo segundo de dicho documento (SEP, 2001a: 39-55). En él aparecieron diversos apartados ordenados en secuencia. Primero se discute la construcción de la noción de justicia educativa como una forma de aproximarse a la equidad, después se trata la calidad como una dimensión de la equidad. En un segundo momento se revisa el tema de la importancia de la educación para impulsar la ética pública, con lo que se espera fortalecer la identidad nacional. Esta última se entiende a partir del reconocimiento del carácter multicultural de nuestra sociedad, de aquí se plantea el reto de la multiculturalidad en la educación. En tercer lugar, se reafirma la responsabilidad pública sobre la educación en estos sentidos, mientras que en un cuarto se aborda la relevancia de la innovación educativa para la época actual en la llamada sociedad del conocimiento. Finalmente, se reconoce la complejidad del cambio educativo en todas sus formas y niveles.

Cabe reconocer que resulta un avance indiscutible que un programa de trabajo para el sector educativo del gobierno federal se preocupe por explicitar las premisas éticas y estratégicas de las que se parte para elaborar el documento estratégico por excelencia para un sexenio de trabajo. Este esfuerzo es muy claro y representa un logro considerable. De especial importancia para este trabajo sobre la anomia son las consideraciones que incluyó el PNE sobre calidad, equidad, así como el nuevo énfasis puesto en el carácter multicultural de nuestra sociedad nacional y la importancia consecuente de asumir una visión intercul-

tural en la educación. Sin embargo, al mismo tiempo, es también menester insistir en examinar detenidamente los medios de que se hace provisión para atender las prioridades correctamente señaladas de equidad, calidad y pertinencia.

¿A cuáles enfoques se les cede el papel de ordenar la aplicación de los principios éticos que enuncia el PNE 2001? El documento señala que la complejidad del cambio suponía distinguir los niveles microsistémico, intermedio y macrosistémico en vista de que los cambios buscan repercutir en la escuela y en el aula, al prevalecer en esos ámbitos formas de actuar que son parte de estructuras que requieren modificarse (SEP, 2001a: 52). Por esta razón, “las estrategias que busquen transformar el sistema educativo deberán, pues, tener en cuenta el carácter sistémico de los cambios que deben perseguirse en los tres niveles anteriores” (SEP, 2001a: 55). Tras anunciar tan admirable empeño, el texto continúa con una descripción del Sistema Educativo Nacional, para la cual se adoptaron criterios tradicionales orientados a resaltar los resultados obtenidos durante el siglo XX, básicamente en términos de incrementos de matrícula. Para destacar esos cambios se incluyó un cuadro con información comparativa desde 1893 hasta la fecha, en el cual obviamente la matrícula actual de más de treinta millones de alumnos para el conjunto de los servicios educativos de todo tipo y nivel destaca dramáticamente.

En ese contexto de complacencia, la equidad es considerada de la siguiente manera:

A pesar del esfuerzo de todo un siglo, la equidad sigue siendo el mayor reto del Sistema Educativo Nacional. [...] el promedio de años cursados en la escuela que era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres (en 1970) se elevó hasta llegar en el año 2000 a 7.8 y 7.3 respectivamente. Sin embargo, [...] la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años registra fuertes diferencias entre la entidad más escolarizada, el Distrito Federal, con casi 10 años de promedio, frente a menos de seis en Oaxaca y Chiapas.

Este reconocimiento le imparte sobriedad al recordatorio histórico del avance logrado en los últimos 110 años. Pero los problemas no se constriñen a la falta de homogeneidad en la cobertura educativa para todos los estados del país. Se empieza, en el mismo PNE a perfilar una situación de una magnitud mucho mayor, al indicarse que “aunado a lo anterior, más de la mitad de las personas mayores de 15 años, aproximadamente 32 millones de mexicanos, tiene una escolaridad inferior a secundaria completa, a pesar de su obligatoriedad”. Aquí surge un asunto de la mayor de las trascendencias sociales, ya que involucra a prácticamente una tercera parte de la población total de México. Pero en lugar de darle a este fenomenal rezago la dimensión de un reto de primerísima magnitud, el PNE pasa rápidamente a mencionar más problemas adicionales muy graves. Estos otros componentes de la gigantesca agenda de rezagos comprende “alrededor de un millón de niños entre 6 y 14 años, en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados, [que] no asisten a la primaria”. También se menciona que “sólo 47 por ciento de los jóvenes del grupo de edad de 16 a 18 años cursa la educación media superior; y 20 por ciento de los jóvenes entre 19 y 23 años asiste a una licenciatura” (SEP, 2001a: 58-59).

Resulta desconcertante que se hayan agrupado en serie problemas de diversa naturaleza, tamaño y prioridad que luego serían desglosados así: “La problemática descrita se debe a múltiples factores” que se enuncian como escollos, el primero de los cuales es la educación preescolar: “aunque su acceso se ha ampliado, todavía queda fuera de ella un número considerable de niños y niñas” que se contabilizó como 24% del grupo de cinco años de edad que no va a este nivel (SEP, 2001a: 59). A continuación, el argumento sigue desplegándose de forma curiosa y se afirma que en la primaria, a pesar del abatimiento de los índices de deserción y repetición, “la problemática prevalece: no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo”, a la vez que se reconoce que “siguen siendo fuertes las desigualdades, especialmente en el caso de los niños indígenas. Durante el ciclo escolar de 1999-2000, la eficiencia

terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%; mientras que el promedio nacional fue 84.7 por ciento” (SEP, 2001a: 59-60). También se narra que 5.2% de la población del grupo de edad entre los 6 y los 11 años no asistía a la escuela en 2000, lo que comprende, casi siempre, a miembros de poblaciones vulnerables, se destaca que “el rezago comienza a producirse en este nivel”.

Pero la lista de asuntos postergados en su resolución no concluye, ya que sobre la escuela secundaria se dice que quienes logran terminar la primaria continúan con la secundaria “en una proporción que se acerca a la totalidad”, pero sólo 76.1% de los que ingresaron la concluyeron y “así, el rezago se incrementa”. Mas el argumento que esboza el PNE no se queda en la naturaleza de ese rezago, que cubre a 32 millones de personas, sino que continúa al abordar, enseguida, la EMS y su cobertura, para proseguir con la educación superior y el posgrado. El tema tampoco termina ahí, ya que en el siguiente párrafo se mueve la mirada del PNE al asunto de la equidad de género y de la educación de adultos. Es en este momento en el que el texto del PNE y bajo la categoría de educación para adultos, es decir —como un asunto que algunos lectores supondrían que ya no concierne a la educación básica escolarizada—, que se vuelve al problema de los que no concluyen la educación obligatoria. Al respecto cabe no olvidar que en la categoría de quienes no concluyen la secundaria están incluidos no sólo jóvenes de 13 a 16 años, sino también niños de 6 a 11 años. Es sorprendente que este problema, el del llamado “rezago” —sin lugar a dudas el mayor que tiene la educación en México—, se saque literalmente de su contexto propio, que es la escuela básica, y se ubique como si fuese una inercia ancestral, considerándose objeto de la educación para adultos. No se repara en la manera como el rezago se genera en la propia escuela básica, ya que la vasta mayoría de quienes engruesan año con año el “rezago” estuvieron en la escuela y luego la abandonan. El rezago no es parte de un problema que existe únicamente fuera de la escuela, sino que se da entre quienes ya ingresaron a la escuela y cursaron en ella varios grados escolares. Resulta un eufemismo, para decirlo de una manera suave, que se lo deno-

mine rezago, que quiere decir quedarse retrasado con respecto a otros, como si lo obligatorio fuese mera sugerencia, recomendación o, peor aún, una cuestión de mérito. Al tratarse de un fenómeno que se produce cada año, en el que algunos de los alumnos que se encuentran en el sistema educativo nacional no continúan en él, a pesar de ser obligatorio constitucionalmente, que lo hagan constituye un asunto sobre el cual se deben de tomar serias medidas preventivas. El Estado, parecería innecesario recordarlo, tiene que tutelar el derecho a la educación secundaria completa de todos estos menores de edad y hacer efectiva esa grave responsabilidad. Mientras no se evite, seguirá siendo un indicador de selección negativa que marca de manera discriminatoria a millones de niños y jóvenes. Ese rasgo es parte del sistema educativo actual.

El énfasis puesto en la selección negativa como producto del funcionamiento de la escuela tiene la ventaja de obligar a voltear la vista hacia lo que sucede en la educación, que lleva a que algunos se queden y otros no, identificando las condiciones que propician lo uno y lo otro, en diferentes circunstancias, con el propósito de organizar su corrección en lo particular y en lo general. No situarse frente a este problema mayúsculo de manera prioritaria implica seguir enumerando listas de dificultades de diversa magnitud y tipo, incluidos muchos que son parte del mismo problema de la selección negativa que conducen a baja retención y baja eficiencia terminal. Al mismo tiempo, no se ignora que muchos de los factores que condicionan ese proceso tienen su origen fuera de la escuela, pero interesa plantear hasta qué punto la escuela omite atender este asunto desde adentro, sobre todo sabiendo que presenta características tan dramáticas.

En efecto, los resultados de esa "problemática" son apabullantes. Al contar a todos los mexicanos que concluyeron exitosamente su escuela primaria, pero no han completado la educación secundaria, éstos sumaban un total de 14.9 millones en 2000, de los cuales más de 60% son jóvenes urbanos y 37% son jóvenes de ámbitos rurales (SEP, 2001a: 61). Esto implica naturalmente que el problema no comporta únicamente un rezago de índole histórica, como

puede ser el caso para muchos de los adultos analfabetos que tienen más de 25 o 30 años y que viven en lugares pequeños y apartados. En el caso del rezago de los jóvenes se está ante un flujo de inatención que se produce día a día, en el presente, en los últimos años de la escuela primaria, en las escuelas secundarias y que comprende dimensiones y características análogas o similares a lo que sucede en las escuelas del tipo medio superior. Para enfatizar aún más la relevancia del tema, el propio PNE 2001 afirma que "estos grupos", refiriéndose a quienes tienen primaria completa y secundaria sin concluir, "son los que mayor potencial social y económico representan para el país", laboralmente y como nuevos padres de familia que llegarán a ser, y que "la mejora en la productividad y competitividad del país dependerá en buena medida del incremento en su nivel educativo" (SEP, 2001a: 61). No obstante, a pesar de que el problema está ubicado, mayoritariamente, en zonas urbanas, el PNE hablaba de este asunto de rezago sin distinguirlo de los problemas atendidos por programas compensatorios, cuando estos últimos son, como lo señala el glosario de la SEP, "programas financiados con crédito externo cuyo propósito es elevar los índices de acceso, permanencia y aprovechamiento escolar de los alumnos de escuelas del tipo básico, ubicadas en localidades aisladas y de difícil acceso, en las 31 entidades federativas".

