



Políticas de equidad en el nivel medio superior en México: una panorámica de cara al siglo XXI

Jesús Aguilar Nery

educación

iisue

En los noventa, la consolidación del concepto de equidad educativa vino de la mano del incremento de desigualdades sociales y educativas. Si bien esto se tradujo en políticas de dar más a quienes menos tienen, no se modificaron los resultados de los aprendizajes del alumnado debido a que el foco se concentraba en el qué, pero no en el quién. El presente libro emplea las herramientas del análisis conceptual de los discursos, la epistemología social y los planteamientos sobre la justicia educativa desarrollados en Iberoamérica, examina cuestiones de representación y acceso al sistema y a las prácticas escolares, e interroga acerca de quién se beneficia y quién se perjudica, según el funcionamiento del sistema escolar, mediante la aplicación de exámenes estandarizados, los mecanismos de financiamiento, la distribución de recursos escolares, según el tipo de bachillerato, los sexos, y la ubicación de los planteles, entre otros. En esta tensión de los discursos, ¿en qué medida se ha orientado el sistema del bachillerato a la equidad o a la igualdad en rubros como la cobertura, la calidad o el financiamiento? Este libro intenta responder a dicha cuestión.

Políticas de equidad

en el nivel medio superior en México:
una panorámica de cara al siglo XXI

educación

iiisue

Descarga más libros de forma gratuita en la página del [Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación](http://www.iisue.unam.mx/libros) de la Universidad Nacional Autónoma de México

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

Recuerda al momento de citar utilizar la URL del libro.

Políticas de equidad en el nivel medio superior en México: una panorámica de cara al siglo XXI

Jesús Aguilar Nery



iiisue

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Aguilar Nery, Jesús, autor.

Título: Políticas de equidad en el nivel medio superior en México : una panorámica de cara al siglo XXI / Jesús Aguilar Nery.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2018. | Serie: IISUE educación.

Identificadores: LIBRUNAM 2018277 | ISBN 978-607-30-2398-6

Temas: Igualdad en la educación -- México -- Historia -- Siglo XXI. | Educación media superior -- México.

Clasificación: LCC LC212.83.M49.A48 2018 | DDC 370.810972—dc23

Este libro fue sometido 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
Bertha Ruiz de la Concha

Edición
Edwin Rojas Gamboa

Diseño de cubierta
Diana López Font

Edición digital
Jonathan Girón Palau

Primera edición: 2019

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

ISBN (PDF): 978-607-30-2398-6



Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Hecho en México

Para Brenda, Gerardo, Yareni, Rosario,
Abigail, Jazmín, Vanya, Perla,
Jaqueline, Uriel y demás sobrinos,
quienes inspiran futuros
y luchas por escuelas más justas

Si se supiera al empezar un libro lo que se iba a decir al final, ¿cree usted que se tendría el valor para escribirlo? Lo que es verdad de la escritura y de la relación amorosa también es verdad de la vida. El juego merece la pena en la medida en que no se sabe cómo va a terminar.

Michel Foucault, 1990: 142

Nunca la justicia ha sido un don, sino una conquista.

Pablo Latapí, 1995: 3

- 13 AGRADECIMIENTOS
- 15 INTRODUCCIÓN
- 15 Derroteros de arranque
- 16 Enfoque y metodología
- 22 Alcances y limitaciones
- 25 Sobre la organización del libro
- 29 CONDICIONES DE POSIBILIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO PARA
LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS JÓVENES MEXICANOS
- 32 El nms y sus históricas desavenencias
- 36 Escuelas, culturas e identidades juveniles:
paisajes culturales recientes
- 40 Transformaciones recientes de las instituciones del nms
- 45 EL ITINERARIO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD Y LOS DISCURSOS
EDUCATIVOS EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR
- 46 Surgimiento y sedimentación del discurso educativo de la
equidad a escala internacional: la primera ola
- 50 La segunda ola: de las políticas de equidad a las
políticas socioeducativas
- 54 El debate conceptual de la equidad en México:
la primera generación o de la redistribución por decreto
- 58 La segunda generación de políticas de equidad educativa
en México

62	El concepto de equidad en el nms
68	Hacia una justicia escolar en México en el nms
71	LAS POLÍTICAS FEDERALES SOBRE LA EQUIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR
72	La Ley General de Educación de 1993 y la equidad en el nms
75	Las políticas federales pro equidad en el nms
75	El sexenio priista de Zedillo (1994-2000)
80	El sexenio panista de Fox (2000-2006)
99	El sexenio panista de Calderón (2007-2012)
106	El programa priista de Peña (2013-2018)
119	PAUTAS DE DESIGUALDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR: LA PRIMERA GENERACIÓN
121	Desigualdades relativas al trayecto
128	Datos sobre las desigualdades socioeconómicas
131	Sobre las desigualdades geográficas y entre entidades federativas
140	Las desigualdades de género
145	Desigualdades financieras
161	Recapitulación
163	Nuevas pautas de las desigualdades en el nivel medio superior
164	Desigualdades étnicas
169	Por tipo de sostenimiento
174	Por tipo de bachillerato
177	Por género en cruce con otras variables
184	TIC y desigualdades en el nms
195	Recapitulación
199	CONSIDERACIONES FINALES
221	SIGLARIO
227	REFERENCIAS

El contenido de este libro es producto de la colaboración y el apoyo de diversas personas. El cobijo del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), desde octubre de 2013, ha sido la base para el desarrollo de la investigación que ha dado pie a este texto. Sin duda, su realización debe todo a los intercambios directos e indirectos con algunos de sus habitantes y sus interlocutores contingentes.

Un merecido reconocimiento a los insustituibles apoyos de: Elba y Laura (del quinto piso), Liliana (del segundo piso), Gabriel y Lydia (de presupuestos), Sergio y el equipo de biblioteca, así como demás personas del personal del IISUE, quienes con su buen desempeño hacen fluir el trabajo con los menores contratiempos. Reconozco también el apoyo preciso en distintos momentos de: Juan Fidel Zorrilla, Bertha Ruiz, Alejandro Márquez, Javier Mendoza, Ricardo Sandoval y Edwin Rojas.

Mi gratitud también a los miembros del seminario de investigación que realizamos mes con mes desde 2014: Justicia Social, Inclusión y Equidad en la Educación en México, donde se presentó algún avance y diálogos enriquecedores de los miembros, cuyas diversas procedencias nutren y ayudan a configurar una comunidad de aprendizaje. Especialmente a Judith Pérez Castro, a Sebastián Plá Pérez y, más recientemente, a Gabriela de la Cruz Flores, con quienes comparto la coordinación de dicho espacio académico. No sólo he

tenido la grata fortuna de contar con sus conocimientos, sino con su amistad.

Mi gratitud a los estudiantes del Colegio de Pedagogía y de la Facultad de Psicología de la UNAM, quienes “aguataron” mis exposiciones y mis “comerciales” sobre el nivel medio superior en sendos cursos; han construido conmigo espacios de diálogo fresco y estimulante. También agradezco a los estudiantes de servicio social que me asistieron en distintas etapas del trabajo: Noemí Balderrama, David Acevedo y Rubén de la Torre.

A mis progenitores: doña Inés y don Jesús, así como al resto de la familia Aguilar Nery, con todo y anexos, quienes contribuyen a darme aliento para continuar cada día, así como por hacerme sentir su apoyo y afecto. Al resto de mi familia extensa, que sin darse cuenta también es un aliciente.

A la generosidad y al alojamiento de la familia Tello Moctezuma, quienes soportaron una etapa de la redacción de este texto en la ciudad de Tijuana, especialmente a mis sobrinas *de facto* Tamara y Marlene.

A las nuevas y viejas amistades, por las charlas, las sonrisas, la complicidad, las letras, las utopías.

Durante 2016, gracias al Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT-IN401616, obtuve recursos que favorecieron la conclusión de este libro.

DERROTEROS DE ARRANQUE

Uno de los intereses que motivó la realización de este estudio fue describir y analizar las dimensiones principales de las desigualdades escolares en el nivel medio superior con datos actualizados para el ámbito nacional. Por los datos de las últimas dos décadas, derivados de fuentes oficiales, se sabe que entre los peores resultados de la eficiencia y la eficacia del sistema escolar están los del nivel medio superior —NMS— (Martínez Rizo, 2007; SEP, 2007; INEE, 2010; OCE, 2011).

Sin embargo, el cúmulo de datos que se preveía compilar siguiendo tal vía, sin un marco comprensivo que les diera un sentido más profundo, sugería una imagen descontextualizada y puramente negativa del sistema escolar. De este modo, al desarrollar un planteamiento alternativo se fue perfilando el interés sobre la equidad y la justicia, más precisamente, en torno a las políticas de equidad. Entonces, se construyó un proyecto de investigación vinculado con entender las relaciones entre equidad y las políticas públicas en el NMS en México en las últimas dos décadas.

¿En qué medida ha cambiado el subsistema del NMS hacia la equidad o hacia la desigualdad en rubros como la cobertura, la calidad y el financiamiento? Este libro es en gran medida un intento de responder a dicha cuestión. La idea es poner en perspectiva una descripción del NMS relacionada con la inclusión/exclusión; es decir,

una configuración a partir de las políticas de equidad en las últimas décadas, que si bien cambia continuamente, nos permite valorar y proponer cierta ruta, nunca neutral, por donde pueda discurrir una escolaridad que abrevie en lo mejor de las tradiciones humanista y crítica, y que luche por el florecimiento individual, pero sobre todo colectivo.

Otras preguntas adyacentes sobre las que gira el estudio son: ¿cuál ha sido el debate teórico en torno a la equidad y las políticas en el NMS? ¿Cuáles han sido las políticas de equidad en ese nivel en México durante las dos décadas más recientes? ¿Cómo ha sido el itinerario del subsistema de educación media superior hacia la equidad? ¿Qué lecciones se pueden aprender de lo realizado hasta la fecha?

Algunas de las respuestas tentativas a estas ambiciosas preguntas se presentan en los capítulos en los que está dividido el estudio. El trabajo pretende cubrir un vacío en la investigación educativa nacional que suele ofrecer cierta cantidad de datos de manera dispersa o de corto plazo. Pero también procura un acercamiento original al debate sobre la equidad y la justicia en el ámbito de la investigación educativa. El estudio se considera como el cierre de una primera etapa dentro de un proyecto más amplio. La siguiente etapa buscará bajar de escala, ya que generalmente los promedios esconden otras aristas de desigualdad y deja de lado las acciones que los agentes sociales emprenden para enfrentarlas, reproducirlas o combatirlas.

ENFOQUE Y METODOLOGÍA

Indagar la configuración de la equidad en el NMS, entre mediados de los años noventa del siglo XX hasta 2015 (que es el horizonte temporal que abarca este estudio), tiene ciertas implicaciones. En primer lugar, se pretende cubrir un vacío en la investigación educativa respecto de una visión panorámica, pues hay estudios más o menos parciales (Aguilar, 2014; Villa, 2014, 2007; Blanco *et al.*, 2014; Tecnología Educativa Galileo, 2013, entre otros). Dicha temporalidad está fundada en que coinciden cambios organizativos y estructurales de gran calado en el sistema escolar, tales como el impulso descen-

tralizador generado por la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, la renovación de la Ley General de Educación (1993), la introducción en 1994 del Exámen Nacional de Ingreso a la educación media superior (Exani 1) del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y la puesta en marcha del currículo por competencias en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), también en 1994, y la evaluación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al nivel superior y medio superior mexicano que tuvo ciertas repercusiones en las políticas nacionales sobre el nivel de nuestro interés (Zorrilla, 2008; Villa, 2010, 2003). Luego hubo cierto *impasse* hasta 2005, cuando se creó la subsecretaría del NMS en el organigrama federal; en 2008 arranca la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) y más recientemente se decreta su obligatoriedad (2012); se establece la Ley del Servicio Profesional Docente, que regula el ingreso, la promoción y la permanencia en la carrera docente de los niveles obligatorios, así como la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2013, que es el encargado de evaluar el sistema escolar desde preescolar hasta el NMS.

En segundo lugar, se busca enfocar el conjunto de políticas en el NMS a lo largo de poco más de dos décadas en México, lo cual nos brinda una imagen amplia acerca de la equidad y las acciones desplegadas, sobre todo desde el punto de vista gubernamental. Tal posicionamiento gana una visión panorámica, pero pierde en profundidad, e incluso se ocultan otras dimensiones relevantes en otras escalas y sus articulaciones, por lo que este estudio se pretende erigir en una plataforma para continuar la comprensión y la discusión de otras escalas, tales como las estatales e incluso municipales hasta llegar a las escuelas y las aulas.

Si se considera que la equidad en el campo educativo ha sido un intento por responder a las desigualdades de éste, ante todo desde un enfoque distributivo, entonces podemos suponer que han existido diversas formas de entender y de construir políticas con (o sin) guía del criterio de equidad en los distintos espacios estatales. De lo anterior se desprende que la equidad se ha visto envuelta en

diversos debates teóricos y prácticos que vale la pena conocer, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental, para dar cuenta de su relación con el NMS específicamente. La configuración del conocimiento actual de la equidad en la educación ha sido producto de diversos cambios y fricciones, esto es notorio especialmente en las diversas tradiciones nacionales, tanto en el nivel epistemológico como en el sociohistórico (Aguilar, 2013).

El reconocimiento de tales itinerarios en el tiempo es un modo de comprender parte de la historia de los conceptos y de sus repercusiones en las distintas comunidades de investigación e incluso en las políticas públicas locales y nacionales. De este modo, abordar el caso mexicano y concentrarse en el NMS (que si bien comparte en gran medida los mismos supuestos de equidad con el resto de niveles) guarda ciertas especificidades que, de hecho, le imprimen un carácter peculiar y digno de atención. Se trata de enfocar los movimientos del concepto de equidad y de su relación con las políticas del citado nivel, partiendo de las condiciones de posibilidad que lo enmarcan. De ello se desprenderán algunas limitaciones de dicho concepto y se sugiere como alternativa el concepto de justicia y su específica asociación con el campo escolar y educativo.

El enfoque que se considera pertinente para realizar una aproximación al objeto de estudio posee un énfasis descriptivo, pero enmarcado en una trama analítica construida *ad hoc*, que usa diversas herramientas teórico-metodológicas. Se trata de una “caja de herramientas” que retoma un concepto, una lógica de intelección, un procedimiento o parte de éste, ahí donde se considera pertinente. Esto con una lógica más artesanal que mecánica y sin aspiración a que se consideren reglas precisas o generales, sino como un conocimiento que permita contribuir al debate, tanto del objeto de estudio como de sus hallazgos. Se retoma una serie de herramientas conceptuales y teóricas del análisis conceptual de los discursos (Granja, 2001, 2003), la epistemología social (Popkewitz, 2003), los planteamientos sobre la justicia educativa o escolar desarrollados en la región iberoamericana, pero en deuda con la filosofía política anglosajona (Aguilar, 2016a; Fraser, 2008; Young, 2000) y el enfoque de políticas públicas (Flores-Crespo, 2008).

Desde el análisis conceptual del discurso, se entiende el conocimiento como un proceso en el que se producen significaciones sociales que ofrecen modos de hacer inteligible el mundo (Granja, 2001: 18). Desde esta perspectiva, la atención se centra en rastrear los movimientos de surgimiento y cambio en el plano de las formaciones conceptuales, buscando esclarecer qué tipo de problematizaciones y representaciones (en nuestro caso, sobre los procesos educativos relacionados con la equidad en el NMS) pudieron ir tomando forma a partir de las conceptualizaciones propias de una época determinada; se trata, pues, de “*pensar el proceso desde sus cambios*” (Granja, 2003: 239; énfasis en el original).

La aproximación propuesta examinará directamente cuestiones de representación y acceso de individuos y grupos al sistema y a las prácticas escolares. Desde esta perspectiva, se interroga acerca de quién se beneficia y a quién se perjudica, según el funcionamiento del sistema escolar a través de la aplicación de exámenes estandarizados, los mecanismos de financiamiento, la distribución de recursos escolares como los informáticos, los tipos de bachillerato, los sexos, la ubicación y el sostenimiento de los planteles, entre otros rubros. En este sentido, la equidad se entiende como “un problema” que implica la inclusión/exclusión, el aumento de la representación y el acceso de los individuos y los grupos definidos como “desiguales” (Popkewitz y Linblad, 2005; Popkewitz, 2009, 2006; Aguilar, 2015b). El tratamiento analítico a la inclusión/exclusión como un solo concepto es relevante porque busca desentrañar el carácter contingente de lo positivo (la inclusión), puesto que existe la posibilidad de que aparezca el lado negativo (la exclusión).¹

Cabe aclarar que en este trabajo se conciben las políticas educativas “como un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito

1 Siguiendo a Popkewitz y Lindblad, se utiliza el término “inclusión/exclusión” como un solo concepto (2005: 118, nota 5), debido a su mutua relación: “a diferencia de las teorías precedentes que veían la exclusión como algo que eliminar mediante la aplicación de políticas correctas de inclusión. La exclusión, pues, se observa continuamente sobre el telón de fondo de algo que está simultáneamente incluido” (p. 119).

de cumplir con las finalidades que el Estado se va fijando” (Flores-Crespo, 2008: 16). En otras palabras, entendemos las políticas públicas como prácticas de gobernación. Si bien el centro de dichas prácticas se relaciona con el ejercicio estatal-gubernamental, se trata ante todo de “relaciones de poder que se producen, reproducen y transforman en el nivel micro de las interacciones pedagógicas, en el nivel meso de gestión y gobierno, y en el macro nivel de la regulación sistémica de las políticas” (Rivas, 2015: 17).

De acuerdo con Flores-Crespo, es conveniente diferenciar entre el análisis *de* política y *para* la política, ya “que el primero busca explicaciones epistemológicas, mientras que el segundo enfoque se aboca a, en primer lugar, identificar o realizar estudios e investigaciones que sirvan para la toma de decisiones” (2008: 16). En este sentido, nos situamos a medio camino del “análisis de política pública en educación” —como la denomina Flores-Crespo—, ya que en el capítulo de análisis de las políticas del nivel medio superior (federales) se enfatiza el análisis *de* la política, pero dado el carácter descriptivo de los capítulos más extensos se desprende una imagen *para* la política. En otras palabras, se describe en cierto modo “lo que es” la política pública en torno a la equidad en el NMS, y de ello se deriva su correlato, “lo que debe ser”. En este último caso, se realiza un esbozo de alternativas y tensiones para la acción en el capítulo final, presentándose como retos y sugerencias, más que como prescripciones.

El estudio identifica las políticas educativas dentro de entramados complejos, muchos de ellos globales y convergentes más allá de las fronteras regionales, otros propios de las condiciones y posibilidades del país y otros característicos de la cultura organizacional que predomina en el sistema escolar del nivel medio mexicano. “Esto no implica aislar a todo gobierno de su responsabilidad con los resultados, sino limitar la reflexión a sus márgenes de acción reales” (Rivas, 2015: 17).

Por su parte, de la literatura académica hispanoparlante observamos que en la primera década del siglo XXI en varios puntos de Iberoamérica surge una arena de disputa entre conceptos como equidad, igualdad, inclusión y justicia. En este caso, apelar a la justicia

ha convergido en el discurso, aunque a menudo divergiendo en las prácticas, para intentar sustituir equidad educativa por el concepto de justicia educativa, o justicia social en la educación, buscando situarlo en primer término de la agenda política y socioeducativa (Aguilar, 2016a; Murillo y Hernández-Castilla, 2011; Veleda, *et al.*, 2011).

La consolidación del concepto de equidad educativa vino de la mano del incremento de las desigualdades sociales y educativas en los años noventa del siglo xx. De este modo, su sentido hegemónico estuvo asociado con la idea de compensación. En el ámbito escolar se tradujo en políticas de dar más (de lo mismo) a quienes menos tienen. Si bien tuvo ciertos efectos positivos en la distribución de materiales, cursos y libros, no se modificaron los resultados de los aprendizajes del alumnado, sobre todo de niveles básicos (Chaves y Ramírez, 2006).

Desde una lectura renovada de la teoría de la justicia (especialmente la de John Rawls, 1997), se discutió que el paradigma distributivo de la justicia como equidad, surgido de la democracia liberal y centrado en la igualdad de los individuos, era incompleto y hasta cierto punto inadecuado para las sociedades capitalistas y diferenciadas de hoy. Concentrarse únicamente en la igualdad y la distribución de los bienes es teóricamente inadecuado, ya que de ese modo sólo se atiende al “qué”, pero no al “quién”. A partir de los desarrollos teóricos de la filosofía política (Fraser, 2008; Young, 2000, entre otros) se argumentó la necesidad de, al menos, complementar la perspectiva distributiva con otra, llamada generalmente “del reconocimiento” de las diferencias entre individuos y grupos sociales. Así pues, en la filosofía política contemporánea la cuestión se ha encaminado a plantear que la meta no es teorizar la justicia como una cuestión de distribución o de reconocimiento. Lo relevante es cómo conceptualizar la relación entre la noción de justicia distributiva y las luchas contemporáneas por el reconocimiento de grupos sociales basados en la etnia, el género, la religión, la nacionalidad, la orientación sexual, la discapacidad, etcétera (Cochran-Smith, 2010).

Por último, metodológicamente se busca describir un itinerario reciente de aproximadamente dos décadas, siguiendo la interdepen-

dencia de la esfera educativa de las periodizaciones políticas; es decir, en gran medida enfocando los periodos de gobierno federal, más que por comodidad, porque cada grupo gobernante, incluso del mismo sello, suele marcar su hacer desplazando o negando lo hecho por su antecesor, como varias investigaciones nacionales e internacionales han mostrado (Villa, 2014, 2007; OCE, 2011; Dussel *et al.*, 2007; Tiramonti y Montes, 2009).

El acercamiento propuesto para caracterizar la actual configuración del campo escolar y cómo se manifiestan las desigualdades en el NMS se realiza al conjugar datos cuantitativos e información de fuentes secundarias. Esto porque se busca dar una descripción nacional, y con ello, estar en posición de precisar algunas tendencias numéricas que comprende el nivel, según la información disponible más reciente. Para efectuar esta exploración ha sido necesario conjuntar datos de las fuentes oficiales y de estudios académicos, tanto normativos como programáticos o de seguimiento, afortunadamente cada vez más accesibles.

ALCANCES Y LIMITACIONES

La mirada nacional desplegada en este estudio ofrece una descripción sistemática, alternativa a estudios más o menos dispersos y más o menos parciales sobre el tema de interés (Bracho y Miranda, 2012; Navarro y Favila, 2013; Villa, 2014; Tecnología Educativa Galileo, 2013; Zorrilla, 2008; Weiss, 2012; INEE, 2011; Castañón y Seco, 2000, entre otros). Se trata de una reconstrucción nutrida por información básicamente de carácter oficial en un marco de comprensión propio, por lo que deja de lado otros registros audiovisuales, la voz de los actores y análisis más profundos en algunos puntos que se abordan a veces de modo superficial. Esto no demerita el esfuerzo, pero es necesario apuntar otras de las limitaciones más evidentes del trabajo.

En primer lugar, este acercamiento general y de tipo documental apenas ofrece la base para una segunda etapa acaso más significativa: reconocer diferencias y desigualdades en escalas estatales o por

tipo de bachillerato que permitan profundizar en el conocimiento de las relaciones entre la equidad y las políticas educativas del NMS, mediante acercamientos semejantes y complementarios, considerando el papel de otros actores significativos, especialmente el que desempeñan las autoridades de los estados en los diversos subsistemas, los docentes y directivos en las distintas modalidades y tipos de bachillerato (Zorrilla, 2015a, b; Nóvoa, 1999; Biddle *et al.*, 2000; INEE, 2011 entre otros).

En segundo lugar, cabe apuntar que si bien se abarcan ciertas dimensiones del nivel medio superior, relacionadas con el trayecto escolar, los recursos, los procesos y los resultados, no se agotan. Se dejan de lado otras dimensiones significativas, y tal vez entre las más relevantes esté la pertinencia. Por razones de escala se deja para otro momento, debido a que un acercamiento nacional, por el tamaño, la diversidad y las disparidades entre entidades federativas del país, resulta —paradójicamente— poco pertinente.

En tercer lugar, si bien el énfasis en la dimensión conceptual es uno de los rasgos originales de este trabajo, no es de manera estricta un análisis del discurso. En tal inteligencia se retoma la sugerencia de Flores-Crespo, en el sentido de abonar en los estudios acerca de la filosofía que sustenta la acción pública, así como la forma en que se definen los problemas más graves del sistema educativo, pero se advierte que se dejan de lado otros elementos significativos, tales como “el grado de participación de los distintos actores políticos y sociales; sus formas y medios de negociación, y el grado y nivel en que actúan los grupos de presión a lo largo del proceso de la política” (2008: 16).

Finalmente, la aproximación a la equidad de modo descriptivo, como la que se ofrece, es un tratamiento parcial que debería complementarse, según Popkewitz, con lo que denomina la problemática del conocimiento, la cual “se ocupa de las reglas históricamente incorporadas que hacen posible la representación y que ésta sea razonable para la acción” (Popkewitz y Lindblad, 2005: 142). La problemática de equidad es necesaria en su enfoque de a quiénes se benefició o desplazó, pero tal aproximación no es suficiente si no tiene en cuenta los sistemas de justificación mediante los cuales los

sujetos de reconocimiento y diferencia son construidos como objetos de la política y de la investigación. Tal aproximación queda pendiente para otro momento.

Por ahora, sólo un breve comentario. En cierto modo, en los diagnósticos gubernamentales y académicos el discurso educativo incluyente se presenta como redentor de los males que padece la sociedad actual. Sin embargo, debemos alertar que “historizar” la equidad es análogo a trazar un mapa que nos informa de las distancias, las diferencias y las rutas para ordenar los objetos del mundo para su escrutinio o intervención. En ese sentido, en los mapas de equidad se tejen categorías psicológicas de “desarrollo personal” e incluso social con categorías de “aprendizaje” y “habilidades cognitivas”, en cruce con categorías sociales como “familias disfuncionales”, “indígenas pobres”, “jóvenes marginados”, “en riesgo”, etcétera. Tal superposición de categorías no son simples etiquetas económicas o sociales para pensar sobre las prácticas de enseñanza en las escuelas, sino que forman una constelación que construye las cualidades de rendimiento, afecto y competencia que habilitan el “éxito” o el “fracaso” escolar, así como las potencialidades de concluir (o no) los estudios. En breve, se establece un estándar, y con ello se instaure otra forma de exclusión de aquellos que no cumplen o no cumplirán con la norma, y ulteriormente se tejen narrativas que encarnan los miedos y las fobias sociales (Popkewitz, 2009, 2006).

Con lo antedicho no se trata de desalentar los programas vigentes de inclusión o las políticas de equidad, a pesar de su baja eficacia, sino alertar que tampoco se trata de un mero asunto de conocimiento o de voluntad y suma de recursos. De acuerdo con Popkewitz (2003, 2006), la inclusión y la exclusión son procesos históricos y políticos mutuamente relacionados. De este modo, mientras las narrativas teóricas hablan de igualar a los desiguales (o de incluir a los excluidos), las prácticas de equidad (inclusión) se ubican continuamente en un trasfondo que las hace simultáneamente de desigualdad (o exclusión).

Los capítulos continúan, luego de esta introducción, del modo siguiente. El capítulo 1 presenta una síntesis de las condiciones de posibilidad que enmarca la configuración de la equidad en el NMS mexicano, así como una contextualización de la escolarización de los jóvenes. Se ofrecen algunas pistas para comprender las escuelas, las culturas juveniles y los paisajes culturales que han experimentado vertiginosas transformaciones en los últimos años. Asimismo, reseñamos algunos de los cambios institucionales que se han inducido por los gobiernos, varios de ellos de recién introducción y de impredecible trayectoria. No obstante lo anterior, en conjunto, se trata de elementos básicos para comprender la acción de las políticas públicas del NMS, cuyo recuento se presenta en los siguientes capítulos de la obra.

El capítulo 2 presenta un itinerario del concepto de equidad desde la escala internacional hasta llegar al nivel superior en el ámbito federal. Tal revisión busca establecer las relaciones entre los discursos nacionales y los internacionales. En conjunto, sugerimos dos grandes momentos u oleadas que hacen protagonistas ciertas dimensiones de equidad. La división se establece también pensando en el tipo de respuestas que se plantearon, sobre todo desde las políticas educativas. De este modo, hablamos de un primer conjunto de acciones o estrategias que se presentan a grandes trazos durante la última década del siglo xx, cuyo rasgo común es seguir cierta pauta distributiva. En una segunda oleada, a partir del nuevo milenio, se superpone a dicho patrón uno asociado con el reconocimiento para igualar los recursos materiales o para asistir a las escuelas; no necesariamente para respetar o partir de las diferencias y luchar de lleno contra las inequidades. Derivada de esta lectura se plantea una postura que sugiere superar los dispositivos de equidad para hablar de justicia en el sistema escolar del NMS, en cuyo caso debería orientarse por tres principios: redistribución, reconocimiento y representación paritaria (Fraser, 2008). Se presentan algunas bases para definir y comprender las políticas educativas en clave de justi-

cia, no sólo para dicho nivel, sino también para el sistema escolar e incluso para el educativo en general.

El capítulo 3 da seguimiento puntual al concepto de equidad en dos de los principales registros normativos en todo el país: la Ley General de Educación y los programas educativos federales, esto en su alusión puntal al NMS. Se traza un itinerario desde mediados de los años noventa, con el sexenio de Zedillo, hasta el actual de Peña. Se sostiene que al enfocar dicha conceptualización se observa el actuar gubernamental, no sólo desde las propuestas, sino de sus bases conceptuales, lo cual nos permite contrastar los resultados que presentan los propios informes de gobierno. Esto nos lleva a pensar el análisis conceptual como un buen indicador del nivel macro de regulación de las políticas, y con ello nos acercamos a “estudiar cómo se definen los problemas sociales, la agenda política, la *policy*, y a indagar cómo ésta se implementa y se evalúa” (Flores-Crespo, 2008: 16).

En el capítulo 4 se presenta una descripción de las aristas más visibles de la desigualdad en el NMS, durante la última década del siglo XX, que se puede caracterizar por su énfasis distributivo de materiales o espacios escolares. Ahí se describen desigualdades o inequidades relacionadas con el trayecto escolar, las condiciones socioeconómicas, las desigualdades entre entidades federativas, las inequidades de género y las financieras. Un breve excursus sobre el concepto de “desafiliación” se ubica en este apartado, para sugerirlo como alternativa a los de “deserción” y “abandono”, que tienen toda la “carga de la prueba” sobre los estudiantes.

El capítulo 5, en estrecha concordancia con el previo, muestra una segunda serie de inequidades visibilizadas sobre todo en el tránsito de cambio del milenio, especialmente asociadas con el surgimiento de nuevos registros estadísticos y de las pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales. En ese camino se abordan las pautas de desigualdad por dimensión étnica, por tipo de sostenimiento, por tipos de bachillerato del NMS, de género en cruce con otras variables y por la disposición de equipos de cómputo y conectividad a internet para uso educativo.

Ambos capítulos dejan una imagen de ciertos avances pero especialmente de las enormes deudas que el Estado tiene con las juventudes que cursan el NMS y con las siguientes generaciones. Esta cara de las aristas de la desigualdad se vislumbra como un punto de partida para sugerir algunas cuestiones y alternativas para configurar políticas escolares y educativas, que se esbozan en el siguiente capítulo.

El último capítulo, el sexto, presenta una recapitulación y algunas consideraciones finales. Por un lado, se relacionan los datos de los capítulos descriptivos, ahora leídos en clave de justicia escolar; por otro lado, se presentan algunas pistas sobre dilemas o tensiones que pretenden ubicar criterios y cursos de acción para mejorar las políticas educativas del NMS.

El tipo de aproximación realizada permite sugerir tanto insumos de investigación como exploración de nuevas preguntas, así como mostrar una gama amplia de desigualdades e injusticias, en plural (en absoluto no todas), tal vez las más relevantes, que necesariamente demandan atención en el mismo sentido. Es decir, se requieren sugerencias de cambio diversificadas, pero orquestadas bajo principios de justicia que atiendan la redistribución de los bienes materiales y, a la vez, aseguren el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y de su participación a través de políticas públicas integrales, contextualizadas, comprometidas con los aprendizajes y las escuelas. El propósito es que cada estudiante sea capaz de afrontar la vida contemporánea, propiciando que existan las condiciones estructurales para florecer en ella; a contramarcha de la ideología neoliberal, economicista, de la competitividad y las ansias consumistas y depredadoras de los recursos ambientales.

El estudio pretende abonar a una discusión amplia sobre el NMS para hacer cumplir el derecho a los conocimientos y saberes de la vida actual, a una educación y una escolarización que propicie el florecimiento de cada persona en un marco de solidaridad y cuidado de los recursos ambientales. Debatir las condiciones y alternativas a la visión economicista e individualista dominante relacionada con los fines de la educación nos acerca a las vertientes humanistas, liberadoras, que definen tanto al conocimiento y la educación en general

como bienes comunes mundiales (UNESCO, 2015). Se espera coadyuvar en la construcción o resignificación de una escolarización y una educación más justas, luchar por hacerlas posibles, tanto en el NMS, como en el resto de niveles escolares.

1. Condiciones de posibilidad del sistema educativo para la escolarización de los jóvenes mexicanos

Como preámbulo a la descripción de las inequidades o desigualdades del NMS es necesario dar un esbozo de ciertas condiciones de posibilidad, ya que se trata del marco donde surge la configuración de las políticas de equidad en el país. Esto permitirá una adecuada comprensión de éstas en los siguientes acápite y a eso se aboca este capítulo.

Desde la segunda mitad del siglo xx, pero de modo más intenso en la última década y en los tres lustros que corren del nuevo siglo, se acumularon diversos cambios que transformaron de manera significativa el orden social, político, económico y cultural de nuestras sociedades. Esto, a su vez, tuvo impacto en la vida cotidiana de las personas y afectó la constitución de las subjetividades y la formación de identidades; otro tanto ocurrió con los códigos comunicacionales y se acentuó el modo dominante de habitar en ciudades con una creciente densidad demográfica, lo cual ha dejado huellas ecológicas cada vez más difíciles de aminorar y revertir (UNESCO, 2015).

Los informes y los análisis realizados durante la primera década del siglo xxi han seguido más o menos la misma tónica desde la última década del siglo pasado, ya que los problemas sociales y educativos detectados, incluso las soluciones, guardan mínimas diferencias. Esto significa que estamos ante semejantes condiciones de posibilidad para la comprensión y la construcción de conocimiento. La lista de problemas sociales, económicos, políticos, de seguridad, etcétera, que presenta el país es enorme, y rebasa el propósito de este trabajo

dar cuenta de ellos; sin ser exhaustivos podemos mencionar algunos relacionados con el campo educativo, tanto de modo indirecto como directo. Por el lado indirecto, sirve citar un informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2008), que si bien no es el más reciente, los problemas mencionados poco han cambiado a la fecha: la obesidad ha aumentado y es un problema grave de salud pública y de educación; el crecimiento económico per cápita del país ha sido muy bajo; el empleo formal no ha crecido lo suficiente (pero el informal sí); los salarios reales promedio prácticamente no han cambiado en 14 años; parte importante de la población no cuenta con acceso a la seguridad social ni con lo mínimo para subsistir; el avance en la reducción de la mortalidad infantil ha sido muy lento, agudizado en zonas de alta marginación. Además, la pobreza se agudiza para casi la mitad de la población del país (poco más de 55.3 millones en 2014), de la cual poco más de 21 millones son niños y jóvenes, según un reporte reciente para ese mismo año: uno de cada dos niñas, niños y adolescentes era pobre y uno de cada nueve se encontraba en pobreza extrema (UNICEF y Coneval, s. f.).

La desigualdad de ingresos es otro dato que históricamente no ha cambiado en varias décadas. En 2015, 10 por ciento de la población mexicana con los ingresos más altos ganó 26.6 veces más que una décima parte de la población que contaba con los ingresos más bajos (INEE, 2016b: 24). Derivado de dicho panorama se observa un país fragmentado, sin una distribución efectiva de la riqueza, asolado por la corrupción, un creciente achicamiento del Estado, el descrédito de las instituciones, la distancia cada vez mayor entre la clase política y la ciudadanía, así como por un sistemático deterioro y depredación de los recursos ambientales.

Por el lado directo, los diagnósticos nacionales e internacionales en las últimas dos décadas han sido cada vez más convergentes en relación con las asimetrías crecientes o el mantenimiento de las brechas entre grupos y en los resultados de sus aprendizajes escolares. Por ejemplo, de acuerdo con Schmelkes (2011: 12), quien en una síntesis de algunas de las injusticias del sistema educativo mexicano en general, pero que pueden extrapolarse al NMS, destaca, entre otras,

que “no [se] invierte más en los que más lo necesitan”; incluso, se “invierte menos en ellos, y más en los que se encuentran ya en una situación de relativo privilegio”. Asimismo, más de 30 millones de personas de 15 o más años no han concluido su educación básica, y sólo una mínima parte de la población (0.3 por ciento anualmente) está siendo atendida (p. 15). Otras injusticias que Schmelkes menciona son: la irrelevancia de los aprendizajes; las de la gestión en la escuela, las de gestión del sistema, así como las pedagógicas y las educativas (relacionadas con que los efectos escolares no se den como se esperaría o no lo hacen con todo su potencial).

A estos retos se une el de la transición demográfica, que se traduce en tasas de crecimiento negativas para niños y adolescentes de tres a 17 años de edad. Esto se prevé que facilite la cobertura universal en los niveles básicos y en el NMS, “pues se estima que de 2015 a 2030 los volúmenes de población de 3 a 5, de 12 a 14 y de 15 a 17 años de edad disminuirán en poco más de 140 220 y 260 000 personas, respectivamente” (INEE, 2016b: 24).

En breve, se trata de un panorama gris, un país donde reina la desigualdad, las injusticias de diverso tipo y, en especial, las educativas y escolares, así como la pobreza. Baste citar datos sobre el índice de pobreza, el cual se mantiene en la misma proporción desde hace dos décadas. El dato más reciente reportado por el organismo encargado de medirlo es que subió entre 2012 y 2014 de 45.5 a 46.2 por ciento (55.3 millones de personas), siendo de los más altos en Latinoamérica; aunque el porcentaje de pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5 por ciento (Coneval, 2015).² También cabe citar datos del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por su acrónimo en inglés) y Coneval (s. f.), que revelan que 21.4 millones de niñas, niños y adolescentes se encontraban en situación de pobreza; de los cuales, 4.6 millones estaban en pobreza extrema en 2014, situación que empeoró con respecto a 2012.

2 El Coneval también apunta que en números absolutos la población en pobreza aumentó de 53.3 a 55.3 millones de personas; la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014.

De acuerdo con diversos especialistas (Tiramonti, 2005, 2004; Dusel *et al.*, 2007; Rodríguez, 2008; Jacinto y Terigi, 2007, etc.) en lo que en otras latitudes se conoce como “escuela media” —que corresponde en parte con los niveles de secundaria y medio superior en México—, la sociedad moderna depositó un primer filtro explícito para seleccionar y acreditar las diferencias de logros, habilidades intelectuales y saberes de una población que debía ser incorporada a una sociedad jerárquicamente ordenada en razón de sus méritos individuales (UNESCO, 2012; Ducoing, 2007, entre otros).³

De este modo, los contenidos, los patrones de socialización, las prácticas institucionales, digamos el “núcleo duro” del NMS, ha incluido cierto dispositivo de selección generador de fracaso de la mayoría y el éxito de pocos. La masificación y la inclusión de muy diferentes sectores socioculturales, principalmente en las últimas dos décadas, exigen ajustar la propuesta pedagógica en dicho nivel a la luz de la doble exigencia: incluir a los diferentes y sostener el derecho de aprendizaje para las y los jóvenes (Tiramonti, 2005).

Siguiendo con Tiramonti (2005: 68), hay una precaria articulación entre el mandato de inclusión y la falta de una propuesta acorde con esta exigencia, que se traduce en una serie de problemas de la función de “enseñar” en las escuelas. Esto a su vez redundando en una serie de transformaciones en el proceso de enseñanza-aprendizaje, haciéndolo aún más precario, tanto entre docentes y alumnos, entre escuelas y autoridades, así como entre familias y escuelas. Contrario al pregón oficial, parece resaltar una imagen ficticia sobre lo que se aprende en las instituciones escolares y que la inclusión de nuevos sectores sociales corresponde con un proceso de democratización

3 Un reporte de la UNESCO (2012: 50) anota que “la historia larga de la educación secundaria muestra que, conforme se fue expandiendo durante el siglo XX, ésta se fue distanciando de su estricto rol de preparatoria para estudios superiores (es decir selector de élites y derivador temprano al mercado laboral)”. Por su parte, Ducoing apunta que propiamente el nivel denominado secundario en México, desde la segunda mitad del siglo XX, ha sido “altamente selectivo y excluyente” (2007: 8); por consiguiente, un argumento análogo se puede aplicar a los niveles posteriores.

del saber. En otras palabras, dicho panorama parece corresponder con lo que Dubet (2007) ha llamado el “declive de la institución escolar”.

La heterogeneidad sociocultural del alumnado atendido en el NMS mexicano ha puesto y pondrá cada vez más en entredicho a una institución pensada en función de la homogeneización y la exclusión de los diferentes. La masificación de dicho nivel se acentuará seguramente con el decreto en 2012 de su obligatoriedad, situación que exige volver a preguntarnos quiénes son los estudiantes y los docentes que habitan los centros escolares, así como, propiamente, qué configuración institucional y de contexto está en marcha para la escolarización y la formación de las nuevas generaciones de jóvenes.

En las últimas dos décadas hemos asistido a una alineación de las políticas que pretenden, entre otras cosas, el control del riesgo social que supuestamente generan los jóvenes fuera del sistema escolar. De acuerdo con varios especialistas, más allá de las alusiones a la calidad y la equidad educativas, muchas iniciativas educativas encaminadas a la ampliación de la cobertura están fuertemente orientadas a aumentar la capacidad de contención social de las instituciones educativas (Tiramonti, 2004; Trujillo *et al.*, 2016). En palabras de Tiramonti: “La insistencia sobre el riesgo que representa que haya jóvenes que no estudian ni trabajan y la necesidad de contrarrestar este fenómeno mediante becas o propuestas institucionales específicas dan cuenta de este nuevo mandato social sobre las escuelas” (2005: 65).

Por su parte, se vislumbran dificultades para la gobernabilidad del sistema educativo, así como para la regulación de las conductas individuales a través de la escolarización. Los cambios jurídicos recientes en México (el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato; el decreto de obligatoriedad y la Ley del Servicio Profesional Docente de 2013, por mencionar algunos ejemplos), y por ende el papel del Estado, están experimentando un proceso de ajuste, cuyas consecuencias en los centros escolares y en las subjetividades están en marcha. En ese sentido, algunas investigaciones han dado cuenta de las dificultades que tienen las escuelas para hacer efectivo un marco que establezca las relaciones entre los diferentes miembros de

la institución escolar, pues ha estallado el dispositivo homogeneizador, vertical y supuestamente trascendente de valores tradicionales que enmarcaba las relaciones escolares (Dussel *et al.*, 2007; Dubet, 2007; Tiramonti y Montes, 2009; Trujillo *et al.*, 2016).

Otro rasgo cambiante ha sido el cuestionamiento de la legitimidad del sistema educativo para proporcionar a las nuevas generaciones los instrumentos suficientes para su futura incorporación a la sociedad como trabajadores y ciudadanos. Antaño, el ascenso social estaba asociado con estudios superiores, pues de cierto modo aseguraban la inserción en el mundo laboral y la preparación para el ejercicio ciudadano. Dichas referencias han sufrido cambios, lo que ha puesto en tela de juicio las tradicionales relaciones entre escuela y trabajo, así como entre escuela y ciudadanía (Tiramonti, 2005). Por una parte, el mercado de trabajo ya no es una promesa abierta a todos los sectores sociales sino que, por el contrario, mantiene su fuerza expulsiva dejando a un porcentaje alto de la población en condiciones de vulnerabilidad o marginalidad. La relación entre educación y empleo no es de ninguna manera unívoca. Si bien continúa la tendencia a que los más educados tengan mayores posibilidades de empleo e incluso ingresos más altos, los datos oficiales recientes muestran que los jóvenes mexicanos de entre 15 y 19 años y los de 20 a 24 años alcanzan mayores tasas de desempleo (8.6 y 8.3 por ciento, respectivamente), esto significa que casi duplican el índice de desempleo de los adultos; asimismo, existe una importante proporción de jóvenes (44.2 por ciento) con estudios de nivel medio superior y superior que se ocupa en el mercado informal, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015a: 3).

La profundidad de los cambios culturales de la segunda mitad del siglo xx ha modificado de manera radical las referencias culturales de las juventudes, los modos de aprender e interactuar socialmente. La “generación @” —como la denominó Carles Feixa— es portadora de códigos, valores y comportamientos que resultan distantes y distintos para las generaciones previas (Feixa, 2001). Tales cambios no han sido incorporados por la escuela, ésta sigue atada a los fundamentos de la cultura letrada sobre la que se fundó. Esto ha generado una disociación cada vez más grande entre la propues-

ta escolar y los condicionantes culturales del estudiantado. Abundo más adelante al respecto, debido a que este rasgo es muy significativo para entender quiénes son esos nuevos escolares del nivel medio superior.