Valga la reseña anterior para identificar de qué manera la propuesta axiológica de basar el PNE en nociones éticas sobre la justicia y la equidad, correcta y sensata desde mi punto de vista, se trastoca al momento de revisar los grandes problemas en materia de atención educativa en el país. Se percibe claramente que al tiempo que se enfoca a tratar los problemas específicos, uno a uno, el PNE asume las mismas categorías y conceptos tradicionales que dan cuenta de las omisiones graves de la conducción de la educación pública en México en términos de rezagos. De este modo, el nuevo enfoque axiológico se combina con un análisis tradicional de carácter apologético que ha buscado diluir con eufemismos y categorizaciones residuales como rezago educativo los problemas examinados. En esa misma lógica, cabe señalar que bajo el rubro de educación de adultos,

se incluye a los jóvenes urbanos, 17.45 millones, los cuales son parte del “rezago”, integrados por 8 millones que corresponden a jóvenes sin primaria completa y 9.45 millones con primaria, pero sin secundaria concluida. Esta cifra no comprende a los jóvenes rurales que no tienen ni primaria ni secundaria completas, y que son por lo menos otros 5 millones más. Se trata, entonces, de más de 22 millones de jóvenes urbanos y rurales que por razones administrativas se consideran como una categoría, para la cual lo único que está previsto para que completen su educación obligatoria son los mismos medios que se tienen para los adultos. Esta comprensión de dos categorías es aún más sorprendente dado que la mayoría de quienes sufren rezago son de hecho jóvenes, y este grupo es mucho mayor que aquel para el cual se ofrecen los programas de EMS. Se observa de esta manera una desproporción tremenda entre lo que se ofrece a una pequeña mayoría que asiste a la escuela, y lo que se les ofrece a los que no han recibido su educación obligatoria, que es parte de la educación para adultos. Este enorme contingente de más de 22 millones de jóvenes también está fuera de la otra línea de atención educativa orientada a mejorar la retención en la escuela, que es la de la educación compensatoria, la cual está organizada para zonas pobres, aisladas y marginadas, lo que deja fuera a los jóvenes urbanos que son la mayoría, como ya se vio, del grupo de los 32.5 millones que en 2000 no tenían educación secundaria completa. Se percibe, paradójicamente, que quizá debido a que la pobreza y la pobreza extrema están asociadas con el campo, se desatiende lo que ocurre en la ciudad con los jóvenes. Esta omisión es sorprendente ya que en el PNE se señaló que “si bien es cierto que el rezago, en lo que se refiere al número de personas no alfabetizadas o sin primaria, permanece estable o tiende a disminuir, en el rubro de personas sin secundaria el rezago se incrementa en unos 800 mil jóvenes cada año. En pleno siglo XXI, uno de cada tres mexicanos no alcanza a cumplir con la obligatoriedad de la educación básica” (SEP, 2001a: 61).

Al juntar toda esta mixtura de problemas en el diagnóstico del PNE y no distinguirlos, se está ilustrando la manera sistemática como se omite la atención de los proble-

mas que atañen a la gran mayoría de los jóvenes mexicanos, que de esta manera son objeto de una verdadera discriminación que se oculta tras las categorías de deserción y de rezago educativo. En el documento citado se constata que la política educativa no se encuentra realmente preparada para atenderlos a cabalidad, ni siquiera procurando distinguirlos conceptualmente. Se está de nuevo ante la anomia en la política educativa: hay una ausencia de principio o regulación que norme la atención de la educación constitucionalmente obligatoria. No es asunto de una demanda que no ha sido atendida, se trata de una población que desde la escuela es seleccionada negativamente. Por lo tanto, no es cuestión de simplemente aumentar la matrícula, o de abrir escuelas en zonas donde no las hay, se trata también de corregir problemas en el funcionamiento de la escuela que lleva a que jóvenes y niños que ya están en ella, a abandonarla sin concluir sus estudios obligatorios.

Esta inferencia es de la mayor de las importancias, ya que se constata que existe una omisión en la atención que se debe de brindar en otro nivel y tipo educativo, más allá de la EMS, con lo cual se percibe que la anomia no es exclusiva de la EMS, sino que también está presente en la educación básica. Esta omisión está directamente vinculada con una falta de lineamientos y regulaciones incluso en el nivel conceptual sobre las formas de asegurar la retención de todos los alumnos hasta culminar la educación obligatoria. Por lo tanto, no se trata simplemente de mejorar algo que no es de la calidad deseada, o de extender los servicios educativos a quienes no llegan, es cuestión de identificar las formas que llevan a que el sistema educativo seleccione negativamente a sus estudiantes. En el PNE 2001, al final de la sección sobre logros y limitaciones de la educación mexicana en el siglo XX, se apunta que: "Tenemos un sistema educativo que se ha expandido y diversificado, a pesar de lo cual aún no se generaliza el acceso a la educación básica" (SEP, 2001a: 62). ¿Acaso la situación de los 14.9 millones de mexicanos con primaria y sin secundaria completa se debe a problemas de acceso? ¿Acaso no hay problemas de retención de niños y jóvenes que, estan-

do ya en la escuela, no avanzan al igual que sus compañeros de generación escolar y abandonan los estudios? ¿No merecen ser distinguidos los fenómenos sociales externos o fuera de control de la escuela de aquellos otros que están presentes en los ambientes escolares y que tienen que ver con formas de trabajo y de seguimiento, apoyadas en materiales didácticos?

Estos problemas son justamente los que se detectan en la EMS y que llevan a que el sistema educativo funcione a lo largo de los últimos tres decenios de una manera que selecciona negativamente a buena parte de sus alumnos. De esta manera se puede apreciar que, respecto a las gravísimas deficiencias y omisiones de la atención escolar, la disposición del diagnóstico del PNE 2001 resultó confusa al incluir en una misma mirada cuestiones tan diferentes como eran los programas compensatorios para zonas de extremo aislamiento o pobreza y la desatención a millones de jóvenes en zonas preferentemente urbanas, en otros lugares y en otras condiciones que debían ser identificadas y señaladas. La detección de esta confusión conceptual y programática respecto a omisiones graves en el aseguramiento de la educación obligatoria para todos los jóvenes ha permitido identificar que la anomia en la conducción de la educación pública por parte del gobierno federal no es exclusiva de la EMS sino que está en el centro mismo de la atención de la educación obligatoria. ¿Qué mayor anomia que la que se demuestra cuando el gobierno federal desatiende la propia norma constitucional que señala que la educación básica, que comprende los niveles preescolar, primaria y secundaria, es obligatoria para todos los niños mexicanos? Llama por ello la atención que el asunto de la obligatoriedad de la educación básica no apareciera como un imperativo por cumplirse dado su carácter de obligación legal, sino que figurara como si sólo fuese una aspiración, o incluso una mera sugerencia. Tras lo cual el PNE pasa inmediatamente a los temas de educación permanente.

Al principio del capítulo VI se indicó que se buscaría hallar refrendo para la afirmación hipotética que dice que la conducción anómica de la EMS le otorga a esta formación

un carácter: a) socialmente selectivo e inicuo, al propiciar una baja eficiencia terminal y al beneficiar más a algunos alumnos y grupos sociales que a otros; b) precario en términos formativos, al no impulsar el desarrollo de las habilidades verbales y matemáticas que la educación moderna promueve internacionalmente. Resta todavía analizar la cuestión de la calidad, sobre la que el PNE afirma que “durante gran parte del siglo XX, la Secretaría de Educación Pública dedicó sus esfuerzos, ante todo, a la expansión del sistema educativo y a la satisfacción de la demanda, ambas requeridas por el país. La calidad de los servicios no ha sido atendida con la misma intensidad”. Resulta, de nuevo, motivo para la sorpresa e incluso la indignación que se insinúe que la demanda de educación básica ya ha sido subsanada. El mismo tono complaciente se percibe cuando se lee que “la calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país” (SEP, 2001a: 62). La falta de claridad sobre la relevancia de los problemas se trasluce de nuevo, ya que el texto no abandona su inclinación por saltar de una disposición a otra, al señalar:

[que las mediciones] en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los niños no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio; al mismo tiempo, hay fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños en la primaria hasta concluirla, mas no se ha garantizado todavía la equidad en la calidad del aprendizaje para todos (SEP, 2001a: 62).

La misma falta de consistencia se advierte al referirse a la EMS, en este caso cuando se habla de los exámenes de ingreso a la EMS, al subrayar que los aspirantes presentaban competencias débiles, especialmente en razonamiento verbal y matemáticas. La falta de calidad, se afirma, se manifestaba en los problemas de repetición, deserción y eficiencia terminal, ya señalados antes. Más adelante se habló de tener que “afrontarse el reto derivado del acceso de crecientes proporciones del grupo de 12 a 18 años de edad a la educación secundaria y a la media superior”. Con

lo cual parecía que se pensaba que los números crecientes de solicitantes era el problema, y no el de proveer la educación obligatoria a la totalidad de estudiantes y luego ofrecer opciones en la media superior a todos aquellos que lo deseen y puedan beneficiarse.

La enumeración anterior no obedece a la intención de buscar fallas en el documento, su redacción o argumentación, más bien se encamina a identificar la manera en que cierta lógica tradicional e inercial aparece tanto en la operación y funcionamiento del sistema de EMS como en la forma en que la administración federal concibe, entiende e instrumenta su visión de las tareas, misión y retos de la educación pública, en los tipos medio superior y superior mexicanos. Este tipo de visión y conducción del sistema de EMS se define, como se ha enunciado en repetidas veces, por la altísima prioridad que la SEP le otorga a responder a la demanda social de educación mediante incrementos en la oferta educativa, que se instrumentan sin atender el cumplimiento con estándares mínimos en las instalaciones, en la formación de los profesores o en el funcionamiento de las escuelas. Dicha conducción resulta anómica al encaminarse a un aumento de la matrícula y de la cobertura, sin encuadrar tales acciones en un marco normativo análogo al que se obtiene en las sociedades modernas a ese efecto, en los rubros de calidad, equidad y pertinencia. Una conducción semejante de la educación pública, al llevarse a cabo en ausencia de normas mínimas, propiamente educativas y no sólo administrativas o contractuales, mantiene al país anclado a una concepción de satisfacción de demandas populares agotada, al corresponder a un régimen autoritario que funcionó en un momento en que la educación promedio de los adultos era de dos a tres años. Esta conducción también es generadora de enormes iniquidades sociales. Lo más grave es que esta manera de conducir la educación pública además de ser elitista y creadora de mayores desigualdades tampoco cumple con mínimos de calidad en el desarrollo de conocimientos y habilidades en los alumnos, como se podrá ver en las conclusiones.



## CONCLUSIONES

### LA PRIORIDAD DE LO POLÍTICO Y LA INDIFERENCIA ANTE LO FORMATIVO

El análisis emprendido hasta el momento propone que la estructura del poder del Estado posrevolucionario mexicano sobre la que se erige el sistema de EMS, que comprende a todas las instituciones que brindan estos estudios, denota una indiferencia sistémica ante un funcionamiento inicuo y selectivo. Esta indiferencia manifiesta cómo dichos problemas, a pesar de haber sido enunciados desde los años setenta, no han sido corregidos, ni siquiera de forma mínima, como lo testimonian las tendencias casi invariables en la eficiencia terminal desde 1980. En la lógica del argumento central, esta indiferencia sistémica y estructural deriva de una subordinación de la conducción educativa a los principios propios del sistema político. Al mismo tiempo cabe resaltar que, en términos sociológicos, una subordinación de ese tipo denota una omisión de principios, reglamentos y valores efectivos de índole educativa, lo cual se ha calificado, desde la óptica sociológica, de anomia educativa. Esta anomia no puede sostenerse durante tantas décadas únicamente en la estructura del poder del Estado sin apoyarse de alguna manera en la sociedad, como el propio Durkheim lo señala para todos los casos de anomia en las amplias discusiones en *El suicidio* (Durkheim, 1971). Esboza también un vacío de valores, objetivos, sentimientos y propósitos en el ámbito mayor de la sociedad mexicana sobre el sentido y contenidos educativos de la EMS pública. Este vacío explica la disposición anómica que se experimenta en el sistema antes y después de 1982, a pesar de la

nueva orientación de algunos programas educativos posteriores a esa fecha. Al no presionarse públicamente por la ausencia de medidas correctivas y de falta de reglamentación educativa, se entiende que tras cada transición sexenal se mantenga la omisión y la disposición anómicas. Asimismo, lo cual resulta más grave aún, se ratifica la “bondad” política de seguir aumentando la oferta educativa sin atender normas educativas modernas en lo más mínimo. En consecuencia, se reproducen, hasta la fecha —el estudio contempla datos de 2004— esos patrones de aumento de la matrícula, que bien pueden calificarse de educativamente deletéreos o perversos, al desembocar en procesos de mala calidad formativa, que, además, inciden negativamente en la equidad de oportunidades, al restringir la proporción de quienes terminan con éxito sus estudios.

Difícilmente se podrá abordar el mundo globalizado del siglo XXI desde una EMS con un funcionamiento con esos perfiles. Se precisan conocimientos, diagnósticos, propuestas, estrategias y criterios que coadyuven a revertir las graves inercias que han presidido la conducción del sistema durante la segunda mitad del siglo pasado. Para ello es menester ubicarse también desde la formación a que están expuestos los alumnos en los planteles. Para ese propósito es necesario analizar la condición que guarda el desarrollo académico de los jóvenes mexicanos que egresan de secundaria, ingresan a la EMS y cursan dichos estudios en un sistema inicuo y selectivo. Sin embargo, el trabajo, de acuerdo con la hipótesis central, postula que ese carácter puede ser revertido. ¿Cómo aproximarse a la ponderación de la calidad de las formaciones ofrecidas por el sistema mediante criterios confiables?

#### LOS CRITERIOS DEL PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES

En el año 2001, la OCDE dio a conocer los primeros resultados del Programme for International Student Assessment o Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) (OECD, 2000). Esa evaluación, acordada por los países de la OCDE, de la que es parte

México, representa un esfuerzo de gran alcance sin antecedentes previos, por lo cual una vez establecida la metodología se realiza cada tres años. La prueba mide los desempeños de lectura, matemáticas y ciencias de jóvenes de 15 años (inscritos en secundaria o bachillerato, esta última opción fue por la que se optó mayormente en México) con base en el concepto de capacidad o *literacy*. *Literacy* es un concepto central en el estudio de PISA que se ha traducido como la capacidad consistente en conocimientos y habilidades para la vida adulta. Esa capacidad está vinculada directamente con la noción de la alfabetización, pero ahora se asocia con los conocimientos que se usan y aplican en la vida adulta y que se derivan del manejo de la lengua materna, las matemáticas, las ciencias y la tecnología. Esto muestra un giro de 180 grados en la orientación educativa de las formaciones básica y media, antiguamente encaminadas a distinguir entre quienes se dirigen al mercado de trabajo, después o poco después de la conclusión de los estudios obligatorios, y aquellos que se encaminan a los estudios superiores. Ahora las matemáticas, el dominio de la lengua, las ciencias y la tecnología deben de ser estudiadas en las formaciones medias. Su conveniencia deriva del papel que tienen en un mundo guiado por el desarrollo de los conocimientos y los avances tecnológicos.

Los ciudadanos requieren hoy esa capacidad para desempeñarse en las sociedades modernas, que los faculta para situarse mejor frente a un mercado laboral muy dinámico y una convivencia social con los individuos más diversos. Se ha dejado atrás la noción de que la EMS brinda los rudimentos de una cultura general, a la vez que prepara para los estudios superiores. Esta nueva capacidad se sustenta en las habilidades de usar la lengua materna, las matemáticas, las ciencias o la tecnología en situaciones de la vida diaria, ciudadana, personal y laboral. Por ello, se busca contar ahora con ciudadanos "alfabetizados" en ciencias, matemáticas y tecnología. Ese requerimiento es análogo al que se estableció, a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando se volvió indispensable que todos los adultos supieran aritmética así como leer y escribir, dado su poderoso papel en las sociedades modernas. La ciencia es

demasiado importante como para dejarla sólo a los científicos, o las matemáticas a los matemáticos, o la lengua materna a los literatos.

En esa lógica, los aspectos que PISA evalúa comprenden primeramente la capacidad de lectura. Ésta se entiende como la habilidad de entender y de usar textos, reflexivamente, para: a) alcanzar un objetivo determinado; b) llevar a cabo una interpretación de sus contenidos, reflejarla y comunicarla; c) desarrollar el potencial personal; d) incrementar los conocimientos y habilidades propios; e) facilitar la participación en la sociedad. La capacidad de lectura se distingue, así, de la capacidad técnica de identificar o reconocer letras y palabras (OECD, 2000: 15-48). PISA se enfoca en investigar acerca del grado en que los jóvenes son capaces de construir, expandir y reflexionar sobre el significado de lo que leen, en una gama amplia de textos comunes a la escuela y a los ámbitos más allá de ésta. En el examen se presenta al estudiante un texto breve y se mide su comprensión y uso de conceptos "en situaciones de la vida real". Dentro de esta perspectiva de interés, la escala se establece con base en un primer nivel definido por la tarea menos compleja que consiste en localizar un ítem de información en un texto, identificar el tema principal de aquél o establecer una conexión simple con la vida diaria. A partir de este criterio se establecen cinco niveles de desempeño. Existe, no obstante, un nivel más abajo del I, el cual denota incapacidad para la lectura más básica. Los sujetos pueden tener la habilidad técnica para leer, reconocer palabras y deletrear, pero muestran serias dificultades para usar la habilidad de lectura como herramienta efectiva para impulsar y extender su conocimiento. También implica que el sujeto experimente serias dificultades en la transición de la escuela al trabajo y que encuentre obstáculos para beneficiarse de una educación más avanzada. El estudio advierte que "los sistemas educativos con una alta proporción de sus estudiantes en niveles de desempeño en el nivel I, o más abajo, deberían preocuparse porque sus estudiantes no estén adquiriendo las destrezas y conocimientos propios de la habilidad de lectura y escri-

tura para beneficiarse suficientemente de las oportunidades educativas” (OECD, 2000: 49).

México ocupó el penúltimo lugar, sólo detrás de Brasil, en el estudio de PISA, pues 44% de sus estudiantes están entre los niveles I y el subnivel por debajo del nivel I, lo cual, a pesar de que se soslaye en las comunicaciones oficiales, es extremadamente preocupante y grave. En el nivel II se ubican las tareas básicas de lectura, localizar información directa, hacer inferencias mínimas, identificar lo que una parte bien definida de un texto significa y usar conocimientos externos para entender el texto. En el nivel III se comprenden las habilidades de lectura moderadamente complejas, como localizar múltiples unidades de información, establecer nexos entre las diferentes partes de un texto y relacionarlo con el mundo externo. Cabe señalar que Finlandia fue el país con el promedio más alto en habilidad de lectura y que menos de 10% del total de los estudiantes mexicanos pudieron alcanzar la media finlandesa.

En el nivel IV, llamado de dominio, se despliega la habilidad de abordar textos complejos y difíciles, localizar información implícita o subyacente, construir significados de matices lingüísticos y evaluar críticamente un texto. En todos los países participantes en el estudio, incluido Brasil, por lo menos uno de cada cinco estudiantes se ubica aquí, excepto en el caso de México y Luxemburgo. En el nivel V se encuentra la habilidad de completar tareas sofisticadas de lectura, manejar información difícil de encontrar en un texto insólito o poco frecuente, mostrar una comprensión detallada e inferir cuál información es relevante para una tarea. También se expone una habilidad para evaluar críticamente un texto y su hipótesis, basarse en conocimiento experto y ubicar conceptos que pueden ser contrarios a las expectativas. Mientras que en los países que ocupan los primeros lugares cerca de 20% de los jóvenes alcanzaron el nivel más alto y menos de 5% se situaron en el mínimo; en México, menos de 1% obtuvo el nivel superior y cerca de 30% quedó en el inferior. Peor aún, 16% se ubicó en el nivel de incomprensión de textos. En promedio, los países de la OCDE alcanzaron resultados

satisfactorios (niveles IV y V de dominio) en más de 30% de los casos, mientras que en México ese nivel fue ocupado por sólo 7%, lo que hace evidente la brecha de calidad que nos separa de aquéllos. En el cuadro 8.1 se presenta una comparación entre la distribución de los jóvenes mexicanos en las seis categorías con el promedio de la OCDE en habilidad de lectura.

Cuadro 8.1  
Distribución de los resultados de los  
estudiantes mexicanos en capacidad de lectura  
y el promedio de la OCDE

	Lectura	
	<i>México</i>	<i>Promedio OCDE</i>
Nivel V	1%	10%
Nivel IV	6%	21%
Nivel III	19%	29%
Nivel II	30%	22%
Nivel I	28%	15%
Menos de nivel I	16%	3%
Total	100%	100%

### *PISA y el examen de matemáticas*

En el caso de matemáticas, las preguntas están redactadas como problemas por resolver. En esta evaluación participaron los 28 países miembros de la OCDE, incluidos además Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia; en total se examinaron 260 mil estudiantes, de los cuales 4 500 fueron mexicanos.

En el ámbito de las matemáticas se busca evaluar la capacidad de identificar, entender y ocupar las matemáticas y emitir juicios fundamentados sobre el papel de éstas, tanto en la vida futura individual como en la ocupacional o social. En el campo de las ciencias se pretende evaluar la capacidad de usar el conocimiento científico para identificar problemas y establecer conclusiones basadas en la evidencia, así como para entender y ayudar a tomar decisiones

sobre el mundo natural y los cambios que suceden en las actividades humanas.

La capacidad matemática y científica deseada (*mathematic and scientific literacy*) está definida por la importancia de entender e involucrarse con las matemáticas y las ciencias, al reconocer el contexto en el que operan, elaborar juicios bien fundados, ubicar su potencial así como algunas de las amplias aplicaciones que tienen en las actividades humanas. En matemáticas se busca identificar la capacidad de establecer la conexión de una situación con un conocimiento matemático e integrarlo para la resolución de un problema, comunicar sus resultados y generalizarlos matemáticamente.

Los criterios para evaluar la capacidad matemática involucran: a) identificar la capacidad para realizar tareas simples que implican resolver un problema de un solo paso, recordar y reproducir datos matemáticos básicos y completar operaciones simples; b) resolver problemas con múltiples pasos, recordar conocimientos matemáticos avanzados y ser capaces de tomar decisiones complejas, procesar información, resolver problemas y aplicar modelos matemáticos a situaciones dadas; c) integrar y relacionar información matemática, así como representar e interpretar insumos matemáticos; d) expresar o crear un modelo en un contexto insólito para el alumno, empleando el razonamiento, la argumentación y la generalización.

En matemáticas el primer puesto fue para Japón, con 557 puntos, mientras México, en el penúltimo lugar, alcanzó 387. La media de los países de la OCDE fue de 498. En promedio, los países de la OCDE obtuvieron 67% de sus alumnos con la capacidad de responder una pregunta con múltiples pasos. México, por su parte, tuvo en promedio el equivalente a un estudiantado que sólo contesta una pregunta de un paso y recuerda únicamente los procedimientos más simples. Esto quiere decir que la mitad de los estudiantes mexicanos en general no llegan ni siquiera a poder realizar la más básica y simple de las tareas en capacidad matemática.

En ciencias se busca detectar los siguientes procesos: reconocer preguntas de investigación significativas, iden-

tificar evidencia valiosa, evaluar y comunicar conclusiones así como demostrar la comprensión de los conceptos científicos. En el promedio general de las tres pruebas, ganó Corea con 552 puntos y México obtuvo 422, también en penúltimo sitio. Los resultados que los estudiantes mexicanos obtuvieron en los tres campos son de llamar la atención, pues además de ser el penúltimo con 422 puntos, se ubica muy lejos del promedio general, con 500 puntos.

Un dato que resulta contundente, además de los relativos a las capacidades en lectura y en matemáticas que son abrumadores, es el relativo a la correlación entre PISA y las calificaciones que obtienen en las propias escuelas mexicanas. En el caso mexicano, 44% del total de estudiantes muestran que su capacidad de lectura se encuentra en el nivel I o por debajo de dicho nivel como se mencionó. A pesar de ese porcentaje, 96% de los estudiantes reportaron haber obtenido en México una calificación de acreditación, o superior a la acreditación mínima, en una materia afín a lectura y redacción. Por lo tanto, cabe destacar que en contraste con los precarios resultados en la prueba de PISA, 96% de ellos satisfacen o exceden las expectativas de sus profesores.