La primacía de lo particular y la profundización de los procesos de individualización es otro de los rasgos culturales de nuestra época y que tiene su correlato en las escuelas. De acuerdo con Tiramonti, esta tendencia individualizante es la cara de la desinstitucionalización vista a través de las subjetividades. Sin embargo, como sostiene esta investigadora argentina, “para los sectores marginales la individualización no se traduce en una ampliación de los márgenes de elección personal”; no se trata, pues, de un movimiento emancipador sino, por el contrario, de “un programa de vida compulsivo para el cual se carece de los recursos necesarios para hacer efectiva la autoafirmación” (2005: 69).

Finalmente, podemos aludir a una crisis de lo que hasta hace poco se reconocía cabalmente como “sistema escolar o educativo”. Hoy, la hipótesis es que se trata de un agregado institucional fragmentado donde es difícil reconocer sentidos compartidos, por ejemplo, entre las distintas modalidades y tipos de bachillerato del NMS. Siguiendo la conceptualización hecha por el equipo de Tiramonti (2004) para el caso argentino, que habla del paso de un sistema diferenciado a uno fragmentado, en el caso mexicano parece que desde sus orígenes se ha caracterizado como una suerte de archipiélago, a pesar de los intentos de crear un sistema diferenciado, aun con la institucionalización en 2005 de la subsecretaría (Villa, 2012; Trujillo *et al.*, 2016). Lo que valdría la pena indagar para el caso de México es saber si, como en el caso sudamericano, hay una explosión de sentidos de cada uno de los fragmentos, configurado en el diálogo entre las expectativas de los agentes, las estrategias y capitales familiares, por un lado, y los recursos institucionales, por otro. En esta nueva cartografía el Estado intentaría constituirse en un referente para el grupo de escuelas que atiende.

ESCUELAS, CULTURAS E IDENTIDADES JUVENILES: PAISAJES CULTURALES RECIENTES

Vale la pena explorar ciertos rasgos del grupo de edad que generalmente se ubica en el NMS y del nuevo paisaje sociocultural que los enmarca. De acuerdo con Zorrilla (2012: 75), hay notables “ausencias de información sobre las condiciones culturales y formativas, tanto del estudiantado como del profesorado”, especialmente del que se incorporará a dicho nivel. Este desconocimiento ha creado un “precedente para que las instituciones se acostumbraran a organizar el trabajo académico con independencia de sus profesores y alumnos, de espaldas también a la retroalimentación”.

De acuerdo con Néstor García Canclini (2012: 7), en la actualidad ser joven en la sociedad mexicana se vive y expresa de múltiples maneras, construidas, por lo general, a partir de la “desigual distribución del capital económico y educativo, de las redes formales e informales a las que se logra acceder”. Diversos especialistas, tales como Carles Feixa (2001) y Rossana Reguillo (2010), han señalado la heterogeneidad del concepto de juventud, por lo cual propiamente se debe pluralizar su uso. Reguillo, por ejemplo, plantea que existen, al menos, claramente dos juventudes:

una, mayoritaria, precarizada, desconectada no sólo de lo que se denomina la sociedad red o sociedad de la información, sino desconectada o desafiada de las instituciones y sistemas de seguridad (educación, salud, trabajo, seguridad), sobreviviendo apenas con los mínimos, y otra, minoritaria, conectada, incorporada a los circuitos e instituciones de seguridad y en condiciones de elegir (2010: 432).

Dicha clasificación general, sin duda, admite una desagregación mayor que la del propio estudio coordinado por la investigadora. De hecho, de acuerdo con Bracho y Miranda (2012: 185), los jóvenes mexicanos viven una alta segmentación social, pero también una gran diversidad cultural y experimentan contextos contrastantes. En todo caso, coincido con los especialistas en que debemos indagar constantemente sobre quiénes son las juventudes contemporáneas,

tratando de evadir la disociación analítica entre estudiantes y jóvenes (Trujillo *et al.*, 2016; Weiss, 2012).

Otros rasgos que caracterizan a las juventudes occidentales, sobre todo urbanas en lo que va del siglo XXI, los anticipaban de modo adecuado desde el año 2000 Costa, Pallarés y Feixa: a) cambios en el mundo del trabajo, retraso en la edad de incorporación a éste, precariedad e inseguridad en las representaciones sociales con respecto a lo laboral, así como entre las expectativas y las ambiciones juveniles y sus experiencias cotidianas; b) retraso en la edad de abandonar el domicilio familiar y la necesidad de experimentar espacios y tiempos alejados de la cultura adulta, implicando fuertes tensiones entre la pretendida autonomía juvenil con la dependencia económica familiar; c) incidencia de los medios de comunicación y de los nuevos lenguajes comunicativos, que aceleran la rápida difusión de estos universos simbólicos (2000: 204). A estos rasgos podemos agregar la participación en mercados de consumo importantes para la identidad y el estatus social de los jóvenes, así como el inicio sexual más temprano, pero teniendo hijos más tarde que las generaciones previas, muchos de ellos fuera del matrimonio (Bracho y Miranda, 2012: 183-184).

En el mismo tenor, otro rasgo significativo que marca la vida cultural de los jóvenes (aunque no de modo exclusivo) en México y prácticamente en el mundo es lo que Bauman (2003) caracteriza como la “estética del consumo”, la cual reina donde antes lo hacía la ética del trabajo. Para los consumidores de hoy, el mundo es una inmensa matriz de posibilidades, de sensaciones cada vez más intensas, de experiencias y vivencias cada vez más profundas. Desde ahí el mundo es juzgado por las sensaciones que provoca y por la capacidad de despertar deseos (más que de satisfacerlos, incluso): “la brújula más usada para moverse en él es siempre estética, no cognitiva ni moral” (Bauman, 2003: 57).

Asimismo, debe añadirse a lo antedicho que, a diferencia de la ciudadanía surgida de la modernidad, definida en relación con la constitución de un sujeto de derecho, en la actual surge una asociación de ciudadanía ligada con la capacidad de consumo (Tiramonti, 2005: 67). En el marco de la vida cotidiana, especialmente de las

juventudes urbanas, el consumo forma parte sustantiva de las estrategias para configurar estilos de vida, de vínculos de pertenencia (identidad) y de las relaciones sociales que teje de modo inmediato o virtual, lo que va generando múltiples “sociedades intersticiales”, en el sentido de ser zonas

al mismo tiempo topográficas, económicas, sociales y morales que se abren al fracturarse la organización social, fisuras en el tejido social que son inmediatamente ocupadas por todo tipo de naufragos, por así decirlo, que buscan protección de la intemperie estructural a que la vida urbana les condena (Delgado, 2002: 116).

De este modo, por ejemplo, el valor estético del trabajo se ha transformado en un poderoso factor de estratificación. En el campo educativo lo antedicho se traduce en impactos diversos. Interesa señalar al menos dos. Por un lado, el trabajo como “vocación” o realización personal está en relación directa con lo que antes se reconocía como el *habitus* de clase, para decirlo con Bourdieu. Así lo constatan algunas investigaciones en otras latitudes (Tiramonti y Montes, 2009). En tales estudios se reconoce que algunas fracciones de la élite y claramente la fracción más dinámica de las clases medias están ideando trayectorias innovadoras donde precisamente sus miembros combinan gratificación con análisis racional de las oportunidades. Desde esta perspectiva, para padres/madres de familia y para el alumnado, desempeñar trabajos “rutinarios”, “poco gratificantes” que no ayuden a desarrollar sus “potencialidades”, que no despierten su “interés”, resulta ser la posibilidad más temida. “Para los jóvenes de la élite que integra los sectores más modernos de la economía, el trabajo aparece asociado a determinada estética que marca un estilo de vida exitosa, cosmopolita y donde las opciones de consumo son muy amplias” (Tiramonti, 2004: 39). Por su parte, en el otro extremo están aquellos para los cuales el trabajo está ligado a una determinada posición jerárquica dentro de la sociedad local o que esperan conseguir (al menos) uno, que les permita una vida digna. Se trata de referencias propias de una sociedad donde los in-

dividuos se integran a través del trabajo y donde esta incorporación marca la división entre los dignos trabajadores y los “vagos”.

Finalmente, dentro del nuevo paisaje cultural es relevante señalar la fuerte relación entre las juventudes y las nuevas tecnologías de la comunicación e información. De acuerdo con García (2012: 5), la centralidad de las juventudes se apoya en su “participación ascendente en la economía de la producción cultural y como consumidores, como impulsores de las tecnologías digitales en todas las áreas de la creación y la comunicación cultural, [ello] está modificando en muchos países su lugar social”.

Debemos reconocer que la inmersión de esta generación en un ambiente cultural digital ha abierto una brecha generacional, no sólo en el sentido de perturbar y complicar los intercambios entre una generación y otra, sino en las dificultades de la escuela para desempeñar un papel en dicha transmisión. De acuerdo con Martín-Barbero (2002, 2005), hubo un tiempo en que la escuela fue constituida dentro del universo dominado por la lógica del libro; ese mundo se ha “descentrado”, al modificarse los modos de acceder al saber que tienen las nuevas generaciones. La actual ruptura generacional remite a una experiencia que rebasa la palabra impresa, y cierta incompreensión es el rasgo característico de lo que está sucediendo en las escuelas, pues se suele pensar más en la distancia que los separa y no en cómo armonizarlos (Martín-Barbero, 2005). Bracho y Miranda (2012: 186) no dudan en hablar de un reemplazo del “*Homo pedagogicus* de signo ilustrado y democrático orientado hacia las virtudes cívicas, por el *Homo videns* más cercano al cliente del consumo posmoderno” (subrayado en el original).

La mayoría de especialistas suponen que en el siglo XXI aprender a leer los textos audiovisuales y los hipertextos es condición indispensable para la incorporación de las nuevas generaciones a un intercambio cultural que permita la constitución activa de la ciudadanía. Los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información representan un papel cada vez más importante en la definición de las experiencias culturales de las juventudes contemporáneas (Martín-Barbero, 2005; García *et al.* 2012; Tiramonti y Montes, 2009, entre otros).

De hecho, parece que asistimos en lo que va del siglo XXI —según lo plantea el investigador *argenmex* García Canclini en un diálogo con el español Francisco Cruces (2012: XIV)— a un cambio del “tiempo de las tribus” de los años noventa (Maffesoli, 1990) a un tiempo del seguimiento de “tendencias”. Ésta “era del seguimiento de tendencias es particularmente importante para la mayoría juvenil, es un evidente cambio en relación con la territorialidad porque las tendencias son internacionales, transfronterizas”. De este modo, parece que sólo si la escuela asume a los medios como dimensión estratégica de la cultura podrá interactuar con los nuevos campos de experiencia surgidos de la reorganización de los saberes, los flujos de información, las redes de intercambios creativos y con la hibridación de las ciencias y las artes (Martín-Barbero, 2002, 2005).

TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LAS INSTITUCIONES DEL NMS

A partir de la RIEMS de 2008 se ha intentado sedimentar la identidad de dicho nivel, un proceso que ha tenido cierta estabilidad desde 2005, cuando se dio el paso decisivo para darle un perfil más preciso, debido a su gran heterogeneidad institucional, curricular, falta de articulación y de normas comunes, incluso de años de duración de los estudios (Zorrilla, 2008: 13-14; Villa Lever, 2010). La RIEMS es parte de un proceso que consiste en la creación del Sistema Nacional del Bachillerato (SNB) con base en cuatro pilares: 1) la construcción de un marco curricular común, 2) la definición y el reconocimiento de la oferta del nivel, 3) la profesionalización de los servicios educativos, y 4) la certificación nacional complementaria. No obstante ciertos avances, dista de ser un proceso consolidado y sin fracturas (Zorrilla, 2012, 2015; Villa, 2014, 2012; Martínez, 2012). Más que detenerme en reseñar los avances del proceso de reforma, interesa enfocar otros elementos más globales, pero simultáneamente estructurales, que modelan y modulan el proceso enseñanza-aprendizaje, los cuales merece la pena interrogar.

En sentido de lo antedicho, parece que la relación entre enseñanza y aprendizaje en las escuelas del NMS es muy frágil y por momentos se rompe. Esto significa, entre otras cosas, que los alumnos no aprenden aquello que la escuela pretende enseñar. Algunas cuestiones de esta crisis están relacionadas con componentes como la organización de las aulas, el papel del docente, los contenidos curriculares que no generan los aprendizajes pertinentes, así como la heterogeneidad de sentidos atribuidos a las escuelas por los y las jóvenes y otros agentes relevantes.

Por una parte, podemos explorar la dificultad relacionada con la organización de las aulas y el papel desempeñado por los docentes que aportan algunas investigaciones internacionales. Al respecto, se plantea que enseñar supone un proceso de transmisión cultural y de apoyo a las nuevas generaciones para incorporarse a la cultura socialmente acumulada (Tiramonti, 2007: 16). Tal vez lo más significativo en las mutaciones recientes de las escuelas del NMS es la incertidumbre y la precariedad ante dicho proceso de transmisión. La incertidumbre, tanto de parte de los docentes, como de las familias y del alumnado, con respecto a sus papeles tradicionales y al futuro. Según Tiramonti, “Los docentes se enfrentan diariamente a alumnos con una información y habilidad para transitar, dialogar y operar con contenidos y soportes materiales de la cultura que ellos no poseen” (2007: 16). Más aún, si consideramos a los nuevos sectores de población, sobre todo de clases populares, que van accediendo al nivel medio, con la diversidad y desigualdad que los caracteriza, que dista más o menos con respecto a la “cultura escolar” hegemónica. Los grupos en situación de vulnerabilidad o marginación social enfrentan dificultades serias para permanecer en los centros escolares, ya que su trayectoria suele verse amenazada por factores tales como encontrarle sentido a los contenidos escolares, problemas de ausentismo y no aprobación, así como los costos de oportunidad que hacen más atractivo desempeñar un empleo remunerado que asistir a la escuela (INEE, 2011: 26). Aunque esto se ha venido matizando. Por ejemplo, un estudio reciente contrasta las expectativas de los jóvenes rurales del NMS con las circunstancias que enfrentan al graduarse en Oaxaca, donde la autora concluye que los jóvenes

de estas comunidades valoran positivamente la educación a pesar de que no obtienen los beneficios esperados (De la Cruz, 2016).

Por otra parte, de acuerdo con Zorrilla, la organización académica de la enseñanza poco parece haber cambiado desde los años cuarenta del siglo XX (2008: 12). Las condiciones y los dispositivos con los que se ha venido realizando el trabajo en cada aula del NMS continúa desplegándose, en casi todos los casos, mediante clases expositivas, exámenes que privilegian la memoria y los formulismos, cursos en los que se pretende reproducir lo que señala casi exclusivamente el maestro, desalentando la indagación y la argumentación propia. “En esa lógica, los alumnos tienden a trabajar para cumplir antes que para aprender, y los maestros se concentran en evaluar para calificar en actas antes que en brindar información sobre dónde se encuentran los aprendizajes de los alumnos” (Zorrilla, 2012: 75).

El común denominador de la percepción docente, como ha sucedido en otros niveles en contextos diversos, es que el profesorado no se siente formado para enfrentar estos retos, muchos de ellos desafíos novedosos (Jordán, 1994; Aguilar, 2015a; Tiramonti, 2004; Dussel, 2008). Tal situación ha venido acompañada por la difusión de diversas propuestas que a partir del último cuarto del siglo XX replantearon el papel de los docentes, buscando abandonar el rol directivo, vertical y verbalista del docente a favor del acompañamiento y la creación de “ambientes de aprendizaje”, que en muchas ocasiones confunde la función docente con la de un animador cultural.

Del mismo modo, hay un discurso que proviene fundamentalmente de los ámbitos oficiales y demanda una función “contenedora” de la escuela, como se expresa en la pretensión de universalización de los diferentes niveles educativos que a un mismo tiempo señala el valor del conocimiento en la sociedad actual, asocia contención escolar con control del riesgo social y concibe la escolarización como un dispositivo de seguridad —sobre todo urbana— que saca a los jóvenes de la calle y previene la potencialidad delictiva de un grupo social que no estudia ni trabaja. La asociación de escuela y prevención del delito construye otra acepción para la exi-

gencia de contención.⁴ En cierto modo, el argumento antedicho es parte sustantiva del fundamento para ampliar la obligatoriedad del NMS —sostenido por el entonces subsecretario— decretado en 2012 para que gradualmente se cumpla con las personas en edad normativa, pretendiendo lograr la cobertura total en el ciclo 2021-2022 (Székely, 2009: 30). Así lo apunta también un estudio de Trujillo, Ramos y Serrano (2016), a partir de una indagación en dos escuelas del NMS de la Ciudad de México, donde reflexionan acerca de la experiencia escolar que tienen los estudiantes y describen algunas estrategias institucionales para atender la “reprobación”, destacan los límites de la escuela que se sostiene con base en la noción de un sujeto carenciado que terminan concibiendo a la institución escolar como de asistencia y no de aprendizajes.

Presenciamos un proceso de redefinición entre los actores con respecto al tipo de escuelas que eligen o los acepta. Se sugiere que avanzamos hacia un sistema dual y polarizado, donde al sector público parece corresponder la función de atender, retener y asistir a los más pobres; mientras el resto de los grupos de mayor capital económico concurren al sector privado en busca de oportunidades más competitivas, aunque éste no está exento de problemas y contradicciones (Trujillo *et al.*, 2016; Blanco *et al.*, 2014; Villa 2012).

Finalmente, ante los cambios gubernamentales recientes para dotar de identidad al NMS, si bien han sido significativos institucional y organizativamente, debemos preguntarnos por los sentidos de los actores principales. En principio, parece obvio que si los interrogados son padres/madres, docentes o alumnado, los sentidos que se construyen son diferentes.

Si seguimos de modo tentativo algunos resultados de la investigación educativa, podemos apuntar que para los alumnos la escuela tiene, en primer lugar, un sentido asociado a la constitución del grupo de pares y, secundariamente, la adquisición de conocimientos

4 El entonces subsecretario del nivel medio superior, Miguel Székely, señalaba que uno de los principales impactos de escolarizar a la población de entre 15 y 18 años era “que los jóvenes en edad de cursar el bachillerato y que cuentan con la oportunidad de estar en el sistema educativo son menos propensos a la violencia, las adicciones y a otros riesgos que quienes están fuera” (2009: 30).

(Weiss, 2012; Guerra, 2000; Guerrero, 2000). Para muchos docentes, la escuela es un espacio de reposición de las carencias afectivas de los jóvenes; es decir, adquiere sentido en su función de contención de jóvenes que carecen de una adecuada atención por sus familias (Trujillo *et al.*, 2016).

Asimismo, cuando los interrogados son los padres, las aspiraciones de estos actores están representadas de manera clara en las propuestas institucionales según sus recursos económicos y sus pretensiones.

En este sentido, el Estado interviene en esta heterogeneidad de sentidos como un actor más que interpela a las escuelas a su cargo intentando moldearlas en consonancia con su discurso, que ha privilegiado la idea del control del riesgo, así como la ambigua conexión con temas de competitividad y de configurar una ciudadanía para la “sociedad del conocimiento”, o según la formulación de Popkewitz (2009), constituir un “cosmopolita inconcluso”.⁵

5 Popkewitz usa tal expresión para aludir al “estudiante permanente”, un modo de vida que nunca concluye en la toma de decisiones, así como en la búsqueda de conocimiento y la innovación (2009: 131). Se trata de un estándar para clasificar y valorar a quienes lo cumplen o no; es decir, una particular tesis cultural acerca de una persona que será capaz de actuar con virtudes tales como una ética cosmopolita universal, que respeta la diversidad, promueve el cambio y trabaja permanentemente para innovar, etcétera; se trata de una subjetividad percibida como la de un empresario exitoso (pp. 137 y ss.).

2. El itinerario del concepto de equidad y los discursos educativos en el nivel medio superior

La equidad ha tenido un desarrollo intrincado en las políticas escolares en el ámbito nacional y en cada una de las entidades federativas. Esto ha sido así no sólo en el ámbito del diseño de las políticas, sino también en su paso por la instrumentación gubernamental en las diversas escalas y en su realización cotidiana en los distintos niveles escolares.

Ante esta situación, vale la pena indagar en cada nivel escolar las relaciones entre equidad y las políticas públicas, pues es dable suponer que en cada uno de ellos se presenten trayectorias diversas y friccionadas. El conocimiento de dichos itinerarios permitirá un panorama más amplio del que se tiene hasta ahora. Como se sabe, hasta el primer lustro del siglo XXI se estableció de manera oficial el último órgano gubernamental para atender cada uno: básico, medio superior, superior, siendo precisamente más reciente el del nivel medio. Así, una primera cuestión en este apartado es trazar el itinerario del concepto de equidad en México para luego delimitar y describir las políticas que se han propuesto guiadas de manera explícita por criterios de equidad en el NMS. La pregunta en este apartado busca responder cuál ha sido el debate teórico en torno a la equidad y las políticas en el NMS.

Para realizar la reconstrucción del citado itinerario y comprender mejor los obstáculos recientes, se propone una lectura que parte de identificar los principios de justicia utilizados en distintos momentos en las políticas pro equidad en el ámbito nacional, pero que

tiene cruces con discursos internacionales, tanto académicos como de organismos multilaterales. Se distinguen dos momentos o vías de aproximación al concepto de equidad, tanto internacionales como nacionales, que pueden ubicarse en la historia de la política educativa mexicana, los cuales servirán de base para indagar sobre el NMS en particular.

El capítulo cierra con algunos elementos de una conceptualización en clave de justicia social en el NMS en México. Para efectuar este ejercicio, se utilizan algunas herramientas del “análisis conceptual de los discursos” desarrollado por Granja (2001, 2003), así como planteamientos que han impulsado ciertos desarrollos teóricos sobre la justicia escolar o de la justicia social en, de o para la educación (Aguilar, 2016a; Bolívar, 2012, 2005; Dubet, 2011; Murillo y Hernández, 2011; Veleza *et al.*, 2011, entre otros).

SURGIMIENTO Y SEDIMENTACIÓN DEL DISCURSO EDUCATIVO DE LA EQUIDAD A ESCALA INTERNACIONAL: LA PRIMERA OLA

Si bien se reconoce que el discurso de la equidad es antiguo, hay cierto consenso en que tomó nueva fuerza durante los años setenta, a partir de la obra del estadounidense John Rawls *Teoría de la justicia*, publicada en 1971 (Bolívar, 2005: 43), quien la propuso como una noción “que trata de superar que una igualdad estricta, a todos según su mérito, al margen de la situación de partida, sea justificable”. Sin embargo, también es común que se apunte que en los años noventa se sedimentó en las políticas sociales, en general, y en las educativas, en particular, en la región latinoamericana; es decir, se puede decir que fundamentó a una primera generación de políticas equitativas en el campo de la educación (Aguilar, 2010; López, 2008; Reimers, 2000; Granja, 1997).

La década de los noventa abrió internacionalmente un nuevo horizonte discursivo en el ámbito educativo, como en muchos otros ámbitos, que marcarían nuevas rutas, tanto en lo teórico como en las prácticas sociales y educativas. Recordemos que a partir de 1990 hubo una oleada de influyentes planteamientos de la Comisión Eco-

nómica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), la Unicef y del Banco Mundial (BM): (la Declaración Mundial de Jomtien en 1990, Educación para Todos (EPT), y la Declaración en favor de la Infancia, de Unicef), sobre la transición en el ámbito educativo en diversas regiones del mundo (Granja, 1997). De acuerdo con esta investigadora, entrada la citada década, en Latinoamérica empezaron a ser protagónicas nuevas formas de entender el papel de la educación, quedando al centro argumentos que hablaban de la “transformación de las estructuras productivas”, unida a una “progresiva equidad social”, articulada a través de ideas como la expansión del conocimiento, asociado al progreso de las tecnologías de la información y la comunicación, la hegemonía de las ideas neoliberales en la conducción de las economías cada vez más internacionalizadas y en un marco de adecuación institucional permanente, tal como se sintetiza en el título del libro: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL-UNESCO, 1992).

El documento citado sería comúnmente evocado en la década de los noventa en los discursos académicos y conocido por la mayoría de funcionarios encargados de la educación mexicana (Aguilar, 2010). A la misma corriente se unió el pronunciamiento de la EPT, el cual en su artículo 3 reza: “universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad”.⁶ Desde entonces, el concepto de equidad fue convirtiéndose en central en los discursos internacionales y nacionales asociados con la trama de las desigualdades.

Sin embargo, en la tendencia del modelo neoliberal latinoamericano, la propuesta de sostener la equidad como objetivo estratégico, junto con la competitividad económica, no se tradujo en proposicio-

6 El contenido de la EPT fue volcado en 7 artículos: 1) satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje; 2) renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual, esto es, una “visión ampliada”, la cual se precisa como: 3) universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; 4) prestar atención prioritaria al aprendizaje; 5) ampliar los medios y el alcance de la educación básica; 6) mejorar el ambiente para el aprendizaje; 7) fortalecer la concertación de acciones. Más tarde, en el año 2000, se realizaron algunos ajustes en la reunión de Dakar (Aguilar, 2010).

nes operativas concretas. Peor aún, hubo “una disminución de las tasas de crecimiento económico y de incremento de la productividad, así como una distribución más desigual de los ingresos” (Torres y Tenti, 2000: 5).

Varios especialistas (Reimers, 2000; López, 2004; Tedesco 2005; Chávez y Ramírez, 2006, entre otros) señalaron que las reformas de la última década del siglo xx repercutieron negativamente en las políticas estatales encargadas de las áreas sociales, dando un viraje a los principios universalistas de las acciones sociales del Estado hacia estrategias focalizadas, que estaban en sintonía con los esquemas de políticas dominantes tendientes a la liberalización, cierta descentralización y la “competitividad”; con ello se buscaba hacer del mercado el eje de la estructura social. En dicho marco, del que no escapó el ámbito educativo, la lógica de la focalización para “el combate a la pobreza” se hizo presente en los programas de todas las áreas sociales de la región debido al agravamiento de la situación social y económica, y se dio paso a las transferencias condicionadas de los programas compensatorios orientados por “principios de discriminación positiva a favor de los sectores más pobres” (IIPE, 2002: 85).

Los programas compensatorios desarrollados en la región presentaron grandes semejanzas en sus planteamientos durante los años noventa: 1) fueron parte constitutiva de las reformas educativas realizadas ante el incremento de la pobreza y la desigualdad; tales programas fueron dirigidos hacia localidades con bajos índices de desarrollo socioeconómico y educativo, o poblaciones en “pobreza extrema” o “en riesgo”, como a menudo se les ha identificado; 2) pusieron énfasis en aspectos materiales, es decir, en infraestructura y equipamiento de los establecimientos escolares, especialmente para ampliar la oferta y dar un mínimo de condiciones de trabajo en el aula del nivel básico; 3) estimularon proyectos locales de “gestión”, como parte de la meta descentralizadora presente en todas las reformas nacionales, y 4) pretendieron desarrollar la participación de los beneficiarios de estos programas en su diseño y gestión, aunque éste fue su “talón de Aquiles”, pues lo consiguieron solo parcialmente o no lo hicieron (IIPE, 2002; Weiss, 2002; López, 2004; Chávez y Ramírez, 2006).

De acuerdo con López, esta tendencia homogenizante en el campo de los programas compensatorios se replicó en gran medida en las políticas educativas y sociales en la región durante los años noventa y más o menos se han mantenido después, lo cual ha traído como consecuencia “aplicar esquemas homogéneos en escenarios crecientemente heterogéneos” (2004: 11).

En la vertiente hegemónica, encabezada por la CEPAL, la equidad se entendió generalmente como igualdad de oportunidades de acceso, pero también de resultados, así como de compensación de las “diferencias”. De hecho, precisaban que la novedad en el debate internacional era que la equidad estaba “centrada en la calidad de la oferta y en la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos de la enseñanza y la capacitación” (CEPAL-UNESCO, 1992: 91), y no como antaño, analizada sólo desde el punto de vista del aumento de la cobertura. En otro momento, se habla de distribuir “oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales” (p. 129). Además, el Estado debía tener una activa participación “que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas” (p. 219).

Si bien se reconoce el énfasis compensatorio en el conjunto del trayecto escolar, a partir de las “diferencias” (que no necesariamente desigualdades), también es necesario reconocer varios engarces del concepto de equidad con narrativas económicas, por ejemplo, su relación con la “competitividad” o la “inserción internacional”. A este respecto se afirmaba que “para compatibilizar la equidad con la inserción internacional es necesario elevar constantemente la productividad y mejorar todas las capacidades institucionales de los países, proceso en el cual la educación y la difusión del progreso técnico desempeñan papeles cruciales” (CEPAL-UNESCO, 1992: 29).

De acuerdo con Granja, hubo ciertos avances en la vertiente cepalina, pero la equidad que se plantea resultaba insuficiente para los tiempos que corrían, entre otras razones, debido a su énfasis en los aspectos vinculados al orden económico y tecnocientífico, así como a la debilidad en su tratamiento de aspectos como la plurali-

dad cultural, el reconocimiento de las identidades y contextos locales diferentes a la vez que a menudo desiguales y, especialmente, la conflictividad social y los intereses socioeconómicos que habría que vencer para una distribución efectiva de “dar más a los que menos tienen” de lo que nada dice; es decir, la visión de la CEPAL quedó encadenada “a una concepción de la sociedad como un todo funcional en la que si bien se reconocen márgenes de complejidad, éstos están referidos fundamentalmente a una pluralidad de componentes que logran coexistir aglutinándose en torno a algún vector que les dé dirección” (1997: 180).

LA SEGUNDA OLA: DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD A LAS POLÍTICAS SOCIOEDUCATIVAS

A fines de los años noventa fueron severamente criticados los programas compensatorios porque sus resultados no fueron tan efectivos como se pregonaron, en especial por sus sesgos. Por una parte, su “compensación materialista”, paradójicamente, homogenizadora en detrimento de la atención al proceso pedagógico que implica, además de las diferencias, las desigualdades más y menos complejas; por otra parte, su sesgo estigmatizador para los “beneficiarios” acompañado de su “regulación” gubernamental, así como también hubo críticas al modo de intervención sectorizado; en contraparte, se demandaban intervenciones “integrales” (Torres y Tenti, 2000; Reimers, 2000; Weiss, 2002; López, 2004; Chaves y Ramírez, 2006, entre otros).

En la transición de siglo xx al XXI hubo llamados al cambio de las políticas de equidad, mediante cierta renovación del discurso del derecho a la educación (de calidad) y en algunos casos se habló del reemplazo de las políticas compensatorias por “políticas socioeducativas” (Veleda *et al.*, 2011: 29). Para México, Torres y Tenti (2000: 20) apuntaban: “las denominadas políticas educativas de equidad, si quieren alcanzar sus objetivos tienen que dejar de ser sólo educativas para convertirse en programas integrados de intervención social”. Y más adelante, afirmaban de manera categórica:

Avanzar hacia la equidad educativa implicará avanzar hacia la consolidación de un sistema diversificado, que responda a las especificidades de los distintos grupos y contextos, pero donde cada subsistema, programa o modalidad goce de una calidad y resultados de aprendizaje equivalentes. La “compensación” de diferencias y las políticas de discriminación positiva sólo tienen sentido y se justifican si apuntan en esta dirección (p. 48).

Semejantes conclusiones son vertidas por López con una panorámica regional, fincada desde la experiencia argentina:

En síntesis, dos de las principales líneas de trabajo que deben abordarse para profundizar en los logros de los sistemas educativos y tender hacia una educación de calidad para todos están en el campo de la pedagogía, buscando la forma de llegar con propuestas más ajustadas a niños y adolescentes de orígenes sociales y culturales cada vez más diversos, y en el campo del diseño y gestión de políticas, promoviendo acciones integradas y transversales que den prioridad a la especificidad y precisión de los espacios locales frente a la generalidad y ambigüedad de las propuestas universales (López, 2004: 14).

Además de los llamados a la transversalidad y la atención de las diferencias de modo contextualizado, la noción de equidad educativa se vio también resignificada en relación con el énfasis puesto en los resultados educativos a través de exámenes estandarizados, no sólo al acceso, al que tradicionalmente se restringía la noción de igualdad de oportunidades, ni sólo a la permanencia en las escuelas, como apuntan las evaluaciones de la mayoría de los programas compensatorios impulsados durante los años noventa (López, 2008; Reimers, 2000).⁷ Aunque la respuesta principal para atender

7 López traduce la famosa pregunta de Sen, ¿igualdad de qué?, en términos de los resultados escolares, no del acceso ni sólo la permanencia en las escuelas. Desde esta perspectiva, la noción de equidad imprime —según el investigador argentino— un sello político: porque exige una toma de posición sobre cuál es la igualdad estructurante que se define como horizonte; en consecuencia, lleva implícita una valoración ética, y porque esta igualdad fundamental que define los criterios de equidad no debe ser pensada como una situación dada, sino como

los resultados de los aprendizajes se redujo a la aplicación de exámenes estandarizados a gran escala, también se echaron a andar otras estrategias o programas como los proyectos de mejora escolar (la nueva gestión escolar, por ejemplo, de las “escuelas de calidad” en México), así como la extensión de la jornada escolar en varios países de Latinoamérica.

Durante la primera década del nuevo milenio, bajo la influencia de autores como Amartya Sen, Pierre Rosanvallon, François Dubet, Michael Walzer, Nancy Fraser, entre otros, se discutió en Latinoamérica cierta fricción e incluso sustitución del concepto de equidad por el de igualdad. Por ejemplo, el equipo encabezado por López, siguiendo los planeamientos de Sen y Rosanvallon, entre otros, aclaraba que la noción de “equidad no pretende competir ni desplazar a la de igualdad, sino, por el contrario, integrarla y ampliarla en sus múltiples dimensiones. No hay equidad sin igualdad, sin esa igualdad estructurante que define el horizonte de todas las acciones” (2008: 192). Más aún, “la noción de equidad renuncia a la idea de que todos somos iguales, pero lo hace con el objetivo de proponer una estrategia para lograr esa igualdad fundamental que será, entonces, una construcción social” (p. 192).⁸ Si bien López (2008), entre otros investigadores, sostiene que no hay tal oposición (o no debería), entre equidad e igualdad, al reconocerlo, de hecho, se afirma cierta confusión y distancia. Al menos en el caso argentino, Veeda y otros, apuntan que generó cierta polarización ideológica y confusión entre los tomadores de decisiones (2011: 28).⁹

un proyecto, un principio de organización que apela a la necesidad de un consenso orientado hacia el futuro (2008: 192-193).

- 8 López argumenta que la definición de equidad educativa ligada a la igualdad en los logros educativos presupone asumir y promover un conjunto de desigualdades, legitimadas desde este principio de equidad. En sus palabras: “si lo que se pretende es igualdad en los resultados, la erradicación de las desigualdades existentes implica necesariamente la instalación de otras, que sólo serán legítimas y tolerables en la medida en que muestren su capacidad de aportar a la igualdad en los resultados, condición para que los sistemas educativos sean equitativos en sí mismos, y aporten a la equidad social” (2008: 195).
- 9 Investigadoras como Duschatzky y Redondo (2000: 124) criticaban la perspectiva de equidad, debido a que “se confesaba” la exclusión (por omisión) de ciertos grupos; es decir, “el fracaso de la utopía integradora que impulsó el nacimiento del sistema educativo moderno”; esto es, un sistema de cuño igualitario. En otros casos, se hablaba de una errónea trasposición de la

En cierto modo, durante la primera década del nuevo siglo, se inicia una segunda etapa de transición del modelo compensatorio hacia un formato que, según los investigadores citados, todavía parece indefinido, pero “busca una nueva síntesis entre lo universal y la heterogeneidad social” (2011: 29).¹⁰ Si bien no es claro cómo denominarlo, se acepta que se trata de una segunda generación de políticas de equidad.

En mi opinión, desde una postura guiada por la justicia escolar (Aguilar, 2016a; Murillo y Hernández, 2011; Fraser, 2008; Fraser y Honneth, 2006; Young, 2000, entre otros), las políticas más recientes se pueden caracterizar como guiadas por dos principios: 1) la redistribución compensatoria, para enfrentar las desigualdades más estructurales (aún lejos de la integralidad eficiente y eficaz) y 2) el reconocimiento de las diferencias, pero esto aún es parcial porque difícilmente llega a las escuelas, más precisamente, a las prácticas pedagógicas y, sobre todo, queda lejos un tercer elemento: participación política paritaria de los “beneficiarios”, los “excluidos”, en la toma de decisiones significativas en torno al currículum y su gestión áulica; es decir, en las prácticas pedagógicas cotidianas. Los tres principios o dimensiones: redistribución, reconocimiento y participación paritaria son propuestos por Nancy Fraser para definir la justicia social.

Los especialistas coinciden en que los programas compensatorios han sido la principal política de equidad en el campo educativo latinoamericano (Torres y Tenti, 2000; IPE, 2002; Granja, 1997; López, 2004, 2008). Éstos han partido “del reconocimiento de la creciente heterogeneidad social, y su impacto en el aumento de las desigualdades en las posibilidades educativas de los niños y adoles-

igualdad como meta y no como principio: “Una igualdad entendida como un punto de llegada y no como un punto de partida, cuestión que requiere ser modificada en la actualidad. Es decir, hay que pensar la *igualdad como un punto de partida*; estamos educando sujetos iguales a nosotros, aunque haya injusticias, aunque haya desigualdades, pero eso no quiere decir que no sean iguales a nosotros” (Dussel, 2008: 8, énfasis en el original).

10 Los investigadores argentinos, para el caso de ese país, establecen un primer periodo denominado como “compensatorio-dual” que abarcaría entre 1990 y 2006. En el caso de México, es difícil establecer una periodización precisa y tampoco es claro que se pueda utilizar la misma denominación.

centes” (López, 2004: 10). En mi opinión, estos planteamientos son inconsistentes incluso en su vertiente distributiva; en particular, son parcialmente consecuentes con “dar más a los que menos tienen”, pues en general intentan “igualar” homogéneamente los insumos y materiales de las escuelas urbanas de clase media, como abundaré más adelante en el caso del NMS mexicano, siendo también poco o nada pertinentes con la idea de reconocer las diferencias de diversos grupos y sectores considerados como “excluidos” o en “rezago”, y más lejos todavía de la participación democrática de esos mismos grupos en la toma de decisiones.

En resumen, durante la primera generación de políticas públicas de equidad, al menos en Latinoamérica durante los años noventa, se reconoce una concepción de la equidad enfáticamente guiada en términos de distribución de materiales, focalizada y condicionada, para intentar “igualar oportunidades”; incluso se acepta el reconocimiento de las “diferencias”, pero esto de modo parcial y periférico, solo en las normas, no en las prácticas de aula. Para la segunda generación, que incluye los primeros tres lustros del siglo XXI, se insiste en la versión distributiva (aunque sigue siendo ineficaz e incluso contradictoria), ligada al reconocimiento, pero se presentan de modo separado; es decir, las intervenciones pedagógicas son meramente accesorias a las intervenciones de asistencia material, lo que en gran medida expresa muy bajas probabilidades de reducir las desigualdades en los aprendizajes.

EL DEBATE CONCEPTUAL DE LA EQUIDAD EN MÉXICO:

LA PRIMERA GENERACIÓN O DE LA REDISTRIBUCIÓN POR DECRETO

Los discursos internacionales han convergido con los nacionales, explícitamente, desde la década de los noventa, en especial en aspectos sobre la relevancia de la educación básica, la focalización de estrategias en los “más pobres”, la descentralización y el “achicamiento” del Estado; todo ello los hace complementarios de la propuesta de la CEPAL, la del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que coinciden en la preponderancia de la dimensión económica en

el cambio de las agendas nacionales de Latinoamérica. Estos últimos organismos, de hecho, desde hace cinco lustros han desplazado a las instituciones implicadas de manera exclusiva en temas de educación como la UNESCO y las Cumbres Iberoamericanas de Educación en el papel principal de generadores de los discursos educativos en casi todo el mundo, instalando cierta hegemonía de lo que se ha llamado una “regulación transnacional” en las políticas educativas. Tal hegemonía puede caracterizarse por seguir principalmente directrices económicas (Aguilar, 2010).

Sin embargo, dicha hegemonía no ha sido del todo vertical o de clara transmisión entre un centro y los países periféricos, según los clásicos planteamientos de la teoría de la dependencia de los años cincuenta. Se sugiere que en el país hay (y ha habido desde mucho antes) circularidad entre los discursos internacionales y los nacionales, no unidireccionalidad, sólo que recientemente las fronteras son más borrosas para la configuración de nuevas formas de gobernanación y regulación.¹¹

Si bien el término equidad ya era utilizado en la investigación educativa nacional desde los años setenta (Latapí, *ca.* 1972; Muñoz, 1979, entre otros), el peso que adquirió en los noventa era nuevo, debido a que enfatizaba los “rezagos” históricos, pero también apuntaba a enfocar a los grupos donde la “pobreza” (otro término traído a primer plano) era más lacerante y, con ello, se dio paso a los “programas compensatorios”: estrategia gubernamental principal contra las desigualdades educativas, sobre todo en las escuelas primarias, luego se fue ampliando a toda la escolaridad obligatoria, incluso la

11 Por ejemplo, el informe del INEE de 2007, que cita a la Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, hace suyas las siguientes afirmaciones: “los niños y las niñas de la región llegan a la escuela en condiciones muy desiguales y, en muchos casos, éstas se acentúan debido a factores internos de los sistemas educativos, tales como la segregación económica y cultural de las escuelas; la desigual distribución de las oportunidades educativas; las escuelas que atienden a estudiantes de contextos de pobreza que, salvo excepciones, tienen menores recursos y cuentan con personal menos cualificado; y los procesos educativos que tienden a discriminar a aquellos estudiantes con capital cultural distinto al dominante y que comúnmente provienen de familias de menores ingresos económicos o de otras etnias y culturas” (INEE, 2007: 23).

media superior (Aguilar, 2015b). De hecho, pocos autores utilizaron el significante iniquidad educativa o inequidad, que es más lógico que corresponda con su opuesto: equidad. Lo que se observa en la literatura revisada de aquellos años es que prácticamente usan el término desigualdad como contrario al de equidad, desplazando con ello al que había sido su opuesto hasta entonces: igualdad. Éste es otro punto de convergencia con las narrativas internacionales; es decir, la preponderancia del binomio desigualdad/equidad, este último emparentado con la compensación y la igualdad de oportunidades, principalmente de acceso a los sistemas escolares. Veamos algunos registros puntuales.

En el Programa de Modernización de la Educación 1989-1994 se destaca la aparición —por primera vez en el discurso educativo oficial— del concepto de equidad. Aunque la nomenclatura dominante todavía era rezago educativo, otros términos (modernización y calidad, etc.) empiezan a despuntar en el escenario discursivo. De hecho, calidad y equidad constituyen criterios que forman parte de las expectativas futuras en materia educativa: “una educación de calidad y una auténtica apertura de oportunidades iguales para todos” son factores concurrentes para “un cambio que posibilite nuestras metas de crecimiento con equidad” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: vi).

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)¹² marcó en 1991 el arranque oficial de los programas compensatorios en México, mediante el aporte financiero federal y un crédito del BM dirigido exclusivamente al nivel primaria.¹³ A dicho programa debe sumarse,

12 Este primer programa compensatorio comenzó su operación durante el ciclo escolar 1991-1992, desde las oficinas centrales de la Secretaría de Educación pública (SEP), luego pasó al Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). El PARE fue el primer programa de amplio alcance para combatir el rezago en la educación primaria; se dirigió a las entidades con los más altos índices de pobreza y los más bajos índices de eficiencia escolar: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo (SEP, 1995; Chaves y Ramírez, 2006).

13 Los objetivos generales del PARE fueron: 1) propiciar la equidad en el acceso y la permanencia de los alumnos de educación primaria, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de cada individuo; 2) incrementar los niveles de aprendizaje y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en aquellas regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas en desventaja; 3) apoyar con recursos complementarios a los gobiernos de las entidades federativas con mayores rezagos educativos, y 4) fortalecer la organización y la capacidad de administración educativa (SEP, 1995).

desde 1997, parte de los componentes del Programa de Educación, Salud y Educación (Progresá), el cual en 2002 fue denominado Desarrollo Humano Oportunidades, y a partir de 2014 volvió a cambiar de nombre por Prospera, Programa de Inclusión Social.