#### LA DISTINCIÓN ENTRE CUMPLIMIENTO ESCOLAR Y CAPACIDADES DE LECTURA Y DE MATEMÁTICAS

Este hecho basta en sí mismo para indicar que se ha llegado al término de una larga pesquisa en lo que concierne a calidad de las formaciones. El dato tiene dos implicaciones capitales. Por una parte, contrasta la acreditación lograda en México con la incapacidad o poca capacidad que testimonian las pruebas de PISA. Poco menos de la mitad de los alumnos sustentantes tiene dificultades serias para abordar los textos más simples del mundo moderno. La omisión del sistema para actuar al respecto no podía ser más ilustrativa. A la luz de los criterios que prevalecen en un contexto internacional, que incluye países con una riqueza nacional y per cápita similar a la de México, la conducción del sistema de EMS se muestra incapaz de orientar sus mecanismos de control hacia el logro educativo y exhibe

sus limitaciones, en ese sentido, bajo una luz insólita y contundente por la generalidad de los resultados. Por ello no se puede argumentar que la omisión de criterios formativos específicos se deba a la falta de referentes “técnicos” para instrumentarlos, ya que existe el cuerpo de referentes de PISA, proyecto en el que México ha participado desde su concepción en 1997. Con esto se pone sobre la mesa la falta de “interés” que se despliega desde la conducción del sistema por introducir referentes formativos, ampliamente validados por la experiencia internacional y por la propia participación de México en el seno de PISA de la OCDE. Esta evidencia subraya, si ello hiciera falta, la manera como se puede confirmar la presencia de una forma de conducir el sistema de EMS que cuida de actuar sistemáticamente para atender la demanda social de este tipo educativo, pero no se preocupa por modificar las orientaciones formativas en el sentido en que se están encaminando en el ámbito internacional.

#### HACIA UNA CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha hecho una revisión amplia de la situación que guarda la EMS mexicana, con el auxilio de una hipótesis central cuyo tema ha sido el examen de las acciones gubernamentales en materia educativa, a gran escala, que instrumenta la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal mexicano para atender la demanda social educativa. Se ha buscado ubicar como punto de partida la puesta en operación de un primer modelo nacional de EMS bajo el gobierno del presidente Juárez en 1867. Los liberales por él encabezados consideraron que la educación elemental permitiría combatir la principal rémora del país: la ignorancia y el atraso. Pero también era menester crear un orden permanente con base en un grupo dirigente formado en “una educación preparadora del porvenir”. Este papel estaría reservado a la nueva Escuela Nacional Preparatoria (ENP) que educaría al grupo selecto del que saldrían los dirigentes, con una visión capaz de analizar la evidencia y no vanas creencias. Los elementos que habrían de contribuir a darle concreción a tan claros propósitos de

construcción de la nación futura los aportaría la particular lectura del positivismo de Comte, hecha por el médico poblano especializado en Francia, Gabino Barreda. Surgió así una innovación original, eficaz y socialmente exitosa. Hija predilecta del régimen liberal, la ENP pronto se habría de convertir en la institución educativa más prestigiada e importante del país. Ese modelo duró hasta 1910, fecha en que Justo Sierra incorporó la ENP a la nueva Universidad Nacional.

La Revolución de 1910 y sus efectos inmediatos desmantelaron en gran medida el Estado liberal de Juárez y Díaz. La reconstrucción de la estructura de poder del Estado es el gran tema de los años veinte, treinta y cuarenta. Dicha reconstrucción forma parte del gran proceso de conformación del poder del Estado posrevolucionario que se extiende desde entonces hasta el fin mismo del siglo XX. En este trabajo se contempla que la construcción de la estructura del poder del Estado posrevolucionario para la EMS se terminó de fijar alrededor de 1946, fecha para la que ya se había promulgado la nueva ley orgánica de la UNAM. Ese mismo año, se modificó el artículo Tercero de la Constitución para suprimir el carácter sectario que la reforma de 1934 le había impreso y que continuaba apoyándose en una política general de colaboración entre las estructuras de poder del Estado y diversos grupos y actores corporativos, lo que desembocó en la apertura de varias instituciones educativas de nivel superior particulares. También en el ámbito más amplio de la vida política se habían generado nuevos entendimientos con las iglesias, la escuela primaria había sido fijada en seis años, el sindicato de educación había logrado el control sobre la supervisión de las escuelas primarias; había quedado, asimismo, claramente establecido el sistema de dos bachilleratos, el universitario y el bachillerato vocacional del Instituto Politécnico Nacional. Una vez conformada la estructura que coincide e incorpora muchos de estos acontecimientos, el tamaño de la población atendida por la EMS habría de crecer de manera prodigiosa. En los cincuenta años que transcurren entre 1950 y el año 2000, ese crecimiento fue de cerca de cien veces.

En esa lógica, la estructura que fundamenta al sistema de EMS, aparece como una variable dependiente de la construcción de un poder del Estado posrevolucionario autoritario, orientado al mantenimiento del control sobre el aparato gubernamental mediante la agencia de una élite del poder, que aplica ciertos principios políticos básicos que se extienden al sistema educativo y por ende a la EMS. Cabe señalar, siguiendo a Coleman (1990: 1-23), que el problema principal por explicar en este primer momento se ubica en un nivel por debajo del sistema social mayor. A esta cuestión relativa a la comprensión de la estructura del sistema de EMS se le dedicaron los capítulos III y IV.

#### LA CONDUCCIÓN ANÓMICA DEL SISTEMA: CARACTERÍSTICAS E IMPLICACIONES

Posteriormente, en el capítulo V se analizó el sistema de EMS y su organización. Este esfuerzo sirvió para definir, en un segundo momento explicativo, una nueva interrogante sobre la relación entre un sistema anómico de EMS como variable independiente, y como variable dependiente, un modelo educativo altamente selectivo. Esta relación se manifiesta mediante la persistencia de una baja eficiencia terminal, una notoria falta de equidad, un nivel precario de desarrollo de las habilidades verbales escritas y de las habilidades matemáticas, así como un ámbito no regulado de relaciones no prescritas entre maestros y alumnos. A estas cuestiones se dedicó la discusión del capítulo VI.

Ahí se validó que en el ámbito de la conducción del sistema de EMS la atención continua de la demanda social de EMS es prioritaria. El contexto en el que se obtiene esa conducción denota una capacidad creciente de intervención del poder del Estado en la sociedad, mediante una enorme concentración de recursos en la SEP. Esta orientación de la acción gubernamental, para atender la demanda de EMS, reafirmó la hegemonía de la SEP frente a los otros dos niveles de gobierno y a las instituciones públicas que reciben, desde entonces, subsidio federal. Ese poder está acompañado de atribuciones poco normadas para que la SEP ejerza

el gasto educativo. Se manifiesta, hasta el presente, una tendencia a que el subsidio otorgado a cada institución, por parte de la SEP, se haga sobre la base de esquemas generales, que sin embargo se negocian de manera individual con cada una de ellas.

En efecto, en la conducción nacional del sistema, la SEP mantiene un patrón de colaboración con las instituciones públicas en todos los tipos y formas de organización mediante subsidios considerables, que en la mayor parte de los casos complementan recursos propios o de otros niveles de gobierno. Sin embargo, la SEP mantiene una tendencia a otorgar subsidios adicionales a los regulares, llamados "irreductibles". Estos subsidios adicionales se conceden sobre la base de negociaciones individuales con cada una de las instituciones. Si bien este principio dota a la SEP de un gran poder sobre las instituciones públicas, resulta crecientemente complejo de aplicar para una conducción moderna de un sistema educativo que cuenta con cientos de instituciones públicas que ofrecen programas del tipo medio superior. A este número habría que añadirle todas las instituciones de educación superior, para las cuales, como se vio, se aplica el mismo principio.

El esquema mediante el cual se satisface la demanda de EMS se ha sostenido, de manera persistente, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y se prolonga hasta el día de hoy. La aplicación de este esquema, en la mayoría de los casos, simplifica la tarea educativa, aun a riesgo de volverla precaria y simbólica, pero mantiene los costos en ciertos mínimos. La manera discrecional de otorgar recursos por encima de este mínimo acumula, de forma necesaria, una gran iniquidad en el trato a las instituciones. El esquema también comprende una notable continuidad en la vigencia prioritaria de los principios tradicionales de control político, control del acceso a los puestos dirigentes del sistema y de alianzas con las élites del poder regionales. Estos rasgos definen una falta de diferenciación entre la lógica del sistema político y la lógica propia de los sistemas educativos, con lo cual la conducción del sistema de EMS se mantiene dentro del mecanismo de la contienda política y ajena a la tendencia moderna de guiar la educa-

ción pública mediante criterios propiamente educativos, reconocibles internacionalmente. La diferenciación, como se vio, es un elemento clave en las sociedades avanzadas, como está señalado por Parsons y por Habermas, e implica que en el sistema educativo priven criterios que se deriven del conocimiento teórico, técnico y empírico, producto del seguimiento sistemático del desempeño del sistema en términos de indicadores clave, en el contexto de un ámbito democrático de rendición de cuentas.

La falta de diferenciación abona el terreno para que una élite del poder, nacional, estatal e institucional, continúe prevaleciendo mediante la especialización en el manejo y aplicación de criterios tradicionales de control político, pero que es indiferente o ignorante de los criterios educativos modernos.

#### LOS EFECTOS DE LA CONDUCCIÓN ANÓMICA EN EL PROCESO FORMATIVO

Según esta falta de diferenciación entre lo político y lo educativo, el sistema exhibe un comportamiento, desde el punto de vista educativo, anómico. Sus consecuencias para el funcionamiento escolar de las instituciones de EMS son enormes, pues propician una gran omisión respecto a los criterios y normas académicas que deberían acotar y orientar la acción educativa de maestros y alumnos. La etnografía educativa y los resultados de PISA evidencian que las instituciones no están conscientes del subdesarrollo de las habilidades verbales y matemáticas expuestas. Esta divergencia entre los criterios institucionales mexicanos y los estándares educativos prevalecientes en el mundo contemporáneo obliga a distinguir entre cumplimiento escolar, de acuerdo con la normativa y usos prevalecientes en un sistema anómico como el mexicano, y la capacidad de lectura (*reading literacy*), la capacidad matemática (*mathematic literacy*) y la capacidad científica definidas como desempeños que pueden ser evaluados.

Como consecuencia de esa conducción, la atención a la demanda de EMS ofrecida es de una baja calidad, que pareciera ser apenas suficiente para asegurar que la demanda

social se desactive como problema que plantean los peticionarios ante las autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno. De igual manera, la pertinencia, la equidad y la eficiencia terminal de la educación adquieren valores bajos que son, además, extraordinariamente constantes a lo largo de los últimos 25 años, que otorgan a la EMS un carácter: i) elitista y selectivo, al propiciar una baja eficiencia terminal que impide que egrese una alta proporción de los alumnos; ii) socialmente inicuo, al beneficiar más a algunos alumnos y grupos sociales que a otros; y, iii) formativamente precario, al fracasar en el desarrollo de las habilidades verbales y matemáticas que la educación moderna promueve internacionalmente.

A pesar de que estos problemas no han pasado desapercibidos, existe una incapacidad sistémica para corregir la forma de funcionar, la cual se explica por la prioridad otorgada a la conducción de la educación mediante principios eminentemente políticos. En este trabajo se sostiene que, mientras continúe vigente el carácter prioritario de una conducción política indiferenciada de los criterios educativos modernos, las condiciones actuales estructurales impedirán que se puedan llegar a mejorar sustancialmente esos resultados. En esas condiciones, es menester apuntar al cambio estructural. La pregunta es ¿cómo?