Se observa la sedimentación del concepto de equidad en el discurso oficial en las modificaciones a la Ley Federal de Educación de 1973, aprobadas en la nueva Ley General de Educación (1993), cuando se introdujo todo un capítulo —III. De la equidad en la educación—. Además, la escolaridad básica obligatoria en ese mismo año cambió: de seis grados de primaria se extendió a nueve años, que correspondía al nivel de secundaria terminada. De tal manera que conceptos y nociones como competitividad, calidad, evaluación, gestión, eficacia y rendición de cuentas vinieron a formar una nueva constelación de formas de entender no sólo la educación, sino el conocimiento en general. Asimismo, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, además hizo pareja con otros dos conceptos: calidad y pertinencia, formando la trama central del programa (SEP, 1996).¹⁴

De igual modo que en el ámbito internacional, durante los años noventa en los discursos nacionales sobre la equidad en la educación se restringió a un dispositivo focalizado, medianamente resarcitorio, cumpliendo una primera generación de políticas educativas, donde observamos la consolidación de su peso discursivo con su ingreso a la Ley General de Educación. Sin embargo, de acuerdo con una metaevaluación acerca de los estudios de los programas compensatorios en la educación mexicana en tres lustros, Chaves y Ramírez (2006) concluyeron que, en sus distintas versiones, éstos habían abarcado dos grandes objetivos: a) la búsqueda de equidad en el acceso y la permanencia, sobre todo en la educación básica obligatoria, y b) el intento de incrementar los niveles de aprendizaje, mediante el me-

14 “Los propósitos fundamentales que animaban al Programa de Desarrollo Educativo son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.” Se dice que la lucha contra la desigualdad ha definido buena parte de la historia política del país: “Desde ‘Los Sentimientos de la Nación’ de Morelos hasta los anhelos de justicia social de la Revolución, la desigualdad de la sociedad mexicana ha sido fuente de ideas reivindicatorias, de planes políticos, de sueños y utopías, pero siempre se ha visto en la educación la esperanza de un mañana mejor” (SEP, 1996: 6).

joramiento de la formación docente y algunos materiales para la enseñanza, pero de modo inconsistente. Las evaluaciones de dichos programas han coincidido en reconocer un mayor cumplimiento del primer objetivo que del segundo, del cual los resultados fueron bastante magros (Muñoz, 1995; Weiss, 2002).

LA SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE EQUIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO

Con el advenimiento del cambio partidista en el gobierno federal en el año 2000, luego de más de 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI), vino al relevo el Partido Acción Nacional (PAN) y con ello todo un caudal de cambios y expectativas generadas no sólo en el campo educativo, sino en el régimen político y social de México.

Para 2002 se difunde el Programa Nacional de Educación, un vasto documento que contiene los lineamientos y la visión del gobierno “del cambio” para el sector, así como algunas de sus políticas puestas en marcha que guardan continuidad con las del sexenio 2007-2012. También resulta significativo el año 2002 porque se decretó la creación del INEE. Este cambio incluyó cierto impulso de la investigación educativa nacional, unido a la desconcentración del Conacyt y la creación de la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002.

Aunado a lo anterior, hubo un cambio constitucional que vino a modificar la obligatoriedad de la escolaridad básica, previendo sumar 10 años a partir de 2004, al incluir un año de preescolar (el tercer grado) y sucesivamente los otros dos grados hasta completar 12 grados en 2009, pero esto no ha podido cumplirse por razones diversas aún en 2015.

En la transición del nuevo siglo el concepto de equidad siguió jugando un papel preponderante, pero surgen otros que disputan su protagonismo, tales como justicia e inclusión; también siguen vigentes algunos de viejo cuño como rezagos o disparidades. Tal vez la “disputa” más intensa en el discurso oficial fue entre el concepto de equidad y el de justicia, pues en el plan nacional del sexenio

2000-2006 se observa cierto interés de posicionar el de justicia, tal vez para superar algunas críticas que fueron asomando acerca de la fuerza para realizar cambios, así como para enfrentar con menos optimismo las políticas que se habían abanderado en nombre de la equidad. La siguiente cita, un poco extensa, permite señalar lo apuntado.

La falta de equidad es una característica presente en todo el sistema social, político y económico del país y necesariamente pasa también por el ámbito educativo. Esto último tiene, a su vez, un efecto perverso sobre el sistema en su conjunto, en virtud de que la desigualdad en el acceso a las oportunidades educativas es uno de los factores que contribuye más a reproducir la injusticia social.

[...] el propio sistema, en su funcionamiento inercial, ha sido un factor para sostener la injusticia en educación: los mejores recursos —económicos, humanos y materiales— se concentran en las regiones de fácil acceso, al igual que los servicios de más calidad; la atención en el aula se dirige, preferentemente, a los alumnos que presentan mejor disposición al aprendizaje; [...] en detrimento de la calidad de la enseñanza que reciben los sectores marginados de la sociedad. Como resultado de esto, a pesar de la expansión de la cobertura educativa y del crecimiento de la escolaridad media de la población nacional, no sólo no se ha alcanzado la justicia, sino que la brecha entre los marginados y el resto de la población nacional se ha hecho más honda con el tiempo (SEP, 2001: 107).

El oscuro cuadro esbozado en el diagnóstico oficial de las condiciones que acompañan los discursos sobre la equidad en la educación mexicana fue compartido por buena parte de la academia mexicana, de modo individual o a través de organismos diversos, y guardan relación con las pocas mejoras en la vida económica y social durante el tiempo transcurrido en lo que va del siglo XXI.¹⁵

15 La actividad realizada por algunos organismos encabezados por académicos reconocidos nutrieron en buena medida las políticas educativas sexenales de Fox y Calderón: el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), fundado en 1998 en su mayoría por investigadores de la educación de diversas instituciones, y el Consejo de Especialistas para la Educación, un orga-

También se hace notar cierta coincidencia sobre el incremento de la inseguridad, el deterioro ambiental, la polarización social, el mantenimiento de la desigualdad social, la desconfianza en las instituciones y en el sistema jurídico y político.

Asimismo, las polémicas respecto a las desigualdades se reavivaron en distintos espacios nacionales, impulsados también por el debate internacional, ya que por un lado se constataba de nuevo que las desigualdades aumentaban, enfatizando el papel de las escuelas, y por otro, se marcaron las limitaciones de muchos estudios y políticas vigentes que llamaban a realizar abordajes integrales, multi y transdisciplinarios a los temas, problemas y conflictos acerca de las desigualdades en las escuelas y los sistemas escolares (Del Val *et al.*, 2012; IIE, 2013; INEE, 2007; Chaves y Ramírez, 2006, entre otros).

Los programas compensatorios han seguido siendo la punta de lanza de las políticas educativas en pro de la equidad en el siglo XXI, a través de su lógica focalizada y condicionada de atención a las dificultades económicas, pero se han ampliado y unido a otros, que intentaron conjugar acciones de salud, alimentación y hasta de organización de acciones productivas; es decir, se ha buscado poner en marcha estrategias socioeducativas en el marco de un renovado discurso sobre el derecho a la educación (de “calidad”, se añadiría en 2013 en el artículo tercero de la Constitución). Así, el Progreso, en materia educativa, desde fines de los años noventa hasta el cambio de siglo, tuvo como objetivo apoyar la asistencia y permanencia en la escuela de niños y adolescentes de sectores pobres, de manera particular los de zonas rurales marginadas; Oportunidades, desde 2002, mantuvo los componentes de su antecesor, pero extendió su

nismo creado en 2005 como una instancia de asesoría en materia de planeación y diseño de política educativa a solicitud de la SEP, donde participaban también algunos miembros del OCE, fueron de los más relevantes. En el primer caso uno de sus mayores aportes fue denominado: Plataforma Educativa Ciudadana. Se trató de la conjunción de diversos actores de la sociedad civil interesados en la tarea educativa, quienes participaron en elaborar un diagnóstico del desarrollo educativo y las políticas del sexenio de Fox (2001-2006), así como una propuesta de soluciones a los problemas del sistema educativo (OCE, 2006). En el segundo caso, el consejo se creó para “reflexionar en torno a la situación del sistema educativo nacional y las políticas desarrolladas en años recientes”, con énfasis en la administración foxista, pero sin reducirse a ella (Consejo de Especialistas para la Educación, 2006: 11).

cobertura al bachillerato y amplió su radio de acción a zonas urbanas marginadas, casi exclusivamente mediante el otorgamiento de becas (Chaves y Ramírez, 2006: 36). También en la primera década del siglo XXI se echaron a andar programas como “escuelas de calidad”, cuyo énfasis recayó en la elaboración de proyectos escolares (de gestión) para conseguir recursos que la propia escuela administra, se realizaron algunos cambios curriculares tanto en el nivel básico (arrancó en preescolar en 2004, en 2006 en secundaria y en 2009 en primaria) como de las escuelas normales (iniciada en 2011), e incluso se impulsó la participación social en las escuelas a través de los consejos de participación social.¹⁶

No obstante los avances en materia de cobertura, en relación con la redistribución de materiales y recursos para la enseñanza, no fueron suficientes ni en cantidad y mucho menos en calidad y pertinencia. Las desigualdades que explícitamente se establecieron como la marca más significativa del sistema educativo en los planes nacionales en la materia, empezando por el gobierno panista del año 2000, no tuvieron respuesta adecuada en las acciones, estrategias y políticas instrumentadas en los dos sexenios panistas, ni en lo que va del retorno del PRI al poder federal desde 2012. El reconocimiento de las diferencias, no obstante, fue y ha sido uno de los retos aceptados por los distintos gobiernos, al igual que en los discursos académicos, como condición necesaria para enfrentar las desigualdades, ya fuese mediante una conceptualización relacionada con la equidad o con la justicia; tampoco fueron lo suficientemente efectivos para conjuntar acciones integrales ni sostenerlas a lo largo del tiempo. Es decir, ha quedado pendiente una adecuada conjugación de políticas para, de manera simultánea, responder con redistribución y reconocimiento a esos “otros” diferentes o desiguales; más aún, permanece hasta nuestros días la enorme deuda con conseguir una participación de esos mismos grupos y de otros interesados para una reflexiva y democrática toma de decisiones que haga llegar las modificaciones

16 Con el tradicional verticalismo y burocratismo, entre su decreto nacional hasta sus lineamientos para las escuelas tardaron 11 años (Acuerdos 260 y 535, del *Diario Oficial de la Federación*), y en su mayoría, cuando se concretaron, fueron y siguen siendo más bien figuras decorativas de escasa operatividad y efectiva participación.

a las aulas, pues continúan muchas veces, incluso, muy lejos de la entrada.

EL CONCEPTO DE EQUIDAD EN EL NMS

El marco para revisar el concepto de equidad exclusivamente en el NMS, guarda estrecha relación con el apartado previo, por lo cual presento una breve reseña que mantiene la división en dos momentos: uno de surgimiento, que abarca prácticamente los años noventa, y el segundo, que discurre en los tres primeros lustros del siglo XXI; en el primero rige la preocupación por la redistribución y en el segundo se apela a sumar la vertiente distributiva y la del reconocimiento, pero quedándose lejos de las aulas.

De acuerdo con la revisión realizada por el equipo encabezado por Villa Lever (2003) en los estados del conocimiento de los años noventa, se destaca que no hubo trabajos que aludieran de manera directa en sus títulos a la equidad en el NMS. Sin embargo, la investigadora presenta algunas síntesis o referencias de trabajos que hablan al respecto, lo que sirve de base para mi indagación. Se conviene con Villa Lever (2010) que es en los años noventa cuando se introduce el concepto de equidad en dicho nivel, teniendo mayor relevancia a partir del año 2000.

La escasa investigación interesada, durante los noventa, sobre la equidad en el NMS hizo algunas alusiones de paso, pero hay coincidencia en que fue a partir del trabajo realizado por una comitiva de la OCDE cuando adquirió relevancia; esto a petición del gobierno mexicano en 1994 para revisar las políticas relacionadas con el nivel superior y de paso las del nivel medio (Villa, 2003; Zorrilla, 2010). Para Zorrilla (2010), es claro que la “La equidad aparece en el reporte como un asunto capital, si no es que el más importante”. Los examinadores de la OCDE (1997), según Zorrilla, señalaron la necesidad de “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” (p. 162).

Efectivamente, el equipo de la OCDE entre las recomendaciones para la EMS apuntó explícitamente mejorar la equidad a través de: 1) admitir a todos los candidatos con capacidad para recibirla. Para ello se propuso un examen de ingreso, pero no de concurso, pues no se trataba de limitar el número de lugares; 2) desarrollar servicios de tutoría y de apoyo a la orientación del alumnado; 3) ampliar considerablemente el sistema de becas, así como apoyar a los jóvenes “aptos” para que no fuera impedido su ingreso por dificultades financieras; 4) generar estadísticas sobre el origen social del alumnado (OCDE, 1997: 236). Además, hubo otra serie de recomendaciones que retomó el gobierno mexicano con distintos ritmos: la institucionalización de una subsecretaría del nivel; aumentar las formaciones profesionales y tecnológicas, las cuales debían alcanzar un tercio de la matrícula total del NMS, así como mejorar la vinculación con la economía para los siguientes cinco años. Al menos la subsecretaría necesitó casi 10 años más para concretarse y el resto de recomendaciones han seguido avances diversos.

Lo que se puede destacar de lo anterior es una definición del concepto de equidad en términos (re)distributivos durante la década de los noventa, una preocupación por la cobertura desigual y deficiente del nivel; luego se fue dando énfasis a la permanencia y en menor medida a los resultados de los aprendizajes (aunque sólo medidos a través de exámenes estandarizados), que obviamente era una preocupación gubernamental y académica. Además, en este último caso se sumaban las preocupaciones por el reconocimiento de las culturas juveniles, la poca o nula articulación entre la heterogeneidad de tipos de oferta, de modalidades y planes de estudios (de diversas y desiguales calidades), que más o menos se correspondían con los diversos grupos sociales, relacionados con su poder socioeconómico, así como la ausencia de un órgano institucional que definiera una misión y una identidad a dicho nivel.¹⁷

17 Por ejemplo, algunos trabajos etnográficos de Guerrero (2000) y Guerra (2000) basados en investigaciones con estudiantes del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y de un Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) del oriente de la Ciudad de México, el NMS se constituye como espacio de vida juvenil, como un lugar de identificación y de diferenciación, un espacio donde se construyen sentidos y expectativas diversas, pero tam-

En algunos de sus trabajos publicados durante el cambio de siglo, Villa Lever, así como otros pocos investigadores interesados en el NMS, concluía que para entonces el nivel medio superior mostraba “crecimiento sin innovación y con ausencia de una efectiva diferenciación, que dé respuesta a las necesidades de una demanda masiva y heterogénea”. De este modo, planteaba que los dos principales problemas por resolver eran: “lograr la retención de los jóvenes ofreciendo una educación que responda a sus intereses y necesidades con calidad y equidad, y profesionalizar la formación de los docentes” (2002: 141).

Para la nueva década del siglo XXI, se han realizado otros estudios y políticas gubernamentales que profundizaron en el uso del concepto de equidad. Especialmente se destacan los programas de becas como dispositivo compensatorio. De acuerdo con Zorrilla (2010), la introducción del programa de becas Oportunidades en el NMS, a partir del 2001, constituyó un importante paso para disminuir “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 [*sic*], produciendo baja eficiencia terminal” (p. 177). En este sentido, dos trabajos que analizaron tales programas han subrayado los problemas de diseño (una definición reducida de la equidad como igualdad de oportunidades), sesgos meritocráticos y de exclusión de variables significativas, que hacen inconsistentes dichos programas, incluso para los supuestos fines que persiguen (Troncoso, 2008; Ogarrio, 2012).¹⁸

bién se muestran ciertas desigualdades en ambos casos, por tipos de capitales acumulados y por cierta fragmentación de la oferta.

- 18 La tesis de Troncoso (2008) analiza y valora el diseño de dos programas de becas en el NMS, mediante el contraste de lo establecido antes y después de ellos: 1) Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar, programa establecido por la SEP en forma definitiva a partir del ciclo escolar 2003-2004; 2) los componentes educativo y patrimonial del programa Oportunidades. Entre los resultados del estudio se destaca: el programa de Becas a la Excelencia, su sesgo meritocrático, incluso en el caso de las becas compensatorias, sobre todo los montos entre unas y otras, así como los requisitos para obtenerlas, siendo casi imposibles para estudiantes de bajos recursos, de origen indígena o con alguna discapacidad. El autor señala que “La distribución de los presupuestos para becas de este programa no toma en cuenta factores de pobreza, marginación, población indígena o número de alumnos inscritos

Otra política muy relevante en los últimos tres lustros es la relacionada con la educación a distancia, pero como acertadamente ha advertido Villa Lever, corre el riesgo de ser un elemento de inequidad, debido a que

este tipo de educación se ubica en las zonas marginales —tanto urbanas como rurales e indígenas—, por lo que se puede estar relegando a la población más pobre a utilizar los servicios educativos en donde se ha probado que ofrecen una educación de menor calidad (2010: 297).

De acuerdo con Zorrilla, es de destacar la propuesta axiológica del programa sexenal foxista basada en “nociones éticas sobre la justicia y la equidad”, que también se supone abarcaron al nivel medio superior, pero según él dicha propuesta quedó trastocada, al enfocar los problemas asumiendo “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” (2010: 266). En sentido estricto, Zorrilla no revisa los problemas de congruencia (más allá de la primera parte del diagnóstico), con respecto al conjunto del planteamiento del documento; es decir, se aboca al cambio de semántica, obviando las graves inconsistencias entre las metas y los programas instrumentados de manera efectiva en el NMS; es decir, los conspicuos problemas de diseño y consistencia en el programa.

Por su parte, más investigadores han venido profundizando algunas inequidades en el ámbito nacional relacionadas con indicadores como la cobertura por entidades, la tasa de absorción del estudiantado de secundaria y la eficiencia terminal, los resultados en las

en los diferentes estados” (pp. 139-140). Por su parte, Ogarrío (2012) señala que el Programa de Becas de Educación Media Superior (Probems) deja de lado variables relacionadas con el género en conjunto con el lugar de residencia, así como la condición étnica y de discapacidad; además, añade otras variables (las condiciones de transporte, la composición del hogar y el desempeño según el tipo de bachillerato cursado), que también tienen peso en dejar los estudios por parte de los jóvenes. Sostiene que el Probems emplea el concepto de equidad, entendido como “igualdad de oportunidades”, que resulta una concepción reducida, pues “por ejemplo, no asegura que los egresados [de secundaria] de los grupos vulnerables transiten al medio superior, dado que se da a quienes ya están inscritos” en dicho nivel (p. 17).

pruebas estandarizadas según variables como el género, los tipos de bachillerato, los salarios después de cursar el NMS, los desafíos en la formación docente del nivel, entre otros (Villa, 2007, 2010, 2014; Bracho y Miranda, 2012; Weiss, 2012; Huerta, 2014; Zorrilla, 2015; Aguilar, 2014, 2015a). En tal sentido, de acuerdo con Villa:

Los índices de cobertura y equidad son muy asimétricos y en la mayoría de los casos muy pobres, lo que refleja que en nuestro país no ha existido una política de Estado que reconozca a la educación como el eje del desarrollo ni ha otorgado al nivel medio superior y a los posteriores la importancia que merecen (2010: 297).

De lo anterior cabe resumir que en los últimos tres lustros en el NMS ha habido cierto paso de una concepción de la equidad como redistribución en relación con la cobertura, la permanencia y en menor medida con los resultados, a otro que demanda sumar una concepción sobre el reconocimiento de las diferencias, así como de las desigualdades. Así se observa en varios trabajos recientes, donde se reclama o se postula la unificación de ambas corrientes. Por ejemplo, en un documento elaborado por el OCE (2011) que avanzaba un balance del sexenio calderonista se decía: “Habría que cuestionar la equidad en el acceso a la educación media, es decir, considerar la cuestión de la exclusión social y el cumplimiento del derecho a una educación de calidad.” Esto porque consideraban

una obligación para las autoridades educativas identificar el grado de inclusión/exclusión para distintos grupos sociales de acuerdo con su condición socioeconómica y étnica, [deben] saber quiénes son y dónde están y aplicar políticas culturalmente pertinentes, y no sólo destinar los recursos humanos y financieros suficientes para el nivel educativo, lo cual, de por sí, parece muy difícil de cumplir (OCE, 2011).

Por su parte, Bracho y Miranda (2012), en sus recomendaciones para “garantizar equidad educativa”, plantean

reconocer la diversidad geográfica-cultural y las diferentes necesidades e intereses de la población para su mejor desarrollo, atendiendo las necesidades del bachillerato en entornos de alta complejidad educativa, como lo son las zonas marginadas, rurales y urbanas, y que se aprovechen las modalidades pertinentes para ese efecto (p. 197).

Sin embargo, alertan los investigadores, debe evitarse confundir diversidad con segmentación y fragmentación educativa; es decir, “la diversidad de la gestión y de las condiciones de operación de los planteles adscritos a diferentes tipos y modalidades educativas, y la diversidad por razones de equidad, de cultura y trayectorias de vida” (p. 197).

Asimismo, la idea de compaginar redistribución y reconocimiento e incluso participación también se observa, al menos en intención, en el discurso oficial del NMS. En la justificación de la RIEMS, se apunta “La escuela debe generar la equidad de oportunidades, pero ello se logra sólo si la oferta educativa responde a los desafíos que le presentan los grupos con mayores necesidades” (DOF, 2008a: 13). También se observa tal intención en el conjunto de programas del último lustro: programas como ConstruyeT (puesto en marcha en el nivel nacional en 2008 con apoyos internacionales de UNICEF, PNUD y UNESCO);¹⁹ Síguete, que fue iniciado en 2011 y absorbió a ConstruyeT, considera estrategias en distintas dimensiones (académica, vocacional —tutorías—, psicosocial, socioeconómica y de fomento a la lectura, apoyadas en el Sistema de Alerta Temprana como herramienta informática para la detección oportuna de los alumnos en riesgo de deserción y bajo aprovechamiento académico)²⁰ y más

19 Arrancó en 2007 para hacer frente a la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo a las que se enfrentaban los estudiantes de este nivel. Buscaba influir en el clima de convivencia escolar a través de un enfoque holístico que incluía las distintas dimensiones que se podían relacionar con el abandono escolar. En 2008, la SEP se acercó al PNUD y a UNICEF, posteriormente a la UNESCO, para dar soporte técnico y operativo, con ello propiamente se creó la primera versión nacional de ConstruyeT, que se rediseñó durante 2013, y se puso en marcha para 2014, según lo reporta la página electrónica del programa. Véase <<http://www.construye-t.org.mx/>>.

20 El programa Síguete. Caminemos Juntos, tiene como fin generar un “modelo de acompañamiento integral de los jóvenes de educación media superior mediante la integración del con-

recientemente (ciclo 2013-2014) el Movimiento contra el Abandono Escolar y su programa eje Yo no Abandono, el cual contiene 12 manuales para diversos agentes educativos; se trata de una “estrategia que busca integrar las acciones de la escuela, la familia y el estudiante para prevenir las causas del abandono, mantener un estado de alerta y reaccionar ante la presencia de indicadores de riesgo” (SEP, s.f.:3), según dice su promoción.

HACIA UNA JUSTICIA ESCOLAR EN MÉXICO EN EL NMS

Como cierre de este capítulo vale la pena señalar que el concepto de equidad ha empezado a quedar corto en las aspiraciones y en los efectos que ha tenido su empleo, tanto en los discursos académicos como en los gubernamentales.

De acuerdo con los investigadores argentinos Veleda y otros (2011: 28), a partir de los años noventa hubo cierta modificación de la noción de igualdad que en varios puntos de la región llevó a buscar sustituirlo por el concepto de equidad: “dar más a los que menos tienen, con un tratamiento diferenciado de las escuelas más pobres”. Además, hubo un fuerte debate sobre la intervención universal o focalizada del Estado, generando “en muchos casos una polarización ideológica y confusión en los tomadores de decisiones” (p. 28).

De tal modo, convengo con Bolívar (2012: 11) en que hay “diferentes gramáticas de la justicia escolar”, pero en todo caso el surgimiento de ésta está ligado con la desilusión ante las promesas incumplidas de la escolarización masiva: “nuevas formas de exclusión social, las insuficiencias de las prácticas compensatorias, las demandas de reconocimiento de las identidades y las diferencias, la individualización, etc.”. Latapí poco más de una década antes había hablado de “máscaras de la justicia” en el caso de México y en la región latinoamericana, ya que “Los hechos, a lo largo de las décadas,

junto de intervenciones institucionales establecidas para atender a los jóvenes articulados en torno a los resultados del Sistema de Alerta Temprana”, el cual permite detectar al alumnado en situación de riesgo de “deserción” a partir de tres indicadores: inasistencia, reprobación y comportamiento (Bracho y Miranda, 2012: 181).

patentizan la ineficacia de los esfuerzos por disminuir sustancialmente las desigualdades; en los últimos años, inclusive, comprueban su incremento” (1995: 3).

Se entiende que el concepto de justicia escolar (y educativa) es un dispositivo para describir injusticias en torno a la distribución de aprendizajes, derivadas de condiciones sociales percibidas como desiguales y de creciente pobreza, pero tal vez más importante se utiliza para entrar en la discusión de un campo educativo desgastado conceptualmente, buscando renovar el optimismo sobre el poder de cambio de las escuelas y la educación (Aguilar, 2016a).

La idea de justicia a la que suscribimos alude “a garantizar el derecho integral a la educación a partir de posicionar a los sectores populares en el centro del sistema educativo” (Veleda *et al.*, 2011: 14). En lugar de acciones paliativas y poco efectivas, “el modelo de justicia educativa que proponemos exige revisar las condiciones del aprendizaje, la organización institucional, las pedagogías y el currículum desde la perspectiva de todos los sectores sociales y, en particular, desde la perspectiva de aquellos para quienes la escuela no fue originariamente concebida” (p. 14).

De acuerdo con Murillo y su equipo, definimos la justicia educativa (o escolar) retomando los planteamientos ante todo de la filosofía política (Fraser, 2008; Fraser y Honnet, 2006; Young, 2000), relacionada con tres dimensiones: distribución, reconocimiento y participación. La primera alude a la distribución de bienes, recursos materiales y culturales; la segunda se refiere al respeto social y cultural de todas y cada una de las personas, así como a unas relaciones justas dentro de la sociedad; la tercera alude “a la participación en decisiones que afectan a sus propias vidas; es decir, asegurar que las personas son capaces de tener una activa y equitativa participación en la sociedad” (Murillo *et al.*, 2011: 11).

Siguiendo el horizonte planteado por los especialistas, nos sumamos a una postura optimista, “un optimismo crítico” que postulan los investigadores argentinos, a partir de siete principios para la construcción de la justicia en el ámbito escolar: 1) el principio universalista de concebir la educación como derecho humano, esto rechaza las aproximaciones basadas en la educación como mérito,

mercancía o don; 2) el principio cuestionador de la audiencia “modelo” del sistema educativo (las clases medias y altas), el cual conduce a que las clases populares sean el centro del sistema, en lugar de ser atendidos en los márgenes por las políticas compensatorias; 3) el principio de correspondencia entre las concepciones basadas en la redistribución, el reconocimiento y la participación; 4) el principio del florecimiento humano (Boltvinik, 2007) como fin último del sistema educativo, en reemplazo de las concepciones utilitarias (centradas en la calidad) o meritocráticas (centradas en la igualdad de oportunidades); 5) el principio de contextualización, que no espera un modelo ideal de justicia, sino que parte de un contexto situado históricamente; 6) el principio de concientización de la política educativa, que propone una práctica reflexiva y autocrítica de las autoridades educativas sobre los obstáculos a la justicia propios de la gestión educativa; 7) el principio de participación social que no va de arriba hacia abajo, sino que se logra en articulación, con diálogos democráticos entre los diversos actores sociales (Veleda *et al.*, 2011: 73).

Debe subrayarse la necesaria conjunción de las políticas en el NMS entre dar más a los que menos tienen, pero además ubicar a los “desfavorecidos”, los “diferentes”, que suelen también ser los “desiguales” en el corazón del sistema educativo, debiendo establecer mecanismos efectivos de participación de los grupos en el diseño y la gestión de los sistemas escolares (Veleda *et al.*, 2011: 31).

Con este marco conceptual en mente, en el capítulo final se pretende relacionar los datos descriptivos de los capítulos 4 y 5 para darles una lectura en clave de justicia y sugerir una serie de tensiones, dilemas y criterios que en distintas instancias se deben discutir, con el fin de procurar las acciones y estrategias que permitan llevar adelante políticas educativas congruentes con los principios de justicia planteados. Antes de ello, es necesaria una lectura crítica, en los propios términos de la perspectiva gubernamental, de las principales políticas de equidad y sus resultados en el NMS.

3. Las políticas federales sobre la equidad en el nivel medio superior

En términos generales, en este apartado se hablará del punto de vista gubernamental a escala nacional, más precisamente federal, el cual ha configurado cierta visión relacionada con la comprensión y el uso del concepto de equidad a través del tiempo, que en buena medida guía las políticas educativas y las acciones no sólo del gobierno federal, sino del resto de niveles gubernamentales, entre otras razones, debido a la alineación establecida por la normativa de la planificación nacional. Para dar cuenta de las variaciones, me detengo en trazar un panorama global en los documentos más relevantes, tales como las leyes y los programas sectoriales de educación, desde la aparición más consistente y sedimentada de los discursos gubernamentales sobre la equidad, especialmente a partir de su inclusión en la Ley General de Educación (LGE) de 1993.²¹ Me detengo particularmente en analizar las implicaciones sobre el NMS desde 1994 hasta 2015; es decir, durante tres sexenios y lo que va del actual.

21 La equidad ya se menciona en el Programa de Modernización Educativa 1989-1994 como parte de los anhelos para la “modernización” del país, pero no con el peso que tuvo después de 1993. En particular se alude al compromiso de “eliminar las desigualdades y las inequidades geográficas y sociales” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 18); asimismo, se perfila el enfoque compensatorio que marcaría su concepción desde entonces: “La educación inicial y preescolar —niveles que dan sustento a la primaria— cobran una importancia estratégica al reorientarse y reforzarse con los mismos criterios de justicia y equidad, a fin de ofrecer compensatoriamente atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que vive en condiciones de marginación” (p. 27).

LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1993 Y LA EQUIDAD EN EL NMS

La equidad adquirió tal relevancia nacional en los años noventa que introdujo un capítulo entero en la nueva LGE. Esto se explica, en parte, como reacción a un nuevo horizonte discursivo internacional a principios de dicha década en el ámbito educativo como en tantos otros que marcarían nuevas rutas, tanto en lo teórico como en el nivel de las prácticas sociales. Su introducción en la LGE articulará el ejercicio gubernamental, así como determinará formalmente algunas pautas de las políticas educativas de los años siguientes.

Cabe detenerse para comentar algunas de sus implicaciones. El artículo 32 de la LGE establece las competencias y el objeto de la equidad:

Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Para inmediatamente indicar la atención, preferente, hacia “los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja” (LGE, artículo 32).

El artículo 33 describe las actividades que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo para cumplir con lo previo. Anoto que si bien hay ciertas fracciones dirigidas al nivel básico (la III, sobre desarrollo infantil, la IV sobre atender a quienes abandonaron la primaria y secundaria, la VII sobre realizar campañas de alfabetización y educación comunitaria y con reservas, la IX sobre programas dirigidos a los padres de familia), el resto de las 13 fracciones se infiere que se aplican para todos los niveles escolares. Asimismo, si restamos las fracciones genéricas o incluso más imprecisas (XI, al promover la participación civil, XII relacionada con otorgar reconocimientos y XIII que habla de hacer cumplir en mayor medida la fracción ¡XII!), el resto de ítems apun-

tan a acciones concretas e identifican apoyos, programas o escuelas.
Cito:

1. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;
2. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;
3. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos;
4. Establecerán sistemas de educación a distancia;
5. Desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;
6. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza.

En la misma fracción VI se añade que “El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

Finalmente, los artículos 34 y 35 aluden al papel de la SEP y del Ejecutivo federal en los programas compensatorios, especialmente a “los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos”. Asimismo, que la SEP evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios.

Sabemos que los programas compensatorios se realizaron de modo exclusivo para el nivel básico, de manera principal en la primaria, durante la última década del siglo XX, pero luego abarca-

ron secundaria y “preescolar”, sucesivamente hasta 2001, cuando algunos componentes de las políticas de lucha contra la pobreza se ampliaron al NMS; en tal caso hablamos de la beca Oportunidades (Chaves y Ramírez, 2006; Zorrilla, 2008). Asimismo, las acciones para fomentar el arraigo del profesorado en los niveles básicos fueron poco efectivas, y en el nivel medio no se tiene noticia de que se hayan puesto en marcha hasta 2014, aunque la Ley del Servicio Profesional Docente incluye algunas disposiciones al respecto.²² El asunto de los estímulos para asociaciones y cooperativas docentes no queda claro en qué se tradujo, tal vez se estaba pensando en las aportaciones a los sindicatos, aunque también era una entrada para organismos de la sociedad civil o corporaciones, de modo especial las que se han creado en el nivel superior, por ejemplo ALIAT Universidades (red de universidades privadas).

De tal modo que, en general, para el NMS hasta la primera década del nuevo siglo las acciones que han tenido mayor visibilidad han sido las relacionadas con las becas y la atención de localidades aisladas o zonas urbanas marginadas mediante la instrumentación de la modalidad a distancia y algunos apoyos asistenciales (al transporte o la exención de pagos), aunque quedan muchas dudas que se hayan hecho o se hagan mediante “la asignación de elementos de mejor calidad”. Otras acciones visibles para dicho nivel, aunque no exclusivamente, pero también con resultados más o menos inconsistentes, son las acciones o programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar del alumnado, bajo la modalidad de asesorías o cursos remediales, que por lo general son repasos del curso regular, sin mayores adecuaciones (Trujillo *et al.*, 2016).

22 Los artículos 23 y 28 señalan que el personal docente y directivo podrá ser “readscrito, según las necesidades del servicio”; textualmente en el 23 se lee: “La adscripción de la plaza tendrá vigencia durante el ciclo escolar en que sea asignada y el docente podrá ser readscrito, posteriormente, a otra Escuela conforme a las necesidades del Servicio” (DOF, 2013).

LAS POLÍTICAS FEDERALES PRO EQUIDAD EN EL NMS

A continuación analizo con cierto detalle las políticas emanadas de los planes nacionales de educación a partir de las propias acciones establecidas en cada sexenio; es decir, los programas y las metas que se propusieron. Además, se atiende la congruencia con la LGE y con los planteamientos del diseño y de sus resultados reportados oficialmente, así como de a quiénes incluye y a quiénes excluye, según lo he planteado desde la mirada teórico-metodológica.

EL SEXENIO PRIISTA DE ZEDILLO (1994-2000)

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 claramente rinde tributo a la LGE, porque sedimenta el cambio de hablar de rezago educativo para hablar de equidad, además éste hizo pareja con otros dos conceptos: calidad y pertinencia, formando la trama central del programa.²³

Dicho programa se enmarca en el concepto de desarrollo humano, el cual se traduce en el campo educacional, entre otras cosas, como “lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno; trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para las generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible” (SEP, 1996: 9).

La centralidad del concepto se observa cuando se alude a que

La equidad hace referencia también a la calidad de la educación que se imparte. La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se reflejan en la educación y se traducen en disparidades en la calidad de la enseñanza y en sus resultados. Por eso, el Programa pretende lograr

23 Los propósitos fundamentales que animan el Programa de Desarrollo Educativo son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. Se dice que la lucha contra la desigualdad ha definido buena parte de la historia política de México; esto explica, además, muchas de las inconformidades expresadas en diversos ámbitos de nuestra vida social (SEP, 1996: 6).

servicios educativos de calidad, sobre todo aquellos que se prestan en situaciones de mayor marginación (p. 13).

El programa explícitamente se enfoca ante todo en el nivel básico, entonces compuesto por el preescolar, la primaria y la secundaria, aunque obligatorios sólo los últimos dos, así como en precisar que los programas compensatorios serían el estandarte para enfrentar “la desigualdad económica y la falta de un ambiente propicio para el desarrollo educativo de los niños, así como estimular a los maestros para realizar mejor su labor y permanecer por más tiempo en las zonas donde más se les necesita” (p. 13).

En el programa se sigue el énfasis marcado por la LGE, al destinar un apartado a la “equidad educativa”. Sin embargo, lo anotado se restringe casi de manera exclusiva al nivel básico; es decir, no se desarrolla para los niveles subsecuentes. De hecho, al incluir al nivel medio en el superior, se observa la falta de singularidad que apenas una década después se reconocería oficialmente.

Vale la pena registrar que, en el caso de nivel básico, se buscaba atender a “las comunidades más pobres” para revertir la perpetuación de las condiciones que generan la pobreza extrema:

justo ahí donde se requieren los mejores maestros, donde los materiales educativos tienen un mayor impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje, donde los conocimientos y habilidades adquiridos en la escuela pueden ser más importantes como factores que impulsan el desarrollo individual y comunitario, es donde estos recursos son más escasos y resulta más costoso y difícil hacerlos disponibles (p. 64).

Por lo antedicho se propone “la aplicación de medidas integrales que respondan a los diversos factores que entorpecen la educación y atiendan a las condiciones y contextos en que se presentan. De ahí la necesidad de contar con acciones diferenciadas para corregir desigualdades de diversa naturaleza”. De este modo, se sugiere dar más apoyos compensatorios a “los planteles con rezagos múltiples [...], de acuerdo con la intensidad que demande cada uno de los aspectos

deficitarios”. De lo contrario, “resultaría inaceptable en la búsqueda de mayor justicia educativa” (p. 65).

Sobre lo previo podemos observar cierta continuidad con la LGE, en relación con los grupos de población “cuyos rezagos son agudos en extremo”. En el programa mencionado se alude a las comunidades más pequeñas que no tienen servicio alguno, la población migrante, los niños de y en la calle, la atención a los grupos indígenas (en particular niños y jóvenes en áreas urbanas), servicios educativos y asistenciales destinados a la población infantil de 0 a 4 años (educación inicial), y a los menores con discapacidades transitorias o definitivas (pp. 71-80).

En el programa 1995-2000 hay pocas excepciones que no aludan al nivel básico en relación con la equidad. Así, podemos anotar lo relativo a los medios de comunicación, los cuales “serán una herramienta importante en el logro de la equidad en las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”. Adelante se justifica su énfasis: “Si bien éstas apoyarán todos los tipos, modalidades y niveles educativos, su inclusión en el apartado de la educación básica responde a la necesidad de fortalecer de manera preponderante este ciclo educativo” (p. 87).

En otro punto del programa se anota, de modo general, “consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior, que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la ampliación de la base científica nacional” (p. 127).

Finalmente, una alusión también general a la equidad se encuentra en lo relativo a los acuerdos con miras a fortalecer el federalismo fiscal en el sector educativo, considerando la asignación de recursos, tanto federales como propios, “en especial a donde los rezagos son más acentuados” (p. 170).

En dicho programa no hubo metas cuantitativas ni indicadores para medir el rubro de la equidad, salvo ciertas metas de cobertura. Sin embargo, se fueron ofreciendo algunas cuantificaciones relacionadas con la equidad en los informes de gobierno del entonces presidente Zedillo, presentados de modo disperso e inconsistente, de manera especial para el NMS. Por lo tanto, hay una fuerte incongruencia

entre la relevancia dada al concepto de equidad y su traducción en políticas públicas para la amplitud de espacios y grupos de población que se enumeraron.

A final de cuentas sólo se alude a dos rubros para el nivel que me ocupa: las modalidades abierta y a distancia, así como las becas, particularmente de transporte, aunque se sabe que hubo un programa de “becas en efectivo” del que no se reportan datos, el cual operaba la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, para el nivel medio y el superior tecnológico (DOF, 2003), así como de becas para estudiantes indígenas (Presidencia de la República, 2000: 188).

Los pocos datos reportados sobre políticas de equidad en el NMS podemos ubicarlos en el sexto informe de gobierno, dentro del apartado dedicado al “desarrollo social”. Ahí de manera explícita se encuentran dos párrafos bajo el subtítulo de equidad. Por una parte, se alude al despliegue de la “educación a distancia”, derivada de la LGE y en consonancia con el programa. Se dice que debido a la “creciente demanda” en el NMS, especialmente “de los jóvenes que viven en comunidades de baja densidad poblacional”, se creó la modalidad a distancia a partir de 1996 y, en tal sentido, expandió “su cobertura durante el periodo 1999-2000, al atender a 2 164 personas más que en el periodo anterior”. Aunque no se aclara el número de estudiantes ni su evolución. Sólo se reporta que en el citado ciclo escolar “operaron 66 centros de servicio ubicados en 20 entidades federativas, mientras que en el año previo 27 centros ofrecieron el servicio en 11 entidades federativas” (Presidencia de la República, 2000: 199).

Por el lado de la modalidad abierta, no se reportan datos, a lo sumo se señala la transferencia a los estados la operación de la preparatoria abierta —iniciada en 1995—, que al final del sexenio había prácticamente concluido (Presidencia de la República, 2000: 198-199).

Por su parte, sobre las becas se reportó lo relacionado con los montos otorgados a través del Instituto Nacional Indigenista (INI), pero no el número de beneficiarios; en el anexo estadístico solo se presentó un cuadro sobre “gasto federal en programas de combate a

la pobreza rural”, teniendo como fuente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), si bien los datos difieren de los presentados en otro rubro del mismo Sexto Informe de Gobierno.²⁴

Por su parte, en el sexto informe se destaca la entrega de becas de transporte para estudiantes de localidades rurales y dispersas, únicamente que “este año 30 mil jóvenes han sido beneficiados, cifra superior en 20 por ciento a la del año previo” (Presidencia de la República, 2000: 199).²⁵ Este dato también difiere del reportado para el mismo año en otro informe del secretario.

CUADRO 1

Becas educación media, INI (millones de pesos corrientes)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
11.2	9.4	10.6	12.0	13.8	13.8	8.2

Fuente: Sexto Informe de Gobierno 2000, Anexo estadístico, tabla 287.

En suma, las escasas y dispersa cifras sobre las becas para el NMS presentan fuertes inconsistencias; de ello se infiere tanto descuidos burocráticos como la poca relevancia de las acciones gubernamentales.

Cabe mencionar que en la Memoria Sexenal sobre el bachillerato general se alude a un modelo de “bachillerato semiescolarizado”, el cual se creó a principios de la década de los noventa, derivado de una “aspiración manifestada por la Dirección General de Educación Indígena”. Dicha modalidad estaba dirigida a “maestros bilingües y promotores culturales de zonas indígenas que no pueden asistir a sistemas escolarizados por la lejanía de las poblaciones en las que desarrollan sus actividades”. Dependía de la Dirección General de Bachillerato y se impartía los fines de semana y durante periodos

24 En el rubro sobre “Programas sociales y productivos del Instituto Nacional Indigenista en apoyo a los pueblos indígenas”, con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se reportó para 1994, 5.7 millones de pesos y para los tres años siguientes, 1995-1997, un monto de 9 millones. Esto según consta en el anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2000, disco 25, tabla 319 (Presidencia de la República, 2000).

25 En un documento que resume las acciones de su gestión, el secretario Limón Rojas (2000: 16) apuntaba: “Actualmente, 25 318 jóvenes de comunidades pequeñas se benefician con estos apoyos para trasladarse a los sitios donde la concentración de población es suficiente para que los servicios de educación media superior sean prestados”.

vacacionales. Luego de 10 generaciones en 15 sedes estatales repartidas en 10 estados, beneficiaba en el año 2000 a 2 677 estudiantes (Mateos, 2000: 475).

Lo que interesa destacar es que tal modalidad semiescolarizada no se haya contemplado, en ningún caso, relacionada con la equidad de los grupos étnicos en el NMS. Esto independientemente de si la escolarización ofrecida era pertinente, pues aunque se menciona que contaban con “materiales didácticos propios y asesores que apoyan el proceso de aprendizaje” (Mateos, 2000: 475), lo más probable es que no fuera en los idiomas indígenas, sino siguiendo la pauta castellanizadora.

En resumen, las políticas públicas relacionadas con la equidad en el NMS durante el periodo 1994-2000 siguieron dos rutas principales: becas, aunque entregadas sin claros criterios o sistematicidad y el acceso vía modalidades a distancia o abierta. Con ello observamos una estrechez y una fuerte incongruencia con los grupos y las diversas aristas que se pretendía abarcar, según el propio discurso oficial. Sin embargo, también observamos que hubo otras acciones, por ejemplo la modalidad semiescolarizada dirigida a población indígena del NMS, que podemos asociar claramente con la vertiente de equidad étnica, la cual entonces pasó desapercibida y quedó desligada de dicha discursividad.

EL SEXENIO PANISTA DE FOX (2000-2006)

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, se estableció como uno de sus objetivos para el desarrollo social: “acrecer la equidad y la igualdad de oportunidades”; asimismo, se reconocía que la inequidad era el principal problema que enfrentaba el país (DOF, 2001: 65). Derivado de lo anterior, el Programa Nacional de Educación 2001-2006, un documento con un contenido muy amplio, tuvo un fuerte componente de fundamentación, incluso filosófica, en torno a la equidad y de la justicia educativa; aunque también resulta reiterativo porque para cada nivel escolar se plantea el mismo esquema de diagnóstico, visión, objetivos, políticas y metas.

Como parte del diagnóstico del sistema, en el programa se dice que se afrontaban tres grandes desafíos: “cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo” (SEP, 2001: 16). Se reconocen ciertos avances logrados, pero debido al desigual desarrollo del país,

La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Por ello la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país (p. 16).

En este programa se insiste en ligar calidad y equidad, “pues una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa” (pp. 16-17). Asimismo, se postula un horizonte de largo plazo (2025), “basado en la equidad, en la calidad y en la vanguardia del conocimiento” (p. 18). Más adelante se agregará que la “visión” de una educación equitativa y con buena calidad significa asegurar “igualdad de oportunidades de ingreso, de permanencia y logro, no limitando la equidad a la cobertura sino tomando en cuenta la eficiencia” (p. 72).

La relevancia de la equidad destaca entre los puntos centrales del pensamiento educativo del sexenio. Siguiendo la lógica de la LGE y de su antecesor, el programa sectorial tiene un apartado amplio para plantear lo que se concibe como justicia y equidad educativas. En relación con ambas se dice que: “Se ha definido a la justicia como el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros” (p. 40).

Se resaltan dos aspectos de lo anterior, por una parte, la comprensión de “la noción de equidad como discriminación positiva, en sentido compensatorio, en favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad”; por otra parte, “los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional” (SEP, 2001: 40).

Este programa, a diferencia de su antecesor, se extiende más allá de los niveles básicos:

lo dicho en relación con el tema de la equidad y la justicia educativas se aplica en igual medida, con las variaciones lógicas, a la educación media superior y la superior, en las que las desigualdades sociales afectan con la misma fuerza que en la educación básica, si bien se manifiestan más en la forma de acceso restringido y deserción (p. 43).

Asimismo, la equidad, al igual que en el programa sexenal anterior, pretende adecuar los criterios de asignación de recursos “buscando que la asignación de los recursos federales contribuya, de manera efectiva, a la reducción de las desigualdades entre las entidades, municipios y regiones” (pp. 41-42).

El programa establece tres objetivos estratégicos que serían desarrollados por los subprogramas de cada nivel: cobertura y equidad, buena calidad de los procesos y resultados educativos, e integración y gestión del sistema (p. 76). A cada objetivo le sigue un conjunto de políticas generales, objetivos particulares y líneas de acción, así como metas precisas.²⁶ En este caso, me remito únicamente a la equidad en el NMS.

En este nivel, al igual que en los otros, se buscaba

ampliar su cobertura con equidad, poniendo especial atención a los grupos más desfavorecidos y a los jóvenes indígenas y en situación económica adversa para que puedan acceder a este tipo educativo, permanecer en los programas y terminar oportunamente sus estudios (pp. 159-160).

Antes de dar paso a los objetivos, políticas y metas, se destaca la “cobertura insuficiente y desigualdad en el acceso”. Se señalan las desigualdades entre las entidades federativas en el acceso. También

26 En torno al objetivo de “avanzar hacia la equidad en educación”, se incluyen indicadores como el grado promedio de escolaridad de la población; el índice de rezago en educación básica; el porcentaje de asistencia escolar del grupo de edad de 6 a 14 años; el porcentaje de cobertura en educación media superior y el de educación superior, y el índice de analfabetismo. En este mismo rubro, el Sistema Nacional de Indicadores incluye otros no utilizados antes, como la proporción de jóvenes de bajos ingresos que se benefician de la educación pública con respecto a los de altos ingresos, y el número de becas otorgadas en educación básica, media superior y superior (p. 77).

se cita que la participación del grupo de edad de 16 a 18 años en el Distrito Federal era cercana a 80 por ciento, y en Chiapas, Puebla y Oaxaca era menor a 44 por ciento.

Las diferencias entre las entidades federativas se acentúan aún más en el caso de las poblaciones rurales que habitan en asentamientos muy pequeños, los trabajadores migrantes y los indígenas. En cada una de estas categorías las mujeres se encuentran en una situación de mayor desventaja (SEP, 2001: 164).

Se buscaba entonces,

poner particular atención a la incorporación de las mujeres, cerrar las brechas existentes en las tasas de atención entre entidades federativas y entre grupos sociales y étnicos, y fortalecer los programas de becas para ampliar las oportunidades de acceso a la educación media superior de estudiantes en condiciones económicas adversas (SEP, 2001: 164).

En el apartado de problemas y retos de la calidad también se alude a la equidad, relacionada con que

existan ambientes para el aprendizaje y el trabajo en grupo, y en las que adquieran una sólida formación y las habilidades y destrezas requeridas para incorporarse al mundo laboral o para continuar sus estudios de tipo superior, independientemente de su origen social y situación económica (pp. 165-166).²⁷

En torno a los problemas y retos de la integración, coordinación y gestión del sistema del NMS, se menciona otra arista de la equidad, debido a que hubo desigualdad de recursos y falta de previsión de

27 También en este punto se anota la conveniencia de una "reforma curricular" que integre elementos comunes en los diferentes sistemas y modalidades en sus planes y programas de estudio. "Ello facilitará la movilidad de estudiantes y, al crear condiciones que ayuden a la continuidad de los estudios, se reforzará la equidad del sistema" (pp. 166-167).

“las inversiones de infraestructura necesarias para el buen funcionamiento académico de los planteles y de su gestión” (p. 168).

Los últimos dos retos tienen mínima correspondencia con los objetivos estratégicos, las políticas y especialmente con las metas relacionadas con la equidad, por lo que sólo me detengo en el objetivo de cobertura con equidad, ya que presenta algunos datos que permiten una valoración de lo realizado en el sexenio foxista.

En el objetivo estratégico denominado “ampliación de la cobertura con equidad”, se establecen cuatro políticas para el NMS. Cito:

1. En colaboración con los gobiernos estatales y en el marco del federalismo se ampliará y diversificará la oferta pública de educación media superior para incrementar su cobertura con equidad.
2. Se dará prioridad a la ampliación de servicios orientados a incrementar las oportunidades educativas de los grupos más desfavorecidos: población rural, indígena, personas discapacitadas y trabajadores migrantes. Dentro de cada una de estas categorías se prestará atención especial a la equidad de género.
3. Se impulsarán los programas educativos que sean impartidos a distancia, fomentando el uso de las tecnologías de la información y la comunicación con el propósito de acercar la oferta a regiones de baja densidad de población o difícil acceso.
4. Se ampliarán y fortalecerán los programas de becas para incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y terminación oportuna de los estudios de aquellos estudiantes que se encuentran en una situación económica adversa y que estén en capacidad de cursar este tipo de estudios (pp. 171-172).

Como objetivo particular se estableció “propiciar la equidad en el acceso, la permanencia y la terminación de los estudios”. De este modo se establecieron ocho “líneas de acción”. Cito:

1. Incorporar en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) apoyos para que jóvenes de las familias inscritas en este programa que hayan terminado la educación básica puedan continuar sus estudios en el tipo medio superior.

2. Fortalecer los programas de becas de transporte y de reconocimiento al desempeño académico.
3. Fomentar el establecimiento en los planteles de sistemas de tutorías para la atención individual y en grupo de los estudiantes que incidan en mejorar su permanencia en los estudios y en la terminación oportuna de los mismos.
4. Promover que las escuelas cuenten con programas académicos que presten atención especial a estudiantes indígenas y a los provenientes de los grupos sociales más desfavorecidos.
5. Fomentar que los planteles establezcan esquemas de atención diferencial de aquellos alumnos que presenten bajos niveles de aprovechamiento o se encuentren en riesgo de abandono escolar.
6. Promover que las escuelas establezcan proyectos cuyo objetivo sea mejorar su eficiencia terminal.
7. Promover el establecimiento y desarrollo de mecanismos equitativos y transparentes para el ingreso a la educación media superior.
8. Procurar que las escuelas cuenten con esquemas de estudio flexibles (pp. 172-173).

Asimismo, se establecieron seis metas puntuales:

1. Lograr que el índice promedio de eficiencia terminal aumente de 56.5 por ciento en 2000, a 65.3 por ciento en 2006.
2. Mantener en el periodo 2001-2006 el índice de absorción de estudiantes egresados de la secundaria por arriba de 90 por ciento.
3. Incrementar la matrícula de alumnos procedentes de grupos indígenas, de forma que su proporción se haya triplicado para 2006.
4. Establecer e iniciar la operación en 2001 de un sistema de becas para jóvenes de familias del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que deseen continuar sus estudios del tipo medio superior.
5. Otorgar anualmente un número creciente de becas hasta alcanzar un millón en 2006.

6. Lograr, para 2006, que una proporción mayor a 50 por ciento de las instituciones públicas que atienden a población indígena hayan establecido programas con enfoque intercultural (p. 173).

Para conseguir el objetivo de ampliación de la cobertura con equidad se plantearon tres programas de alcance nacional: 1) becas, 2) expansión del sistema de educación media superior, y 3) educación abierta y a distancia (p. 182).

De entrada, cabe señalar las evidentes inconsistencias entre las políticas y las líneas de acción, y de éstas a su vez con las metas y con los tres programas que se realizaron en el ámbito de la equidad en el NMS en el ámbito nacional. Baste observar cómo se diluyó lo relacionado con los discapacitados, los migrantes y la equidad de género. También observamos prácticamente nulo cumplimiento de dos metas (3 y 6) relacionadas con la población indígena; incluso esto se refleja en la falta de datos en los informes del periodo, de lo cual se infiere que no hubo acciones al respecto. De hecho, las únicas metas que se cumplieron fueron la 2 y la 4; la primera, porque ya se cumplía con anterior; es decir, la absorción ya era superior al 90 por ciento desde el ciclo 1996-1997. La segunda fue establecer el programa de becas, que cambió de denominación en 2002: de Progres a Oportunidades. No consiguieron cumplir las metas 1 y 5. De tal modo que del enorme abanico planteado sobre la equidad, relativo al amplio diagnóstico de sus aristas en el NMS, las acciones se redujeron a becas y a la ampliación de la cobertura, implícitamente asociadas con las metas de absorción y de eficiencia terminal, pero que tuvieron impactos modestos. Veamos con cierto detalle el cumplimiento de las metas.

Durante el sexenio 2000-2006, se instrumentó una política para ampliar la cobertura mediante varios programas. Si bien crecieron las modalidades abiertas y a distancia, casi duplicándose como se observa en el cuadro 2, los datos no son consistentes ni sistemáticos.²⁸ Si nos

28 En el primer informe del sexenio calderonista se reportan datos bastante diferentes, aparentemente completando los datos de todas las modalidades: 2001-2002 (289 554); 2002-2003 (293 692); 2003-2004 (379 469); 2004-2005 (454 651); 2005-2006 (612 287). La diferencia es significativa en relación con lo reportado en el mismo informe en el sistema abierto, donde se

atenemos a la meta de dar cobertura a los grupos indígenas, no se aportaron datos para saber si dichos servicios se ofrecieron a esas poblaciones.

CUADRO 2

Matrícula de sistemas abiertos y a distancia 2001-2006

Año	Sistema abierto	Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)	Sistema Abierto de Educación Tecnológica Agropecuaria (SAETA)	Sistema abierto del Colegio de Bachilleres (Cobach)	Sistema Abierto de Educación Tecnológica Industrial (SAETI)	Total
2001	147 352	7 480	s.d.	s.d.	s.d.	155 192
2002	179 587	15 576	23 673	s.d.	s.d.	218 836
2003	181 494	25 022	28 694	s.d.	s.d.	235 210
2004	183 875	35 346	34 682	s.d.	35 594	289 497
2005	188 739	45 916	s.d.	s.d.	78 986	313 641
2006	162 450	57 219	31 510	35 735	s.d.	286 914

Fuente: Con base en SEP, Informes de labores 2001-2006.

Por su parte, en relación con la eficiencia terminal del NMS en el periodo citado, los datos oficiales indican que no se cumplió la meta de 65.3 por ciento, porque apenas llegó al 58.3 por ciento, como se advierte en el cuadro 3.

En relación con la meta de llegar a más un millón de becas en 2006, ese objetivo se cumplió. Según los datos oficiales (anexo estadístico del sexto informe de Calderón), casi 700 mil becas para estudiantes del NMS fueron otorgadas en el ciclo 2005-2006, a partir de los dos programas principales que se instrumentaron en el sexenio: 1) Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar; 2) Beca Oportunidades. Además, se sumaron poco más de 391 000 de otros programas, curiosamente tal suma se hizo dos ciclos antes de concluir el sexenio; es decir, no hay

anotan 140 364 estudiantes, pero en el sexto informe foxista se anotan 162 450; mientras para el Sistema Abierto de Educación Tecnológica Industrial (SAETI) el informe de Calderón reporta que en el ciclo 2006-2007 atendió a 45 710 estudiantes, producto de un supuesto 6.24 por ciento de incremento, pero el sexto informe de Fox ya reportaba 78 986. De tal modo, parecen exagerados los datos reportados en el informe calderonista, pues de hecho en los siguientes años se reportan bajas aún más pronunciadas.

datos previos, por lo que parece se sumaron a como diera lugar para alcanzar la meta (véase cuadro 4).

CUADRO 3

Porcentaje de eficiencia terminal

NMS 2000-2006

2000-2001	57.0
2001-2002	57.2
2002-2003	59.3
2003-2004	58.4
2004-2005	58.0
2005-2006	58.3

Fuente: SEP, Reporte de indicadores, abril, 2013.

CUADRO 4

Beca Oportunidades ciclos 2001-2006

Ciclos escolares	Nivel medio superior	Otras becas
2001-2002	267.7	n.d.
2002-2003	436.7	n.d.
2003-2004	535.1	327.5
2004-2005	616.1	355.7
2005-2006	696.4	391.4

Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Calderón, 2012, Anexo estadístico.

Más allá de la evidencia de los datos que indican el cumplimiento de una meta del programa, resulta interesante detenerse en el caso de las becas a la excelencia y al aprovechamiento, pues de cierta manera contradicen el discurso de la equidad enarbolado en el Programa Nacional de Educación y en otro tipo de documentos normativos, aunque debe reconocerse que se incluyó tal disposición en las “líneas de acción”. Propongo la hipótesis de que hubo resistencias y tensiones relacionadas con la equidad y la meritocracia, así como incongruencias más profundas implicadas en llevar hasta sus últimas consecuencias la idea de que la equidad significaba ofrecer recursos no sólo equivalentes, “sino superiores, en volumen y calidad, a los que se otorgan a las del medio urbano, en tipos, niveles y modalidades equiparables” (SEP, 2001: 42).

El Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar se instauró oficialmente a partir de 2002, pero las reglas de operación se publicaron hasta 2003. Se trató de un programa que tuvo como antecedente las becas en efectivo de la SEP, pero debido a la existencia de las becas Oportunidades se decidió reorientar los objetivos de dicho programa, los cuales irían encaminados a promover más la “calidad educativa” y el “aprovechamiento escolar” (mencionado en las políticas del programa para el NMS), aunque no se descartaba dar preferencia a los estudiantes de menores recursos económicos. Estas becas se distribuyeron en los planteles administrados directamente por la SEP; es decir, de modo centralizado, principalmente en los planteles de enseñanza tecnológica.

En la justificación del programa se argumentó que diversos estudiantes con actitudes sobresalientes no podían acceder a apoyos económicos por no encontrarse en condición económica de extrema pobreza, hecho que afectaba su “motivación y las posibilidades del pleno desarrollo de sus potencialidades”. Por lo tanto, era necesario enfocarse a la calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje para que se permitiera “complementar los esfuerzos individuales realizados por los alumnos más destacados y, a la vez, no duplicar esfuerzos del Gobierno Federal en objetivos específicos como los trazados por Oportunidades y PRONABES” (DOF, 2003). De tal modo, se establecieron dos tipos de becas: 1) de excelencia académica, de aprovechamiento escolar y las becas al talento artístico o deportivo excepcional, y 2) compensatorias o de incentivo académico, como se les denominó más tarde.²⁹

La combinación de meritocracia y compensación en aparente conjugación, de hecho, tironea la discursividad relacionada con la equidad, tanto del programa educativo sexenal como de la Ley General de Educación. A partir de la valoración de los rasgos y la operación del programa de becas es evidente que el sesgo meritocrático

29 En el primer año (ciclo 2003-2004) se otorgaron 50 668 becas, para el ciclo 2004-2005 fueron 38 773; al año siguiente (2005-2006) fueron 39 686, y en el ciclo 2006-2007 el número fue de 42 212. El número total de becas correspondería al 1.23 por ciento de alumnos inscritos en el NMS en todo el país (Troncoso, 2008: 103).

en buena medida se impone o da pie a la sospecha de que se desvirtúa el concepto oficial de equidad. Esto lo podemos analizar en cuatro rubros: a) la distribución nacional de las becas; b) la distribución a poblaciones indígenas o con discapacidad; c) la distribución por sexo; d) los montos de las modalidades de beca.

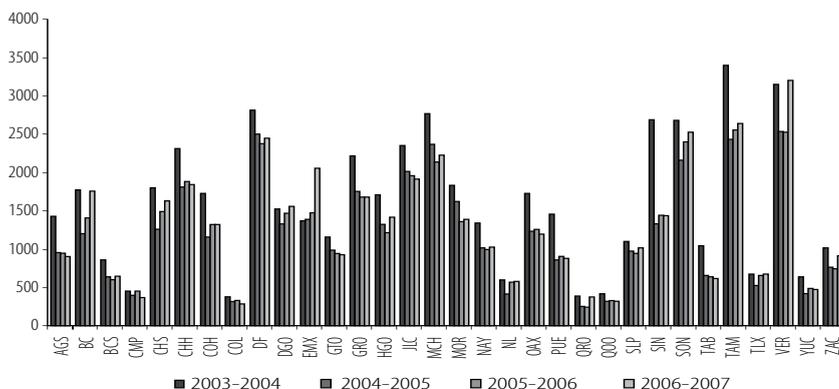
La distribución de las becas del programa citado entre las entidades federativas no parece haber tenido un claro criterio de equidad, por ejemplo, atendiendo a los arreglos más comunes donde estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, entre otros, suelen ubicarse entre los peores índices de desarrollo social y educativo nacional (INEE, 2013a). Esto lo podemos observar en la siguiente gráfica, donde Troncoso (2008) hace una distribución de los becarios entre los años de 2003 al 2006, en la cual no se reconoce un patrón claro, pues Tamaulipas, Sonora, Veracruz, Michoacán y el Distrito Federal son de los más beneficiados en dicho periodo. Incluso es cuestionable el tipo de instituciones privilegiadas en la distribución, ya que, por ejemplo, se dejó fuera al Conalep, siendo que cubría el perfil de ser institución federal y de las que presentan bajos resultados, pero seguramente cuenta con estudiantes sobresalientes que sirviesen de “inspiración” a sus compañeros, como en algún punto lo señala la justificación del programa.³⁰

Lo anterior, de hecho, contraviene la Ley General de Educación, cuyo artículo 34 claramente dice que los estados con mayor rezago deben tener mayor apoyo de los programas compensatorios, o de becas, en este caso. La falta de aplicación de un criterio de equidad generó desigualdad en cuanto a la distribución de los recursos entre las entidades federativas de las becas mencionadas, como se observa en la gráfica 1.

30 Según Troncoso, las modalidades más beneficiadas fueron los CBTIS de educación tecnológica con un tercio del total de becas, los CBTA con poco menos de un tercio de las becas totales (29 por ciento en 2004 y 2005) y los Centros de Enseñanza Técnica Industrial (CETIS) con 18 por ciento del total de becas (20 por ciento en el ciclo 2006-2007). Esto indica que la modalidad tecnológica en sus diferentes ramas fue la que más apoyos recibió, mientras que el bachillerato general en sus dos instituciones (Cebach y Cobach) recibió entre 9 y 11 por ciento de las becas, a pesar de ser el subsistema de mayor matrícula global. El resto de subsistemas artísticos y deportivos recibió el resto (2008: 106).

GRÁFICA 1

Distribución de becas por entidad federativa 2003-2006



Fuente: Troncoso (2008: 107), con base en el Padrón de Becarios de la SEP.

Por su parte, siguiendo el análisis de Troncoso, en relación con la distribución de las becas para estudiantes indígenas y con discapacidad, se observa una clara disminución en el número de tales beneficiarios en tres ciclos y sólo en el último se recuperó, pero no llegó al nivel inicial. Por lo tanto, se infiere que el criterio de apoyar a ese tipo de poblaciones, en especial a los indígenas, presas ancestrales de las desigualdades, se fue reduciendo hasta alcanzar apenas presencia para sostener mínima congruencia con el discurso, pero de escaso impacto y de baja eficacia, como se observa en la gráfica 2.

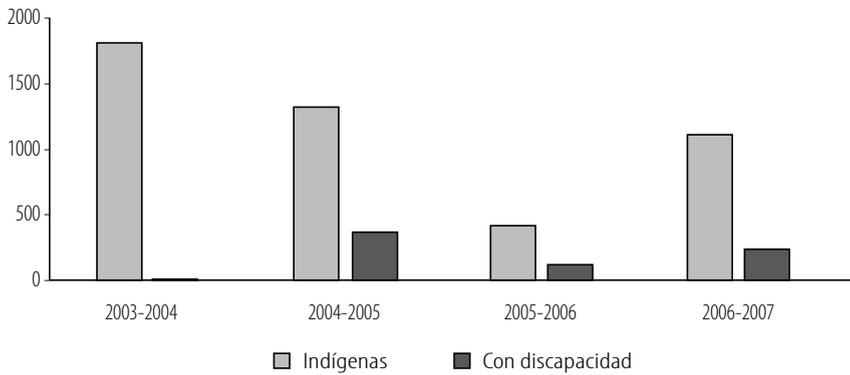
En relación con el apoyo a las mujeres en el NMS, que en apariencia retoma el discurso de la equidad de género impulsado por el gobierno, dentro del programa de becas que se viene comentado, es notoria la distribución de casi el doble de mujeres con respecto a los varones, como se puede ver en la gráfica 3.

Si bien la distribución favoreció a las mujeres debido a que por lo general tienen un mejor desempeño que los varones, cabe destacar que según se constata en las cifras oficiales desde el ciclo 1998-1999, las mujeres empezaron a superar la matrícula de los hombres en el NMS, tendencia que no se ha revertido hasta 2015. Además, como se mostrará en los capítulos 4 y 5, en dicho nivel y casi en todos los indicadores, como abandono y no aprobación, tasa de egreso, etcé-

tera, se ha marcado una tendencia que favorece a las mujeres. Por lo tanto, queda en entredicho el objetivo de favorecer la equidad de género, porque es injustificada según los datos, la disparidad entre unos y otras en la distribución de los apoyos y especialmente en los montos que fueron mayores para las mujeres. Según los datos, lo adecuado hubiese sido apoyar más a los varones, pero es posible suponer que eso se interpretará como no equitativo, porque en el fondo en el ámbito gubernamental se ha malentendido la equidad de género como apoyo exclusivo para las mujeres.

GRÁFICA 2

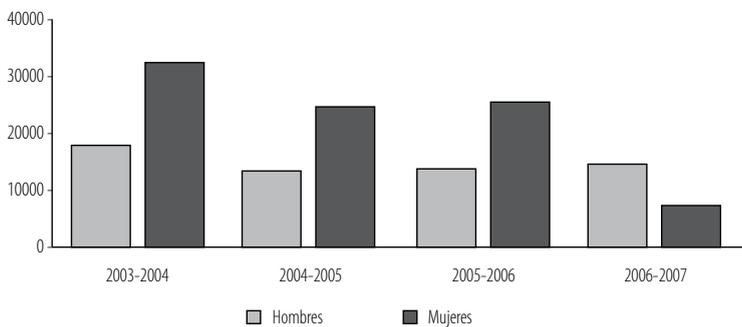
Becas del Programa de Excelencia y Aprovechamiento Escolar a estudiantes indígenas y estudiantes con discapacidad 2003-2006



Fuente: Troncoso (2008: 104), base de datos del programa Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar.

GRÁFICA 3

Becas del Programa de Excelencia y Aprovechamiento Escolar por sexo, 2003-2006



Fuente: Troncoso (2008: 103), con base en datos del programa Becas de Excelencia Académica y de Aprovechamiento Escolar.

Finalmente, el sentido meritocrático del programa puede señalarse en los montos de las becas de las distintas modalidades, siendo las mejor tasadas las de excelencia (aunque fueron las menos destinadas a ello), luego las del talento excepcional y las de aprovechamiento; al final quedaban las compensatorias. Los apoyos eran por 10 meses en todos los casos, según las reglas de operación (véase cuadro 5).

CUADRO 5

Monto mensual de las becas, según tipo y nivel de apoyo, 2003-2006

Becas de excelencia académica			
2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nivel III \$3 050	Nivel V \$4 270	Nivel V \$4 270	Nivel V \$4 270
Nivel II \$2 440	Nivel IV \$3 660	Nivel IV \$3 660	Nivel IV \$3 660
Nivel I \$1 830	Nivel III \$3 050	Nivel III \$3 050	Nivel III \$3 050
	Nivel II \$2 440	Nivel II \$2 440	Nivel II \$2 440
	Nivel I \$1 830	Nivel I \$1 830	Nivel I \$1 830
Becas al talento artístico o deportivo excepcional			
\$1 830	\$1 830	\$1 830	\$1 830
Becas de aprovechamiento escolar			
\$610	Nivel II \$700	Nivel III \$1 000	Nivel III \$1 000
	Nivel I \$660	Nivel II \$800	Nivel II \$800
		Nivel I \$750	Nivel I \$750
Becas compensatorias o de incentivo académico			
\$610	\$610	Nivel A \$620	Nivel A \$620
		Nivel B \$500	Nivel B \$500
		Nivel C \$750	Nivel C \$750

Fuente: DOF, Reglas de Operación del Programa de Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Escolar, ciclos 2003-2004/2006-2007.

Al ser pocas las de excelencia con montos importantes, muy distantes de las compensatorias e incluso de las de aprovechamiento, es evidente que se da mayor valor al rasgo meritocrático. En el nivel nacional se otorgaron 40 becas de excelencia en el ciclo 2004-2005 y 32 en los dos restantes, con esto se pone en duda que a través de ello se mejoraría la calidad educativa o cómo habrían de servir de moti-

vación, según se manifestó en las reglas de operación para los entonces estudiantes del NMS, cuando lo que se premiaba era la trayectoria previa e incluso el dominio de un idioma extranjero, como lo apuntó Troncoso. Un argumento semejante también es válido para criticar la vertiente ligada al “aprovechamiento”, pues por lo general para ser merecedor había que cumplir con un promedio mínimo de 9.0, prácticamente desde la primaria. Al respecto, como se sabe por la investigación educativa desde hace varias décadas, el capital económico juega un papel casi definitivo y quienes proceden de hogares con mayores ingresos tienen mayor probabilidad de obtener mejores resultados, por lo que el alumnado de menores ingresos ha tenido siempre pocas probabilidades de hacerse de una beca de excelencia o aprovechamiento.

La vertiente de aprovechamiento también presentó cierta inconsistencia durante 2003 y 2007, pues si bien los apoyos debieron ser otorgados con base en el promedio del estudiantado, en la instrumentación de cada centro debieron ajustarse al presupuesto que para dicho fin daba la SEP; es decir, a la escuela se le asignaba un presupuesto con el cual debían cubrir las distintas becas que serían otorgadas por el comité de la institución. De este modo, siguiendo a Troncoso (2008: 114), hubo muchos casos que teniendo promedios altos sólo recibieron becas compensatorias o becas de aprovechamiento escolar de nivel I, en lugar de recibir el tipo de becas que según las reglas deberían merecer.

Por lo tanto, de acuerdo con algunos análisis de los programas de becas (Troncoso, 2008: 63; González, 2014: 75-76), el programa tuvo problemas desde el diseño, al no contar con un diagnóstico riguroso de la situación existente, ni fue consecuente con los planteamientos del Programa Nacional de Educación. Es más, parece que fue un programa que en alguna medida “resistió” o desvirtuó los planteamientos relativos a la equidad, entendida con dar más y mejor a los grupos de población que han padecido desigualdades incluso ancestrales. Según Troncoso, apenas un alumno de origen indígena se reportó en los cuatro ciclos escolares que obtuvo la beca a la excelencia (p. 145). Las becas de aprovechamiento fueron más que las compensatorias, al menos en el ciclo 2003-2004; luego

fueron divididas casi en partes iguales, aunque distribuidas bajo un criterio que priorizaba los méritos y los antecedentes, como puede observarse en el cuadro 6.

CUADRO 6

Número de becas de aprovechamiento y compensatorias por niveles y ciclos escolares, 2003-2006

Becas de aprovechamiento académico				
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nivel I	29 801	14 165	14 884	14 661
Nivel II		3 699	4 544	4 650
Nivel III			118	181
Total	29 801	17 864	19 546	19 492
Becas compensatorias por niveles				
Nivel A	19 935	17 285	18 375	17 899
Nivel B			1 583	1 731
Nivel C			145	125
Total	19 935	17 285	20 103	19 755

Fuente: Troncoso (2008: 114, cuadro 21; 117, cuadro 22).

Cabe reconocer que para el año 2009 se fusionaron los programas previos ubicados en varias dependencias para constituir el programa de becas de la educación media superior, con la idea de unificar los criterios de distribución, quedando clasificadas en tres rubros: apoyo, retención y excelencia. Entonces se modificaron los montos, reduciéndolos a 500 pesos el mínimo para la beca de apoyo (para hombres *vs.* 525 pesos para mujeres) y 1000 pesos como máximo para la de excelencia (que correspondió a las mujeres *vs.* 950 pesos para hombres). Esta tendencia se ha mantenido en los años siguientes hasta 2016; es decir, se redujo la disparidad de montos entre las diferentes modalidades de beca, que también ha variado pero se sigue privilegiando el mérito por encima de la compensación o las necesidades.

Por lo tanto, las becas de excelencia y talento en buena medida desencadenaron resultados escolares desiguales debido a las diferentes condiciones en que los jóvenes de diversos sectores sociales

acceden a las escuelas (Troncoso, 2008: 146). Así pues, no fueron un mecanismo adecuado para impulsar la “calidad” ni para atacar el problema de abandono ni el de motivación (salvo de quienes recibieron apoyos sustantivos), sino fue otro elemento de producción (no sólo de reproducción) de las desigualdades, al menos, de origen socioeconómico, de género y étnico, dentro del sistema escolar. Desde esta perspectiva, más que una crítica sobre la pertinencia de introducir el rasgo del mérito en la distribución de becas, hay razones para pensarlo como un elemento de resistencia para realizar cabal y congruentemente la idea de dar más y mejor a quienes más desventajas han acumulado o presentan en el sistema escolar; es decir, en las esferas operativas de la burocracia central no hubo plena convicción de traducir las políticas equitativas acordes a la magnitud de las desigualdades señaladas para el NMS, ni la debida consistencia para hacerlas efectivas mediante los programas y la instrumentación de tales mecanismos.

Finalmente, cabe un par de comentarios relacionados con el programa Jóvenes con Oportunidades. Por un lado, se trató del programa más amplio de becas, alcanzando casi 20 por ciento del alumnado inscrito en instituciones públicas del NMS del país, fue del tipo condicionado y focalizado en las familias, más que en los estudiantes, especialmente en las madres de familia de las entidades en donde la situación de pobreza era mayor, por lo que hubo congruencia con un criterio equitativo. Es importante hacer notar que había un límite en el monto de dinero que la familia recibía, con lo cual en ciertas familias grandes, no todos los hijos podrían recibir este tipo de becas (Troncoso, 2008: 88). Asimismo, las disparidades entre los montos para hombres y mujeres fueron menos que en el otro programa, pero igualmente daba mayor énfasis en las mujeres, pese a que los datos indican lo contrario.

Por otro lado, aunque se reportaron beneficios, no fueron tal vez los esperados, al menos en lo que a eficiencia terminal se refiere en varios estados. Véase el cuadro 7, donde se advierte que así como hubo mejoras entre los becarios de los estados tradicionalmente con más bajos índices de eficiencia terminal, también se observa donde no los hubo, e incluso hubo entidades en que la eficiencia de los

becarios estuvo por debajo de los resultados del promedio nacional. Esto se explica, entre otras razones, por los montos disponibles, pues las cantidades no rebasaron los 760 pesos para las mujeres en su tercer año (ciclo 2006-2007), que fue el monto más alto en el sexenio, mientras a los varones les correspondió 665 pesos en el mismo ciclo para el mismo grado; como se sabe, el monto se incrementaba un poco cada ciclo escolar. Por lo tanto, puede inferirse que se trataba de un paliativo para las condiciones de vida de las familias de bajos recursos, pues no cubrieron los costos de oportunidad y no consiguieron superar las condiciones adversas en las que se encontraban dichas familias, salvo en ciertos casos, como también ha reportado otro estudio en la Ciudad de México (Blanco, 2014).³¹

En suma, el periodo de Fox resultó en una formulación amplia y fundamentada de la equidad, incluso de la justicia, pero que no tuvo congruencia con la elaboración de políticas educativas en general, ni para el NMS en particular. En términos habituales podemos señalar que para dicho nivel las políticas de equidad fueron estrechas e ineficaces para combatir las desigualdades estructurales, e incluso dejaron fuera de atención algunos de los grupos y espacios reconocidos como de atención prioritaria (indígenas, migrantes, discapacitados, etc.); es más, podemos anotar que se introdujo un sesgo meritocrático en los programas de becas, punta de lanza de la traducción de la equidad, el cual minó todavía más el sentido de la justicia distributiva que se afianzó en los documentos oficiales. Con ello, reconocemos una línea de continuidad con los periodos previos, esto a pesar del cambio de partido político en el poder federal, misma ruta que se observa en el periodo siguiente.

31 Cabe acotar que de una muestra reducida, Blanco sugiere que “haber recibido una beca durante el nivel medio superior reduce de manera importante la probabilidad de salir de la escuela, tanto para hombres como para mujeres” (2014: 66). Aunque dicho argumento se hace en relación con otra muestra de nivel primaria, por lo que, como el propio autor reconoce, debe tomarse con precaución.

CUADRO 7

Porcentaje de eficiencia terminal comparada entre los becarios de Oportunidades en NMS por estados, y en el nivel general, ciclos 2004-2005 y 2005-2006

Estado	Eficiencia terminal Oportunidades 2004-2005	Eficiencia terminal nacional 2004-2005	Eficiencia terminal Oportunidades 2005-2006	Eficiencia terminal nacional 2005-2006
Aguascalientes	67.3	56.4	75.9	61.8
Baja California	50.4	53.8	61.2	49.9
Baja California Sur	65.6	53.1	74.2	52.4
Campeche	54.9	53.9	56.2	57.6
Coahuila	36.4	60.1	42.2	57.8
Colima	49.2	63.1	49.4	65.5
Chiapas	64.1	70.2	60.6	62.7
Chihuahua	54.2	51.5	62.3	53.5
Distrito Federal	s.d.	51.1	s.d.	53.2
Durango	62.2	54.3	61.8	56.4
Guanajuato	60.3	53.7	60.3	54.8
Guerrero	71.2	64.8	68.2	61.0
Hidalgo	56.6	54.4	57.8	55.6
Jalisco	68.1	56.9	78.3	58.0
Estado de México	65.5	55.6	68.9	56.3
Michoacán	52.0	54.0	52.7	60.0
Morelos	58.2	55.1	51.3	58.7
Nayarit	47.4	62.0	54.7	58.5
Nuevo León	53.3	53.2	61.7	54.4
Oaxaca	61.1	58.5	57.6	54.2
Puebla	75.4	71.0	73.3	67.8
Querétaro	72.5	62.3	72.3	59.2
Quintana Roo	63.7	56.8	59.9	57.4
San Luis Potosí	62.2	64.6	61.6	65.1
Sinaloa	61.5	61.2	65.9	62.3
Sonora	48.7	57.5	56.9	55.8
Tabasco	68.5	62.6	68.6	63.1
Tamaulipas	56.8	63.5	59.2	61.2
Tlaxcala	75.8	61.4	71.2	65.4
Veracruz	67.4	62.4	62.5	65.5
Yucatán	63.4	52.0	57.8	53.4
Zacatecas	51.3	58.0	53.6	56.7
República mexicana*	60.8	58.0	62.4	58.3

Fuente: Con base en Troncoso (2008: 128-130, cuadro 24), para los datos de Oportunidades. Para la eficiencia estatal promedio, SEP, Reporte de indicadores educativos, abril de 2013.

* Los promedios son los citados en las fuentes consultadas, difieren en algunas décimas en todos los casos, posiblemente por el redondeo de las cifras.

EL SEXENIO PANISTA DE CALDERÓN (2007-2012)

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 es un documento sin mucha fundamentación ni diagnósticos puntuales; en gran medida es un texto pragmático porque se concentra en los objetivos, metas y líneas de acción, así como en el impulso de cinco temas transversales. De este modo, no tiene un claro vínculo con la LGE, pero sí con el Plan Nacional de Desarrollo de dicho periodo. Ahí se despliega la idea de “transformación educativa”, entre cuyos objetivos se destaca pretender: “Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas” (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 185).³² Para ello, se propuso: “Modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación”, así como ampliar las becas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles escolares (p. 186).

Dentro del mensaje de la SEP al plan sectorial —Vázquez Mota— se introduce el término equidad para sostener que “Un país democrático no puede admitir la falta de equidad, y menos en la educación, que es el medio por excelencia para promover la igualdad” (SEP, 2007: 7).

Al igual que su antecesor, el programa del gobierno calderonista vincula la calidad y la equidad: “Una educación de calidad con equidad a la que aspiramos debe tener como soporte la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.” Asimismo, planteaba que la equidad era una de las prioridades gubernamentales, para “ofrecer a niños, jóvenes y adultos más opciones educativas, con independencia de su condición económica, social, ideológica, de género, etnia o región” (p. 7).

Específicamente el objetivo 2 del programa está directamente dirigido hacia la equidad. En éste se planteaba: “Ampliar las oportu-

32 “En un país como México, caracterizado por elevados contrastes entre las familias y entre las regiones, es necesario apoyar a los estudiantes más rezagados de modo que estén en condiciones de aprovechar las oportunidades que ofrece la educación” (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 186). Esto era, en gran parte, la concepción de la “igualdad de oportunidades educativas”, que vinculaba las dimensiones personal y regional.

nidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.” En ese sentido se buscaba

Una mayor igualdad de oportunidades educativas, de género, entre regiones y grupos sociales como indígenas, inmigrantes y emigrantes, personas con necesidades educativas especiales. Para lograrla, es necesaria la ampliación de la cobertura, el apoyo al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la escuela, el combate al rezago educativo y mejoras sustanciales a la calidad y la pertinencia (p. 111).

Sin embargo, la traducción en metas de lo citado para el NMS quedó restringida a becas, aunque también tiene relación con la otra meta citada (cobertura) para dicho nivel (véase cuadro 8).

CUADRO 8

Metas nacionales para el NMS, sexenio 2006-2012

Nombre del Indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Becas educativas en educación media superior para alumnos que provienen de hogares cuyo ingreso familiar no rebasa la línea de pobreza patrimonial establecida por el Coneval y que no reciben beca del programa Oportunidades.	Número de becas	40 060	250 000 * (anualizadas, no acumuladas)
Cobertura educativa	Matrícula (Escolarizada)	EMS=58.6%	EMS=68%

Fuente: SEP, 2007.

Para cubrir el objetivo 2 se establecieron varias estrategias y líneas de acción. Cito las relacionadas con el NMS únicamente.

2.8 Consolidar los programas de becas existentes mediante el establecimiento de un sistema integrado de becas con un padrón único de beneficiarios, la revisión de mecanismos para asignarlas y su ampliación a los grupos de población en situación de vulnerabilidad que aún no han sido beneficiados.

2.9 Aumentar la cobertura de la educación media superior, dando prioridad a las entidades federativas con mayor rezago y demanda social.

Incrementar la cobertura y diversificar la oferta educativa, otorgando oportunidades de acceso y permanencia a mujeres y hombres.

Extender la cobertura a comunidades con población indígena mediante ofertas educativas con pertinencia cultural y lingüística.

Promover que tanto la planeación como la programación de la educación media superior en las entidades federativas se sustenten en las prioridades de desarrollo estatal y contribuya a elevar su cobertura actual.

Optimizar la capacidad instalada y la infraestructura disponible y crear, en el marco del federalismo, nuevos planteles y servicios, dando prioridad a la demanda en las entidades que se encuentren con mayores rezagos.

2.10 Extender la oferta de la educación abierta y a distancia a las regiones que carecen de servicios escolarizados; adecuar estas modalidades a los principios y criterios establecidos en los programas y planes de estudios y garantizar su pertinencia tecnológica y de contenidos, para consolidarlas como opciones educativas de calidad (SEP, 2007: 33-34).

Finalmente, una mención sobre la equidad se hace en el marco jurídico del sector educativo, esto para buscar “Hacer más eficiente la fiscalización y el manejo de los recursos públicos, mediante la definición de nuevas reglas y criterios de asignación presupuestal transparentes, claros y equitativos” (p. 62).

De lo anterior se puede afirmar que sigue la misma línea marcada por la administración previa. De hecho, no hay variación en el enfoque reducido de la equidad (casi exclusivamente ligado a la distribución de becas) y permanece la tensa convivencia con la perspectiva meritocrática, aunque fueron atenuadas algunas disparidades, sobre todo en los montos de las becas. Asimismo, se reformuló el programa alterno al Oportunidades, desde 2009 conocido como

Programa de Becas de Educación Media Superior (Problems), el cual fusionó tres programas previos, dando paso a tres modalidades: apoyo, retención y excelencia. En este sentido, se apoyó a grupos que no se había reconocido previamente, como los hijos de militares y los “emprendedores”, y se promovió desde el principio a estudiantes con discapacidad. Los montos de la mayoría de becas para este nuevo programa se redujeron, no rebasaron los mil pesos, ni aun en el caso de excelencia (para las mujeres), como se puede notar en el cuadro 9. El objetivo específico de tal programa fue:

que los jóvenes en condiciones de pobreza patrimonial permanezcan hasta que concluyan la Educación Media Superior, reduciendo la deserción escolar mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes que tengan un buen desempeño académico en los programas educativos (DOF, 2008b).

Las reglas de dicho programa luego cambiaron poco, se ampliaron las modalidades y los montos se aplanaron, quedando entre 500 y 1000 pesos para los rubros de apoyo, retención y excelencia. Para el ciclo 2011-2012 se separaron las modalidades múltiples o de “casos diversos”, como se los denominó en 2010 (hijos de militares, discapacitados, emprendedores, entre otras), pero se siguió privilegiando el mérito como se deduce de los montos, así como a las mujeres, aunque los datos no avalen del todo dicha disparidad.

En términos generales, las metas del programa educativo nacional se cumplieron de manera parcial. En el caso de las 250000 becas, dicha meta se rebasó claramente desde el ciclo 2008-2009, llegando a casi cuadruplicarse en el ciclo 2011-2012. De hecho, se observa un error de estimación o de planificación, ya que la meta fue muy baja. Aunque cabe señalar que esto se debió sobre todo al fugaz programa llamado para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguele, el cual estuvo orientado a los alumnos de bachillerato público “que requirieran apoyo económico para iniciar o continuar sus estudios”. Se trató de un monto de 500 pesos mensuales, el cual tuvo vigencia durante sólo dos ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2013, como

se destaca en el cuadro 10. Para el primer ciclo cubrió un total de 603 470 becas y para el segundo 723 800.

CUADRO 9

Monto mensual de las becas, ejercicio fiscal 2009

Modalidad de apoyo (sin promedio mínimo)	Grado escolar	Bachillerato general, tecnológico y profesional técnico			
		Hombre		Mujer	
Modalidad de apoyo (sin promedio mínimo)	1.º	\$500		\$525	
	2.º	\$525		\$575	
	3.º y 4.º	\$575		\$625	
Modalidad de retención (Promedio mínimo de 8)	Grado escolar	Bachillerato general		Bachillerato tecnológico y profesional técnico	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Modalidad de retención (Promedio mínimo de 8)	1.º	\$625	\$650	\$650	\$700
	2.º	\$650	\$700	\$700	\$750
	3.º	\$700	\$750	\$750	\$790
	4.º	NO APLICA	NO APLICA	\$790	\$830
Modalidad de excelencia académica (ME)		ME1. Promedio mínimo 9.0		\$850	\$900
		ME2. Promedio mínimo 9.5		\$900	\$950
		ME3. Promedio mínimo 9.8		\$950	\$1 000
		Modalidad de talento artístico		\$3 000	
		Modalidad de talento deportivo			
Modalidad múltiple				Hombre	Mujer
Centros Educativos de la DGCFT				\$500	\$525
Personas con discapacidad				\$800	\$850
Casos diversos				\$800	\$850
Pasantía*				\$790	\$830
Emprendedores				\$790	\$830

Fuente: DOF, 2008b.

*Los recursos destinados por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) para pasantía son los que refleja el cuadro, y el sector productivo deberá aportar al menos la misma cantidad.

CUADRO 10

Becas de educación media superior en programas de la SEP, 2007-2008/2011-2012

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
	249 297	292 576	298 122	313 028	920 499 ¹

Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Calderón (2012: 485).

¹Incluye apoyos otorgados por el Probeds y del programa Síguele.

Los ajustes de los montos y la menor desproporción entre los tipos de becas principales fue un rasgo que, en cierto modo, mejoró el criterio de equidad con respecto al sexenio previo. Asimismo, la distribución por género todavía beneficiaba en mayor medida a las mujeres, y a pesar de que dicho énfasis no se desprende de los datos oficiales, ésta aparentemente se ajustó en el primer informe de Peña (anexo estadístico) en el caso de la beca Oportunidades, pero parece que por error cambiaron los datos que correspondían al ciclo 2012-2013, porque en los siguientes informes fueron corregidos, como se muestra en el cuadro 11.

CUADRO 11

Becas Oportunidades en NMS, por género 2007-2012

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Mujeres	419 784	423 286	453 086	474 711	509 428	525 170	541 366	592 040
Hombres	351 376	359 077	396 690	424 312	471 769	492 978	516 128	571 339
Total	771 160	782 363	849 776	899 023	981 197	1 018 148	1 057 494	1 163 379

Fuente: Adaptado de Tercer Informe de Gobierno de Peña Nieto, Anexo estadístico, p. 258.