Esta omisión, al persistir durante los últimos veinte años, ha conducido a que no existan propuestas innovadoras institucionales o sistémicas efectivas. Esto apunta a la necesidad de introducir "desde afuera" del sistema propuestas novedosas alimentadas por criterios educativos modernos, experiencias internacionales y nacionales relevantes. Esta situación conduce a un gran nicho de oportunidades para la colaboración entre la investigación educativa que se ha generado durante los últimos 25 años y la práctica docente. Sin embargo, cualquier propuesta tiene que enfrentarse a un ambiente de racionalidad propia del sistema político, sin que se vislumbre la diferenciación que debe de distinguir a un sistema educativo moderno del manejo del poder propio en cualquier sistema de gobierno democrático. Los objetivos educativos son tratados como problemas eminentemente políticos y no como requerimien-

tos de un sistema educativo en una sociedad que desea la equidad, la cobertura, la calidad y la pertinencia. Históricamente, se ha visto de qué forma se busca, hasta el día de hoy, atender la demanda social, así sea precariamente, pero no parece vislumbrarse que se procure asegurar que lo que se ofrece cumpla con criterios propiamente educativos modernos como los de PISA.

En ese mismo sentido, en las instituciones se privilegian los factores relativos al mantenimiento de la paz social e institucional. Sin embargo, cabe señalar que el carácter anómico del funcionamiento del sistema no incluye monitorear o dar seguimiento a formas específicas de hacer funcionar educativamente el sistema. Por eso se habla de indiferencia ante los problemas de calidad. Esta indiferencia no comprende la represión de formas diferentes de trabajar en el aula, o en las escuelas. En ese contexto y en esas condiciones, el sentido del cumplimiento que se establece para acreditar un curso, en una materia determinada, en una escuela específica, es un asunto que no merece el interés de la institución. Por ello, el sentido y la eficacia educativos muestran resultados muy precarios en las pruebas de PISA, a la vez que quienes los obtienen logran calificaciones satisfactorias en las escuelas a las que asisten en nuestro país.

Al dejarse así un margen de indeterminación de los contenidos y de los enfoques, existe, por lo tanto, un amplio margen para que los profesores definan la manera de cubrir el programa de la materia, ya sea flexibilizando las exigencias o imponiendo un cumplimiento muy oneroso en términos de tareas, memorización de información, acreditación de exámenes laboriosos o alguna otra tarea análoga. También existe una indiferencia ante las formas que pueden tomar las relaciones educativas entre maestros y alumnos. En tal virtud, en ese ámbito existe la posibilidad de introducir innovaciones que resulten relevantes para un mejor desempeño de los alumnos y de la escuela, a la luz de criterios internacionales como los que aquí se han venido discutiendo. Esta posibilidad también invita a que “desde fuera de la escuela” los aportes de la investigación, de la pedagogía y de las didácticas específicas rele-

vantes para el bachillerato mexicano sean consideradas. Desde una visión semejante, se abre la oportunidad para que la academia y la investigación colaboren con autoridades institucionales, profesores y alumnos para inducir, mediante propuestas congruentes, la obtención de acuerdos mínimos sobre formas de trabajo académico generales y transversales para el mejoramiento de la retención, la eficiencia terminal, la calidad, la equidad y la pertinencia de las formaciones brindadas. Tras una revisión considerable de las características, antecedentes, trayectoria y resultados fundamentales del funcionamiento del sistema de EMS mexicano, se justifica contemplar una perspectiva moderadamente optimista ante un panorama muy preocupante a escala nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABEL, Theodore (1981), "Sobre el futuro de la sociología", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXIII, núm. 2, UNESCO, París.
- ABOITES Aguilar, Hugo (2000), "El examen único y cultura de la evaluación en México", en Teresa Pacheco Méndez y Ángel Díaz Barriga (coords.), *Evaluación educativa*, México CESU-UNAM/FCE.
- ACOSTA, Mariclaire, Roberto Rodríguez y Jorge Bartolucci (1981), *Perfil del alumno de primer ingreso al Colegio de Ciencias y Humanidades*, México, UNAM.
- ADAMS, Richard (1970), *Crucifixion by power: essays on Guatemalan national social structures, 1944-1966*, Austin, University of Texas Press.
- ADLER Lomnitz, Larissa (1994), *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992), "Estudio Introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1989), "Rasgos de la política pública mexicana", en *Sociológica*, año 4, núm. 11, septiembre-diciembre, UAM-A.
- ALCÁZAR, Josefina (1984), *Universidad y financiamiento*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- ALEXANDER, Jeffrey (1988), "El nuevo movimiento teórico", en *Revista de Estudios Sociológicos*, México, COLMEX.
- ALVARADO M., María de Lourdes (1994a), *La polémica en torno a la idea de universidad en el siglo XIX*, México, UNAM.

- ALVARADO M., María de Lourdes (1994b), *Tradición y reforma en la Universidad de México*, México, CESU-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa.
- ALVARADO M., María de Lourdes (1994c), *La disputa en torno a la idea de universidad en el siglo XIX*, México, UNAM.
- ÁLVAREZ Córdova, Leonardo M. (2000), "La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes", en *Gestión y Política Pública*, vol IX, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE.
- ANDERE, Eduardo (2003), *La educación en México: un fracaso monumental*, México, Planeta.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- ARCHER, Margaret (1981), "Los sistemas de educación", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXIII, núm. 2, UNESCO, París.
- ARECHAVALA, Ricardo y Pedro Solís (1999), *La universidad pública. ¿Tiene rumbo su desarrollo en México?*, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- ARENDDT, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- ARNAUT, Alberto (1998), *La federalización educativa en México*, México, COLMEX/CIDE.
- ARON, Raymond (1980), *Las etapas del pensamiento sociológico*, Buenos Aires, Siglo XX.
- BANCO Mundial (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*, Madrid, Banco Mundial/Mundi Prensa Libros.
- BANCO Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno*, México/Madrid, Banco Mundial/Alfaomega.
- BARBOSA, Antonio (ed.) (1973), *Maestros ilustres de México y lugares donde reposan*, México.
- BARREDA, Gabino (2000), "Oración cívica", en José Antonio Robledo y Meza, *Barreda Gabino y el mitologema liberal*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Cuadernos del Archivo Histórico Universitario).

- BARTOLUCCI, Jorge y Roberto Rodríguez (1983), *El Colegio de Ciencias y Humanidades. Una experiencia de innovación universitaria*, México, ANUIES.
- BARTOLUCCI, Jorge (1979), "Perfil socioescolar de la generación 77-79 a tercer semestre del ciclo de bachillerato del CCH", en *Informes de investigación y documentos de trabajo del Departamento de Investigación (1976-1979). Primera parte*, México, Secretaría de Planeación, fotocopiado.
- BARTOLUCCI, Jorge (1987), "Educación, reproducción social y sociología", en *Sociológica*, año 2, núm. 5, México, UAM-A.
- BARTOLUCCI, Jorge (1994), *Desigualdad social, educación superior y sociología en México*, México, CESU/Miguel Ángel Porrúa (Problemas Educativos de México).
- BARTOLUCCI, Jorge (1998), "Saber y poder en la modernización de la astronomía mexicana", en M. Menegus (coord.), *Saber y poder en México. Siglos XVI al XX*, México, CESU/Miguel Ángel Porrúa (Problemas Educativos de México).
- BARZELAY, Michael (2000), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.
- BASÁÑEZ, Miguel (1990), *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI.
- BAUDELLOT, Christian y Roger Establet (1975), *La escuela capitalista en Francia*, México, Siglo XXI.
- BAZÁN Levy, José de Jesús y Trinidad García Camacho (coords.) (2001), *Educación Media Superior: aportes*, México, CCH-UNAM.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- BÉJAR Navarro, Raúl y Héctor Hernández Bringas (1996), *La investigación en ciencias sociales y humanidades en México*, México, CRIM-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- BERNSTEIN, Basil (1965), "A socio-linguistic approach to social learning", en J. Gould, *Penguin survey of the social sciences 1965*, Londres, Penguin Books.

- BERNSTEIN, Basil (1971) "Introduction" y "A critique of the concept of compensatory education", en Basil Bernstein, *Class, codes and control*, vol. I, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- BERTUSSI, Guadalupe Teresinha y Roberto González V. (coords.) (2003), *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, t. II, México, UPN/La Jornada.
- BIBLIOTECA del Consejo Técnico de la Educación (1963), *Educación en el trabajo y para el trabajo*, vol. III, México, Consejo Técnico de la Educación.
- BLUMER, Herbert (1969), "The methodological position of symbolic interactionism", en H. Blumer (comp.), *Symbolic interactionism*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- BOLETÍN de Instrucción Pública* (1907), Órgano de la Secretaría del Ramo, vol. VIII, México, Tipografía Económica.
- BOLETÍN de Instrucción Pública* (1908), Órgano de la Secretaría del Ramo, vol. IX, México, Tipografía Económica.
- BOLETÍN de Instrucción Pública* (1910), Órgano de la Secretaría del Ramo, vol. XII, México, Tipografía Económica.
- BOLETÍN de la Universidad* (1922), Actas de las juntas de directores y del Consejo Universitario, 1 de abril de 1922, México.
- BOUDON, Raymond (1980), *Efectos perversos y orden social*, México, Premia.
- BOURDIEU Pierre y Jean-Claude Passeron (1981), *La reproducción*, Barcelona, Laia.
- BOURDIEU, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron (1975), *El oficio de sociólogo*, México, Siglo XXI.
- BOWLES, S., y H. Gintis (1981), *La instrucción escolar en la América capitalista*, México, Siglo XXI.
- BRAUDEL, Ferdinand (1986), *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- BRUNNER, José Joaquín (1990), *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, Santiago de Chile, FCE.
- BRUNNER, José Joaquín (1993), "Educación superior en Amé-

- rica Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas”, en *Desafíos de la educación superior*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).
- BRUNNER, José Joaquín y Ángel Flisfisch (1983), *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, Santiago de Chile, FLACSO.
- CAIVANO, Fabricio y Jaume Carbonell (2003), *15 personajes en busca de otra escuela*, México, Laia.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1985), “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina”, en David Collier (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE.
- CARSON, David (1995), *Discourse and power in educational organizations*, Nueva Jersey, Hampton Press, Cresskill.
- CARSPECKEN, Phil Francis y Michael Apple (1992), “Critical qualitative research: theory, methodology, and practice”, en M. D. Le Compte et al., *The handbook of qualitative research in education*, San Diego, Academic Press.
- CASANOVA C., Hugo y Roberto Rodríguez G. (coords.) (1999), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, tt. I y II, (Problemas Educativos de México).
- CASTAÑEDA Salgado, María A. (1985), “La utopía y la realidad en la construcción de un proyecto educativo: el currículo del Colegio de Ciencias y Humanidades”, tesis de maestría, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
- CASTAÑÓN, Roberto y Rosa María Seco (2000), *La educación media superior en México: una invitación a la reflexión*, México, Limusa.
- CASTREJÓN Diez, Jaime (1985), *Estudiantes, bachillerato y sociedad*, México, Colegio de Bachilleres.
- CEPAL (2004), *Panorama social de América Latina, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL*, página web: <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>.
- CLARK, Burton R. (1983), *El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica*, México, UAM/Nueva Imagen.