Por su parte, en la meta de cobertura (tasa bruta), en el informe de fin de sexenio se anota que se superó la meta de 68 por ciento en el ciclo escolar 2011-2012; alcanzando 69.3 por ciento de la población de 16 a 18 años de edad (Presidencia de la República, 2012: 481). Esto luego se ha corregido, debido a que la estimación se hizo con base en datos proporcionados por el Consejo Nacional de Población (Conapo) para el año de 2007. Dicho cálculo estuvo a la baja, según lo reportó el censo de 2010 y las propias estimaciones del Conapo para los años posteriores. Por esta razón el sistema de indicadores de la SEP, con estimaciones de abril de 2013, ha corregido y para el

ciclo 2011-2012 reportó un 64.9 por ciento de cobertura para la población de 16 a 18 años.³³ De este modo, la meta del sexenio no se cumplió, ni siquiera en el ciclo escolar 2012-2013, como se anota en el informe correspondiente de la SEP, aunque los datos son para la franja de edad de 15 a 17 años. Ahí se reporta una cobertura de 65.9 por ciento (SEP, 2013b). Lo que aumentó durante el ciclo escolar 2011-2012 fueron los servicios de educación abierta y a distancia a 653 699 alumnos, 5.6 por ciento más que en el periodo previo (618 941 estudiantes) (Presidencia de la República, 2012: 507).

En resumen, las políticas de equidad en el sexenio calderonista relativas al NMS tuvieron un reducido campo de acción y resultaron ineficaces e ineficientes, más aún, se reconoce una estrecha definición de la equidad ligada a lo distributivo, tensada por un sesgo meritocrático y por un supuesto enfoque de género, al menos inconsistente con los propios datos oficiales. De tal modo que lejos de revertir las múltiples injusticias o desigualdades que se diagnosticaron incluso para las metas establecidas, éstas mantuvieron inercias negativas, especialmente hacia grupos vulnerables o vulnerabilizados. Por ejemplo, los indígenas, que a pesar de volver a considerarse como prioritarios no hubo acciones específicas reportadas en los informes. Aunque tampoco debe dejar de reconocerse que durante dicho sexenio se dieron importantes cambios en el NMS, sobre todo curriculares con el enfoque por competencias y de organización del subsistema, con la creación del Sistema Nacional de Bachillerato, lo que se conoce como la reforma del nivel (RIEMS); incluso en dicho sexenio debe agregarse el decreto de obligatoriedad del NMS (febrero de 2012), propuesto para universalizarse en la década siguiente.

33 Dicha cifra difiere un poco con lo señalado en el primer informe de labores de la nueva administración federal (SEP, 2013b), para el mismo ciclo (2011-2012) con 64.3 por ciento. Aunque dicho informe reporta que se trata de cifras relacionadas con la población de 15 a 17 años; misma cifra que también se encuentra en el reporte de indicadores de la SEP citado.

EL PROGRAMA PRIISTA DE PEÑA (2013-2018)

Se citan los dos más recientes dispositivos normativos nacionales en lo que corresponde a las políticas de equidad en el NMS: el plan nacional y el sectorial. En el PND 2013-2018, en su numeral VI.3 “México con educación de calidad”, objetivo 3.2, se habla de “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”. Ahí se desprende como estrategia general: “Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”. Sin embargo, en las líneas de acción, hay poca precisión, pues se habla de “Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión”, así como de “Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales” y “Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad”. De hecho, la única precisión para el NMS es cuando se habla de “Fomentar la ampliación de la cobertura del programa de becas de educación media superior y superior” (Gobierno de la República, 2013: 125).

En el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, el mensaje del secretario —Emilio Chuayffet— reconoce los esfuerzos de cobertura hasta la secundaria, así como el reto sustantivo de “alcanzar la calidad de los aprendizajes con inclusión y equidad en las oportunidades y los logros” (SEP, 2013a: 11). Menciona que la equidad está relacionada con la continuación de los programas compensatorios.³⁴ Esto es para todo el sistema y es remarcado cuando el secretario alude a que “El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población más vulnerable” (p. 13). Finalmente, se especifica el compromiso con la equidad de género como uno de los valores que

34 En tal caso habla de manera específica de impulsar “el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, que busca construir las condiciones para que en todas las escuelas de educación básica, especialmente en las más desfavorecidas, sea posible enseñar y aprender con calidad, en situación de inclusión y equidad” (p. 12).

guiarán el cumplimiento del principio “de interés superior de la niñez y la adolescencia” (p. 13).

En el apartado del diagnóstico se cita “inclusión y equidad” como uno de sus elementos principales. Además, de los seis objetivos del PSE, el tercero explícitamente dice: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” (p. 23).

Si bien puede señalarse cierta congruencia entre los documentos normativos más importantes en la dimensión de la equidad, incluso con la LGE, en general puede observarse cómo se diluye e incluso se estrecha a medida que se traduce a metas específicas e incluso al nombrar a ciertos grupos de población, que como en documentos citados con anterioridad han sido constantemente mencionados, pero siguen siendo poco atendidos de manera efectiva.

Así, en el apartado sobre “inclusión y equidad” del PSE, se retoma lo planteado en el PND y se plantea “reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual” (p. 29). Claramente los puntos relacionados con las “creencias u orientación sexual”, así como otros anotados más adelante (afrodescendientes y migrantes) no tendrán un correlato ni en las acciones ni metas del programa en el NMS. Incluso la atención a la condición étnica será escasamente atendida y medianamente las de género y física, como lo veremos en los primeros tres informes de gobierno de la gestión actual, hasta donde abarca este estudio. Por lo tanto, estamos ante una perspectiva inconsistente y más o menos reducida, aunque, a diferencia del sexenio previo, hay un pequeño paso adelante en la atención a las desigualdades por condición física y de género, e incluso con la atención a la población rural.

En otro momento del PSE se anota que hasta la fecha “las acciones para una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Las escuelas más pequeñas y alejadas, con poblaciones con mayor incidencia de pobreza y marginación, como en el caso de las comunidades indígenas, mantienen de manera sistemática los resultados más bajos” (SEP, 2013a: 30). Para responder a dicho reto se debería:

Reforzar la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos, en beneficio de grupos que viven en comunidades rurales dispersas, debe ser una estrategia para la equidad en la educación. Habrá que priorizar los apoyos a las escuelas indígenas y a las ubicadas en comunidades dispersas para impulsar la equidad en la educación (p. 30).³⁵

Dentro de las 50 estrategias (incluidas las “transversales”) y las 375 líneas de acción, algunas son especialmente dirigidas al NMS y la equidad. Cito las que así lo apuntan.

En el objetivo 2. “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo”; una estrategia (2.2) apunta hacia la consolidación del Sistema Nacional de Bachillerato, entre otros elementos, ahí encontramos una línea de acción (2.2.4) que señala “Impulsar programas dirigidos a cerrar las brechas en el desempeño entre planteles y subsistemas y favorecer el acceso con equidad al Sistema Nacional de Bachillerato” (p. 49).³⁶

Dentro del objetivo 3, explícitamente se alude a la equidad y se anota:

Las escuelas e instituciones educativas deben atender las particularidades de los grupos de la población que más lo requieren. En especial, deben desplegarse estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y, en general, las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación de las mujeres y de grupos vulnerables.

35 Al respecto también puede mencionarse el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa publicado en diciembre de 2013. Ahí se define la equidad como “igualdad de oportunidades para incorporarse y permanecer en el sistema educativo nacional”. Hace referencia al tratamiento igual, en cuanto al acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo para todos, “sin distinción de género, etnia, religión o condición social, económica o política”. Aunque cabe apuntar que se trata de un programa dirigido al nivel básico.

36 Dentro del objetivo 3, también se habla de estrategias que consideren los contextos diversos para “aumentar la cobertura con eficiencia”, nuevas acciones “para prevenir y disminuir el abandono”, impulsar la educación intercultural para todos y la modalidad bilingüe para los indígenas (creando telebachilleratos comunitarios y bachilleratos interculturales, entre otras acciones), así como atender en nuevos espacios y formas a personas con discapacidad o aptitudes sobresalientes, población adulta y en rezago (SEP, 2013a: 54-58).

Para la población con bajos ingresos y mayor riesgo de abandono escolar se requieren becas y apoyos a las familias que contribuyan a su permanencia en la escuela (SEP, 2013a: 54).

Destaco la estrategia 3.6 relacionada con eliminar barreras que limitan el acceso y la permanencia en las escuelas de grupos vulnerables, donde hay dos líneas de acción que plantean: (3.6.7) impulsar por medio de los gobiernos estatales la conjunción de esfuerzos con los gobiernos municipales para la inclusión y la equidad; 3.6.10, promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa (p. 57).³⁷

Lo interesante es que a pesar de la identificación de ciertos grupos o escuelas sólo hay tres indicadores para medir la equidad en el PSE en el nivel medio superior, en conjunto con el superior. Las metas están ligadas a la cobertura:

- 1) Tasa de escolarización de la población de 15-17 años para el ciclo 2018-2019, que se propone llegar a 80 por ciento, dividido entre 79 por ciento para hombres y 81.1 por ciento para mujeres, teniendo como base 64.9 por ciento y 66.8 por ciento, respectivamente, en el ciclo 2012-2013 (SEP, 2013a: 89).
- 2) Tasa bruta de escolarización para los cuatro primeros deciles de ingreso monetario *per capita*. En este caso se pretende pasar de 61.8 por ciento en 2012 a 75 por ciento en 2018, para el NMS (p. 90).
- 3) Tasa de abandono en el NMS. En este caso se pretende pasar de un total de 15 por ciento en el ciclo 2011-2012 a 9 por ciento para 2018. Este indicador se divide para tres tipos de bachillerato del citado nivel (p. 93) (véase cuadro 12).

37 De otra parte, en las denominadas "líneas de acción transversales" se encuentra en la estrategia 3, relativa a la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (p. 59). Finalmente, en la sección relacionada con la mejora de la gestión hay una referencia al papel del INEE y la evaluación, donde se destaca que "el INEE emitirá directrices que serán relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social" (SEP, 2013a: 73).

CUADRO 12

Meta de “abandono” para el NMS por tipo de bachillerato, sexenio 2012-2018

Tipo de plantel	Línea base 2011-2012	Meta 2017-2018
Bachillerato general	13.7%	8.4%
Bachillerato tecnológico	15.6%	9.3%
Profesional medio	21.9%	12.0%
Total	15.0%	9.0%

Fuente: Adaptado de SEP (2013a: 93).

Respecto a los primeros resultados para dar seguimiento al PSE aún son insuficientes para el tema que nos ocupa, pero hay algunas pautas que merecen destacarse. En el primer informe de labores, la SEP precisa seguir cuatro “ejes estratégicos”, dos de los cuales tienen estrecha relación con el tema de la equidad. Cito:

- Atenuar la inequidad al garantizar una inclusión que amplíe las oportunidades de los jóvenes provenientes de estratos sociales desfavorecidos, de indígenas, de personas con discapacidad o sujetos a cualquier tipo de desventaja o exclusión.
- Mejorar la calidad y reducir las brechas entre los subsistemas y las entidades federativas (SEP, 2013b: 59).

Para el tercer informe de labores de la SEP, ambos elementos se convirtieron en dos estrategias de cambio: “Innovar para elevar la calidad y la pertinencia de la educación” y “Ampliar la oferta educativa con equidad” (SEP, 2015: 69).

Cabe destacar que el citado documento, aún en su más reciente informe (tercero), mantiene una presentación que prácticamente no se modifica desde hace dos décadas, por lo que se infiere cierto anquilosamiento de las estructuras burocráticas, así como una falta de cuidado y atención a los contenidos que se presentan en los planes nacionales, para brindarles la consistencia debida.

Es prematuro decir si el dato de cobertura escolarizada se cumplirá o no, pero la tendencia es positiva. Para el ciclo 2012-2013 se alcanzó una cifra de 65.9 por ciento y para el 2014-2015 fue 71.5 por ciento para dicho indicador, lo que equivale a 4.8 millones

de estudiantes.³⁸ En este sentido, es relevante reseñar el impulso al Telebachillerato Comunitario (TC), impartido “en la modalidad escolarizada, que brinda asesoría grupal e individual a los estudiantes y que cuenta con el apoyo de tres docentes por plantel que atienden las asignaturas del plan de estudios por área disciplinar” (SEP, 2015: 93). El TC funciona en poblaciones de menos de 2 500 habitantes y que no cuentan con algún servicio de media superior a cinco kilómetros a la redonda, y en casos excepcionales donde no se ha satisfecho la demanda educativa. El mismo informe señala que “Al menos 80% de estos servicios están ubicados en localidades rurales aisladas o dispersas y 73% en comunidades con grados de marginación alto o muy alto”. Asimismo, en el ciclo 2014-2015 existen 1 743 TC, atendiendo 43 124 estudiantes. Y quizá lo más relevante para el tema de la equidad es que “Al mes de agosto de 2015 los TC representan más de 9 por ciento del crecimiento de la matrícula de educación media superior” (p. 93).

Otro dato de fuerte tendencia a la alza es el de la matrícula no escolarizada, la cual fue de 675.2 miles de estudiantes para el ciclo 2012-2013. En el primer informe se prevé que con el decreto de reforma para universalizar el NMS “esta modalidad tenderá a crecer aún más, ya que es uno de los componentes esenciales para ampliar la cobertura de este servicio educativo” (SEP, 2013b: 60).³⁹ Aunque en los siguientes informes los datos no son consistentes: en el infor-

38 El tercer informe de labores apunta que alcanzar la meta de cobertura en 2018 implica aumentar la matrícula en 414 000 alumnos a partir del ciclo escolar 2015-2016; es decir, alrededor de 104 000 alumnos por año. Esto supone la creación, ampliación, remodelación y equipamiento de los planteles públicos; la creación de nuevos servicios educativos, como el Bachillerato Intercultural y el Telebachillerato Comunitario, incremento de los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), y el impulso a la modalidad no escolarizada, a través de Prepa en Línea-SEP y Preparatoria Abierta (SEP, 2015: 69-70). Acerca de la prepa en línea se dice que en las tres primeras convocatorias cerca de 75 000 personas mostraron interés, de las cuales 53 por ciento fueron mujeres, con una población en la que 67 por ciento tiene hijos y 70 por ciento trabaja, así como la edad promedio se ubica entre 29 y 30 años. La expectativa es que 150 000 estudiantes sean atendidos al cierre de 2018 (p. 71).

39 Un dato más reciente se anota en el tercer informe: “entre el ciclo escolar 2012-2013 y 2014-2015, 48% del crecimiento de la matrícula total y 56% del crecimiento de la matrícula pública tuvo lugar en Telebachilleratos Comunitarios, la Preparatoria en Línea y planteles beneficiados con recursos del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura o el Fondo de Ampliación de la Cobertura” (SEP, 2015: 70).

me de 2014 de la SEP se citan apenas 95 344 estudiantes en la modalidad no escolarizada (p. 65); en el informe más reciente se dice que “Al inicio del ciclo escolar 2014-2015 la matrícula no escolarizada alcanzó los 204 116 estudiantes” (SEP, 2015: 70), aunque más adelante se anota que “en 2014 también se atendieron 517 007 usuarios en la Preparatoria Abierta” (p. 71).

Asimismo, en el primer informe de labores de la SEP (2013b: 71) se reportan datos relacionados con la meta de cobertura de los primeros cuatro deciles de ingreso para el NMS: “en 2012 se apoyó a 324 652 alumnos, lo que representa 18.6 por ciento del total de jóvenes inscritos en la educación media superior que provienen de hogares ubicados por debajo del cuarto decil de la distribución de ingresos (1 748 980)”.⁴⁰ En el tercer informe se reporta una cifra del avance: 67.8 por ciento de la meta. Mientras el porcentaje de abandono fue 14.1 por ciento para el ciclo 2012-2013 (SEP, 2014a: 71), para el ciclo 2014-2015 fue de 12.6 por ciento, un punto menos que el ciclo previo (SEP, 2016: 177).

Los informes agregan elementos que se relacionan con lo mencionado en las estrategias o líneas de acción del PSE que se incluyen dentro del concepto de equidad. De hecho, en cada nivel escolar se anota un apartado sobre “Equidad e inclusión”, en el cual se describen varias actividades o programas: lo relacionado con las becas, la atención a poblaciones rurales, estudiantes con discapacidad e indígenas, pero como se mencionó anteriormente otros grupos quedan excluidos, como los migrantes o afrodescendientes, a pesar de ser nombrados como sujetos de las políticas de equidad.

El Probeta es el tema más abordado en torno a la equidad en los informes del actual sexenio, por lo que claramente se infiere el peso que tiene. De hecho, se anota que 58.4 por ciento de los estudian-

40 Ubicamos cierta inconsistencia con esa cifra, ya que en el documento del primer informe de Peña se anota que la misma cifra equivale a 9 por ciento de los cuatro deciles más bajos (p. 326). Mientras en el anexo estadístico del tercer informe del presidente se reconoce que en 2015 apenas se estableció dicha “base” (67.8) para alcanzar una meta de 75 por ciento para 2018. Otra inconsistencia aparece en el primer informe de la SEP cuando se anota que todos los jóvenes provenientes de dichos deciles deberán tener una beca; es decir, no sólo 75 por ciento (SEP, 2013b: 72).

tes de instituciones públicas de educación media superior recibieron una beca durante el ciclo escolar 2012-2013, esto es, 2 139 271, pero de las cuales casi 724 000 ya no tendrían continuidad porque el programa Síguele ya no recibió fondos en 2013 (SEP, 2013b: 72). De hecho, en los dos informes siguientes se ajusta el total y se restan las del programa citado, por lo que registraron 1 415 471 para 2012-2013, como se observa en el cuadro 13. En conjunto, en los últimos tres ciclos, se incrementó 37.7 por ciento el otorgamiento de becas.

CUADRO 13

Becas de educación media superior, ciclos escolares 2012-2013/2014-2015

Programa	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Prospera	1 018 148	1 057 494	1 163 379
Probems	324 652	884 409	757 183
Otras*	72 671	69 187	28 835
Total	1 415 471	2 011 090	1 949 397

Fuente: Tercer informe de labores SEP, 2015.

* Incluye becas del Conalep, UNAM, Instituto Politécnico Nacional (IPN), de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), del CETI y de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (Cosdac). Para el ciclo 2014-2015 son cifras preliminares.

En 2013 se rediseñaron los apoyos económicos del Probems, intentando

disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal de la educación media superior [...], así como ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población, en particular para los jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad (SEP, 2013b: 72).

En ese sentido, se establecieron cinco programas para el NMS: 1) contra el abandono escolar; 2) para acceder, permanecer y concluir; 3) de formación educativa en y para el trabajo; 4) para estudiantes con discapacidad, y 5) para hijos de militares.

Entre 2013 y 2014 se reagruparon en un solo programa las diferentes becas para los niveles medio y superior; en algunos casos

(UAM, UNAM, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro) se incluyó a personal académico. Para el caso del NMS, se destaca que los montos de las becas siguieron siendo relativamente bajos para cubrir el costo de oportunidad, sobre todo en contextos urbanos, como se aprecia en el cuadro 14, salvo la de formación dual, que es durante todo el bachillerato, pero depende de la colaboración con la iniciativa privada.

CUADRO 14

Principales becas de monto mensual

Tipo de beca	Monto
Beca para la formación dual	\$2 000
Beca para prácticas profesionales	\$1 500
Beca para estudiantes con discapacidad del bachillerato no escolarizado	\$1 500
Beca de excelencia para militares	\$1 000
Beca de excelencia (modalidad por promedio)	\$1 000
Beca contra el abandono (h., 1. ^{er} sem.)	\$650
(m. 1. ^{er} sem.)	\$725

Fuente: <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/>

Asimismo, observamos en el cuadro 15, la desigualdad en los montos, favorable a las mujeres, mismo énfasis de distribuciones previas, supuestamente bajo la lógica de la “equidad de género”; no obstante, los datos indican que la mayoría de desigualdades son para los varones, por lo que es criticable la incongruencia de dicha disposición. Por ejemplo, la tasa bruta de escolarización en el ciclo más reciente fue de 70.6 por ciento para los varones y 72.3 por ciento para las mujeres; la tasa de abandono para el mismo ciclo fue de 13.6 para los primeros y 11.1 para las segundas (Tercer Informe de Gobierno, 2015, Anexo estadístico).

Por su parte, se reporta que el Programa Educativo Rural, que forma parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018, derivado de la vertiente educativa de éste, atendió a 26754 alumnos y se apoyó a 18228 productores con programas de capacitación y asistencia técnica (SEP, 2013b: 72).

En el segundo informe de la SEP se reportan 67 165 estudiantes de bachilleratos tecnológicos agropecuarios, apoyados por dicho programa (2014a: 79). En el informe de 2015 no se reportan datos de estudiantes atendidos.

CUADRO 15

Becas de monto variable, 2013

Tipo de beca	Primer año		Segundo año		Tercer año	
	1° y 2° semestres		3° y 4° semestres		5° y 6° semestres	
	m	h	m	h	m	h
Beca de ingreso ¹	\$725	\$650	-	-	-	-
Beca de permanencia ¹	-	-	\$800	\$725	\$875	\$800
Beca de reinserción ²	\$725	\$650	\$800	\$725	\$875	\$800
Beca contra el abandono escolar ²	\$725	\$650	\$800	\$725	\$875	\$800

Fuente: <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/>

Notas: ¹ igual a 10 meses de duración; ² igual a 6 meses de duración.

Asimismo, se dice que la SEP ofrece “servicio de educación media superior a personas con algún tipo de discapacidad para que desarrollen habilidades que faciliten su ingreso al mercado laboral, adquieran independencia y estén en condiciones de igualdad” (SEP, 2013b: 73). Esto se realiza mediante diversas opciones como “el programa de bachillerato no escolarizado para estudiantes con discapacidad”,⁴¹ también a través de la Dirección General de Capacitación y Formación para el Trabajo (DGCFT), el Conalep, el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), los Institutos de Capacitación para el Trabajo (Icat) y la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA). Según el primer informe, en conjunto, sumaron más de 22 000 personas atendidas en los distintos servicios. Para el tercer informe de la SEP se reporta que con los CAED atienden a personas con discapacidad visual, auditiva, motriz,

41 Dicho programa funciona en 46 aulas denominadas Centros de Atención a Estudiantes con Discapacidad (CAED), que se distribuyen en las principales ciudades del país, las cuales tienen equipos y *software* accesibles para esta población. “Durante el ciclo 2012-2013 se atendió a 5 158 estudiantes, lo que representa un incremento de 24.5% con respecto al periodo anterior” (SEP, 2013b: 73).

intelectual o psicosocial, alcanzándose un total de 200 centros en las 32 entidades federativas del país, que beneficiaron a 13 854 estudiantes (SEP, 2015: 72).

Por otra parte, el Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología de la Américas (POETA), proporciona acceso y capacitación en el uso de las tecnologías de información a personas de 15 años y más que padecen algún tipo de discapacidad y marginación social. Tiene tres propósitos fundamentales: la inclusión social de los estudiantes, su inserción en el mercado laboral, y el desarrollo de capacidades para la generación de nuevas oportunidades económicas y educativas. Al 31 de agosto de 2015 se contó con una matrícula de 7 447 estudiantes, 83 por ciento más que al inicio de la administración, en 47 aulas POETA (p. 72).

Finalmente, se reporta que desde 2005, “la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) impulsó en los estados de Tabasco y Chiapas el Modelo Educativo del Bachillerato Intercultural”, atendiendo a la necesidad de un servicio “con pertinencia cultural y lingüística de jóvenes que viven en contextos indígenas” (p. 74).

No obstante, el informe de la SEP anota que el Bachillerato Intercultural “es una propuesta multicultural que estimula el uso de la lengua materna, fortalece el español e incorpora la enseñanza del inglés como herramienta comunicativa”. Se menciona que en el ciclo escolar 2014-2015 iniciaron operaciones 10 planteles adicionales a los existentes en los estados de Yucatán, Sinaloa, Guerrero y Chihuahua, pero lo cierto es que apenas suman 12 en todo el país con una matrícula de 790 estudiantes hasta agosto de 2015 (SEP, 2015: 94). Con ello, es sin duda la modalidad con menor atención, a pesar de la retórica que le ha acompañado por más de dos décadas en las políticas educativas nacionales en el NMS.

En resumen, la definición de equidad en el actual sexenio, relativa al NMS, enfatiza su dimensión distributiva, a la cual se ha superpuesto otra asociada con el reconocimiento de ciertos grupos con necesidades específicas, como se había hecho en los dos sexenios previos, pero ahora se observa no sólo en los documentos, sino en ciertas acciones enfocadas hacia los grupos de población identifica-

dos como desiguales o en situación de inequidad. Asimismo, se reconoce que los esfuerzos han sido insuficientes y limitados, por lo cual la inclusión de ciertos colectivos avanza a partir del reconocimiento de sus diferencias, pero a paso lento, teniendo en consideración que las prácticas de exclusión del propio sistema escolar se mantienen y son variadas. Asimismo, no deben olvidarse los casi tres millones que se encuentran excluidos de su derecho a la escolaridad en el NMS desde antes de ingresar a un plantel.

La política de becas ha sido la que más continuidad ha tenido a lo largo de los años revisados, por lo que se concluye que es la vertiente más importante y, a la vez, es el indicador más fuerte para señalar que se trata de un mecanismo redistributivo; es decir, que se traduce como el rasgo más significativo en la concepción de la equidad de la política educativa en el NMS, aunque no exclusivamente. También se reconoce otro rasgo basado en el reconocimiento de las diferencias de ciertos grupos o poblaciones que son nombrados por las políticas de equidad, pero se han realizado pocas acciones efectivas, tal vez algunas más en el actual sexenio, de manera especial relacionadas con la población indígena, con alguna discapacidad y de localidades apartadas.

Desafortunadamente, hubo y sigue habiendo fuertes limitaciones en la realización efectiva del principio equitativo de dar más a quienes menos tienen, ya que a menudo se ha mezclado con un sesgo meritocrático que socava la consistencia; de manera más precisa, se asume que esos otros “desiguales” no merecen más. La tensión de ambos principios (equidad y mérito) en las políticas educativas del NMS termina por diluir la necesidad de brindar mayores recursos, por lo que incluso el efecto redistributivo se reduce o se frena a pesar del reconocimiento en las normas de la necesidad de concentrar más recursos en quienes menos tienen.

En tal sentido se infiere que, desde una perspectiva de la justicia escolar o educativa, la redistribución se debe conjugar anteponiendo el reconocimiento de las diferencias (y las desigualdades), por lo que la perspectiva gubernamental, además de poner en el centro de la distribución a quien menos tiene, debe partir de reconocer sus identidades, sus diferencias de contexto y necesidades, por lo que no

basta con dar más, sino que debe darse de modo diferente dentro de marcos institucionales democráticos, garantizando la participación paritaria, sobre todo de quienes menos tienen. De otro modo, se impone un paternalismo que en especial los grupos étnicos han resentido de modo negativo con mayor fuerza.

4. Pautas de desigualdad en el nivel medio superior: la primera generación

La desigualdad gobierna la vida de muchas personas. En el campo escolar desde hace varias décadas se han reconocido diversos elementos que han servido para describir y explicar las desigualdades. Entre las pautas que se han constituido como típicas desde hace al menos cuatro décadas están las relacionadas con el trayecto escolar, así como las vinculadas con las dimensiones socioeconómicas y las geográficas o residenciales, a las cuales se han unido en las últimas dos décadas del siglo xx las relacionadas con el sexo/género y la pertenencia étnica (Aguilar, 2011).

Contrario a la respuesta gubernamental al conjunto de desigualdades, reducida prácticamente al otorgamiento de becas, se han reconocido en el NMS otras “variables” o dimensiones que afectan la inclusión de ciertos grupos poblacionales, y que son factores o rasgos que marcan desigualdades para la atención del derecho de los jóvenes a los conocimientos pertinentes para realizar su potencial en corresponsabilidad con los otros y con miras a un futuro sustentable (UNESCO, 2015). Mediante ciertas acciones se ha pensado en conseguir el ingreso, mantener la permanencia y propiciar el egreso de más estudiantes en edad típica para el NMS, pero la franja de excluidos se mantiene y se desdobra; es decir, la puesta en marcha de políticas educativas ha intentado incluir a más grupos de población (mediante criterios sobre todo distributivos) que han conseguido su ingreso al sistema escolar, pero atendiendo menos el reconocimiento de sus diferencias de partida y completando su trayectoria escolar

con los aprendizajes esperados. Por lo tanto, van quedando nuevos excluidos a partir de lo que algunos autores llaman “exclusión incluyente” (Gentili, 2009; Aguerrondo, 1995).

En este apartado se ofrece una panorámica de las pautas de desigualdad o inequidad en el NMS, sobre todo desde los años noventa, tanto desde la perspectiva gubernamental como de la investigación educativa; es decir, se continúa con la pauta presentada de aproximación a las políticas de equidad en el NMS en los capítulos previos. En este capítulo doy cuenta del desarrollo de la sedimentación de cierta gama de componentes relacionados con las desigualdades educacionales entre mediados de los años noventa y el ciclo 2014-2015. La idea es dar una imagen amplia, con base en la mayor cantidad de datos acumulados, para observar a quiénes se incluye/excluye, tónica que se conserva en los tres primeros lustros del siglo XXI, que abordaré en el siguiente capítulo.

En primer plano se destacan cinco conjuntos de rubros que fueron los más comunes durante los años noventa (de hecho, desde la década de 1960), a partir de la profesionalización de la investigación educativa nacional (Aguilar, 2010): 1) las desigualdades relativas al trayecto; 2) las socioeconómicas, denominadas de diversas manera o mediante diferentes índices; 3) las socioespaciales o geográficas; 4) las desigualdades de género (o sexo), y 5) las financieras. Si bien en este último rubro se han presentado algunos datos relacionados con el gasto gubernamental en el NMS y el costo por estudiante desde los años noventa, ciertamente no es claro cómo se lleva a cabo la distribución de recursos entre los distintos tipos de bachillerato y se infiere una nula concreción de estrategias equitativas hasta 2015, por ello la política financiera no ha sido la palanca que debería ser para instrumentar una política justa, no sólo para el NMS, sino para el resto del sistema educativo.

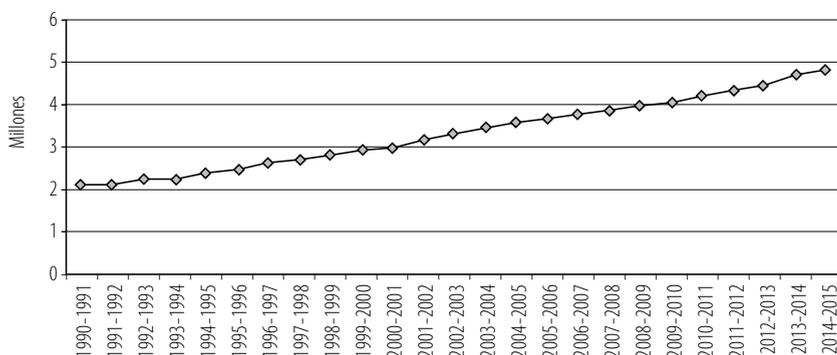
Este capítulo es una primera parte, que se complementa con el siguiente, donde se aborda otra serie de desigualdades escolares que se empiezan a iluminar con el cambio de siglo, a partir de la generación de nuevos datos o por la visibilización de nuevos grupos que se pretenden integrar o dotar de voz en las instituciones escolares.

DESIGUALDADES RELATIVAS AL TRAYECTO

En relación con la cobertura, a pesar de su crecimiento constante sigue siendo uno de los pendientes del NMS, particularmente debido a la gradual obligatoriedad decretada en 2012, como se anota en el PSE más reciente (2013-2018). En todo caso, el rezago aún es importante para los jóvenes de 15 a 17 años, edad típica para cursar el NMS, a pesar de los casi cinco millones de estudiantes en el ciclo 2014-2015 y del crecimiento constante de los últimos 25 años, como se muestra en la gráfica 4.

GRÁFICA 4

Evolución de matrícula total nacional NMS (15-17 años) ciclos 1990/1991-2014/2015



Fuente: Reporte de indicadores SEP, abril 2013 y Tercer informe de labores SEP, 2015.

Debe señalarse que la tasa de crecimiento de cobertura disminuyó de modo evidente en el sexenio de Calderón (2006-2012), en el cual paradójicamente se decretó la obligatoriedad. Según cálculos del INEE, en los dos sexenios previos hubo una tasa de crecimiento sexenal de 26 por ciento y en el último fue apenas de 16 por ciento. Con ello se observa el enorme reto para el sexenio actual de Peña y los subsiguientes, así como las potenciales desigualdades entre los que estarán y los que no en el sistema escolar (véase cuadro 16).

CUADRO 16

Evolución y crecimiento de matrícula del NMS (1994/1995, 2000/2001, 2006/2007 y 2011/2012)

	Ciclos escolares				Crecimiento (%)		
	1994/1995	2000/2001	2006/2007	2011/2012	1994-2000	2000-2006	2006-2011
Alumnado	2 343 477	2 955 783	3 742 943	4 333 589	26.1	26.6	15.8

Fuente: INEE (2013a: 79). Adaptado de la tabla ED09 con base en los informes de labores de la SEP.

La reducción en la tasa de crecimiento del sexenio calderonista se ve reflejada en la cantidad de estudiantes que han quedado excluidos y siguen fuera de las escuelas. Un dato al inicio del ciclo 2011-2012 apuntaba que, en promedio, 40 por ciento de jóvenes de 15 a 17 años no estaban matriculados en el NMS, lo que en números absolutos representaba alrededor de 2.7 millones de jóvenes fuera del sistema (INEE, 2013a: 46-47). Dicha cifra ha variado poco hasta 2015, con más de 2.3 millones de jóvenes (35 por ciento) sin acceso a la escuela (INEE, 2016b: 33).

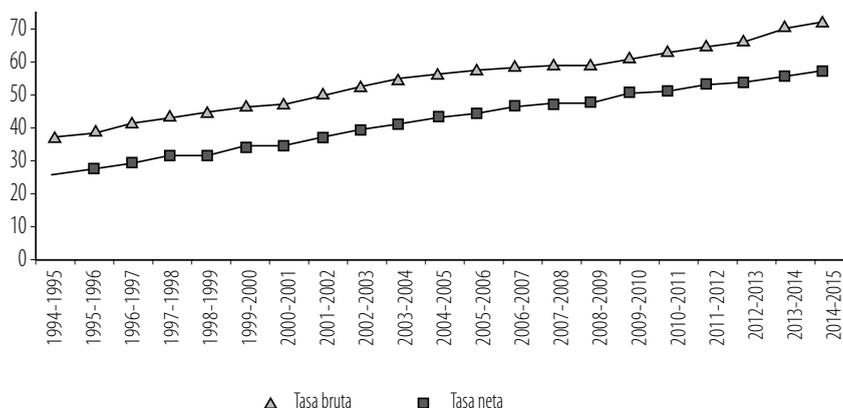
De hecho, si bien la cobertura escolarizada nacional en el NMS, en términos brutos,⁴² ha aumentado de modo constante, llega a 71.5 por ciento en el ciclo 2014-2015; en el caso de la población en edad reglamentaria que efectivamente cursa dicho nivel (tasa neta); es decir, de 15 a 17 años, es apenas de 57 por ciento, según los datos de la SEP y el INEE más recientes para el ciclo 2014-2015 (véase gráfica 5). Esto significa que apenas 6 de cada 10 jóvenes en edad típica de cursar el nivel se encuentran en las aulas, o para decirlo en términos negativos 4 de cada 10 quedan fuera a pesar de los esfuerzos emprendidos.

Según datos recientes del INEE (2016: 34), de los 2 359 000 jóvenes aún pendientes por matricular, en el ciclo escolar 2014-2015 se logró integrar a alrededor de 150 000; a este ritmo podría llevar más de 15 años alcanzar la meta de universalizar la cobertura, planeada inicialmente para 2021.

42 La tasa bruta expresa el número de alumnos matriculados en educación media superior al inicio del ciclo escolar, por cada 100 individuos. Para ese nivel se considera sólo la modalidad escolarizada y la población en el rango de edad de 15 a 17 años.

GRÁFICA 5

Tasas de cobertura nacional NMS, ciclos 1994/1995-2014/2015



Fuente: Tasa neta: Reporte de indicadores, SEP, dic. 2017, e INEE (2016: 325). Tasa bruta: Tercer Informe de Gobierno de Peña, 2015, Anexo estadístico, e Informes de labores, SEP.

En relación con los que ingresan, pero no concluyen, ya sea en los tiempos establecidos como ideales o los que definitivamente dejan los estudios, tenemos que los datos oficiales muestran una situación complicada y difícil de revertir, pues han sido muy constantes en el curso de casi dos décadas; nos referimos a los indicadores de “reprobación” y “deserción”.

Cabe abrir un paréntesis para discutir de manera breve la noción de “deserción” y “abandono”. La primera categoría fue usada en las fuentes oficiales hasta el sexenio previo, esto es, hasta 2012 y claramente tiene una connotación de responsabilizar al “desertor”. A partir del nuevo gobierno federal se empezó a usar el término “abandono” con la misma connotación, pero además de desafortunada, tal vez resulta más imprecisa y ciertamente discutible.⁴³

43 La SEP define el abandono escolar como “el total de alumnos que abandonan la escuela (AAE) antes de concluir algún grado o nivel educativo, expresado como porcentaje del total de estudiantes inscritos en el ciclo escolar”. Se ofrece una clasificación del *abandono escolar* en tres vertientes: intracurricular, intercurricular y total. “El cese que ocurre durante el ciclo escolar se denomina *abandono intracurricular*; el que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se llama *abandono intercurricular*. Por último, el abandono total es la combinación de los dos anteriores” (SEP, 2014b: 37, cursivas en el original).

Como varios investigadores han señalado, al menos tres acepciones, analíticamente separables, se suelen encontrar en la literatura especializada sobre la deserción: “el ausentismo, el abandono y la no reinscripción” (Fernández, 2009: 166). El mismo investigador argumenta a favor de sustituir ambos términos por un tercero: “desafiliación”.

De acuerdo con Fernández, “el término ‘deserción’ nos parece objetable porque su connotación moral, marcial y penal terminan por ocultar el conjunto de factores individuales y sobre todo, organizacionales que pueden conducir a la decisión de dejar de asistir a la organización educativa” (2009: 165). Esto último es claramente lo que interesa enfatizar, ya que los términos de deserción y abandono parecen evadir la responsabilidad de las escuelas en la desafiliación.

La reconceptualización propuesta pasa por descartar, por un lado, las nociones de “deserción”, que sólo refieren al “abandono” de uno o de varios cursos debido a las posibilidades de reversibilidad que ha documentado la investigación educativa. Por otro lado, poner en el centro la no-reinscripción como elemento central de la noción de desafiliación (*vs.* la ambigüedad del abandono).

En tal caso la desafiliación se define en términos procesuales y por un estado de vulnerabilidad, sobre todo a partir del nivel posterior al secundario, pues se rompe el vínculo con el sistema escolar. De acuerdo con Fernández, Cardozo y Pereda:

La desafiliación educativa es definida como una trayectoria de transición al mundo adulto que deja a quien la sigue en un estado de vulnerabilidad social. Se caracteriza por el truncamiento (o falta de acreditación) de la trayectoria académica en el ciclo Medio, la pérdida de expectativas respecto al bienestar futuro que podría derivarse de la educación, y por el relegamiento a una posición social vulnerable o directamente excluida de la protección social asociada a la asistencia a la escuela (2010: 19).

En este sentido, los autores distinguen otros eventos escolares:

lógicamente previos, tales como el ausentismo, el abandono y la no matriculación, los cuales revelan diferentes situaciones en un gradiente de afiliación/desafiliación escolar y que pueden ser tomados como indicadores de riesgo a la hora de definir estrategias de intervención (p. 19).

Vale la pena destacar tres rasgos de la definición propuesta. Primero, supone una serie de experiencias o eventos sobre el sentido que tiene la educación formal en la vida de los jóvenes y algunos de esos eventos podrían ser el ausentismo, la repetición y la extraedad. En segundo, no hay un único evento que permita establecer la desafiliación, ni tampoco una secuencia única de eventos previsibles. Ésta es una cuestión empírica que conviene estudiar desde la idea de “trayectoria de riesgo”. Finalmente, destaca su carácter teóricamente transitorio y por tanto reversible, sobre todo para el ciclo vital después de la secundaria, ya que “existen buenas razones para suponer que la transición a la edad adulta puede conllevar a múltiples desafiliaciones y reafiliaciones como consecuencia misma de la construcción del propio proyecto de vida” (Fernández, 2009: 167; también Blanco *et al.*, 2014).

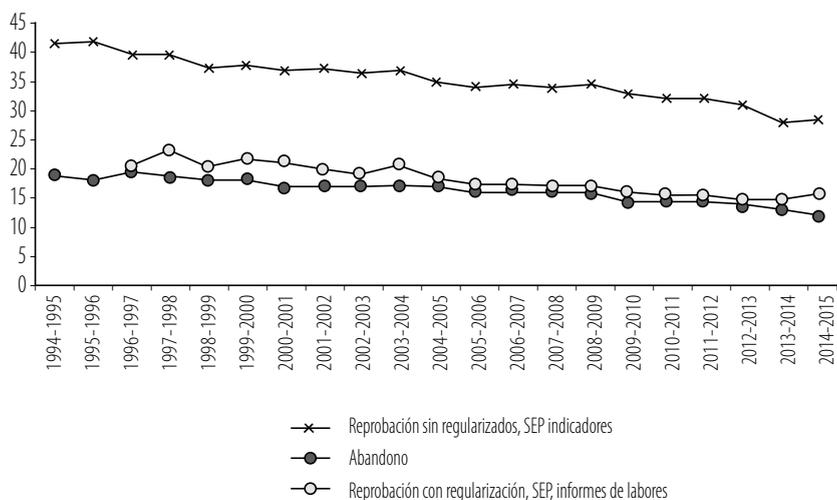
Para el caso de México, la definición de desafiliación implica serias cuestiones técnicas de medición, considerando las reinserciones inmediatas o postergadas; es decir, si se toman en cuenta las dificultades para precisar las cifras en el subsistema medio superior, sobre todo en los cambios de modalidad o tipo de bachillerato que existen en el país. Lo cierto es que no vendría mal una discusión local, no solo con el fin de precisar el número de “desafiliados”, sino para tratar de prevenirlo con políticas y acciones efectivas, así como para explorar los efectos de tales desafiliaciones en las diversas etapas del trayecto escolar, considerando los diversos sujetos y contextos escolares ya que, según los especialistas, no necesariamente son siempre negativos tales efectos (Acevedo, 2014; Blanco, 2014).

Podemos observar de la gráfica 6 que según la SEP el “abandono” estudiantil en el NMS ha rondado 20 por ciento de los matriculados, se ha mantenido cierta mejoría durante dos décadas, y para el ciclo 2014-2015 se ha reportado 12.6 por ciento en la matrícula escolarizada. Por otra parte, en relación con la “reprobación” los da-

tos indican que a principios de los noventa la cifra rondaba 44 por ciento y a partir del 2004 se muestra cierta tendencia más decidida a la baja, que sin embargo aún es alta, alcanzando un promedio de 29.1 por ciento para el ciclo 2014-2015. Al respecto es relevante señalar una modificación en las fuentes oficiales, que en gran medida impacta este indicador, ya que a partir del 2013, en los informes de gobierno del presidente se dice que se “actualizó” el cálculo de la “reprobación”, para incluir a los que “se regularizaron en todas las materias por cada cien estudiantes inscritos al final del ciclo escolar” (SEP, 2015: 183). Así, los datos ajustados marcan una tendencia a la baja de 20 por ciento a mediados de los años noventa a 15.8 por ciento en el ciclo 2014-2015 (SEP, 2016: 177). Con esa advertencia se agregan ambos datos en la gráfica 6.

GRÁFICA 6

Porcentajes de abandono y “reprobación” NMS 1994-2014, nacional



Fuente: Indicadores de la SEP, 2017 e Informes de labores, SEP.

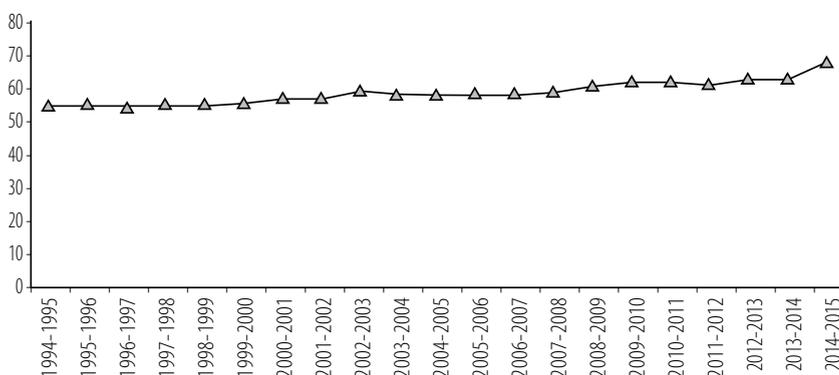
En el tercer informe se dice que la modificación del cálculo de reprobación se hizo desde el ciclo 1995-1996, pero en el anexo estadístico del primer informe de Peña se dice que fue a partir del ciclo 1996-1997 y en un informe de la SEP sobre las principales cifras del ciclo 2014-2015, se anota que se agregaron los regularizados

a partir del ciclo 2000-2001. En tal caso, cabe señalar que en los informes del sexenio de Calderón se presentan los datos sin dicho ajuste, por lo que cabe la pregunta de por qué hasta el gobierno de Peña se actualizaron.

Los indicadores de abandono y no aprobación inciden directamente en la cantidad de egresados, es lo que se conoce como eficiencia terminal; es decir, aquellas personas que concluyen el nivel de escolaridad correspondiente siguiendo una trayectoria regular (ideal). En ese sentido, los datos del NMS en las últimas dos décadas muestran una pauta que dista de ser lo deseable: apenas 7 de cada 10 estudiantes egresa de modo regular (véase gráfica 7).

GRÁFICA 7

Porcentaje de eficiencia terminal NMS, nacional 1994-2014



Fuente: Indicadores educativos, SEP, marzo 2017 e Informes de labores, SEP.

Como se desprende de la gráfica 7, debe reconocerse la relativa mejora del indicador, pasando de 55 a 68 por ciento durante dos décadas, pero es evidente que todavía representa un reto muy importante. Además debe señalarse que la conclusión del nivel nada dice sobre si los jóvenes alcanzaron las competencias adecuadas y suficientes para continuar estudios de nivel superior o se incorporan de manera satisfactoria en el mercado laboral, situación que cuando nos aproximemos a los resultados relacionados con las pruebas rea-

lizadas al nivel indican pautas desiguales y dudas legítimas sobre los aprendizajes que se están construyendo en el NMS.

DATOS SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS

Mucho se ha escrito sobre las características socioeconómicas de las familias como condicionantes o determinantes en las trayectorias escolares y en el desempeño escolar del estudiantado. Desde el ingreso (o no) al sistema escolar, hasta el egreso, las condiciones socioeconómicas de las familias o del contexto donde se ubican las escuelas juegan un papel decisivo, y el NMS no es la excepción.

Sin embargo, los datos para aproximarnos al peso de dicha dimensión no son fáciles de ubicar para el NMS ni del todo sistemáticos hasta entrado el nuevo siglo, tal vez por su reciente separación del resto de niveles; recordemos al respecto que apenas en 2005 se creó la subsecretaría. Ha sido el INEE el que ha procurado dar seguimiento y la medición de las características socioeconómicas en la desigualdad del NMS en la última década. Así, por ejemplo, podemos observar en el cuadro 17, con datos de 2008 y 2014, que la población de mejores ingresos (quintil V) tiene una asistencia escolar que ronda el promedio de 89 por ciento según el grupo de edad del NMS; mientras que para el quintil más bajo es de apenas 64 por ciento. Esto representa que de cada 10 jóvenes del quintil más alto asistan 9; mientras que del más bajo apenas se nota cierta mejoría, pues en 2008 eran 6 y en 2014 son 7 en promedio.

Los datos anteriores parecen mejorar para el quintil de ingresos más bajo, pero no parecen seguir una tendencia lineal, ya que para el 2012 el mismo INEE indicaba que poco

más de la mitad (55%) de los jóvenes de 15 a 17 años de hogares ubicados en el quintil de menores ingresos asiste a la escuela, porcentaje muy inferior al que se registra para sus pares cuyos hogares se clasifican en el quintil más rico (83%) (2014b: 23).

CUADRO 17

Porcentaje de población joven que asiste a media superior
según quintil de ingreso (2008 y 2014)

Quintil de ingresos	Asiste a media superior	
	2008	2014
	15-17 años	15-17 años
I	62.4	66.5
II	69.6	72.5
III	68.8	75.4
IV	81.4	76.1
V	90.8	87.6
Total	74.6	75.6

Fuente: INEE, estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008, INEGI. Adaptado del Banco de Indicadores Educativos, INEE, tabla CS05b-1 e INEE (2016b: 107), cuadro, CS02-1.

Otro dato que abona sobre el peso de las condiciones económicas en el desempeño escolar deriva de observar el grado de marginación de las localidades. En ese sentido, cifras de 2010 mostraban que los niveles de marginación establecidos como muy alto y alto atendían a 23 por ciento de la matrícula nacional; es decir, casi una cuarta parte del total del NMS y poco más de 30 por ciento de las escuelas. Cosa que, de hecho, ha empeorado para el ciclo 2014-2015, cuando 28 por ciento de la matrícula y 44 por ciento de los planteles se ubicaron en los niveles de marginación mencionados, como se desprende del cuadro 18. De ello se infiere la dificultad para ese porcentaje del alumnado que, de entrada, se desenvuelve en condiciones adversas y de precariedad, tanto para mantenerse en el sistema escolar como para egresar con los conocimientos, las habilidades y las destrezas esperadas o deseables.

Finalmente, se traen a colación los resultados de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), a pesar de las críticas que llevaron a su suspensión, son datos aproximados y más o menos coinciden con los resultados de otras pruebas que llevan a observar otros ángulos de las desigualdades que mutuamente

se refuerzan. En el examen sobre comunicación, las cifras indican que en las localidades más marginadas los resultados fueron peores. El nivel de insuficiente en los últimos cinco años muestra que hubo una leve mejoría, pero se mantienen las distancias entre niveles de dominio e incluso se muestra un alza significativa en la última prueba de 2014 para las localidades con alto grado de marginación (véase gráfica 8).

CUADRO 18

Distribución de alumnos y escuelas NMS por modalidad educativa y grado de marginación alta y muy alta (2010/2011-2014/2015)

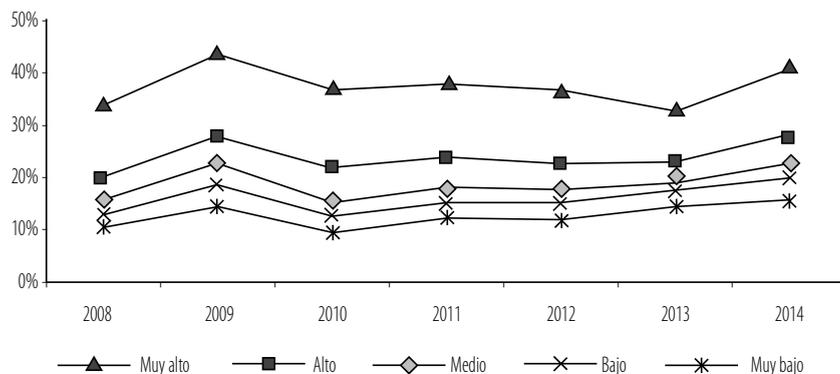
Modalidad educativa		Grado de marginación							
		Ciclo 2010/2011				Ciclo 2014/2015			
		Muy alto		Alto		Muy alto		Alto	
		Alumnado	Escuelas	A	E	Alumnado	Escuelas	A	E
B. general	%	8.4	10.8	17.5	25.6	7.2	9.7	24.5	38.8
	Abs	211 055	1 178	442 726	2 790	214 078	1 253	727 916	5 033
B. tecnológico	%	5.5	6.2	15.7	15.7	4.3	5.7	19.1	23.0
	Abs	70 452	174	201 916	440	76 536	158	338 033	639
P. técnico	%	0.8	1.2	10.2	8.8	0.7	0.6	6.8	7.4
	Abs	2 947	17	38 375	123	476	4	4 940	48
Total	%	6.8	9.1	16.3	22.2	6.0	8.7	22.2	35.3
	Abs	284 454	1 369	683 017	3 353	291 090	1 413	1 070 889	5 708

Fuente: Adaptado del INEE, tablas ED07 y Panoramas educativos, 2012 y 2015.

Los resultados son aún más escandalosos para la prueba de matemáticas, donde se observa una reducción constante de manera análoga a los resultados de la otra materia; es decir, las distancias se mantienen entre los distintos dominios y marchan en paralelo. De cualquier modo, cerca del doble de estudiantes de las localidades de alta marginación, con respecto a las de muy baja marginación, quedaron en el nivel de insuficiente, como se destaca en la gráfica 9. Por lo tanto, las desigualdades fueron más acusadas para el estudiantado que vive en comunidades de alta marginación en ambas pruebas: prácticamente duplican el porcentaje de estudiantes que no alcanzaron el mínimo nivel de la prueba, por lo que sus respectivas escuelas y el sistema escolar quedó en deuda con ellos.

GRÁFICA 8

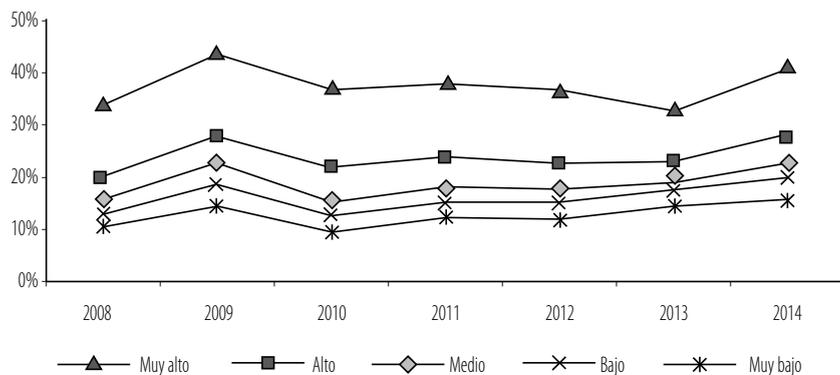
Porcentaje de alumnado del último grado NMS por grado de marginación, dominio insuficiente, prueba ENLACE comunicación 2008-2014



Fuente: Estadística de resultados 2008-2014, ENLACE, SEP.

GRÁFICA 9

Porcentaje nacional de alumnado del último grado NMS por grado de marginación, dominio insuficiente, prueba ENLACE matemáticas 2008-2014



Fuente: Estadística de resultados 2008-2014, ENLACE, SEP.

SOBRE LAS DESIGUALDADES GEOGRÁFICAS Y ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

Una de las pautas estructurales y más importantes en relación con las desigualdades escolares se presenta desde hace varias décadas

entre las entidades federativas, según diversos acomodos o siguiendo ciertas variables. Por ejemplo, la distribución de la cobertura en edad típica, tanto en relación con la tasa de cobertura bruta y neta de jóvenes de entre 15 y 17 años, ambas muestran evidentes desigualdades entre los estados. Así, en el ciclo escolar 2014-2015, si bien el dato oficial marca 71.5 por ciento, en el extremo más alto está el Distrito Federal con 114.7 por ciento y en el más bajo Oaxaca con 59.5 por ciento como se muestra en el mapa 1.

MAPA 1

Cobertura (15 a 17 años)



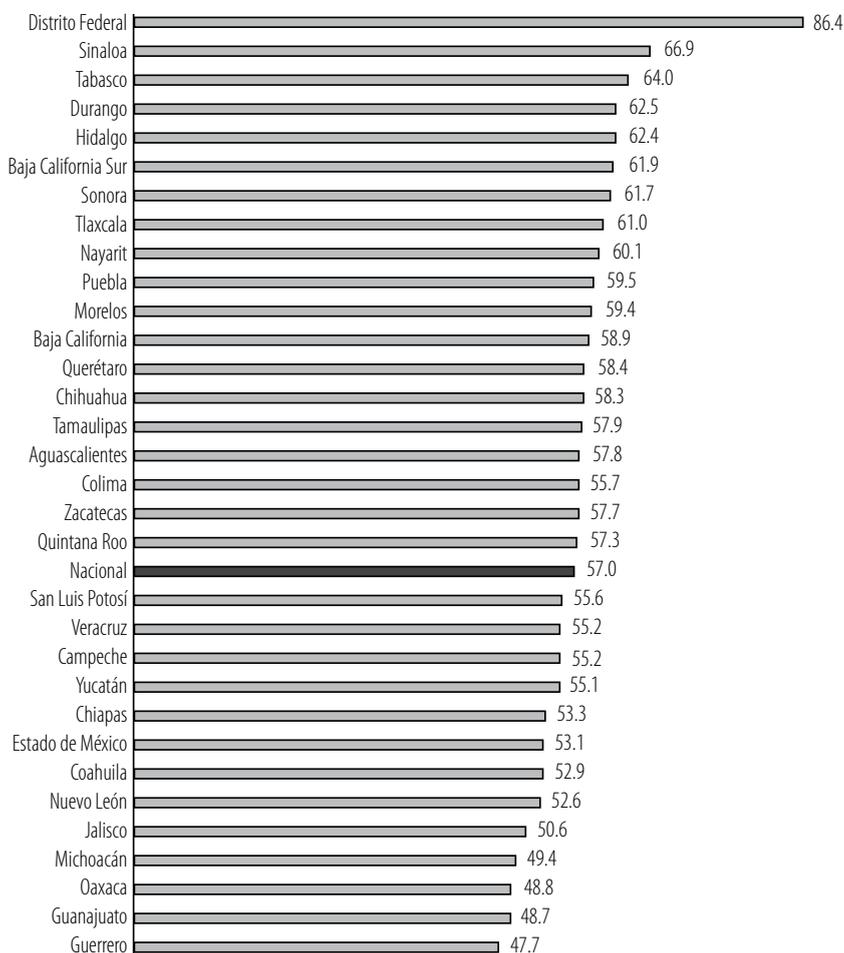
Fuente: SEP (2015: 20). Principales cifras 2014-2015.

Sin embargo, la tasa neta, que es más rigurosa en relación con el alumnado en edad normativa que cursa el NMS, en el ciclo 2014-2015

la media nacional fue de 57 por ciento; en el Distrito Federal fue de 86.4 por ciento (cabe apuntar que ya ha rebasado la meta propuesta para el sexenio actual de 80 por ciento, que además sólo se refiere a la tasa bruta); prácticamente a 20 puntos por debajo estaban Sinaloa (66.9 por ciento) y Tabasco con 64 por ciento. En el otro extremo, Guerrero apenas alcanzaba una tasa de 47.3 por ciento, Guanajuato, 48.7 por ciento, y Oaxaca, 48.8, esto es, prácticamente 10 puntos por debajo del promedio nacional (véase gráfica 10).

GRÁFICA 10

Porcentaje de tasa neta de cobertura NMS 2014-2015 por estado



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tabla ATo1b y Reporte de indicadores SEP, marzo 2017.

Otra medida empleada para registrar las desigualdades geográficas en el país es el uso del coeficiente de Gini. Se trata de una medida de concentración, generalmente empleada para medir la distribución del ingreso: toma valores de entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio, cuando el valor se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor. En este caso, cito el índice de Gini usado como una medida de desigualdad referida a la distribución de años de escolaridad, siguiendo los cálculos realizados por Navarro y Favila (2013: 29), para la población de 25 años entre 1990 y 2010 (véase cuadro 19).

Con tal índice podemos observar que las pautas de desigualdad entre las entidades federativas se mantienen, pues los datos apuntan a que los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca mantienen los lugares más bajos; mientras el Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila y Baja California han ocupado los más altos, y ello desde hace 25 años (también INEE, 2013a, 2013b; Martínez Rizo, 2012).

Si al citado índice de Gini le agregamos el cruce con otros datos que describen ciertos acomodos entre las jurisdicciones, partiendo de variables educativas, las tendencias son constantes. Por ejemplo, el índice recientemente desarrollado por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) llamado de “progreso educativo” (IIE, 2013). Dicho índice sintetiza información sobre cobertura, calidad y logro para los niveles de primaria, secundaria y media superior en un solo dato.⁴⁴ Sus resultados para 2013 indican que Veracruz, San Luis Potosí, Guerrero, Michoacán y Oaxaca ostentan el menor “progreso educativo”, mientras los de mayor fueron Baja California, Sonora, Distrito Federal, Baja California Sur y Tabasco.

44 La cobertura, para el caso del índice de progreso educativo, se mide por la relación que existe entre el número de estudiantes que asisten a la escuela y el número de personas que deberían ir a la escuela de acuerdo con la edad establecida. La calidad, por otra parte, se calcula dividiendo el número de estudiantes en los niveles Bueno y Excelente en español y matemática de la prueba ENLACE y el total de individuos que presentaron dicha prueba. Finalmente, el “logro” se construye al dividir el número de años “efectivos” de estudio y el número de años que deben cursarse por nivel educativo.

CUADRO 19

Coefficientes de Gini para la educación en México por entidad federativa,
1990-2010 para la población de 25 años y más

Entidad	1990	2000	2005	2010	Variación 1990-2010
Distrito Federal	0.3357	0.2750	0.2590	0.2436	-0.0921
Nuevo León	0.3750	0.3043	0.2796	0.2631	-0.1120
Coahuila	0.3953	0.3220	0.2969	0.2769	-0.1185
Baja California	0.3727	0.3194	0.2925	0.2778	-0.0949
Sonora	0.3873	0.3351	0.3055	0.2832	-0.1041
Baja California Sur	0.3854	0.3286	0.3026	0.2847	-0.1007
Estado de México	0.4118	0.3382	0.3102	0.2935	-0.1182
Aguascalientes	0.4227	0.3480	0.3212	0.2961	-0.1266
Quintana Roo	0.4495	0.3575	0.3272	0.2965	-0.1530
Tamaulipas	0.4148	0.3476	0.3234	0.3017	-0.1131
Chihuahua	0.3957	0.3373	0.3200	0.3024	-0.0933
Tlaxcala	0.4319	0.3604	0.3332	0.3062	-0.1257
Durango	0.4221	0.3662	0.3447	0.3185	-0.1036
Colima	0.4386	0.3742	0.3468	0.3206	-0.1179
Jalisco	0.4441	0.3735	0.3468	0.3219	-0.1221
Morelos	0.4614	0.3793	0.3520	0.3231	-0.1384
Querétaro	0.5113	0.3999	0.3590	0.3275	-0.1838
Sinaloa	0.4455	0.3915	0.3558	0.3295	-0.1160
Tabasco	0.4521	0.3994	0.3669	0.3374	-0.1148
Nayarit	0.4681	0.4042	0.3748	0.3411	-0.1270
Zacatecas	0.4514	0.4058	0.3869	0.3523	-0.0991
Campeche	0.4847	0.4236	0.3919	0.3579	-0.1267
Hidalgo	0.5126	0.4342	0.4025	0.3605	-0.1520
San Luis Potosí	0.4939	0.4245	0.3931	0.3611	-0.1328
Yucatán	0.4820	0.4186	0.3950	0.3656	-0.1163
Guanajuato	0.5228	0.4430	0.4081	0.3735	-0.1494
Puebla	0.5087	0.4386	0.4120	0.3812	-0.1275
Veracruz	0.5027	0.4477	0.4247	0.3973	-0.1054
Michoacán	0.5212	0.4635	0.4351	0.4032	-0.1180
Oaxaca	0.5689	0.5012	0.4770	0.4390	-0.1298
Guerrero	0.5851	0.5085	0.4830	0.4435	-0.1416
Chiapas	0.5955	0.5270	0.5077	0.4683	-0.1271

Fuente: Navarro y Favila (2013: 29) con base en conteos y censos INEGI.

Otro ejemplo es el índice de desarrollo humano (IDH) utilizado por las Naciones Unidas, que implica tres índices específicos: salud, escolarización y el ingreso per cápita. Si añadimos resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas por la SEP en el NMS desde 2015 conocidas como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), se observa cierta relación en que las entidades federativas con peores índices generalmente obtienen peores resultados, como se observa para Chiapas y Guerrero en el cuadro 20. Aunque lo contrario no se cumple; es decir, los estados con mejores resultados no coinciden con los índices más altos, aunque se mantienen por encima de la media nacional.

CUADRO 20

Entidades federativas en el NMS, resultados escolares y diversos índices de bienestar educativo o de desarrollo, varios años

	Índice de Desarrollo Humano 2012	Coefficiente de Gini 2010	Índice de progreso educativo 2013	% de insuficiente Planea 2015 matemáticas	PISA 2012 matemáticas, media de desempeño
Aguascalientes	0.760	0.296	6.79	47.1	437
Baja C.	0.760	0.277	7.59	41.6	415
Baja C. Sur	0.776	0.284	7.33	58.6	414
Campeche	0.749	0.357	7.25	57.0	396
Coahuila	0.768	0.276	6.85	49.9	418
Colima	0.763	0.320	6.91	47.1	429
Chiapas	0.667	0.468	6.75	63.8	373
Chihuahua	0.734	0.302	6.91	45.9	428
CdMx	0.830	0.243	7.43	59.1	428
Durango	0.731	0.318	7.17	36.1	424
Guanajuato	0.720	0.373	6.93	46.6	412
Guerrero	0.679	0.443	6.57	64.7	367
Hidalgo	0.723	0.360	7.27	49.0	406
Jalisco	0.751	0.321	6.96	46.7	435
Edo. de México	0.745	0.293	7.06	55.4	417

Michoacán	0.700	0.403	6.48	57.4	s.d.
Morelos	0.749	0.323	6.98	53.9	421
Nayarit	0.733	0.341	6.97	57.2	414
Nuevo León	0.790	0.263	6.96	48.8	436
Oaxaca	0.681	0.439	6.27	56.5	s.d.
Puebla	0.717	0.381	6.86	38.7	415
Querétaro	0.760	0.327	6.85	43.6	434
Quintana Roo	0.754	0.296	6.92	55.1	411
San Luis P.	0.726	0.361	6.71	54.2	412
Sinaloa	0.757	0.329	7.12	49.9	411
Sonora	0.779	0.283	7.53	42.2	s.d.
Tabasco	0.742	0.337	7.32	64.1	378
Tamaulipas	0.758	0.301	6.88	48.9	411
Tlaxcala	0.727	0.306	7.06	58.8	411
Veracruz	0.713	0.397	6.74	48.7	402
Yucatán	0.739	0.365	6.76	51.4	410
Zacatecas	0.720	0.352	7.11	47.8	408
Nacional	0.746	0.335	6.98	51.3	413

Fuente: IDH: PNUD (2015:9); Coeficiente de Gini: Navarro y Favila (2013:29), tabla II; IPE: Instituto de Innovación Educativa (2013:5), cuadro 1; Planea: SEP; PISA: INEE (2013b: 43), gráfica 2.3.

Otro ángulo para observar las desigualdades regionales, a través de indicadores más clásicos, presenta ciertas singularidades. Se sabe que a escala nacional las cifras relacionadas con el “abandono” y la “reprobación” (antes de la regularización), exclusivamente de la modalidad escolarizada, han mejorado un poco en los últimos años, pero los promedios nacionales ocultan la mayor de las veces desigualdades entre las entidades federativas y aun en el interior de ellas. Las cifras de la SEP en las últimas dos décadas relacionadas con ambos indicadores trazados para los estados de la república son algo sorprendentes, ya que quienes encabezan las cifras más altas son la recién denominada Ciudad de México (antes Distrito Federal) para el caso del alumnado que no aprueba y Nuevo León para quienes abandonan el nivel medio superior. En cambio, los estados mejor posicionados son Jalisco y Puebla en el caso de la tasa de “reprobación”; mientras Tamaulipas

y Puebla son los estados que mejores resultados tienen en la retención de sus estudiantes, pero también se notan algunos “saltos” fuertes en algunos estados, como se destaca en el cuadro 21. Esto significa, entre otras cosas, que dichos indicadores no se relacionan de modo directo en la producción o reproducción de las inequidades, o para decirlo en positivo, se combinan de modo particular, con los contextos socioeconómicos, geográficos, las aspiraciones familiares e individuales, entre otros elementos, que es necesario explorar de modo más exhaustivo (Abril *et al.*, 2008; SEP, 2012; Blanco *et al.*, 2014).

Cuadro 21

Porcentaje de abandono y no aprobados en el NMS por entidad federativa, ciclos escolares seleccionados

	No aprobados				Abandono escolar			
	1994-1995	2000-2001	2006-2007	2014-2015	1994-1995	2000-2001	2006-2007	2014-2015
Aguascalientes	38.9	37.5	35.0	32.2	18.0	16.6	15.3	13.0
Baja California	35.7	34.7	32.7	29.7	27.0	16.7	18.0	13.9
Baja C. Sur	39.7	41.7	36.4	27.5	22.6	19.0	18.7	13.2
Campeche	42.8	42.9	46.7	34.1	17.5	18.3	18.7	14.7
Coahuila	40.8	36.3	38.8	26.0	21.7	20.5	17.6	16.0
Colima	44.1	39.0	35.4	24.6	16.6	14.9	12.3	13.0
Chiapas	31.3	28.3	23.4	18.0	15.5	13.4	13.9	11.5
Chihuahua	43.1	39.6	40.0	28.8	19.8	20.1	18.9	15.8
Distrito Federal	58.6	52.3	50.6	44.6	19.3	20.7	15.2	13.0
Durango	38.7	32.2	31.2	27.8	19.8	20.5	17.7	16.3
Guanajuato	48.0	37.8	39.5	30.5	22.9	20.4	19.1	15.5
Guerrero	37.7	35.5	37.7	28.2	17.3	21.2	15.6	10.4
Hidalgo	39.0	40.1	41.4	30.7	16.5	18.9	17.6	14.3
Jalisco	23.5	24.1	16.5	22.4	16.1	19.0	17.0	3.5
Edo. de México	46.4	35.7	33.7	28.1	22.4	17.0	17.4	15.2
Michoacán	44.4	37.9	41.5	33.0	21.8	15.1	18.5	15.9
Morelos	48.7	41.4	33.4	26.8	19.9	16.8	18.2	11.6
Nayarit	38.7	38.2	37.7	29.2	22.4	16.5	14.1	15.0
Nuevo León	30.6	35.2	40.9	41.6	25.2	22.9	24.3	12.5

Oaxaca	35.5	37.9	30.8	28.5	15.3	16.8	15.5	13.7
Puebla	33.4	24.5	22.0	19.2	11.8	9.8	14.3	9.8
Querétaro	42.8	42.6	39.9	32.0	19.9	19.6	14.6	13.1
Quintana Roo	40.0	34.0	27.4	23.8	22.4	16.0	17.8	12.3
San Luis Potosí	47.0	43.1	40.9	35.4	15.4	16.2	15.5	13.7
Sinaloa	35.7	25.9	34.5	29.8	21.3	19.1	13.0	10.4
Sonora	34.7	36.2	31.9	28.5	25.0	18.0	16.8	13.8
Tabasco	42.8	44.5	34.6	27.0	13.8	10.8	14.0	13.2
Tamaulipas	33.8	31.2	28.5	23.9	20.2	9.9	14.5	8.0
Tlaxcala	38.1	34.5	28.6	26.7	16.9	15.4	11.8	13.9
Veracruz	41.3	38.8	32.6	26.9	17.0	15.2	13.4	10.5
Yucatán	45.0	42.6	45.0	37.7	17.0	20.8	19.1	15.0
Zacatecas	33.0	34.9	35.6	29.9	13.5	17.4	14.1	15.9
Rep. mexicana	41.9	37.4	34.9	29.1	19.3	17.5	16.3	12.6

Fuente: Indicadores educativos SEP, marzo 2017.

La encuesta realizada por la SEMS y COPEEMS en 2011, donde se analizan las causas principales de abandono escolar en el NMS, aporta datos que confirman los obtenidos en otros estudios nacionales e internacionales. La falta de dinero en el hogar para útiles, pasajes o inscripción, fue mencionada como la principal razón por 36 por ciento de los jóvenes que abandonan y fue indicada entre las tres principales razones en 50 por ciento de los encuestados. La segunda razón principal para dejar la escuela fue que “le disgustaba estudiar” y la tercera “consideraba trabajar más importante que estudiar” (2012: 50).

Además, la encuesta destaca que algunos factores están ligados al género, ya que existe una mayor proporción de embarazos y matrimonios, principalmente en mujeres, así como un menor gusto por el estudio y un menor desempeño académico expresado en problemas para comprender a los maestros. Asimismo, “el nivel de escolaridad de los padres, el apego e involucramiento con sus hijos, así como la presencia de un ambiente de confianza en la propia familia, pero también en la escuela (entre los directores y docentes y el alumno), están asociados a la capacidad de retención escolar” (SEMS y COPEEMS, 2012: 125). El fenómeno de dejar o ser desafiado por la escuela, momentáneamente

o de modo definitivo, entraña una serie compleja de situaciones que se traduce en conjuntos multicausales que hacen difícil su abatimiento, por lo que al menos una estrategia integral y continua dentro y fuera de las escuelas la enfrentará con más probabilidades de éxito.

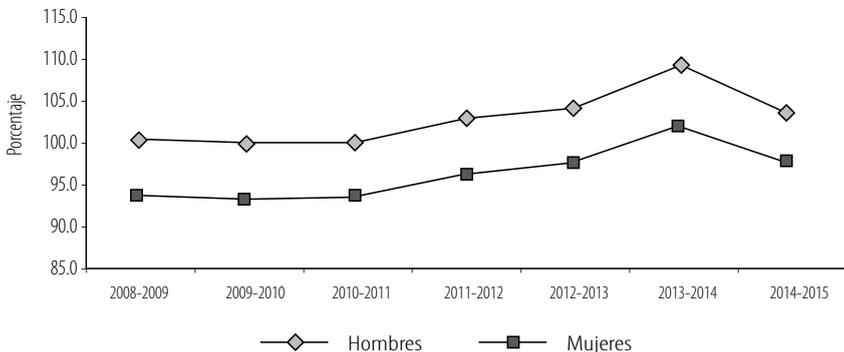
LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

Las desigualdades entre hombres y mujeres en el nivel medio superior rompen con el patrón del nivel básico en la mayoría de indicadores del trayecto escolar, salvo en el indicador *tasa de absorción*, el cual permite conocer el porcentaje de población que ha finalizado un nivel educativo y se incorpora al siguiente; en nuestro caso, al NMS. Es probable que este indicador vea afectada su medición por la presencia de alumnos que han cambiado de modalidad, otros estados e incluso otros países, o debido a las reinserciones existentes de jóvenes provenientes de generaciones anteriores. Esta situación se refleja en valores superiores a 100 por ciento.

Así, en la gráfica 11 se observa la tendencia en la tasa de absorción que fue desigual para las mujeres, a pesar de que el egreso del nivel secundario es mayor para las chicas. Esto seguramente es el argumento principal para el otorgamiento de becas en dicho nivel favorable a ellas, aunque en el resto del trayecto las desigualdades son desfavorables para los varones.

GRÁFICA 11

Tasa de absorción nacional al NMS por sexo (2008/2009-2014/2015)

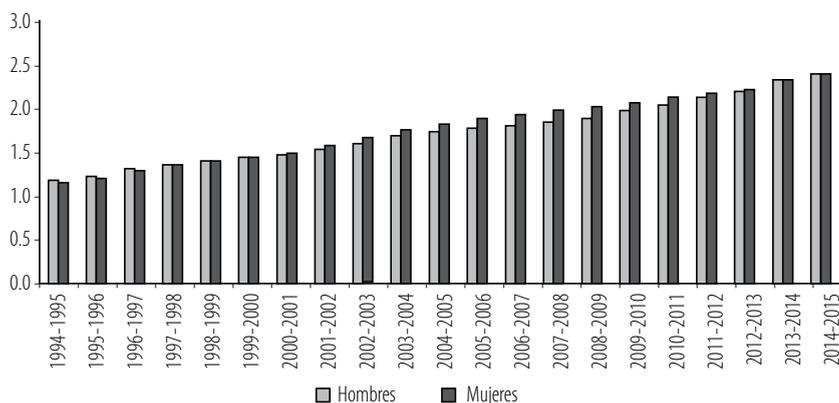


Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas AT04a.

Por otra parte, la desigualdad entre hombres y mujeres en cobertura en el NMS no ha seguido la misma tendencia en las dos últimas décadas. Hasta el ciclo 1997-1998, las mujeres estaban en ligera desventaja; a partir de entonces se observa que la asimetría se desplaza hacia los varones, durante más de 15 años, pero se ha emparejado los últimos dos ciclos, como se observa en la gráfica 12.

GRÁFICA 12

Matrícula escolarizada NMS por sexo, ciclos 1994/1995-2014/2015



Fuente: Informes de labores de la SEP y Tercer Informe de Gobierno de Peña, Anexo estadístico.

Pero no sólo en la matrícula los varones del NMS han sufrido mayor desigualdad, sino en el resto del trayecto escolar, sobre todo en los últimos años. Así, para el caso de la tasa de aprobación, tanto al final de los cursos como luego del periodo de regularización, se mantiene una distancia constante en los ciclos recientes de dicho indicador; es decir, la desigualdad es desfavorable a los varones entre 5 y 10 puntos con respecto a las mujeres (véase gráfica 13).

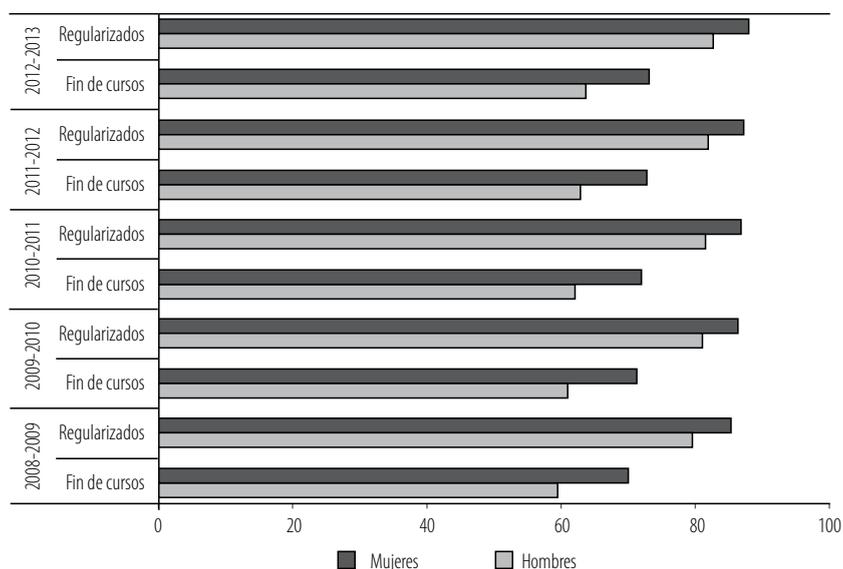
En correspondencia con mayores tasas de aprobación de las mujeres, ellas presentan menores porcentajes de extraedad grave⁴⁵ en el

45 Siguiendo la precisión del INNE, para mostrar la población que sobrepasa la idoneidad de cursar el grado escolar correspondiente, en este caso el NMS, se utiliza el concepto de "extraedad grave", el cual la SEP define en un documento sobre las normas de control como "el desfase de dos años o más entre la edad cronológica del alumno y la edad escolar reglamentaria para cursar un grado o nivel determinado dentro del sistema educativo" (SEP, 2013b: 37, citado en INEE, 2006: 347).

NMS, al menos entre los ciclos 2010 y 2013, según datos reportados por el INEE, como se puede observar en la gráfica 14. Además se destaca que la extraedad es desigual en todos los grados para los hombres, y especialmente marcada en el primero, como se destaca en esa misma gráfica.

GRÁFICA 13

Tasa de aprobación nacional NMS a fin de cursos y después del periodo de regularización por sexo (2008/2009-2012/2013)

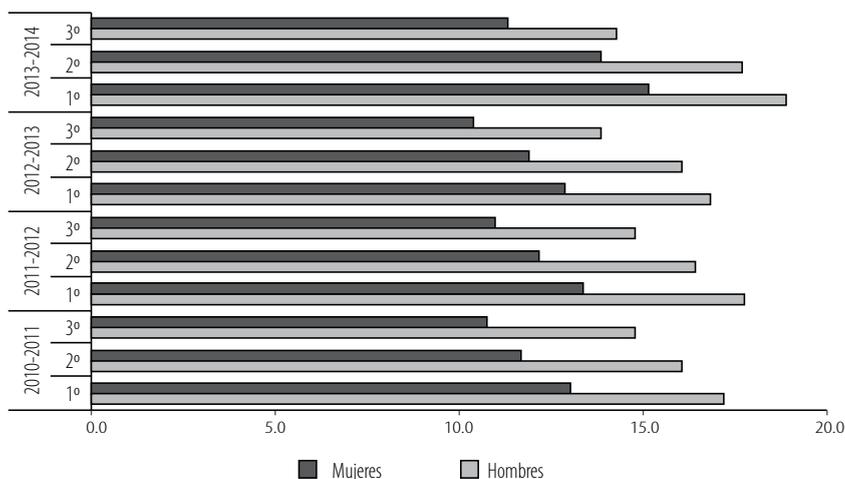


Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas ATozb.

Los datos también muestran mayor abandono varonil que femenino. Datos de la SEMS y el Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (Copeems) (2012: 32) reportados en la Encuesta Nacional de Deserción apuntan que en la década 2000-2001 al 2010-2011, los porcentajes de abandono han sido más desiguales para ellos. La tendencia parece abrir una mayor brecha de desigualdad para los varones, en promedio de 10 puntos, en los tres ciclos más recientes. En el ciclo 2013-2014 representó en números absolutos que más de 80 000 jóvenes varones abandonaron la escuela más que las mujeres, como se muestra en el cuadro 22.

GRÁFICA 14

Porcentaje de alumnos con extraedad grave NMS por grado escolar y sexo (2010/2011-2013/2014)



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas ATozc.

CUADRO 22

Abandono NMS por sexo, porcentaje y absolutos, ciclos 2000/2001-2013/2014

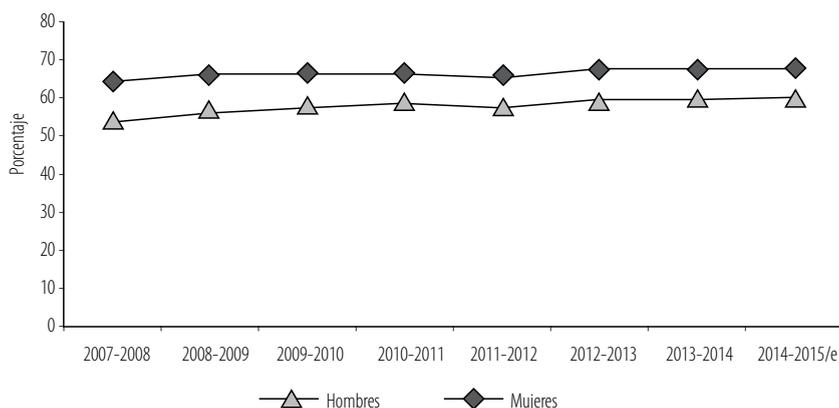
Ciclo	Matrícula total	Abandono total	Hombres	Mujeres	Hombres %	Mujeres %
2000-2001	2 939 108	501 520	295 667	205 853	59.0	41.0
2001-2002	3 120 475	526 788	304 356	222 432	57.8	42.2
2002-2003	3 295 272	524 727	324 866	249 861	56.5	43.5
2003-2004	3 443 740	607 209	345 462	261 747	56.9	43.1
2004-2005	3 547 924	608 500	347 359	261 141	57.1	42.9
2005-2006	3 658 754	602 336	337 785	264 551	56.1	43.9
2006-2007	3 742 943	611 184	342 253	268 931	56.0	44.0
2007-2008	3 830 042	624 684	347 961	276 723	55.7	44.3
2008-2009	3 923 822	622 830	336 543	286 287	54.0	46.0
2009-2010	4 054 709	605 567	341 231	246 336	56.3	43.7
2010-2011	4 187 528	525 142	342 929	282 213	54.9	45.1
2011-2012	4 333 589	651 074	362 388	288 686	55.6	44.4
2012-2013	4 443 792	636 237	361 235	275 002	56.7	43.3
2013-2014	4 682 336	714 975	398 520	316 455	55.7	44.2

Fuente: Adaptado de SEMS y Copeems, 2012: 30, con datos de la SEMS 2000-2010; para ciclos 2011-2013, Banco de Indicadores Educativos, INEE.

Finalmente, en los datos relacionados con la conclusión del NMS, por lo general denominado como eficiencia terminal, por sexo, se observa una pauta claramente desigual para los varones, casi ocho puntos de diferencia en promedio en los últimos ocho ciclos.

GRÁFICA 15

Porcentaje de eficiencia terminal NMS por sexo (2007/2008-2014/2015)



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, e Informe de labores SEP. Nota: 2015/e= estimado.

Según se desprende de los datos de la gráfica 15, si bien las chicas se inscriben en menor medida que los chicos, la permanencia y el egreso es más difícil para ellos y son quienes se rezagan o abandonan las escuelas en mayor medida que ellas. Sin embargo, como vimos en el capítulo 3, a las mujeres se le otorgaron más becas y por montos mayores.

De acuerdo con un análisis de algunos programas de becas del sexenio calderonista, tales como Retención de Estudiantes de Educación Media Superior, de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior y el de Becas de Excelencia, se destacaba que en las reglas de operación “no se establece que haya prioridad para seleccionar mujeres sobre hombres o que se asignará un mayor número de becas a mujeres que a hombres” (Materazzo, s/f). Asimismo, tampoco “es claro por qué el programa ofrece montos superiores a las mujeres, si de acuerdo con las estadísticas, para el año 2005 la matrícula en la

educación media superior fue de 51.5 para las mujeres y 48.5 para el caso de los hombres” (p. 26). Citando una evaluación externa realizada para el año 2007 a dichos programas, tampoco se justificaba la disparidad de montos, ya que el número de mujeres que concluían en ese entonces sus estudios de este nivel era mayor. Por lo tanto, siguiendo las conclusiones de dicho reporte, parece razonable indagar, por una parte, la justificación diferencial de asignaciones y el monto superior para las mujeres y ver el impacto que tiene esta diferencia en la permanencia escolar; por otro lado, se requiere atender otras causas que estén afectando o impidiendo la permanencia y conclusión de los estudios de hombres y mujeres, lo cual implicaría incluir la perspectiva de género, no sólo una política afirmativa para las mujeres, como parece desprenderse desde entonces y hasta la fecha (Materazzo, s/f: 27).

DESIGUALDADES FINANCIERAS

El financiamiento del NMS se caracteriza por una variedad de esquemas debido a la existencia de una multiplicidad de instituciones federales, estatales y modalidades mixtas, que operan en este nivel (SEMS, 2013; Del Val *et al.*, 2012; Zorrilla, 2008; Castañón y Seco, 2000). Actualmente, incluso con la reciente reforma del NMS iniciada en 2008, se reconocen tres modelos principales: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico, pero existen seis distintos tipos de control administrativo y presupuestal públicos: a) centralizados del gobierno federal, b) descentralizados del gobierno federal, c) descentralizados de las entidades federativas, d) centralizados de las entidades, e) autónomos y f) subsidiados (financiamiento mixto) (INEE, 2011: 27-29). En todo caso, la primera observación de esta madeja complicada de instituciones y acomodados administrativos es que hay poca información financiera clara y consistente exclusivamente sobre el NMS, como ya se reportaba desde el año 2000 por Castañón y Seco. Con el paso de los años apenas se ha empezado a revertir dicha situación, debido al impulso de la transparencia, pero no así sobre la manera en que se distribuyen

los recursos o sobre los criterios que permitan valorar si son (o no) equitativos.

Como en el resto del sistema educativo nacional, el componente público del financiamiento es mayoritario en el medio superior (83 por ciento *vs.* 17 por ciento privado, para el ciclo 2014-2015, SEP, 2015: 177) y sufre los vaivenes de los recursos ejercidos en el presupuesto nacional para el rubro educativo en la última década. Lo antedicho se puede apreciar en un reciente estudio de la Auditoría Superior de la Federación (Unidad de Evaluación y Control, 2014), donde se describe el gasto en el sector educación como proporción del gasto en desarrollo social y del gasto programable entre 2001 y 2012. Ahí se observa la reducción en 8.9 y 7.2 puntos porcentuales, respectivamente. Esto debido en buena medida —según anota el estudio— “a la estrategia gubernamental de impulsar los programas de salud y protección social, sectores que fueron los más dinámicos en ese periodo” (p. 14).

La desatención financiera que acusó de manera global al sector educativo indudablemente impactó sobre el NMS; esto se observa no sólo en la primera década del siglo XXI, ya que datos calculados por el INEE (2016: 265) de la década previa así lo muestran; incluso se puede destacar los mínimos incrementos de los recursos públicos en los años recientes (2013 y 2014, con porcentajes de 0.3 y 2.6, respectivamente), tomando como base constante precios de 2012.

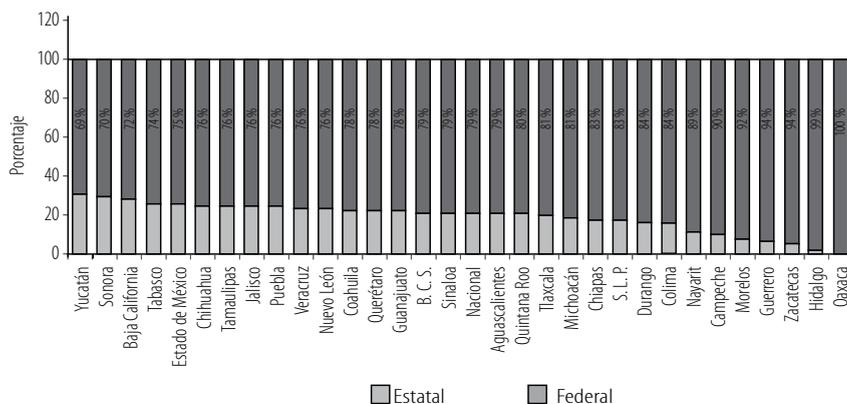
Los incrementos en el gasto de los últimos años no presentan, como se podía esperar, variaciones importantes que revelen los alcances en la propuesta de universalización del bachillerato, además de que el gasto por alumno tampoco registra cambios notorios debido a la obligatoriedad del NMS decretada en febrero de 2012.