- COHEN, Morris R. y Ernest Nagel (1973), *Introducción a la lógica y al método científico 1. Lógica formal*, Buenos Aires, Amorrortu.
- COLEGIO de Ciencias y Humanidades (1979), *Documenta. Colegio de Ciencias y Humanidades*, núm. 1, junio de 1979, México, CCH-UNAM.
- COLEGIO Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (2004), *Carpeta para la reunión ordinaria del H. Consejo Directivo del mes de noviembre del 2004*, Oaxaca.
- COLEMAN, James (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- COLLER, David (1985), "Visión general del modelo burocrático autoritario", en David Collier (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE.
- COLLINS, Randall (1977a), "Some comparative principles of educational stratification", en *Harvard Educational Review*, vol. 47, núm. 1, febrero, Cambridge.
- COLLINS, Randall (1977b), "Functional and conflict theories of education and stratification", en J. Karabel y A. H. Halsey, *Power and ideology in education*, Nueva York, Oxford University Press.
- COMISIÓN de Educación (2000), "Educación Media Superior", Documento, versión final, noviembre 13, México.
- CONSTITUCIÓN de los Estados Unidos Mexicanos (2005), México, Esfinge (Jurídica Esfinge).
- CÓRDOVA, Arnaldo (1973), *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era.
- CORNEJO O., Alejandro (1988), "La escuela secundaria de Xoco. Un estudio de caso sobre rituales, relaciones sociales, procedencias socioeconómicas e interacciones educativas en un salón de clases", tesis de licenciatura en Sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- CORNEJO O., Alejandro (1991), "Estudiantes y prácticas educativas en el aula. Análisis de un caso", en M. Rueda y M. A. Campos (comps.), *El aula universitaria. Aproximaciones metodológicas*, México, CISE-UNAM.

- CORNEJO O., Alejandro (1992), "Las estrategias de los estudiantes en el salón de clases", en M. Rueda y M. A. Campos (comps.), *Investigación etnográfica en educación*, México, CISE-UNAM.
- CORRALES, Javier (1999), "Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas", Banco Mundial (Reforma y Gestión Educativa, 14).
- COURARD, Hernán (ed.) (1993), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- COVO, Milena (1986), "La universidad: ¿reproducción o democratización?", en Juan Fidel Zorrilla (comp.), *La élite y la masa*, CESU-UNAM (Cuadernos del CESU 1), México.
- COVO, Milena (1989), "Algunas condiciones no académicas de la deserción", en Juan Fidel Zorrilla (comp.), *Nuevas perspectivas críticas sobre la Universidad*, México, CESU-UNAM (Cuadernos del CESU 16).
- CRESPO, José Antonio (2003), "Las singularidades de un régimen", en Gastón Luke y Virgilio Muñoz (comps.), *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- CUENCA, Beatriz (2001), "La evaluación de la Educación Media Superior", en José Bazán Levy y Trinidad García Camacho (coords.), *Aportes, Educación Media Superior*, vol. II, México, CCH-UNAM.
- DE IBARROLA, María (1985), *Las dimensiones sociales de la educación* (antología de textos), México, SEP/Ediciones Caballito.
- DE IBARROLA, María (1994), "La articulación entre la escuela técnica del nivel medio superior y el mundo del trabajo en México ¿espacios vacíos de la gestión educativa?", DIE (Documento de Trabajo, 27).
- DE IBARROLA, María y María Antonia Gallart (coords.) (1995), *Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación media en América Latina*, Colombia, Cooperativa Editorial Magisterio.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1980a), *El aula y la férula*, Zamora, El Colegio de Michoacán.

- DE LA PEÑA, Guillermo (1980b), *Herederos de promesas*, México, CISINAH.
- Diario Oficial*, "Acuerdo 71", Estados Unidos Mexicanos, 28 de mayo de 1982, México.
- Diario Oficial*, "Acuerdo 77", Estados Unidos Mexicanos, 28 de mayo de 1982, México.
- DÍAZ Barriga, Frida y Elisa Lugo (2003), "Desarrollo del currículo", en Ángel Díaz Barriga (coord.), *La investigación curricular en México. La década de los noventa*, México, COMIE/SEP/CESU-UNAM/Ideograma Editores.
- DIDOU Aupetit, Sylvie y Susana Martínez Ruiz (2000), *Evaluación de las políticas de educación media superior y superior en el sector tecnológico federal 1995-2000*, México, SEP-Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas/COSNET.
- DOMÍNGUEZ M., Raúl (1986), *El proyecto universitario del rector Barros Sierra, estudio histórico*, México, CESU-UNAM.
- DOMÍNGUEZ M., Raúl (2000), *Física nuclear en México 1933-1963*, México, CESU-UNAM/Plaza y Valdés.
- DORE, Ronald (1983), *La fiebre de los diplomas. Educación, cualificación y desarrollo*, México, FCE.
- DUCOING, Patricia (1991), *La pedagogía en la universidad de México 1881-1954*, México, CESU-UNAM.
- DRUCKER, Peter F. (1989), *The new realities*, Oxford, Hinemann Professional.
- DURKHEIM, Emilio (1971), *El suicidio. Estudio de sociología*, Buenos Aires, Schapire Editor.
- DURKHEIM, Emilio (1973), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire Editor.
- DURKHEIM, Emilio (1979), *Educación y sociología*, Bogotá, Linotipo.
- DURKHEIM, Emilio (2000), *Educación y sociología*, México, Colofón.
- ENCYCLOPAEDIA Britannica (1946a), "Education", vol. 7, Chicago/Londres/Toronto.
- ENCYCLOPAEDIA Britannica (1946b), "Literacy", vol. 12, Chicago/Londres/Toronto.
- EVANS-Pritchard, E. E. y Fred Eggan (1968), "Prologue", en A. R. Radcliffe-Brown, *Structure and function in*

- primitive societies. On the concept of function in social science*, Londres, Cohen and West.
- FELL, Claude (1989), *José Vasconcelos: los años del águila*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM.
- FERNÁNDEZ, Milagros y Alberto Navarrete (1986), "CONALEP o tan lejos como llegue la educación", en *Cuadernos de crítica*, número dedicado a la problemática de la preparatoria, núm. 2, México, Universidad Autónoma de Puebla.
- FORRESTER, Viviane (1997), *El horror económico*, México, FCE.
- FREIRE, Paulo (1996), *Política y educación*, México, Siglo XXI.
- FUENTES Molinar, Olac (1983), *Educación y política en México*, México, Nueva Imagen.
- GACETA UNAM, 29 de septiembre de 2003, México, UNAM.
- GAGO, Antonio (1998), "Cultura y evaluación en México: del diagnóstico a la acreditación", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXVII (3), núm. 107, julio-septiembre, México, ANUIES.
- GARAY, Adrián de (1998), "¿Privatización de la educación superior o distribución tácita de la demanda?", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXVII (3), núm. 107, julio-septiembre, México, ANUIES.
- GARCÍA Cortés, Fernando (1999), *Aprendizaje y evaluación de contenidos escolares*, México, Santillana.
- GARCÍADIEGO D., Javier (2000), *Rudos contra científicos. La universidad Nacional durante la Revolución mexicana*, México, COLMEX/UNAM.
- GARCÍA Naranjo, Nemesio (1916), *Leyes y reglamentos expedidos por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes de enero a junio de 1914*, México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología.
- GARZA, Graciela (1986), *La titulación en la UNAM*, México, CESU-UNAM (Cuadernos del CESU 3).
- GEERTZ, Clifford (1992), *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- GIDDENS, Anthony (1979), *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*, Londres, Macmillan.

- GIDDENS, Anthony (2000), *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus.
- GIL A., Manuel (1994), *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM.
- GIROUX, Henry A. (1985), "Educación: reproducción y resistencia", en María de Ibarrola, *Las dimensiones sociales de la educación*, México, El Caballito/SEP Cultura.
- GIROUX, Henry A. (1995), "Prólogo", en Peter McLaren, *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*, México, CESU-UNAM/Siglo XXI.
- GLASER, B. G y A. Strauss (1967), *The discovery of grounded theory*, Londres, Weidenfeld and Nicholson.
- GLUCKMAN, Max (1958), *Analysis of a social situation in modern Zululand*, Manchester, Rhodes-Livingstone, Manchester University Press (Paper núm. 28).
- GOFFMAN, Erving (1961), *Encounters. Two studies in the sociology of interaction*, Indianápolis/Nueva York, The Bobbs-Merrill Company.
- GOFFMAN, Erving (1963), *The presentation of self in everyday life*, Nueva York, Doubleday.
- GÓMEZ Navas, Leonardo (1968), *Política educativa de México*, México, Patria.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1986), *La creación del Colegio de Ciencias y Humanidades*, México, UNAM.
- GONZÁLEZ Madrid, Miguel (1999), "¿A qué llamamos políticas públicas?", *Políticas públicas para el siglo XXI*", en *Iztapalapa* 46, año 19, julio-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GRANJA, Josefina (1981), "Análisis sobre las posibilidades de permanencia, egreso y titulación en cuatro instituciones de educación superior del Distrito Federal 1960-1978", Ponencia presentada en el Foro de Investigaciones sobre Educación y Sociedad, Jalapa.
- GREAVES, Patricia (1976), "La escuela de San Bruno", tesis de licenciatura en Antropología Social, México, Universidad Iberoamericana.
- GUERRERO Z., Rubén (1997), "El culto a Juárez en el porfiriato", tesis de maestría en historia, México, Universidad Iberoamericana.

- GUEVARA Niebla, Gilberto (comp.) (1981), *La crisis de la educación superior*, México, Nueva Imagen.
- GUEVARA Niebla, Gilberto (comp.) (1992), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE.
- GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl (1999), *Introducción a la didáctica*, México, Esfinge.
- GUTTMAN, Amy (1987), *La educación democrática*, Barcelona, Paidós.
- HABERMAS, Jürgen (1996), *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.
- HABERMAS, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- HABERMAS, Jürgen (2002a), *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, México, Taurus.
- HABERMAS, Jürgen (2002b), *Teoría de la acción comunicativa, II. Racionalidad de la acción y racionalización social*, México, Taurus.
- HALLAK, Jacques (1998), "Educación y Globalización", en *Carta informativa del IIEPE*, vol. XVI, núm. 2, abril-junio, París, UNESCO página web: <<http://ww.unesco.org/iiep/spa/newsletter/1998/aprs98>> en pdf.
- HANDY, Charles, (1992), *La edad de la insensatez*, México, Limusa.
- HARGREAVES, David (1967), *Social relations in a secondary school*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- HARGREAVES, David (1994), "Development and desire: a postmodern perspective", en T. Guskey y M. Huberman, *New paradigms and practices in professional development*, Nueva York, Teachers College Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1986), *Interés privado y acción pública*, México, FCE.
- IANNI, Octavio (1999), *La era del globalismo*, México, Siglo XXI.
- INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*, Aguascalientes.
- INEGI (2004), *Censos Generales de Población y Vivienda*, vols. XI y XII, Aguascalientes.
- INSTITUTE for Management Development (2000), *The world competitiveness year book 2000*, Lausanne.

- INSTITUTE for Management Development (2001), *The world competitiveness year book 2001*, Lausanne.
- INTERNATIONAL Council for Educational Development (1994), *A productive future, for the Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, Puebla, BUAP.
- IZQUIERDO, José Joaquín (1986), "Desde un alto en el camino; visión y examen retrospectivo", en *Cuadernos de crítica*, núm. 2, número dedicado a la problemática de la preparatoria, México, Universidad Autónoma de Puebla.
- JALLADE, Jean Pierre (1988), *Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina*, México, FCE.
- JIMÉNEZ C., Emma M., (1996), "Diagnóstico y análisis de la enseñanza de la física en el Colegio de Bachilleres (1992-1995)", tesis de maestría en enseñanza superior, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón-UNAM.
- KENT Serna, Rollin (1990), *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen.
- KENT Serna, Rollin (1997), "Los temas críticos de la educación superior en América Latina", en *Estudios Comparativos*, vol. 2, México, FCE/FLACSO/UAA.
- KENT Serna, Rollin (1998), "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación", en Alejandro Mungaray y Valenti Giovanna (coords.), *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, México, ANUIES.
- KENT Serna, Rollin y Wietse de Vries (1994), "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", en *Universidad Futura*, vol. 6, núm. 15.
- KENT Serna, Rollin, Germán Álvarez, Mario González, Rosalba Ramírez y Wietse de Vries (2003), *Cambio organizacional y disciplinario en las ciencias sociales en México*, México, DIE/Plaza y Valdés.
- KOBAYASHI José M., Josefina Vázquez, Dorothy Tanck, Anne Staples y Elías Trabulse (1976), *Historia de la educación en México*, México, SEP.

- LACEY, C. (1970), *Hightown grammar*, Manchester, Manchester University Press.
- LARROYO, Francisco (1986), *Historia comparada de la educación en México*, México, Porrúa.
- LASSWELL, Harold (2000), "La orientación de las políticas", en Luis F. Aguilar (coord.), *Estudio de las políticas públicas*, 3ª ed., México, Porrúa.
- LATAPI, Pablo (1980), *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen.
- LECOMPTE D., Margaret (1992), "La investigación etnográfica", en Mario Rueda Beltrán *et al.*, *Investigación etnográfica en educación*, México, UNAM.
- LECOMPTE D., Margaret y J. P. Goetz (1982), "Problems of reliability and validity in ethnographic research", en *Review of Educational Research*, núm. 52.
- LEVINSON, Bradley A. (1993), *Todos somos iguales: cultural production and social difference at a mexican secondary school*, UMI/Ann Arbor.
- LEVY, Daniel (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, CESU-UNAM/FLACSO/Miguel Ángel Porrúa.
- LEVY Strauss, Claude (1953), "Social structure", en Alfred L. Kroeber (ed.), *Anthropology today*, Chicago, University of Chicago Press.
- LEY General de Educación (2005), México, Delma.
- LLINÁS Álvarez, Édgar (1978), *Revolución, educación y mexicanidad*, México, UNAM.
- LOCKE, John, (2002), *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Losada.
- LÓPEZ y Mota, Ángel D. (coord.) (2003), *Saberes científicos, humanísticos y tecnológicos: procesos de enseñanza aprendizaje*, México, COMIE/SEP/CESU-UNAM.
- LUBBERS J. y A. Koorevaar (2000), "La globalización primaria y secundaria y el paradigma del desarrollo sustentable. Fuerzas opuestas en el siglo XXI", en *La sociedad creativa del siglo XXI*, México, OCDE/CIECAS-IPN.
- LUKES, Steven (1984), *Emile Durkheim. Su vida y obra*, Madrid, CIS/Siglo XXI.

- LUKES, Steven (1985), *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
- MALKIN J. y A. Wildavski (1991), "Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3.
- MALO, Salvador (1998), "La experiencia mexicana de evaluación de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velázquez, *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- MARTÍNEZ Rizo, Felipe (2000), *Nueve retos para la educación superior: funciones actores y estructuras*, México, ANUIES (Biblioteca de la Educación Superior).
- McLAREN, Peter (1995), *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*, México, CESU-UNAM/Siglo XXI.
- MEDINA Peña, Luis (1995), *Hacia un nuevo Estado*, México, FCE.
- MELGAR Adalid, Mario (1994), *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, FCE.
- MENDIETA y Núñez, Lucio (1967), *La reforma universitaria integral*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- MENESES Morales, Ernesto (1991), *Tendencias educativas oficiales en México: 1964-1976*, México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- MENESES Morales, Ernesto (1997), *Tendencias educativas oficiales en México: 1976-1978*, México, Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.
- MERTON, Robert (1972), *Teoría y estructura sociales*, México, FCE.
- MEYER, Lorenzo (1981), "El Estado mexicano contemporáneo", en *Lecturas de política mexicana*, México, COLMEX.
- MEYER, Lorenzo (2000), *Historia general de México*, México, COLMEX.
- MILLS, C. Wright (1964), *La imaginación sociológica*, México, FCE.
- MINTZBERG, Henry (1991), "The professional bureaucracy", en Marvin Peterson (ed.), *Organization and governance in higher education*, Massachusetts, Ginn Press.

- MIR, Adolfo (1970), "Ecological inequality in educational attainment", tesis de doctorado, Austin, Universidad de Texas.
- MITCHEL, Clyde (1968), "The kalela dance. Aspects of social relationships among urban Africans in Northern Rhodesia", en *The Rhodes-Livingstone*, Papers 27 Manchester, Manchester University Press.
- MONROY Huitrón, Guadalupe (1985), *Política educativa de la Revolución*, México, SEP Cultura/Cien de México.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondand, barón de (2003), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa.
- MORALES Gómez, Daniel (comp.) (1979), *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*, México, Gernika.
- MUÑOZ Cruz, Héctor (2003), "¿Qué política educativa refleja la enseñanza en las escuelas indígenas?", en *Inclusión y diversidad. Discusiones recientes sobre la educación indígena en México*, Oaxaca-México, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca,.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos (1981), "El papel de la educación en el desarrollo económico y social: una perspectiva", en *Revista de la Educación Superior*, vol. X, núm. 1 (37), México, ANUIES.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos (1982), "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XII, cuarto trimestre, núm. 4, México, Centro de Estudios Educativos.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos, Sylvia Schmelkes y José T. Guzmán (1979), "Diagnóstico y marco conceptual para la planeación integral de la educación en México", en Daniel Morales Gómez (comp.), *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*, México, Gernika.
- NADEL, Sigfried F. (1969), *The theory of social structure*, Londres, Cohen&West.
- NOTICIA Estadística sobre la Educación Pública en México (1928), Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- OCDE-SEP (1996), "Documento de transcripción de la reunión de trabajo", 26 de marzo de 1996, México.

- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación*, México: educación superior, París.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), "Accountability horizontal", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 19, septiembre-diciembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- OECD (página web: <<http://oecd.org>> Reviews of National Science and Technology Policy).
- OECD (1994), *Reviews of National Science and Technology Policy*, México/París.
- OECD (1995), *Education at Glance*, París.
- OECD (1996), *Changing the subject, innovations in science, mathematics and technology education*, París.
- OECD (1997), *Reviews of national policies for education. Mexico. Higher education*, París.
- OECD (2000), *Measuring student knowledge and skills: the PISA 2000. Assessment of reading, mathematical and scientific literacy*, París.
- OECD (2001a), *Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000*, París.
- OECD (2001b), *What works in innovation*, París.
- OECD (2002), *Education at Glance*, París.
- OECD (2003), *Education at Glance*, París.
- OECD (2004), *Completing the foundations for lifelong learning: an OECD survey of upper secondary education*, París.
- ORNELAS, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE/NF/FCE.
- ORNELAS, Carlos (2000), "La reforma de la educación básica: de 1989 a 2010", en *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*, t. I, México, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales/IPN/UAM/Limusa (Reflexión y Análisis).
- PADUA, Jorge (1999), "La crisis de la educación superior y la reforma de las universidades", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, t. I, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa (Problemas Educativos de México).

- PALENCIA, Francisco Javier (1982), *La universidad latinoamericana como conciencia*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM.
- PANTOJA M., David (1983), *Notas y reflexiones acerca del bachillerato*, México, CCH-UNAM.
- PARSONS, Talcott (1964), *Essays in sociological theory*, Londres, Free Press of Glencoe, Collier/Macmillan Limited.
- PARSONS, Talcott (1968a), *The structure of social action. A study in social theory with special reference to a group of recent european writers*, Nueva York, The Free Press.
- PARSONS, Talcott (1968b), *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadarrama.
- PÉREZ Castro, Judith (2004), "Campo disciplinario y práctica académica: el impacto de la formación profesional en la trayectoria de los académicos universitarios", tesis de doctorado en Sociología, México, COLMEX-Centro de Estudios Sociológicos.
- PÉREZ Díaz, Víctor (2005), *Sueño y razón de América Latina*, Madrid, Taurus.
- PETERS, Guy (1982), *American public policy: promise and performance*, Nueva York/Londres, Seven Bridges Press.
- PODER Ejecutivo Federal (1941), *La educación pública en México. Desde el 1 de diciembre de 1934 hasta el 30 de noviembre de 1940*, t. II, México.
- POSNER, G. (1998), *Análisis del currículo*, Bogotá, Mc Graw Hill.
- PRAWDA, Juan y Gustavo Flores (2001), *México educativo revisitado*, México, Océano.
- PRESIDENCIA de la República (2000), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, hacia un despegue acelerado*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- PRESIDENCIA de la República (2004), *IV Informe General de Gobierno del Presidente de la República*, México.
- QUINTANILLA, Susana (1994), "La querrela intelectual por la universidad mexicana 1930-1934", en *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 15, otoño 1994, México, UAM.
- RAMÍREZ, Zoilo (2001), "Gestión académico-administrativa", en José de J. Bazán Levy y Trinidad García Camacho

- (coords.), *Educación Media Superior: aportes*, México, CCH-UNAM.
- RAMOS, Samuel y Efrén del Pozo (1986), "Estudio sobre la organización de la enseñanza media superior en México", en *Cuadernos de Crítica*, núm. 2, número dedicado a la problemática de la preparatoria, México, Universidad Autónoma de Puebla.
- REFORMA (2005), "Ignoran maestros reforma", lunes 15 de agosto de 2005, primera plana, Sección A, México.
- REINHARD, Wolfgang (1996), "Introducción: las élites del poder, los funcionarios del Estado, las clases gobernantes y el crecimiento del poder del Estado", en Wolfgang Reinhard (coord.), *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, FCE.
- RESÉNDIZ Núñez, Daniel (2000), *Futuros de la educación superior en México*, México, Siglo XXI.
- ROBLEDO y Meza, José Antonio (2000), *Barreda Gabino y el mito-logema liberal*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, BUAP (Cuadernos del Archivo Histórico Universitario).
- ROBLES Uribe, José Eduardo (2001), "Un modelo de docencia para el bachillerato", en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coords.), *Educación Media Superior: aportes*, vol. I, México, UNAM.
- ROCKWELL, Elsie (1985), *Ser maestro, estudios sobre el trabajo docente*, México, SEP/El Caballito.
- RODRÍGUEZ J., José Raúl *et al.* (2003), "Variaciones de una misma orientación general. Las políticas públicas hacia la educación superior en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXII, núm. 128, octubre-diciembre, México.
- RODRÍGUEZ Gómez, Roberto (1999a), "Planeación y política de la educación superior en México", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, t. II, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa (Problemas Educativos de México).
- RODRÍGUEZ Gómez, Roberto (1999b), "La modernización de la educación superior en perspectiva", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, t. I,

- México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa (Problemas Educativos de México).
- RODRÍGUEZ Gómez, Roberto y Hugo Casanova Cardiel (coords.) (1994), *Universidad contemporánea, racionalidad política y vinculación social*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- ROMO Patiño, Mariana (1991), *El bachillerato mexicano 1867-1987 (catálogo razonado)*, México, CISE-UNAM (Sobre la Univesidad, 19).
- RUEDA B., Mario y Miguel Á. Campos (coords.) (1991), *Investigación etnográfica en educación*, México, UNAM.
- RUGARCÍA, Armando (1998), "Lo que siempre ha querido saber sobre la docencia y no se ha atrevido a preguntar", *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, vol. XXVII (3), núm. 107, julio-septiembre.
- RUNCIMAN, W. G. (1970), *Sociology in its place*, Cambridge, Cambridge University Press
- SABINE, George H. (1968), *Historia de la teoría política*, México, FCE.
- SAVATER, Fernando (2000), *Los caminos para la libertad: ética y educación*, México, Ariel.
- SAVATER, Fernando (2003), "Elegir la educación cívica", en *El valor de elegir*, Barcelona, Ariel.
- SCANLON, Patricia (1981), *Un enclave cultural. Etnicidad y poder en el contexto de una escuela norteamericana en la ciudad de México*, México, CIESAS/Ediciones de la Casa Chata.
- SCHWARTZMAN, Simón (1993), "Políticas de educación superior en América Latina: el contexto", en Hernán Courard (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- SELLTIZ C. et al. (1965), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, s/l, RIALP.
- SEP (1927), *Noticia estadística sobre la educación pública de México correspondiente al año de 1925*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- SEP (1928), *Noticia estadística sobre la educación pública de México correspondiente al año de 1926*, México, Talleres Gráficos de la Nación.