En términos generales, hay una inercia desigual con que se ha distribuido el financiamiento en el sistema educativo mexicano. Esto, a pesar de haberse reconocido desde hace algunas décadas y no obstante los esfuerzos gubernamentales y de los intentos de incidir en reglas equitativas entre las entidades federativas. Por ejemplo, en el gasto público ejercido según el aporte federal y de los estados persiste una distribución inequitativa y poco clara. Datos reportados por Gómez López (2013), en cuanto a la proporción de la fuente de financiamiento del gasto público educativo en el año 2012, señalan que Baja

California (54.9%), Colima (46.2%), Sonora (45.3%), Nuevo León (44.5) y Yucatán (44.1%) destinaron la mayor cantidad de recursos propios a este rubro. Por el contrario, Oaxaca (5.0%) y Zacatecas (9.8%) son los que menos recursos propios aportaron. Un dato más reciente, retomando los reportes del “cuestionario sobre financiamiento educativo estatal” de la Dirección General de Planeación de la SEP disponibles en internet,⁴⁶ da una pauta que indica que 79 por ciento del financiamiento público es de carácter federal (véase gráfica 16). Asimismo, casi la mitad de los estados aportan entre 20 y 30 por ciento de recursos para mantener sus sistemas escolares (no se incluyeron aportes municipales), destacan Yucatán (31%), Sonora (30%) y Baja California (28%); mientras que hay estados como Campeche, Morelos, Guerrero, Zacatecas, Hidalgo e incluso Oaxaca que aportan recursos financieros estatales de 10 por ciento o menos.⁴⁷

GRÁFICA 16

Proporción del gasto público educativo, ejercicio federal vs. estatal, 2014 (pesos corrientes)



Fuente: Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal, UPEPE 2014 y principales cifras 2013-2014 de la SEP.

Nota: Para el Distrito Federal no se incluyen datos porque no se considera un estado y Oaxaca reportó sólo la aportación federal.

46 Los datos están disponibles desde el año 2000; en pocos casos, como Oaxaca en 2014, no se reporta la información solicitada a tiempo. Además, para el Distrito Federal se aclara que para fines presupuestales no se considera un estado, por lo que no se incluyen datos desde 2005.

47 Cabe señalar que el total de los recursos financieros reportados en el “cuestionario” difiere un poco del reportado en los informes de gobierno. Esto se explica en parte por la exclusión del Distrito Federal, así como de otros ajustes que se van haciendo por la SEP y los gobiernos estatales y municipales.

La cantidad de recursos que aportan los gobiernos estatales y el federal dependen en buena medida del tamaño de la entidad y de su población, por ello usualmente los estados más grandes cuentan con mayores recursos que los pequeños. Por esta razón, Gómez López considera necesario analizar el gasto por persona, además del gasto total. De este modo, con datos calculados para el ciclo escolar 2013-2014, considerando una matrícula pública en todos los niveles de 30 922 747 estudiantes (el dato oficial en los informes de gobierno fue de 30.6 millones), al dividir el gasto público de la entidad entre la cantidad de estudiantes se obtiene el gasto por estudiante, que representa el costo unitario anual en la entidad. Según los resultados de dicho ejercicio, a precios corrientes de 2014, representados en la gráfica 17, Campeche es la entidad que más gasta por estudiante: 46 000 pesos, esto es poco más de 16 000 pesos por encima del promedio nacional (29 522 pesos), seguido de Baja California con cerca de 43 000 pesos. En contraste, Hidalgo gasta sólo 22 380 pesos por alumno, aproximadamente 7 000 pesos por debajo del promedio nacional. Cerca está Oaxaca (23 877), aunque no se reportó el financiamiento estatal. Asimismo, debe señalarse que no se reportan datos del Distrito Federal debido a que no se le considera estado para fines de presupuesto; dicha entidad tiene un ramo especial del presupuesto (Ramo 25).

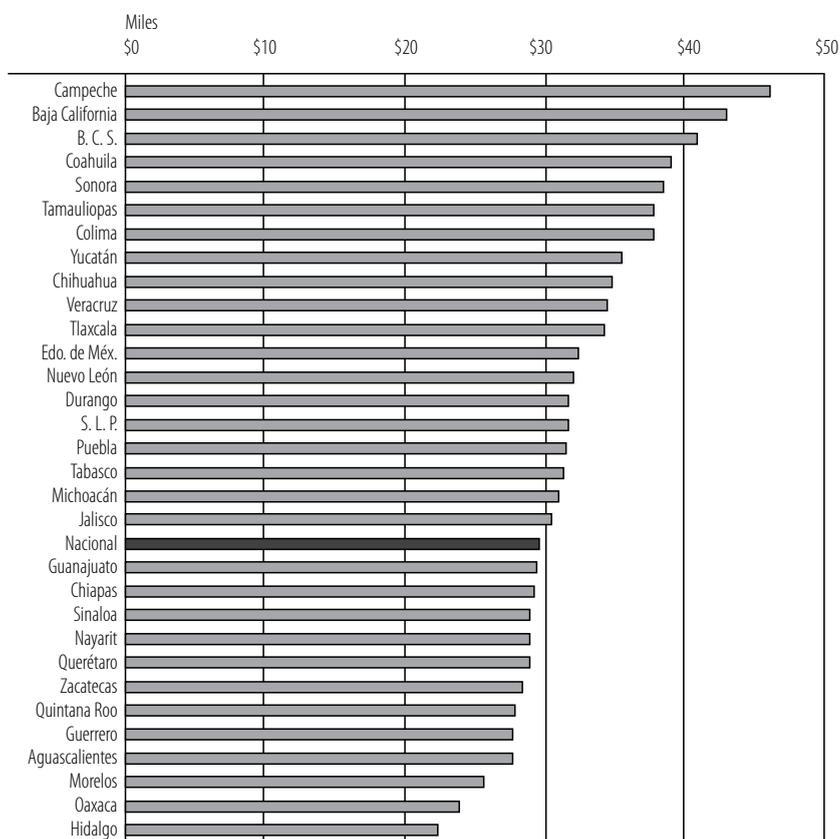
De cualquier modo, ya sea por la proporción del gasto entre niveles de gobierno o por el aporte financiero que cada entidad aporta para el sostenimiento de los sistemas escolares, lo que se concluye es no sólo la diversidad de arreglos, sino la desigualdad entre las entidades federativas, así como la falta de una política de equidad que arrastra el sistema nacional desde hace décadas.

Lo antedicho sirve de preámbulo y de puente para comprobar que tal esquema desigual e inercial también se presenta en el nivel medio superior. La heterogeneidad de esquemas de financiamiento en el NMS también ha traído como consecuencias: a) una crónica indefinición de las obligaciones y los criterios de financiamiento por parte de los tres órdenes de gobierno, b) permanente insuficiencia de recursos para atender las necesidades de operación y mejoramiento de la calidad e inclusión. Según especialistas de la UNAM, para el NMS

en las dos últimas décadas, el gobierno federal estableció al menos tres fondos de financiamiento extraordinario (aunque no aclaran cuáles son), que suelen beneficiar a un segmento reducido de instituciones públicas “y los montos asignados enfrentan una permanente incertidumbre debido a que no son regularizables, ni existen disposiciones en la legislación mexicana que protejan a programas educativos prioritarios ante ajustes discrecionales en el gasto público durante el ejercicio presupuestario” (Del Val *et al.*, 2012: 374).

GRÁFICA 17

Gasto educativo público ejercido por alumno por entidad federativa, 2014 (pesos corrientes)



Fuente: Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal, UPEPE 2014 y sistema interactivo de consulta de estadística educativa de la SEP, ciclo 2013-2014.

Nota: Para el Distrito Federal no se incluyen datos y de Oaxaca, sólo aporte federal.

De acuerdo con lo anterior, como resultado de la composición del financiamiento público en el NMS, el componente “ordinario” se ha establecido con un criterio meramente reactivo, no planificado, que responde de modo inercial a una estimación asociada en primer lugar a la inflación y de modo secundario al crecimiento de matrícula o de plantilla docente, aunque esto no queda claro en la información oficial disponible. Este elemento se complementa con el financiamiento “extraordinario” que es aún más errático y claramente carente de reglas y sujeto a negociaciones discrecionales.

Cabe recordar que a partir del periodo descentralizador en México (1992) se crearon dos fondos destinados al rubro educativo: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (Decreto, *DOF*, 29 de diciembre de 1997); posteriormente, se adicionaron tres más, entre ellos, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) (Decreto, *DOF*, 31 de diciembre de 1998) que subsidia la educación de adultos y al Conalep.⁴⁸ En 2013 se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) que sustituye al FAEB, tras la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor a partir del ejercicio fiscal 2015 (artículo tercero transitorio, *DOF*, 9 de diciembre de 2013). Esta última modificación obedece principalmente a que las aportaciones federales para el Fone ya no serán administradas por los gobiernos de los estados, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, sino por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (INEE, 2015).

En el análisis realizado por el INEE de la evolución de los tres fondos del 2001 al 2013, se anota que:

gran parte del ingreso (80%) de estos fondos de aportaciones federales se ha concentrado en un mismo grupo de entidades año con año, mien-

48 El FAEB se encargaba de la prestación de los servicios de educación básica y normal, principalmente pagos salariales y de prestaciones al personal docente y administrativo, así como los recursos destinados al Programa Nacional de Carrera Magisterial; el FAM se enfoca a la construcción, equipamiento y rehabilitación de las instalaciones en todos los niveles, y el FAETA se destina al apoyo de la educación tecnológica y la educación de adultos (INEE, 2015: 192).

tras que el resto de los recursos (20%) se distribuye entre entidades que apenas llegan a incrementar su participación dentro de los mismos, lo cual indica que difícilmente hubo una distribución equitativa de los recursos de estos fondos (INEE, 2015: 194).

Si bien desde hace casi una década existen algunas reglas sobre cómo proceder a la distribución de los recursos, éstas no han sido consistentes ni claras ni, sobre todo, justas; es decir, no han conseguido efectos redistributivos para las entidades con mayor rezago en la dimensión material ni en la de aprendizajes. Por ejemplo, en el caso del FAETA, es un fondo que comparte el Conalep solo con el INEA, y se tiene noticia de una fórmula de distribución en el gobierno de Fox, pero no se conoce si se usó o cómo. Incluso recientemente en algunos casos como el FAM y el FAETA se sigue señalando la falta de mecanismos explícitos y de difusión, como lo reconoce un estudio de la Auditoría Superior de la Federación (2013): “en estos fondos no existe un mecanismo o fórmula explícita que sustente la distribución transparente de los recursos o éste no se ha hecho público, ni es de conocimiento pleno de las entidades federativas” (p. 29).

Si bien el FAM ha contado con una fórmula desde el sexenio de Fox, ésta fue cambiada en 2008 y luego en 2013. Además, hasta hace poco se distinguía entre los recursos destinados a los niveles medio superior y superior en dicho fondo; es decir, administrativamente se han presentado de forma agregada, así lo hace el propio INEE hasta 2012.

Aunque algunos mecanismos de distribución consideraban de manera explícita el objetivo de buscar la equidad, operativamente no se ha realizado o no se ha contado con los elementos suficientes para concretarse (Hernández, 2012). Incluso Mejía (2012) ha señalado que en algunos casos con dichos fondos y sus fórmulas se ha promovido la competencia entre los estados por incrementar la cobertura y el gasto; es decir, que la introducción de las fórmulas estuvo en el mejor de los casos ligada a la idea de brindar transparencia, pero no equidad. Tal es el caso del Programa de Infraestructura para Educación Media Superior (PIEMS), puesto en marcha en 2007, el cual pretendía la equidad entre las entidades federativas. Con ese fin se diseñó una fórmula de distribución para la asignación de los

recursos, la cual, según la perspectiva oficial, reconocía la presión demográfica y buscaba incentivar la eficiencia y calidad del NMS. Según Hernández Cruz, la fórmula de distribución se perdió después de que el PIEMS dejó de emitir y de guiarse por reglas de operación en 2011, incluso el programa cambió de nombre: Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (FCIEMS). “Sin embargo, los lineamientos de 2012 del Programa volvieron a retomar una fórmula de distribución, muy distinta a la anterior, para transparentar la asignación” (2012: 49).

Un reporte de la Auditoría Superior de la Federación (s.f.), para la cuenta pública de 2012 concluía con un dictamen negativo al fondo, destacando algunas de las principales fallas y, contrario a ciertos principios enunciados, señalaba su función reproductora de desigualdades:

la falta de diagnóstico que permitiera conocer el estado de los inmuebles educativos y dar prioridad a la demanda de las entidades federativas con mayor rezago en esta materia; la carencia de indicadores y metas para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa, y su cobertura; incumplimiento de los criterios para la asignación de los apoyos; la falta de informes de seguimiento y supervisión; falta de evaluaciones del programa; debilidades en los mecanismos para el cumplimiento de los convenios realizados con las entidades federativas y las diferencias que presentó con lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública 2012, así como debilidades en el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados (pp. 12-13).

A partir de 2008 se tuvo mayor acceso a las cuentas nacionales y, con ello, acceso al intrincado mundo del gasto de tipo público, que para el caso del NMS se concentra principalmente en la SEP, pero también participan la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), así como recursos del Ramo 33. Lo que más o menos queda claro son los programas que se han instrumentado y otros que van desapareciendo o sufriendo cambios de ubicación o de gestión. Datos de 2013 y 2014 nos indican que al menos hubo 18

programas para el NMS, pero cinco de ellos desaparecieron o cambiaron de un año para el otro. Si bien en la mayoría de programas que se mantienen se observan incrementos, hay algunos que no queda claro a qué o quién se dirigen, tales como el de “normar los servicios educativos” o la creación en el nivel medio de un programa que preste “Servicios de Educación Superior y Posgrado” para 2014 (véase cuadro 23).

Según González (2014: 52) en su análisis de 2013, las principales partidas presupuestales dirigidas al NMS ejercidas a través de la SEP presentaron el siguiente porcentaje del gasto: a) gasto operativo y servicios inherentes (75.8 por ciento), b) becas (17.8 por ciento), c) ampliación de la oferta educativa (5.2 por ciento), d) desarrollo de competencias (0.7 por ciento) y e) formación de docentes (0.4 por ciento). De ello concluye que se privilegia la cobertura, debido a que “el bajo porcentaje del gasto asignado a rubros como son la formación de docentes, el desarrollo de competencias y la ampliación de la oferta educativa limitará el cumplimiento de los objetivos referentes a la calidad educativa”.

Los pocos datos financieros para el NMS, más consistentes, son los relacionados con los montos de gasto corriente anual para el nivel, así como las estimaciones de costo por alumno. En este caso suele distinguirse sólo dos tipos de bachillerato: en el primero se suman los que agrupan mayor matrícula (general y tecnológico) y el segundo es el profesional técnico. No obstante, se distinguen en las estadísticas de la SEP tres tipos de bachillerato, por lo que podría suponerse que con la creación de la subsecretaría del nivel en 2005 se hubiesen agrupado los gastos bajo esa nueva figura. Pero no ha sido así.

Un punto aparte es la desigualdad y la diferenciación de remuneraciones docentes entre subsistemas y, a su vez, entre entidades; basta ver la información que se obtiene de los portales de transparencia, ya que no hay información sistemática y sin duda merece una indagación profunda para instrumentar una política salarial justa y equitativa.

CUADRO 23

Distribución del gasto para la función educación del ramo de educación, para educación media superior, por programas presupuestarios, 2013-2014 (millones de pesos)

	Clave y Programa Presupuestario	PEF 2013	PEF 2014
1	E008 Prestación de Servicios de Educación Técnica	23 738.89	26 264.53
2	U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	18 253.65	22 565.63
3	S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	8 180.02	10 182.14
4	E007 Prestación de Servicios de Educación Media Superior	6 548.15	7 021.29
5	S243 Programa Nacional de Becas	4 005.93	5 242.94
6	U079 Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	1 800.00	3 165.74
7	E005 Formación y Certificación para el Trabajo	--	2 648.45
8	K009 Proyectos de Infraestructura Social de Educación	28.11	524.49
9	M001 Actividades de Apoyo Administrativo	219.40	219.34
10	U080 Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	--	150.45
11	K027 Mantenimiento de Infraestructura	25.63	147.70
12	P001 Diseño y Aplicación de la Política Educativa	74.32	86.05
13	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	--	50.00
14	E010 Prestación de Servicios de Educación Superior y Posgrado	--	49.08
15	E047 Diseño, Construcción, Certificación y Evaluación de la Infraestructura Física Educativa	--	35.94
16	G001 Normar los Servicios Educativos	27.72	28.99
17	E009 Programa de Formación de Recursos Humanos Basados en Competencias (Proforhcom)	1.93	16.85
18	E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	1.62	1.71
19	E015 Construcción y Equipamiento de Espacios Educativos, Culturales y Deportivos	33.08	--
20	E020 Generación y Articulación de Políticas Públicas Integrales de Juventud	129.93	--
21	E057 Formación de Docentes de la Educación Media Superior	255.15	--
22	S126 Programa Educativo Rural	500.00	--
23	U026 Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior	1 250.00	--
	TOTAL	65 073.53	78 401.33

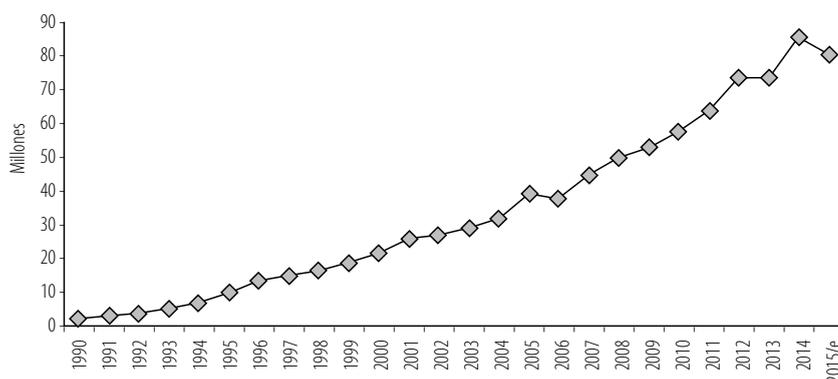
Fuente: Adaptado de Tépach (2014: 21).

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aprobado por la Cámara de Diputados.

En relación con el gasto corriente federal en el NMS, se observa un crecimiento constante, como es de esperarse por el aumento anual de la matrícula, pero en los tres ciclos más recientes se aprecia cierta fluctuación e incluso para el año 2015 se estimaba un presupuesto menor en 5 000 millones de pesos, tal como se desprende de la gráfica 18.

GRÁFICA 18

Gasto federal ejercido NMS 1990-2015 (pesos corrientes)



Fuente: Sexto Informe de Gobierno de Calderón, 2012, Anexo estadístico, y Tercer informe de labores de la SEP, 2015.

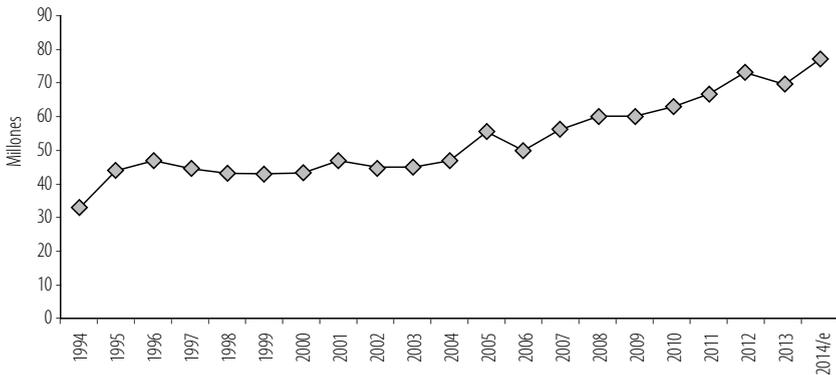
Sin embargo, tal ascenso en poco más de una década no es tan pronunciado como aparenta, si se utiliza una medida estable de precios, como lo hace una reciente estimación del INEE, donde usando precios de 2012 se pondera de modo más realista la magnitud de los aportes al NMS. De este modo, se observa cierta estabilización del gasto entre 1994 y 2004, así como un claro ascenso a partir de 2007. Con ello podemos inferir la relativa importancia que adquirió dicho nivel y que en cierto modo coincide con las reformas de 2008, pero sufre una caída en 2013, para volver a repuntar en 2014 (véase gráfica 19).

Otro dato que nos permite corroborar el seguimiento del gasto, al menos el federal, es la estimación del gasto por alumno, según el arreglo en dos tipos de planteles: bachillerato y profesional técnico, ya que son menos conocidas las aportaciones de los otros niveles

de gobierno (estatales y municipales) y más impreciso aún el de los particulares (éste se realiza mediante “encuestas”, según los reportes estadísticos oficiales incluidos en el anexo estadístico de los informes de gobierno). Se trata de un dato que presentan las estadísticas oficiales, y que aparentemente sirve de base de cálculo para realizar proyecciones del crecimiento de la oferta.

GRÁFICA 19

Destino del gasto federal en NMS 1994-2014 (millones de pesos a precios de 2012)



Fuente: Adaptado del Banco de Indicadores del INEE, 2014, tabla AR03a. 1-A2.1. e= estimado.

En términos generales, según cálculos del INEE en el costo por alumno en los últimos tres sexenios, a precios constantes de 2012, se observa que en el sexenio de Zedillo (1994-2000) hubo un ligero incremento de la tasa geométrica anual promedio de 2.8; en el sexenio de Fox (2000-2006), una tasa negativa de -1 y en el de Calderón (2006-2012) fue de 0.65, como se muestra en la gráfica 20. De ello podemos concluir que el gasto se ha mantenido estancado por casi 15 años, y ha continuado a clara distancia entre los dos tipos principales, esto es, el bachillerato y el profesional técnico, por lo que no se reconoce una pauta equitativa sino inercial.

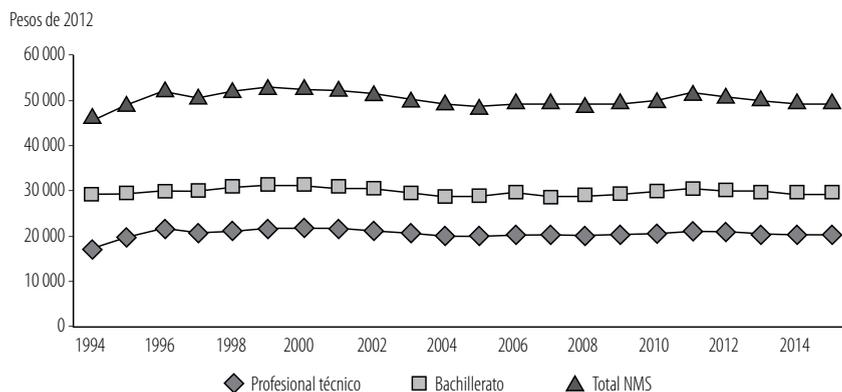
Más aún, en una estimación reciente sobre la tasa de crecimiento real del gasto público por estudiante, a precios de 2012 (INEE, 2016b), se observa con claridad cómo desde el sexenio de Zedillo (1994-2000) se experimentaron tasas negativas en ambos tipos de bachillerato, que permanecieron durante todo el sexenio del panista

Fox, medianamente se recuperaron en la segunda mitad del sexenio de Calderón (2006-2012) y volvieron a caer durante la primera mitad del sexenio de Peña. Asimismo, se destaca en la gráfica 21 que las mayores tasas negativas las ha padecido el tipo profesional técnico.

GRÁFICA 20

Gasto público por alumno en NMS, profesional técnico y bachillerato (1994-2015)

(pesos a precios de 2012)



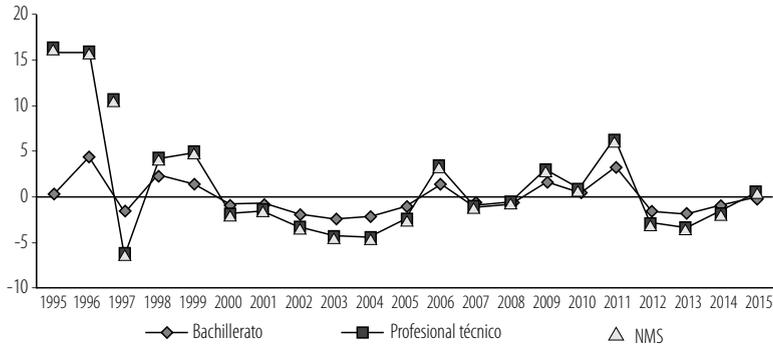
Fuente: Adaptado de INEE (2016: 285), tabla ARO3c-1.1.

Es preciso decir que en materia de ingresos fiscales entre los distintos niveles de gobierno, que por ley concurren en el financiamiento del NMS, la federación tiene un gran poder frente a las entidades federativas, aunque no de modo directo, sino a través de los “organismos descentralizados” que, como sabemos, suponen una participación de peso a peso entre la federación y las entidades federativas.

De hecho, luego de poco más de una década que el gobierno federal cedió cada vez más terreno a los estados, al reducir su participación en los diferentes tipos del citado nivel. Así lo indican datos del “Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal”, recopilado por la unidad de planeación de la SEP, del cual se tiene registros desde el año 2000, que son una aproximación del comportamiento antedicho, ya que hay algunos estados que tal vez no reportan a tiempo la información, como se puede observar en la gráfica 22.

GRÁFICA 21

Estimación de la tasa de crecimiento real del gasto público por alumno con INPP 2012, NMS (1995-2015)

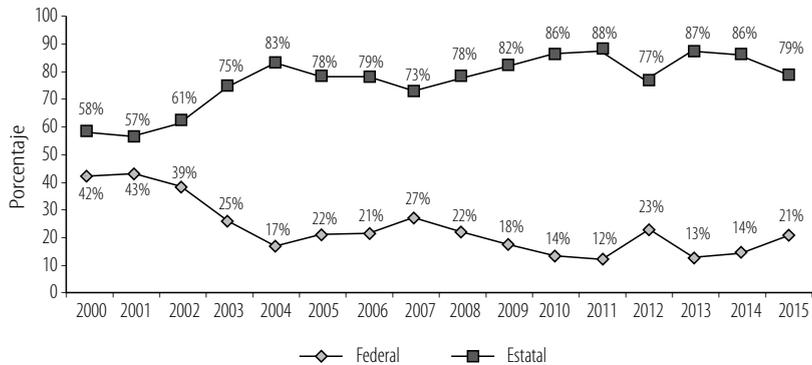


Fuente: INEE (2016:293) con base en SEP e INEGI.

Nota: INPP-Índice Nacional de Precios Productor.

GRÁFICA 22

Porcentaje de gasto ejercido por la federación y los estados en organismos descentralizados del NMS, 2000-2005



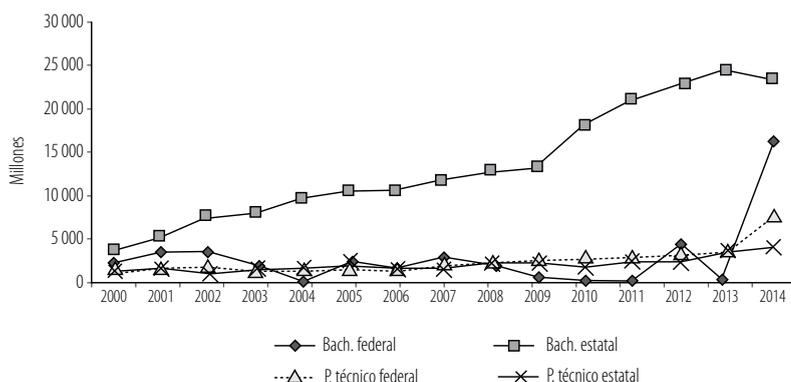
Fuente: Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal (CFEE), SEP-UEPE.

Según datos reportados en el cuestionario citado se observa la tendencia creciente del apoyo al tipo estatal de los bachilleratos (*vs.* el casi estancamiento del profesional técnico), aunque ahí se incluye también el financiamiento exclusivo que hacen las entidades en el NMS. De cualquier modo, se observa en la gráfica 23 que los estados se han hecho cargo del crecimiento de la matrícula en el bachillerato general, salvo en el último año, así como la mayor participación de

la federación en el tipo profesional técnico, pero casi a la par de la participación de las entidades federativas.

GRÁFICA 23

Gasto ejercido por tipo por la federación y los estados NMS, 2000-2014 (pesos corrientes)



Fuente: Cuestionario de Financiamiento Educativo Estatal (CFEE), SEP-UPEPE.

La tendencia previa se acentúa mediante una estimación relativamente reciente de la propia subsecretaría, donde señalaba que el costo anual por alumno de los organismos descentralizados estatales era más barato que en otros tipos de sostenimiento público, considerando servicios personales, gastos de operación (materiales y suministros) y gastos de inversión (véase gráfica 24).

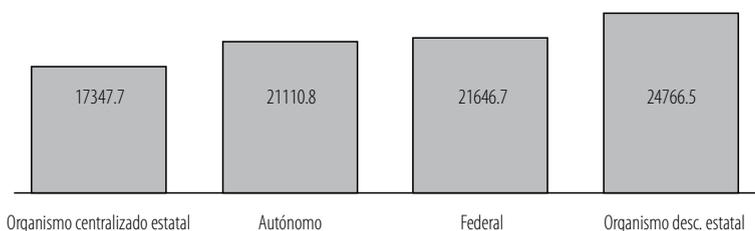
Sin embargo, se mencionaba que la “elasticidad nos permite determinar en qué sostenimiento un 1 por ciento de presupuesto adicional reditúa en mayor crecimiento de la matrícula” (SEMS, 2013: 30). En ese caso, invertir en un plantel federal era la mejor opción, ya que “reditúa en un cambio más que proporcional en la matrícula”. En contraparte, las opciones más caras eran los planteles autónomos y los organismos descentralizados de los estados, como se muestra en la gráfica 25.

En síntesis, según el análisis de la información financiera, los resultados sugieren que, en el mejor de los casos, la planeación del gasto educativo ha seguido cierta regla contable de corte demográfico y en menor medida otra de rasgos administrativos; es decir, que el

gasto educativo planeado para el siguiente ciclo escolar se determina por un primer componente que incorpora el aumento de la matrícula, sin alterar el gasto por alumno con propósitos redistributivos, y en segundo lugar en razón de facilidades administrativas o de conveniencias políticas. Asimismo, la palanca del financiamiento, que como se sabe es tal vez el componente más importante que tiene el Estado para influir en la distribución del ingreso (Calderón, 2013; González, 2014) tanto en el corto como en el largo plazos, se ha utilizado muy poco para revertir la situación. Por ello no cabe duda que en el NMS aún hay mucho por avanzar en una distribución justa y equitativa de los recursos, tanto por costo por estudiante como por tipo de plantel y atendiendo las remuneraciones docentes.

GRÁFICA 24

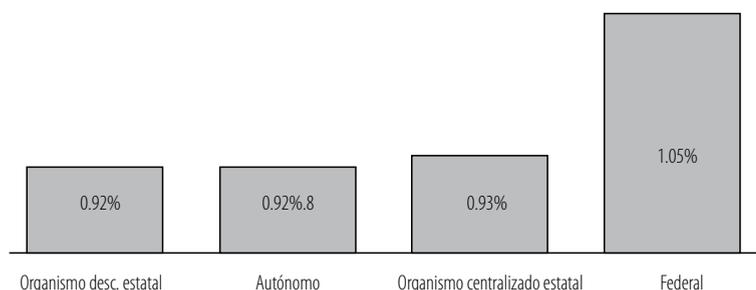
Costo anual por alumno o alumna, 2013



Fuente: SEMS (2013: 30).

GRÁFICA 25

Elasticidad de la matrícula a la inversión, 2013



Fuente: SEMS (2013: 30).

RECAPITULACIÓN

En esta primera ola de variables y dimensiones de las desigualdades o inequidades en el NMS, los propios datos oficiales dejan ver un cúmulo de deudas, omisiones y fallas de gran magnitud, a pesar de los esfuerzos realizados para incluir a más estudiantes en el sistema escolar durante las últimas dos décadas. Los indicadores del trayecto hablan de los que quedan fuera desde antes siquiera de pisar un aula del NMS. Los datos de permanencia y egreso nos señalan enormes retos para los años próximos; es decir, la no aprobación y la “desafiliación” determinan un bajo egreso o eficiencia terminal, no obstante que han mantenido tasas relativas de mejora. Tales indicadores típicos son la muestra más evidente de que en este nivel las desigualdades son más fuertes que en el nivel básico, y por lo tanto, deben enfocarse equitativamente mayores esfuerzos y recursos para mejorar. Pero las políticas y la academia durante la última década del siglo xx también distinguieron otras dimensiones que se sumaron al trayecto para observar nuevas inequidades. Se construyeron otros intentos para medirlas y enfrentarlas, casi siempre de modo ineficaz, bajo una concepción distributiva estrecha y contradictoria, así como falta de recursos para hacer cumplir el principio de dar más (e incluso diferente) y mejor a los que menos tienen.

Así, damos cuenta de dimensiones y variables tales como la condición económica, donde los más pobres son los que tienen mayores dificultades para asistir a las escuelas, pero también para seguir y concluir sus estudios: casi 30 por ciento de diferencia en porcentaje entre los más ricos y los más pobres. Más de 25 por ciento de la matrícula se ubica en niveles de muy alta y alta marginación, lo cual no sorprende en un país donde casi la mitad de la población vive en condiciones de pobreza.

Las desigualdades regionales o interestatales son otra muestra de la permanencia de inequidades a través de los años y la falta de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Los estados con mejores condiciones de desarrollo humano suelen tener mejor cobertura del grupo de edad correspondiente al NMS, aunque no es así en relación con el “abandono” y la “reprobación”, en el Distrito Federal

(ahora Ciudad de México) y Nuevo León; mientras Jalisco y Puebla despuntan entre los que presentan los índices más altos en ambos indicadores, por lo que no es siempre una relación lineal.

La dimensión de género fue una de las relativamente más recientes en incorporarse al tejido de las desigualdades en el NMS; es decir, se le reconoce como dimensión relevante a partir de los años noventa en los registros académicos y gubernamentales (Aguilar *et al.*, 2017). En este caso nos encontramos con algunas sorpresas. Los datos indican una desigualdad marcada hacia los varones, salvo en la absorción de secundaria, pero la respuesta pro equidad privilegia la entrega de becas a las mujeres; es decir, dicha política no se justifica con los datos oficiales, aunque parcialmente en el ingreso, pero no en el resto del trayecto. Sin embargo, debe profundizarse en algunas viejas y nuevas relaciones, entre sexo, trabajo, escolaridad, edad, emancipación y clase social, como lo sugiere un trabajo reciente con datos de una encuesta en la Ciudad de México (Blanco, 2014; SEP, 2012).

En el caso de la vertiente de las desigualdades del financiamiento en el NMS podemos sostener que, en términos generales, no ha habido una política financiera adecuada en el subsistema; mucho menos equitativa, ya que ni siquiera hay reglas claras de cómo se establece o se distribuyen los recursos públicos, cuando se ha intentado regular ha sido inconsistente y poco conocido. Si a ello sumamos la endémica falta de recursos, esta situación podría verse desbordada con el advenimiento paulatino de la obligatoriedad.

A este conjunto de dimensiones revisadas, sedimentadas en las últimas dos décadas del siglo xx, se han sumado otras en el nuevo siglo que abordaré en el siguiente capítulo, sobre todo con el advenimiento del sistema de exanimación a gran escala y con nuevos datos que el INEE ha dado a conocer, a partir de que incorporó el NMS entre sus atribuciones.

5. Nuevas pautas de las desigualdades en el nivel medio superior

Hay diversas maneras de explorar las nuevas pautas de desigualdad que han surgido a partir del cambio de siglo, en algunos casos impulsadas por la emergencia de nuevos datos o por la discusión de nuevos planteamientos que han avivado el debate. En general, la tendencia reciente consiste en concatenar y derivar las categorías de décadas previas, en cierto modo convertidas en estructurales, relacionándolas sobre todo con los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplicaron con mayor regularidad en el NMS a partir de 2008 a escala nacional. Con ello se busca enfocar pautas que se conjugan de un nuevo modo, pero también otras que han surgido de observar nuevas variables o poblaciones que van accediendo al NMS.

En este capítulo, en complemento del previo, se exploran nuevos rubros, o desde nuevos ángulos otros antiguos, sin pretensión de exhaustividad o definitividad, para dar una descripción panorámica de las desigualdades del NMS en México. En ese sentido, serán cinco rutas las elegidas: 1) las de las TIC, 2) las de género y su entrecruzamiento con nuevas variables, 3) las desigualdades por tipo de bachillerato, 4) las derivadas del tipo de sostenimiento y 5) las étnicas. Procedo a presentarlas en el orden inverso anotado.

Cabe una aclaración acerca de la desigualdad relacionada con la adscripción étnica, y es que a pesar de incluirse en la retórica oficial de los años noventa del siglo xx, no hubo acciones precisas ni resultados significativos al respecto. De hecho, los datos y las acciones efectivas se presentaron apenas hasta el nuevo siglo. En otras pala-

bras, en estricto sentido dicha dimensión debí ubicarla en el capítulo previo, pero dada cierta invisibilización de la población indígena, tanto sobre docentes como estudiantes en el NMS, cuyos datos son de los tres lustros más recientes, es que decidí ubicarla en este apartado.

En lo que sigue me detengo en algunas cifras y ciertos ejemplos, no de modo exhaustivo ni acabado, de las pautas emergentes de inequidad en el NMS hasta donde lo permiten los datos, para subrayar las múltiples aristas de la desigualdad, que en correspondencia merecerían atención de las políticas públicas. Me detengo en cinco puntos: desigualdades por cuestiones étnicas, por tipo de sostenimiento, por tipo de bachillerato, por género y su entrecruzamiento con otras variables, así como por disponibilidad de TIC y conectividad a internet.

DESIGUALDADES ÉTNICAS

La dimensión étnica es la única que a pesar de ser constantemente mencionada en las políticas públicas desde hace dos décadas ha tenido escasos programas o acciones específicas efectivas para el NMS, además de carecer de datos al respecto. Por ejemplo, en relación con la matrícula, ésta se vio invisibilizada prácticamente hasta la llegada del conteo nacional de población de 2005 y el censo de 2010, como lo muestran los datos del INEE.

No hay una explicación de por qué ha prevalecido una fuerte invisibilización en las fuentes estadísticas gubernamentales sobre el componente étnico en el NMS, ni siquiera descripciones sobre la vida cotidiana de las escuelas de dicho nivel, ya que los reportes sobre estudiantes de los pueblos originarios aún son una excepción en la mayor parte de la república (De la Cruz, 2016). No obstante la creación de las universidades interculturales a principios del nuevo siglo, así como de la existencia de “educación indígena” básica desde la década de 1970 o del enfoque intercultural en la educación básica (donde existe incluso una dirección administrativa, es decir, reconocimiento oficial como un tipo específico de escolaridad), sigue habiendo un hueco enorme en el NMS. Es como si a partir del citado nivel desapa-

reciera lo indígena o diera un salto mágico al nivel superior, más precisamente, desde la perspectiva gubernamental se esperaba que los niveles básicos debían “asimilar” a los grupos étnicos a la corriente hegemónica nacional.

En torno a las desigualdades étnicas en el NMS lo destacable es, precisamente, tanto las ausencias como la falta de reconocimiento para las poblaciones de raíces prehispánicas, en especial en los estados donde hay alta concentración de dicha población. Las estadísticas nacionales de la SEP no registraron de manera sistemática datos de los grupos étnicos en el NMS, salvo alguna mención en el otorgamiento de becas durante los años noventa, a través del extinto INI, reportadas en el informe del entonces presidente Zedillo. Los pocos datos actuales provienen del INEGI, especialmente del conteo de 2005 y del censo de 2010, así lo señalan indicadores del INEE (2012: 87-90). En dicho informe se anotan datos de entre 2000 y 2010 de la población indígena en edad típica (15-17 años), la cual ha rondado 6 por ciento en dicha década, pero ha habido ciertas variaciones entre los estados con mayor concentración, como se observa en la gráfica 26.

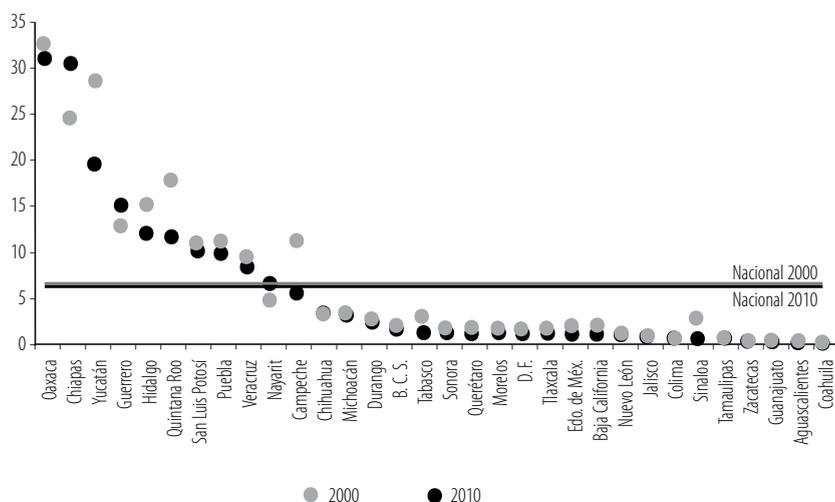
En general, en 2010 fueron tres los estados que aglutinaban mayor población hablante de lengua indígena en edad de cursar el NMS: Chiapas y Oaxaca, con 30 por ciento en ambos casos, seguidos de Yucatán, con casi 20 por ciento. En el total nacional, dicha población sumaba 6.2 por ciento. Si bien en porcentajes tales estados destacan, traducido a números absolutos Chiapas alcanzaba casi 100 000 personas y Oaxaca 79 000; seguidos de Veracruz (casi 40 000), Puebla (37 000), Guerrero (36 000) y luego Yucatán con casi 23 000. En total sumaban 417 784 personas hablantes de lengua indígena en edad típica de asistir al NMS para el año 2010.

Los datos precisaron entre los hablantes de lengua indígena y español, así como a los monolingües, que son el grupo más vulnerable porque necesitarían escolarizarse en su lengua materna. En tal caso los datos para el NMS apuntan que se pasó de casi 10 por ciento en 2000 a 5.8 por ciento en 2010 de jóvenes monolingües, que probablemente estén fuera del sistema escolar ante la escasez de oferta de este tipo. Cabe señalar que Chiapas encabeza el grupo donde

hay más jóvenes monolingües con 13 por ciento nacional en 2010, seguido de Guerrero con 12 por ciento y luego Colima con 11 por ciento; esta última entidad de cierto modo sorprende, pues por lo general no aparece como concentradora de población indígena, pero debe señalarse que es debido a que el porcentaje de monolingües se desprende del total de hablantes de lengua indígena. En números absolutos los monolingües en edad típica para asistir al NMS en 2010 sumaron en todo el país 24 207, de ellos se concentran casi 80 por ciento en Chiapas (13 000), Guerrero (4 000) y Oaxaca (3 000), el resto de entidades tiene menos de 1 000 jóvenes (véase gráfica 27).

GRÁFICA 26

Porcentaje de población hablante de lengua indígena en edad típica de NMS (15 a 17 años) por entidad federativa (2000 y 2010)



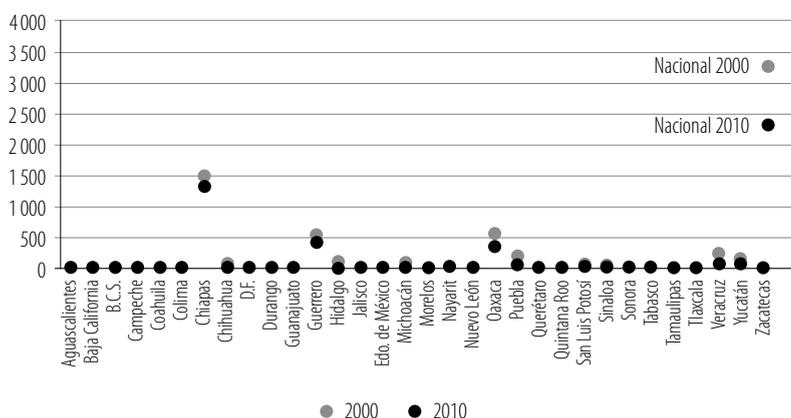
Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tabla CS05b I-A.

Otra desigualdad marcada para los grupos étnicos la reporta el dato relativo al porcentaje de población en edad escolar del NMS que asiste a la escuela, según el tipo de hogar (indígena y no), con datos de 2005 y de 2015. En tal caso se observa en la gráfica 28 claramente la menor asistencia de jóvenes provenientes de hogares indígenas y al paso de los años la brecha parece empeorar: las desigualdades

guardaban una distancia de casi 8 puntos de diferencia en 2005 y para 2015 son de más de 10. Aunque el porcentaje de asistencia de jóvenes indígenas mejoró en 2 por ciento. Así, de 65.8 por ciento de hogares indígenas que reportaban jóvenes que asistían a la escuela se redujo a 63.9 por ciento, respectivamente.