- SEP (1946), *La obra educativa en el sexenio 1940-1946*, México.
- SEP (1963), "cuadro 1", *Educación en el trabajo y para el trabajo*, vol. III, México, Biblioteca del Consejo Técnico de la Educación.
- SEP (1964), *Obra educativa en el sexenio 1958-1964*, México.
- SEP (1982a), *Memoria. 1976-1982. I. Política educativa*, México.
- SEP (1982b), *El Congreso Nacional del Bachillerato*, México.
- SEP (1991), *La educación media superior en México. Modernización educativa 1989-1994*, México.
- SEP (1995), *Informe de labores*, México.
- SEP (1996a), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México.
- SEP (1996b), *Informe de labores*, México.
- SEP (1997), *Informe de labores*, México.
- SEP (1998a), *Informe de labores*, México.
- SEP (1998b), *Ciencia para todos, Proyecto 7061*, México.
- SEP (1999a), *Informe de labores*, México.
- SEP (1999b), *Perfil de la educación en México*, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, México.
- SEP (1999c), *Estadística básica de educativo superior, Inicio de cursos, 1997-1998*, México.
- SEP (2000a), *Indicadores Educativos 2000*, DGPPP, Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, 2000-2001, México.
- SEP (2000b), *Perfil de la educación en México*, México.
- SEP (2000c), *Informe de labores*, México.
- SEP (2001a), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- SEP (2001b), *Informe de labores*, México.
- SEP (2002), *Reglamento interior de la SEP*, México.
- SEP (2003a), *Informe de labores*, México.
- SEP (2003b), *Indicadores educativos 2003*, DGPPP, Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, México.
- SEP (2004a), *Informe de labores*, México.
- SEP (2004b), *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras. Ciclo 2003-2004*, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.

- SEP (2004c), *Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, México.
- SEP (2005a), *Reglamento interior de la SEP*, México.
- SEP (2005b), página web <www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep>, Estadísticas.
- SEP (2005c), *Manual de organización de la SEP*, México.
- SEGARRA Alberu, María del Pilar (2000), "La formación y profesionalización del profesorado de física en el bachillerato", tesis de doctorado en Educación, México, Universidad La Salle.
- SEN, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Saúl Bolaños (2002), *Historia de la educación pública en México*, México, FCE/SEP.
- SOTELO Valencia, Adrián (1999), *Globalización y precariedad del trabajo en México*, México, El Caballito.
- STEVENS, Barrie, Miller, Riel y Wolfgang Michalski (2000), "Diversidad social y la sociedad creativa del siglo XXI", en *La sociedad creativa del siglo XXI*, México, OCDE/CIECAS-IPN.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus.
- STUART Mill, John (1984), *Sobre la libertad*, Madrid, Sarpe.
- TEDESCO, Juan Carlos (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, México, FCE.
- THEODORE, Abel (1981), "Futuro de la teoría sociológica", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXIII, núm. 2, París, UNESCO.
- THUROW, Lester (1999), *Construir riqueza*, Argentina, Vergara.
- TIERNEY, William (1999), "Liderazgo y posmodernismo", en Hugo Casonova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, t. II, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- TIRADO Segura, Felipe (2004), "Presentación", en *La evaluación de la educación en México: indicadores del Exani I*, México, CENEVAL.

- TOMASSINI, Luciano (1993), *Gobernabilidad y desarrollo*, BID, monografía núm. 9.
- TORRES, Carlos Alberto (2001), *Democracia, educación y multiculturalismo*, México, Siglo XXI.
- UNESCO (1990), *World education report 1990*, París.
- UNESCO (1997), *La educación superior en el siglo XXI*, t. I, Caracas, CRESALC/UNESCO (Respuestas).
- UNESCO (2000), *Informe sobre la educación en el mundo. El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida*, Madrid, UNESCO/Santillana.
- UNIVERSIDAD Nacional (1929), *Informe de labores*, México.
- UNAM (1931), *Anuario 1931-1932*, Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- UNAM (1971), *Gaceta*, tercera época, vol. II, número extraordinario, 1º de febrero, México.
- UNAM (1972), *Gaceta*, "La metodología en el Colegio de Ciencias y Humanidades", tercera época, vol. II, núm. 32, 15 noviembre, México.
- UNAM (1978), *Anuario Estadístico de la UNAM*, México.
- UNAM (1981), *Anuario Estadístico de la UNAM*, México.
- UNAM (1983), *Anuario Estadístico de la UNAM*, México.
- UNAM (2003), *Memoria. Seminario Intermedio de Diagnóstico del Consejo Académico del Bachillerato*, México.
- UNIVERSIDAD Autónoma de Puebla (1986), "El bachillerato: tiempo de retos y transformación", en *Cuadernos de Crítica 2*, Puebla, BUAP.
- URQUIDI, Víctor L. (2001), "Educación y globalización: algunas reflexiones", en *Investigación y políticas educativas: ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Santillana.
- UVALLE, Ricardo (1997), *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- VELÁZQUEZ Albo, María de Lourdes (1994), "La propuesta estudiantil de reforma en 1910 (Primer Congreso de Estudiantes)", en Lourdes Alvarado (coord.), *Tradicción y reforma en la Universidad de México*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

- VELÁZQUEZ Albo, María de Lourdes (2000), *Los congresos nacionales universitarios y los gobiernos de la Revolución, 1910-1933*, México, CESU-UNAM/Plaza y Valdés.
- VILLALEVER, Lorenza (2000), "La educación media en México", en *México 2010, Pensar y decidir la próxima década*, t. I, México, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales-IPN/UAM/Limusa.
- WALDMANN, Peter (2003), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- WEBER, Max (1972), *El político y el científico*, Madrid, Alianza (El Libro de Bolsillo).
- WESTBURY, Ian (2002), "Introducción", en Ian Westbury (comp.), *Hacia dónde va el currículum: la contribución de la teoría deliberadora*, Barcelona, Pomares.
- WILLIS, Peter (1977), *Learning to labour: how working class kids get working class jobs*, Londres, Gower.
- WINKLER, Donald (1994), *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Washington, Banco Mundial.
- WITTRICK, Merlin C. (comp.) (1990), *La investigación de la enseñanza, III. Profesores y alumnos*, Barcelona, Paidós.
- WOLFF, Laurence y Claudio de Moura Castro (2000), *Secondary education in Latin America and the Caribbean: the challenge of growth and reform*, Washington, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
- WOODS, Peter (1987), *La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa*, Barcelona, Paidós.
- WOODS, Peter (1992), "Symbolic interactionism", en Margaret D. LeCompte, Wendy L. Millroy y Judith Preissle, *The handbook of qualitative research in education*, San Diego, Academic Press.
- WORSLEY, Peter (ed.) (1970), *Modern sociology*, Gran Bretaña, Penguin Books.
- ZEA, Leopoldo (1984), *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, FCE.
- ZEN, P. (1992), "Scientific literacy, what it is, why is important, and what scientists do to improve the situation?", en *The Australian Science Teacher Journal*, vol. 3, núm. 38.

- ZERMEÑO, Sergio (2001), *La sociedad derrotada, el desorden mexicano del fin de siglo*, México, UNAM/Siglo XXI.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (1986), *Una hipótesis sobre la calidad de la enseñanza*, México, CCH-UNAM (Cuadernos del Colegio, 30).
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (1988), "Anomie and education", en Gary Anderson y Martha Montero-Sieburth, *Educational qualitative research in Latin America. The struggle for a new paradigm*, Nueva York/Londres, Garland Publishing.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (1989a), "Innovación y racionalidad educativa. El caso del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM", tesis de maestría en sociología, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (1989b), "La educación en el aula", en Lorenzo Luna *et al.*, *Los estudiantes. Trabajos de historia y sociología*, México, UNAM.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (2001), "La Educación Media Superior ante los retos inmediatos", en *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (2002), "Las políticas educativas en México: apuntes para una perspectiva de largo plazo", en Guadalupe Teresinha Bertussi (coord.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, t. II, México, UPN/La Jornada.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel (2003), "La reforma del IPN y la anomia en los planteles de educación posbásica: claves para su comprensión", en Guadalupe Teresinha Bertussi (coord.), *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, t. II, México, UPN/La Jornada.
- ZORRILLA Alcalá, Juan Fidel y Eugenio Cetina (1998), "Aseguramiento de la calidad en la educación superior en México", en Salvador Malo y Arturo Velázquez, *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, México, CESU/Miguel Ángel Porrúa.
- ZORRILLA Fierro, Margarita y Lorenza Villalever (coords.) (2003), *Políticas educativas*, México, COMIE/SEP/CESU-UNAM.

## SIGLARIO

- ANUIES: Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- BUAP: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- CBTA: Centro de Bachillerato Tecnológico
- CBTF: Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal
- CBTIS: Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
- CCH: Colegio de Ciencias y Humanidades
- CECATI: Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial
- CECYT: Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del Instituto Politécnico Nacional
- CECYTE: Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos Estatal
- CEDART: Centro de Educación Artística
- CENEVAL: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas
- CETAC: Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales
- CETI: Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- CETMAR: Centro de Estudios Tecnológicos del Mar
- CESU: Centro de Estudios sobre la Universidad
- CIECAS: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN
- CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

- CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas  
CINVESTAV: Centro de Investigación y Estudios Avanzados  
CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas  
CISE: Centro de Investigaciones sobre la Educación de la UNAM  
CISINAH: Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia  
COLMEX: El Colegio de México  
COMIE: Consejo Mexicano de Investigación Educativa  
COMIPEMS: Comisión Metropolitana de Ingreso para la Educación Media Superior  
CONALEP: Colegio Nacional de Educación Profesional  
COSNET: Consejo del Sistema de Educación Tecnológica  
CRESALC: Centro Regional de Educación Superior de América Latina y El Caribe  
CRIM: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
DGB: Dirección General de Bachillerato de la SEP  
DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria de la SEP  
DGETI: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial de la SEP  
DGE CYTM: Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar de la SEP  
DGPPP: Dirección General de Programación, Promoción y Presupuesto  
DIE: Departamento de Investigación Educativa del CINVESTAV  
EMS: Educación Media Superior  
EMSAD: Educación Media Superior a Distancia  
ENP: Escuela Nacional Preparatoria  
EPT: Educación Profesional Técnica  
Es: Educación Superior  
FCE: Fondo de Cultura Económica  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
ILCE: Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa  
INBA: Instituto Nacional de Bellas Artes  
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

SIGLARIO

- IPN: Instituto Politécnico Nacional  
 ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores  
 Monterrey  
 NF: Nacional Financiera  
 OECD: Organization for Economic Cooperation and  
 Development  
 OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Eco-  
 nómicos  
 PDE: Programa de Desarrollo Educativo de la SEP para 2001-  
 2006  
 PIB: Producto Interno Bruto  
 PIFI: Programa Integral de Fortalecimiento Institucional  
 PISA: Programme of International Student Assessment  
 PND: Programa Nacional de Desarrollo  
 PNE: Programa Nacional de Educación  
 PRM: Partido de la Revolución Mexicana  
 PROMEP: Programa de Mejoramiento del Personal Acadé-  
 mico  
 RVOE: Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios  
 SAT: Scholastic Aptitude Test  
 SEIT: Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnoló-  
 gicas  
 SEP: Secretaría de Educación Pública  
 SNI: Sistema Nacional de Investigadores  
 SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación  
 UAA: Universidad Autónoma de Aguascalientes  
 UAM: Universidad Autónoma Metropolitana  
 UANL: Universidad Autónoma de Nuevo León  
 UDAPSO: Unidad de Análisis de Políticas Sociales  
 UDG: Universidad de Guadalajara  
 UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México  
 UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultu-  
 ral Organization  
 UPN: Universidad Pedagógica Nacional  
 ZMCM: Zona Metropolitana de la Ciudad de México