GRÁFICA 27

Población monolingüe absoluta hablante de lengua indígena según edad típica de NMS (15 a 17 años) por entidad



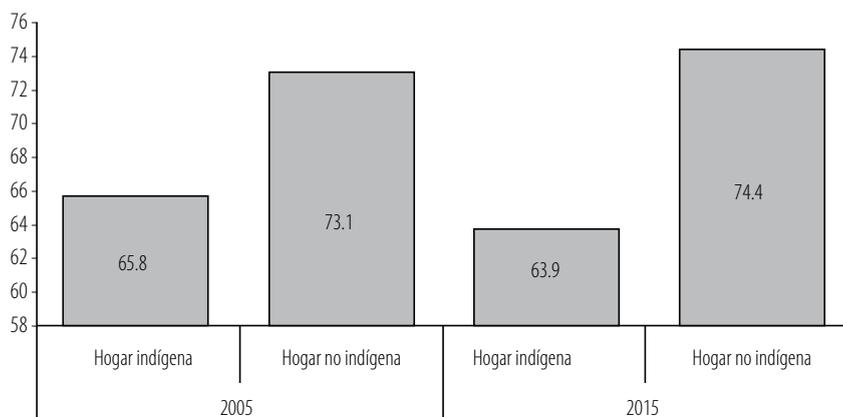
Fuente: Banco de Indicadores, INEE, tabla CS05b. A1.2.

Si bien se conocen algunos intentos de crear instituciones del NMS para la atención a grupos indígenas, desde fines de los años ochenta, por ejemplo los Centros de Bachillerato Pedagógico Bilingüe de Guachochi, Chihuahua y de Tlapa, Guerrero en 1988 (DOF, 1988a y 1988b; ambos abrogados en 2010), así como proyectos “comunitarios”, sobre todo en la década de los noventa, es evidente que son esfuerzos dispersos. Estas últimas iniciativas se han perfilado con más o menos apoyo de la SEP y de asociaciones civiles locales, con lo cual resalta el descuido gubernamental (Guzmán *et al.*, 2009; SEP-CGEIB, 2007). Por ejemplo, el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca, que ha promovido la creación de planteles de Bachillerato Integral Comunitario; asimismo, en Jalisco, Nayarit y Durango existe una red de seis bachilleratos en comunidades wixa-

ricas y náayeri, mientras desde 2013 se establecieron tres planteles en el estado de Chihuahua para atender a jóvenes rarámuri y menonitas (DOF, 2014). Apenas en 2005 la CGEIB impulsó el llamado bachillerato intercultural en planteles oficiales ubicados en Chiapas (4) y Tabasco (2); en el ciclo 2008-2009 se abrió otro en Tlaxcala y en la actual administración federal se ha propuesto seguir impulsando esta modalidad e incluso un telebachillerato comunitario, a través de la CGEIB, según se apunta en el Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 (DOF, 2014). Por ello, se puede concluir que en más de dos décadas ha habido magros resultados en la atención a los grupos étnicos en el NMS, a pesar de la retórica oficial de pretender atender las desigualdades que les aquejan ancestralmente.

GRÁFICA 28

Porcentaje de población de 15 a 17 años que asiste al NMS, según tipo de hogar (indígena y no indígena), 2005 y 2015



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2009, tabla CS02-1.

POR TIPO DE SOSTENIMIENTO

Según datos reportados por el Banco de Indicadores del INEE, para el ciclo 2008-2009 la proporción entre escuelas de sostenimiento público y privado en el NMS era más de 40 por ciento privadas; más precisamente 42.3 por ciento. Dicho porcentaje atendía 21.2 por ciento de la matrícula (832 163 estudiantes). El dato más reciente (ciclo 2014-2015) indica que el sector privado atiende 18.8 por ciento de la matrícula total en el NMS: 906 365, en 5 275 planteles, que representaron 35.4 por ciento del total (INEE, 2016b: 60). De lo anterior se desprende que hubo cierto movimiento en la atención de la matrícula en un lustro por tipo de sostenimiento: un ligero descenso en el porcentaje de escuelas, pero en números absolutos ha crecido la participación de las escuelas privadas en el NMS en casi 75 000 estudiantes, esto representa una tasa de crecimiento de poco menos de 1 por ciento en los ciclos considerados.

Las cifras anteriores, en cruce con los resultados de los exámenes estandarizados, ha permitido medir la desigualdad entre las escuelas públicas y privadas. De hecho, antes de continuar vale la pena hacer un paréntesis para destacar la relevancia de las pruebas a gran escala en México, siguiendo la tendencia internacional que puso énfasis en medir de ese modo los resultados escolares del sistema escolar nacional, desde prácticamente los años sesenta, pero que tardó en concretarse en una medición sistemática y a gran escala hasta los años noventa en nuestro caso, aunque en esos años eran de difusión restringida (Backhoff y Contreras, 2014).

Lo anterior cambió con la creación del INEE en 2002, pues marcó un antes y después en la evaluación de los aprendizajes, aunque en principio se concentró en el nivel básico. Para el caso del NMS, los Excale, si bien no se aplicaban al NMS estrictamente, fueron aplicados a estudiantes de tercero de secundaria, esto es, antecedente inmediato al NMS desde 2005.⁴⁹ En el caso de las pruebas censales de

49 Los Excale eran de aplicación nacional, pero muestral, no censal como ENLACE; pretendían medir el logro académico basado en la adquisición de conocimientos y habilidades que se establecen en los planes de estudio de educación básica.

la SEP, llamadas ENLACE, basadas en los planes y programas oficiales, se iniciaron en el nivel básico en el ciclo 2005-2006; después se incorporó el NMS en el ciclo 2007-2008, aunque en este último nivel las pruebas no estuvieron “alineadas a un currículo específico sino a un perfil referencial que se elaboró para evaluar las competencias disciplinares básicas” (Backhoff y Contreras, 2014: 1273). También debemos mencionar las pruebas internacionales, tales como PISA que se aplicó en México desde el año 2000 a jóvenes de 15 años; es decir, que concluyeron el nivel básico, aunque también se ha aplicado en el NMS (Backhoff y Contreras, 2014: 1274).⁵⁰

Los resultados acumulados de las pruebas ENLACE en el NMS en los dos ámbitos de medición (matemáticas y comunicación) entre 2008 y 2014, tiempo que duró su aplicación, mostraron cierto avance positivo. De cualquier modo, mostraban que en lenguaje y comunicación poco más de 50 por ciento del total se ubicaba en los niveles de insuficiente y elemental, por lo que definitivamente marca una tendencia problemática y una enfática desigualdad para casi la mitad de estudiantes que no alcanzaban los aprendizajes esperados. Los resultados en el caso de las matemáticas mostraban más avance, pero aun así eran peores que en lenguaje: para 2014 ambos niveles (insuficiente y elemental) sumaron poco más de 60 por ciento. En todo caso, resultaba evidente la enorme deuda con la mayoría de estudiantes del NMS que concluían dicho nivel sin las competencias mínimas en dichas áreas de conocimiento.

Los supuestos avances en matemáticas e incluso de comunicación de la prueba ENLACE en todos los niveles se pusieron en entredicho, entre otros, por investigadores vinculados al INEE.⁵¹ De tal

50 PISA busca medir habilidades y competencias que jóvenes de 15 años han desarrollado a lo largo de su interacción entre su ambiente escolar y social; esto es, dicen enfocarse en la solución de problemas de la vida real que se relacionen con la lectura, las matemáticas y las ciencias naturales.

51 Por ejemplo, Backhoff y Contreras, luego de comparar las tendencias de las diferentes pruebas (PISA, Excale y ENLACE), tanto en el nivel básico como en el medio superior, sostienen que los resultados de las pruebas ENLACE tomaron un rumbo lejos de su origen y se “inflaron” algunos de sus resultados, debido sobre todo a que se empezaron a usar (en el nivel básico principalmente) como mecanismo de rendición de cuentas y de otorgamiento de incentivos económicos a docentes. En el caso del NMS dicen los autores “que los resultados en el dominio de

modo que en 2013 la prueba ENLACE fue suspendida por la SEP, decisión también avalada por el INEE, lo que dio paso a una nueva generación de pruebas estandarizadas. Planea se puso en marcha en 2015 y sustituyó a las pruebas de Excale y ENLACE. Las nuevas pruebas pretenden evaluar no sólo aprendizajes cognitivos sino también no cognitivos, según se lee en la página electrónica de la SEP dedicada al NMS: “los primeros se desprenden del currículo nacional y los segundos están orientados a evaluar aspectos sociales y emocionales, así como valores y actitudes”. El objetivo es conocer en qué medida los estudiantes logran dominar un conjunto de aprendizajes esenciales al término del NMS en las áreas de lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y matemáticas.

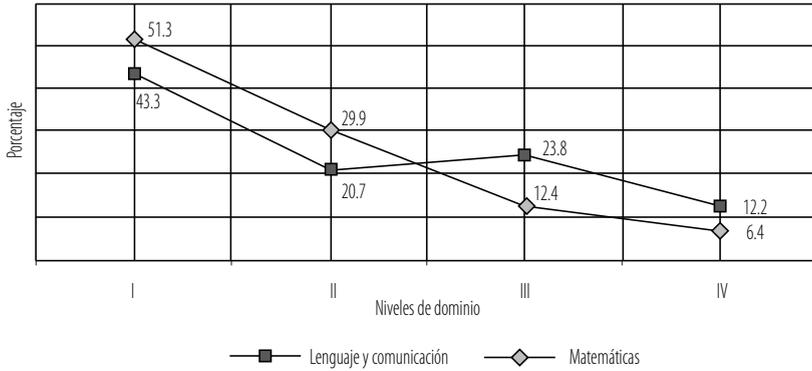
Los resultados de la primera prueba Planea no son nada halagadores, como se muestra en la gráfica 29. Las alarmantes desigualdades reveladas por los exámenes en el NMS devuelven una imagen que, por una parte, hacen eco de las sospechas de “inflación” de la prueba ENLACE; por otra, reflejan un diagnóstico del enorme reto para que se consigan los aprendizajes esperados en la generaciones venideras, pues la deuda con las actuales ya no fue posible atender: aproximadamente 81 por ciento de estudiantes se ubican en los dos niveles más bajos en matemáticas, mientras que 64 por ciento se encuentran en los mismos niveles en lenguaje y comunicación.

Las autoridades aclaran que el perfil de la prueba Planea está alineado con la RIEMS, que establece las competencias disciplinares básicas características del perfil del egresado del bachillerato, pero los resultados obtenidos no son comparables con los de la prueba ENLACE Media Superior. Lo anterior se debe fundamentalmente a que se determinó utilizar una nueva escala de calificación y una nueva descripción de los niveles de dominio, no obstante se dividieron también en cuatro niveles.

Lengua no presentan evidencias de haberse inflado. Por el contrario, los de ENLACE/MS en Matemáticas presentan un incremento poco creíble, que sugiere una inflación de resultados” (2014: 1280).

GRÁFICA 29

Porcentaje de estudiantes del último grado en cada nivel de dominio Planea/MS 2015, matemáticas y lenguaje

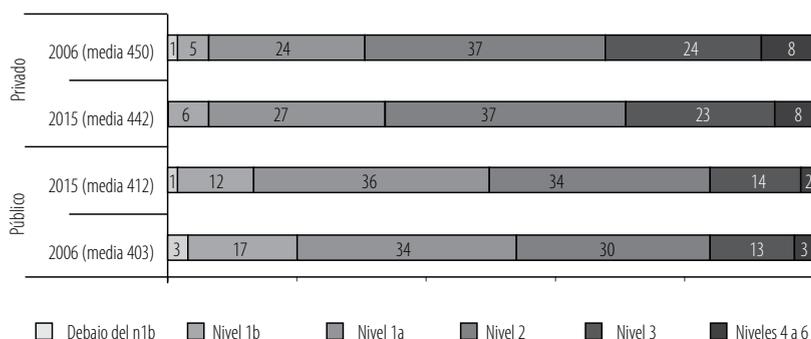


Fuente: Estadísticas de resultados 2015, Planea, SEP.

Con el contexto previo podemos señalar que las tendencias de los datos entre los planteles de sostenimiento público y privado en el NMS, incluso los aportados por la prueba ENLACE entre 2008 y 2014, marcan una ventaja para las escuelas particulares. También en datos citados por el INEE (2013b: 75) de la prueba PISA de 2003 y 2012, se observa que en matemáticas las escuelas privadas en ambos años han mantenido mejores resultados en los puntos promedio (aunque la diferencia se ha acortado) y según los niveles de dominio, sobre todo en el nivel más bajo (por debajo del nivel 1a), donde claramente han duplicado a las escuelas públicas. Semejante tendencia desigual se presenta para los resultados más recientes en la prueba de ciencias de PISA, comparando los datos de 2006 y 2015: en 2006 los resultados de los dos niveles más bajos de las escuelas públicas casi triplican a las privadas y aunque es significativa la mejora, para 2015, aún los porcentajes de las primeras duplican a las segundas, y esto es tanto en los niveles más bajos como en los niveles más altos (3-6), como se observa en la gráfica 30.

GRÁFICA 30

Comparativo 2006-2015 de los porcentajes de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de ciencias PISA, por sostenimiento



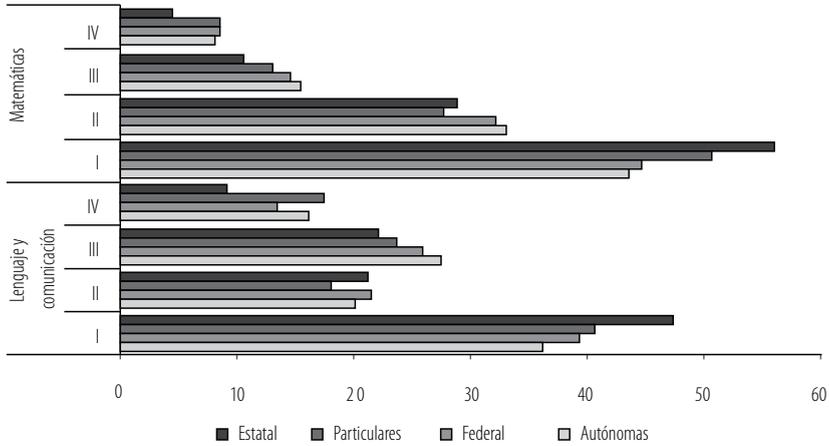
Fuente: INEE (2016a: 111).

Finalmente, en los datos de la prueba Planea NMS de 2015, que aporta una aproximación diferente de los resultados de las instituciones derivadas de ciertos ajustes recientes de organización estadística entre los diversos tipos de sostenimiento, se observa que las escuelas de sostenimiento estatal, por lo general descentralizadas, son las que obtienen los resultados más bajos o más precisamente tienen mayor porcentaje de estudiantes en el dominio más bajo, tanto en matemáticas como en lenguaje y comunicación, seguidas de cerca de las particulares, cosa que usualmente no se había observado en las pruebas previas. En contraparte, como se observa en la gráfica 31, en este mismo acomodo los resultados menos malos en las dos áreas de conocimiento examinadas son para las escuelas autónomas, asociadas por lo general a las universidades estatales y las escuelas federales, aunque el dominio más alto en matemáticas (IV) es encabezado por las federales y muy cerca están las particulares.

Se desprende de lo anterior una mayor vigilancia y supervisión de las escuelas particulares en los estados del país, ya que con el advenimiento de la obligatoriedad del NMS es probable que éstas tengan mayor participación en la matrícula y tal vez muchas de ellas no cumplen con los elementos suficientes para ofrecer siquiera un servicio digno o adecuado para el alumnado.

GRÁFICA 31

Porcentaje de alumnado por nivel de dominio, Planea/MS 2015, matemáticas y lenguaje



Fuente: Estadísticas de resultados 2015, Planea, SEP.

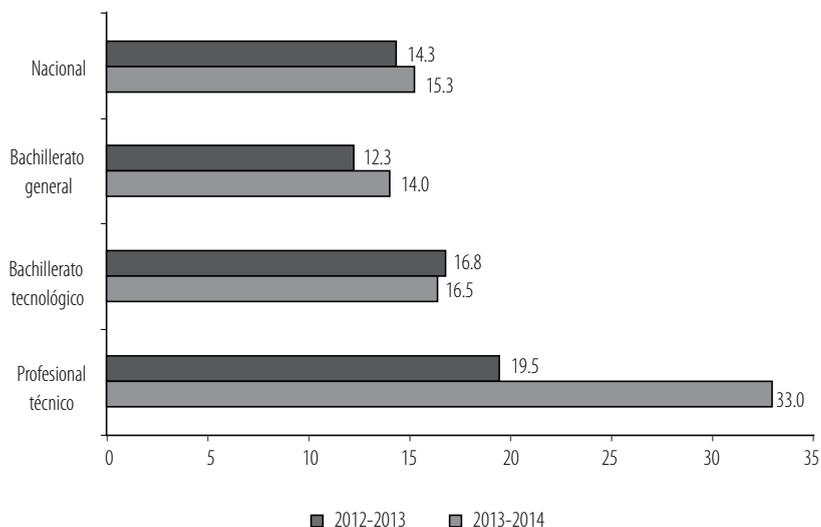
POR TIPO DE BACHILLERATO

Las desigualdades por tipo de bachillerato han podido medirse con precisión a partir de la generación de datos de las pruebas ENLACE y Planea, aunque antes ya se tenían datos típicos, especialmente en relación con el trayecto del estudiantado entre los diferentes tipos de instituciones. Por ejemplo, en la gráfica 32 observamos que el porcentaje de abandono es desigual, sobre todo, para el profesional técnico y más aún para el ciclo más reciente del que tenemos datos (2013-2014), donde se aprecia un salto muy significativo de más de 10 puntos con respecto al ciclo anterior.

Ahora podemos abundar, con base en las pruebas a gran escala tanto nacionales como internacionales, en que por lo general los resultados más bajos se ubican en el modelo profesional técnico; seguido del bachillerato técnico y, finalmente, el bachillerato general, también conocido como preparatoria. El cuadro 24 sintetiza cifras de la prueba PISA de 2009, donde en las tres materias evaluadas los desempeños más bajos se registran en el modelo de profesional técnico, en especial en las áreas de ciencias y matemáticas.

GRÁFICA 32

Tasa de abandono total NMS por tipo de bachillerato (2012-2013/2013-2014)



Fuente: INEE, Panoramas educativos 2014 y 2015.

CUADRO 24

Porcentaje de estudiantes inscritos en el último año de NMS con bajo desempeño en las competencias de PISA para grado 12 según modelo educativo (2009)

Modelo educativo	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	%	(ee)*	%	(ee) ¹	%	(ee) ¹
Bachillerato general	18.3	(1.9)	27.4	(2.1)	24.7	(2.0)
Bachillerato técnico	24.9	(2.1)	32.9	(2.7)	33.1	(2.4)
Profesional técnico	23.2	(2.7)	35.1	(3.5)	34.3	(3.2)
Nacional	20.7	(1.4)	29.7	(1.6)	28.0	(1.5)

Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2012 con base en los datos de PISA Grado 12, tabla RE02c-2.

* Error estándar.

Datos más recientes de la misma prueba PISA muestran de modo contundente las desigualdades entre los diversos bachilleratos y, peor aún, los resultados poco mejoraron al paso del tiempo. En el caso de matemáticas, que se muestra en el cuadro 25, la distancia entre los estudiantes con bajo desempeño del modelo profesional técnico estaba a prácticamente seis puntos de los otros tipos de bachillerato.

CUADRO 25

Porcentaje de alumnos de 15 años con bajo desempeño en la competencia de matemáticas evaluada por PISA según tipo de servicio (2003 y 2012)

Tipo de servicio	2003		2012	
	%	(ee)	%	(ee)
Bachillerato general	47.8	(1.8)	46.1	(1.6)
Bachillerato tecnológico	47.9	(2.0)	44.2	(1.6)
Profesional técnico	63.1	(4.8)	50.6*	(3.0)

Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2014, tabla RE02a-A4.

* Resultados significativamente diferentes entre ambas aplicaciones. ee. Error estándar.

Resultados semejantes se presentaron en la prueba PISA de ciencias de 2015, donde las medias de desempeño fueron: bachillerato tecnológico (436), bachillerato general (430) y profesional técnico (422), según lo reportó el INEE (2016a: 110). Tales resultados incluso son similares a los obtenidos en la cuestionada prueba ENLACE entre 2008 y 2014. En el nivel insuficiente de ambas materias (matemáticas y de lenguaje y comunicación) la tendencia de los desempeños más bajos del alumnado se ubica en el modelo de profesional técnico. De cualquier modo, se observa la desigualdad que padece especialmente el Conalep, que es el tipo de bachillerato que corresponde con el de profesional técnico en el sector público.

Una explicación posible de dicha desigualdad que padece el Conalep, que ahora es factible medirla cuando antes sólo se intuía, está ligada a la “desigualdad horizontal” entre instituciones —como le llaman Solís y Blanco (2014)—. En este caso se deriva de mecanismos tales como el prestigio de la escuela, el mercado (cuotas de ingreso), o de criterios vinculados con la clase, *habitus*, o capital social de los alumnos (básicamente relativa a recomendaciones), que desde hace varias décadas el Conalep padece, y no ha habido políticas ni suficientes ni eficaces para revertirlo.

Cabe señalar que los datos del Conalep, a partir del ciclo 2013-2014, fueron incluidos en el bachillerato tecnológico, esto con base en el acuerdo 442 (DOF, 2008a) y el cambio en su decreto de creación, para incorporar a su perfil de egreso la figura de “profesional técnico bachiller” (DOF del 4 de agosto de 2011). Con ello se prevé

que dada la tendencia negativa de los resultados de dicha institución, probablemente se verán desvanecidos dentro del tipo tecnológico, por lo que se quedarán sin atender desigualdades que merecerían atención particular.

Otro ángulo que describe las desigualdades entre la amplia variedad de instituciones que forman el NMS es el tipo de sostenimiento, ya que en el sector público hay instituciones federales, estatales y que pertenecen a las universidades (autónomas); esto se complica más porque hay centralizados, descentralizados y desconcentrados. De tal modo, por ejemplo, se tienen datos que relacionan el grado de marginación en ámbitos rural y urbano, con los estudiantes en extraedad, comúnmente repetidores, de los cuales se desprende que las zonas rurales es donde se concentra la mayor desigualdad, 15 por ciento, en los planteles federales y estatales de alta marginación. También la misma proporción se encuentra en planteles federales urbanos de alta marginación y 18 por ciento en zonas rurales de baja marginación, como se muestra en el cuadro 26. Asimismo, podemos decir que en números absolutos los estudiantes con extraedad aumentaron en las localidades de alta marginación rurales y urbanas, con respecto al ciclo escolar previo: pasando de 105 366 en localidades urbanas en 2013-2014 a casi 110 000 en 2014-2015; mientras en localidades rurales de alta marginación pasaron de 39 321 a poco más de 44 000 en los mismos ciclos (INEE, 2015: 268; INEE, 2016b: 353).

POR GÉNERO EN CRUCE CON OTRAS VARIABLES

Las desigualdades de género en el NMS, como se mostró en el capítulo previo, han estado marcadas porque la mayoría de las asimetrías han recaído sobre los varones. Algunos nuevos datos apuntan hacia el mismo rumbo, pero otros marcan una tendencia diferente, presentando un escenario más complejo y, con ello, la necesidad de mayor profundidad en el conocimiento de las desigualdades, según contextos y condiciones diferenciadas de los jóvenes, para responder con políticas adecuadas y efectivas.

CUADRO 26

Porcentaje de alumnos con extraedad grave en NMS públicos, control administrativo, tamaño de localidad y grado de marginación (2014-2015)

Sostenimiento	Control administrativo		Urbano		Rural	
			Baja marginación	Alta marginación	Baja marginación	Alta marginación
Federal	Centralizados	%	10.9	14.7	18.0	15.3
		Abs.	68 182	27 902	4 056	1 566
	Descentralizados	%	15.3	18.7	n.a.	n.a.
		Abs.	20 610	2 882	n.a.	n.a.
	Desconcentrados	%	15.2	28.0	n.a.	n.a.
		Abs.	10 209	441	n.a.	n.a.
	Total	%	12.0	15.1	18.0	15.3
		Abs.	99 001	31 225	4 056	1 566
Estatal	Centralizados	%	11.9	9.9	9.3	11.1
		Abs.	37 114	25 751	3 255	14 039
	Descentralizados	%	12.9	9.8	13.4	18.0
		Abs.	108 522	43 231	8 958	27 748
	Total	%	12.6	9.9	12.0	14.9
		Abs.	145 636	68 982	12 213	41 787
Autónomo	Total	%	14.7	12.0	7.9	13.9
		Abs.	73 310	9 598	531	995
Total		%	12.8	11.1	12.8	14.9
		Abs.	317 947	109 805	16 800	44 348

Fuente: Adaptado de INEE (2016b: 353,) tabla AT02c-3.

Por ejemplo, datos relacionados con los niveles de ingresos (quintiles) y el sexo de jóvenes asistentes al NMS indicaban para 2008 que el porcentaje de hombres del grupo de edad de 15 a 17 años en casi todos los quintiles asistían menos que las mujeres, aunque no así en el quintil IV; mientras en el rango de edad de entre 15 y 18 años, en el quintil I, era un poco mayor la asistencia de hombres que la de mujeres, aunque en general la tendencia de la desigualdad es hacia la menor asistencia de los varones (véase cuadro 27).

CUADRO 27

Porcentaje de población joven que asiste a educación media superior respecto de aquella atendible* según quintil de ingreso neto per cápita, por grupos de edad y sexo (2008)

Quintil de ingresos	Asiste a educación media superior		Población joven atendible en educación media superior*	
	15-17 años	15-18 años	15-17 años	15-18 años
	Hombres			
I	62.0	56.5	351 716	429 779
II	68.5	63.9	487 994	604 361
III	66.4	61.7	489 711	622 301
IV	82.6	** 72.2	** 479 954	650 645
V	89.7	** 85.9	** 439 266	537 961
Total	74.2	68.3	2 248 641	2 845 047
	Mujeres			
I	62.8	54.0	396 408	495 390
II	70.7	64.1	514 718	620 324
III	70.8	64.2	561 171	684 162
IV	80.3	** 74.3	** 475 764	590 819
V	92.1	** 86.6	** 399 710	467 956
Total	75.0	68.2	2 347 771	2 858 651

Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2009, tabla CS05b-1.

* La población atendible en educación media superior refiere a aquella con educación básica y sin media superior.

** Diferencias estadísticamente significativas del quintil de ingresos previo (diferencia a 95% de confianza).

Otro dato que podemos citar es el relativo al nivel de ocupación o la compaginación de los estudios entre los jóvenes, según el sexo. Al respecto, observamos en el cuadro 28 que son las mujeres las que más se benefician de sólo estudiar o que son menos mujeres quienes combinan el estudio y el trabajo. En el primer caso tenemos una diferencia de seis puntos para los rangos de edad que reportan datos de 2008. En el caso de los que estudian y trabajan, la diferencia es de casi cinco puntos, en contra de los varones. Esto en parte explicaría los bajos resultados escolares para los varones, así como que tengan menores tasas de egreso y aprobación. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan es desigual para las mujeres, siendo más marcado en el grupo de edad de 15 a 18 años, donde la diferencia casi se duplica (11.1 por ciento varones *vs.* 21.7 por ciento mujeres).

CUADRO 28

Porcentaje de población joven atendible por el subsistema de educación media superior*
según situación escolar y laboral, por grupos de edad según sexo (2008)

Grupos de hombres					Población
edad	Sólo estudia	Estudia y trabaja	Solo trabaja	No estudia y no trabaja	
15-17 años	61.6	11.1	16.9	10.5	2 314 521
15-18 años	56.4	10.9	21.6	11.1	2 906 387
Grupos de mujeres					Población
edad	Sólo estudia	Estudia y trabaja	Solo trabaja	No estudia y no trabaja	
15-17 años	68.4	6.3	7.7	17.5	2 351 475
15-18 años	62.0	6.2	10.0	21.7	2 864 958

Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2009, tabla CS04a-A7 del anexo electrónico del Panorama educativo.

*La población atendible en educación media superior refiere a aquella con educación básica y sin media superior.

Datos más recientes indican una tendencia semejante: las jóvenes que no tienen empleo, educación ni capacitación, así como las que son madres, encuentran grandes barreras para formar parte de la fuerza de trabajo en México. Las jóvenes mexicanas de entre 15 y 29 años tienen casi cuatro veces más probabilidades de estar sin empleo o sin escolarización o capacitación que los varones, situación que perjudica su condición económica presente y las perspectivas de trabajo futuras (OCDE, 2017: 32).

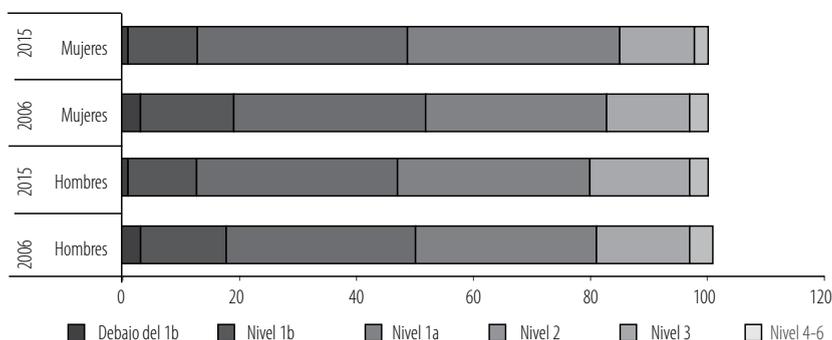
Los datos relacionados con los resultados de las pruebas nacionales, según el sexo del estudiantado, indican algunas desigualdades y datos contrastantes. En el reporte de la prueba PISA 2012, el INEE (2013b) cita una comparación de datos entre 2003 y 2012, donde los resultados de matemáticas indican que las mujeres obtienen peores puntajes en promedio, y también hay más mujeres ubicadas en los niveles más bajos de desempeño. En cambio, los resultados se revierten en el caso del área de lenguaje donde ellos son los que obtienen los resultados más bajos y menos puntos promedio. Tendencia similar se muestra en la prueba PISA 2015. Ahí la OCDE apunta que en México, para el área de matemáticas, “los chicos en promedio superan a las chicas por 7 puntos; esta diferencia es mayor entre estudiantes de alto desempeño (16 puntos). En ambos niveles, la brecha

de género es similar al promedio OCDE” (OCDE, 2016: 4). Más aún, no hubo cambios significativos en la brecha de género en dicha área entre 2003 y 2015. Asimismo, como contraparte, en el área de lectura las chicas mexicanas superan a los chicos “por 16 puntos en promedio, por debajo del promedio OCDE de 27 puntos. Esta brecha de género en lectura se redujo en 9 puntos desde el 2009” (OCDE, 2016: 3).

Por su parte, el INEE cita una comparación de datos entre 2006 y 2015 (gráfica 33), donde los resultados de ciencias indican que las mujeres obtienen peores puntajes en promedio, y también hay más de ellas ubicadas en los niveles más bajos de desempeño.

GRÁFICA 33

Porcentaje por sexo y nivel de desempeño en ciencias, PISA, 2006 y 2015



Fuente: INEE (2016a: 111).

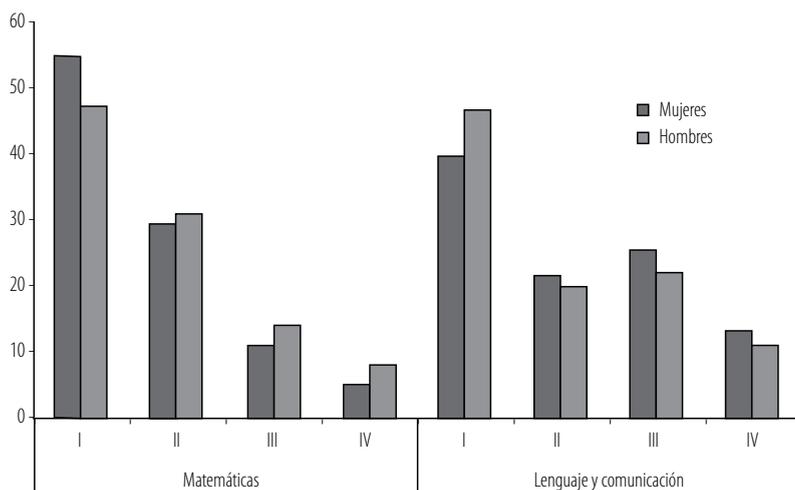
Los datos anteriores muestran una tendencia semejante con la nueva prueba Planea, donde las mujeres obtienen resultados más bajos y con peor desempeño en matemáticas, pero en el caso del área del lenguaje son los varones los que obtuvieron más bajo desempeño y son menos los que se ubican en los dominios más altos, como se desprende de la gráfica 34.

Finalmente, vale la pena traer a colación datos relativos a los beneficios de pasar por el NMS y la desigualdad entre los sexos. En tales casos, indicadores como la tasa de ocupación y estabilidad laboral se han construido y reportado por el INEE, sobre todo retomando las

encuestas nacionales de empleo del INEGI. Los datos más recientes son de 2015, como se muestra en la gráfica 35.

GRÁFICA 34

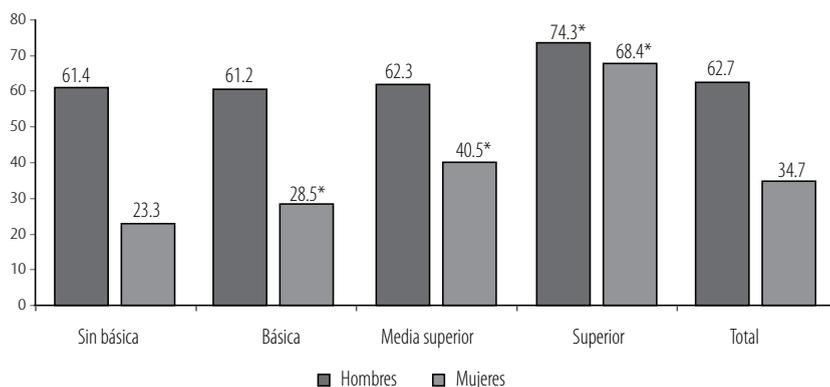
Porcentaje de alumnado NMS por nivel de dominio y género, Planea 2015



Fuente: Estadísticas de resultados 2015, Planea, SEP.

GRÁFICA 35

Tasa de ocupación de la población joven (15-29 años) según nivel de escolaridad y sexo (2015)



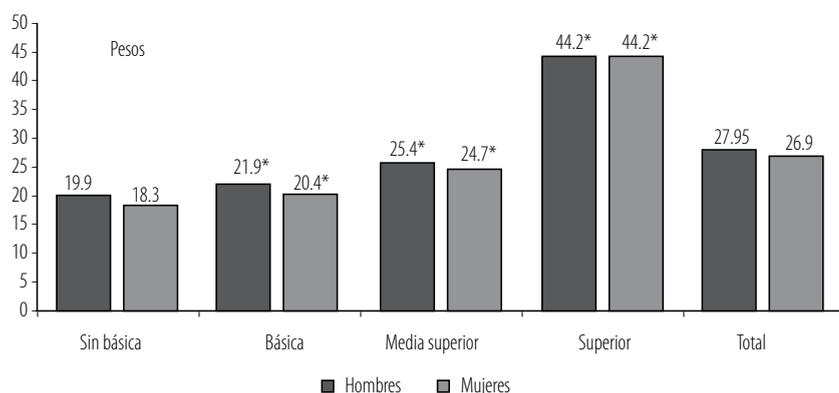
Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2015, tabla RE02a-1.

* Diferencias estadísticamente significativas a 95% de confianza entre niveles consecutivos de escolaridad para el mismo sexo.

Sobre la ocupación, observamos una desigualdad significativa entre las tasas de hombres y de mujeres. Los varones registraron una mayor y más constante pauta de ocupación, independientemente de su edad y escolaridad, pero se acorta conforme aumenta la escolaridad. Por su parte, los datos de la gráfica 36 muestran también la desigualdad salarial (según el nivel de escolaridad, de manera especial en el nivel básico, sin nivel básico y medio superior), más marcada y afectando a las mujeres, pero en el nivel superior es mínima.

GRÁFICA 36

Salario por hora de los trabajadores jóvenes (15-29 años) según nivel de escolaridad y sexo (2015)



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2014, tabla RE03c-1.

* Diferencias estadísticamente significativas a 95% de confianza entre niveles consecutivos de escolaridad para el mismo sexo.

Como se puede inferir de los distintos datos, hay cierta complejidad en torno al asunto de las desigualdades relacionadas con el sexo/género, ya que no siguen una sola tendencia. Si bien durante el trayecto y en algunos aspectos como el laboral o la ubicación en quintiles de ingresos, las desigualdades son peores para los varones, en el caso de las mujeres hay desigualdades que les afectan en relación con no estudiar ni trabajar en mayor medida que los varones; son también quienes tienen menos probabilidad de continuar el siguiente nivel escolar y tienen menores salarios y tasas de ocupación más bajas. Asimismo, se observa un sesgo añejo que hace que los resultados en materias como matemáticas favorezcan a los varones y a

las mujeres en lectura y, con ello, se derivan efectos perniciosos tales como la creencia de que hay carreras para ellos y otras para ellas.

TIC Y DESIGUALDADES EN EL NMS⁵²

Con la introducción de nuevos métodos, aditamentos tecnológicos y comunicacionales en el ámbito educativo nacional, especialmente a partir del gobierno de Vicente Fox, esto es, a partir del año 2000, se emprendió un impulso que ha tomado cada vez más fuerza en las políticas públicas del país: que las computadoras, programas, videos y todos los materiales tecnológicos con fines educativos tengan la mayor cobertura posible en el país (Serdán, 2013).

En términos generales, el avance tecnológico nos afecta a todos, pero no de la misma manera, ya que simplemente el acceso a los nuevos medios digitales y los beneficios que implican son alcanzables sólo para quienes cuentan con las posibilidades y el poder de compra y, más aún, para aquellas personas con las habilidades apropiadas para usarlos (Dussel, 2012; Tedesco, 2010).

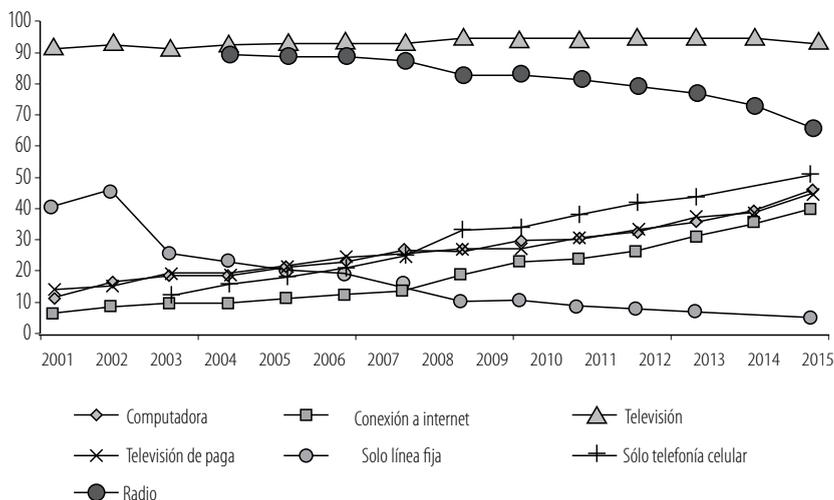
El acceso a las innovaciones tecnológicas es una realidad para poco menos de la mitad de la población mexicana. Según datos recopilados por el INEGI en 2015, a través de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), las tecnologías emblemáticas de la era digital — la computadora e internet— han venido incrementando su presencia en el nivel nacional: están presentes en 44.9 por ciento y 39.2 por ciento de los hogares, respectivamente en 2015. Desde el año 2001 ambas tecnologías han multiplicado su presencia en los hogares y seguirán en ascenso. La disponibilidad de televisión de paga también creció en proporción muy cercana al de las computadoras, pero el incremento más espectacular es el de la telefonía celular, que pasó en una década de 15 a 50 por ciento, lo cual a su vez ha traído un decremento en la telefonía fija, que cayó de 40 por ciento en 2001 a 4.2 por ciento en 2015. Cabe acotar que los datos de 2014, tanto

52 La mayor parte del contenido de este apartado ha aparecido en Aguilar (2016b).

para la telefonía fija como celular, muestran diferencias exageradas de la tendencia previa en la base de datos usada como fuente, por lo que fueron omitidos. También es relevante señalar la reducción de los aparatos de radio en los hogares, así como el estable porcentaje de televisores (por arriba de 93%), de los cuales la mitad ya son digitales, como se destaca en la gráfica 37.

GRÁFICA 37

Porcentaje de hogares con equipamiento de TIC por tipo de equipo, 2001-2015



Fuente: ENDUTIH-INEGI, 2015.

Los datos revelan también que el crecimiento de las TIC no es homogéneo en el país. Al respecto, cabe citar cifras relacionadas con el porcentaje de hogares con equipo de cómputo e internet de la misma fuente citada. Se calcula que en la Ciudad de México, Nuevo León, Sonora y Baja California, 6 de cada 10 hogares disponen de computadora. En contraste, en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, menos de una cuarta parte cuenta con tal aparato. Por su parte, con respecto a las conexiones a internet, en el ex Distrito Federal, Nuevo León y Baja California Sur el porcentaje de hogares con conexión a internet es ligeramente inferior a 60 por ciento, mientras que en Guerrero,

Tabasco, Oaxaca y Chiapas, aproximadamente 20 por ciento de los hogares cuentan con conexión (INEGI, 2016: 5).

Con respecto a la edad de los usuarios, los datos confirman que el uso de las TIC se da de manera predominante entre la población joven del país. La ENDUTIH 2015 reveló que 55.7 millones de personas son usuarios de una computadora y 62.4 millones utilizan internet en el país, de los cuales casi 75 por ciento es menor de 35 años: 70.2 por ciento de la población de entre 6 y 17 años, mientras que 76.5 por ciento de los de 18 a 34 años (INEGI, 2016: 8-9). Para el año 2014 el porcentaje más alto lo representó el grupo de 12 a 17 años, donde se encuentra el estudiantado del NMS, con prácticamente 80 por ciento de usuarios (INEGI, 2015b: 3), sin que se presenten desigualdades por sexo (INEGI, 2016).

Si bien se sabe que no se aprende de las computadoras, esto es, son otro medio para el aprendizaje, de acuerdo con el INEE (2014a: 184), “Las computadoras y el acceso a internet se reconocen como herramientas para potenciar el desarrollo de capacidades y habilidades de recuperación y búsqueda de información, comunicación, socialización, ciudadanía y formación educativa”. En este sentido, los datos en el ámbito educativo respecto del NMS han sido generados de manera reciente, sobre todo a partir del 2007, por instancias oficiales, como la SEP y el INEE, pero son aún insuficientes para un análisis adecuado y profundo (más allá de los aparatos o su posible conexión a internet) de los usos de las TIC en los procesos de aprendizaje en los que intervienen, así como de los resultados que tienen lugar (o deberían) debido a su introducción en las aulas.

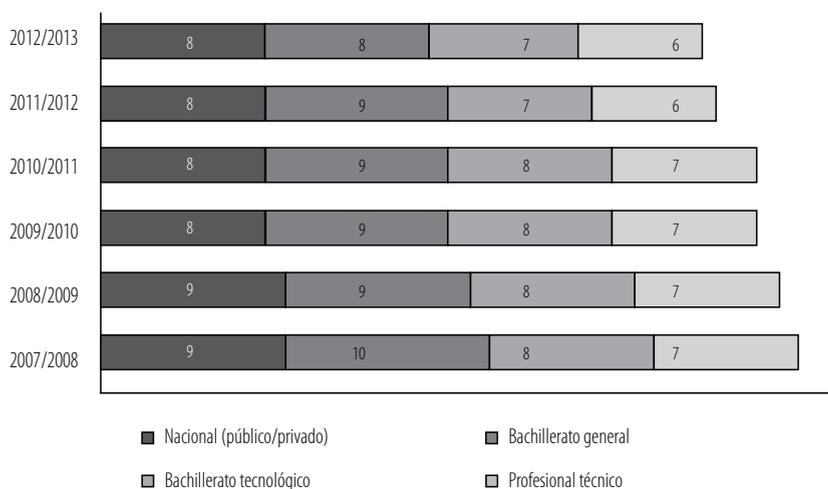
Los datos que aportan los dos indicadores que se presentan a continuación revelan la disponibilidad de computadoras para uso educativo, así como de su conexión a internet en las escuelas del NMS por modelo educativo y tipo de sostenimiento a escala nacional, destacando algunas desigualdades.

Según el censo de recursos tecnológicos y en las estadísticas continuas del formato 911 de la SEP, se aprecia en la gráfica 38 que el promedio nacional en los planteles del NMS, sumados tanto de sostenimiento público como privado, pasó de 9 estudiantes por computadora para uso educativo en el ciclo 2007-2008 a 8 para el ciclo

2012-2013. Si atendemos por tipo, el bachillerato general es el que cuenta con el mayor número de estudiantes por equipo de cómputo, aunque ha mejorado, pasando de un promedio de 10 a 8 estudiantes en el mismo periodo. El bachillerato tecnológico también ha presentado una mejora, al pasar de 8 a 7 estudiantes en promedio en los años referidos. Finalmente, el tipo de bachillerato profesional técnico ha tenido el promedio más bajo de estudiantes por computadora desde el ciclo 2007-2008, siendo de 7, para pasar a 6 en el ciclo 2012-2013.

GRÁFICA 38

Estudiantes por computadora para uso educativo NMS total, según tipo 2007/2008-2012/2013



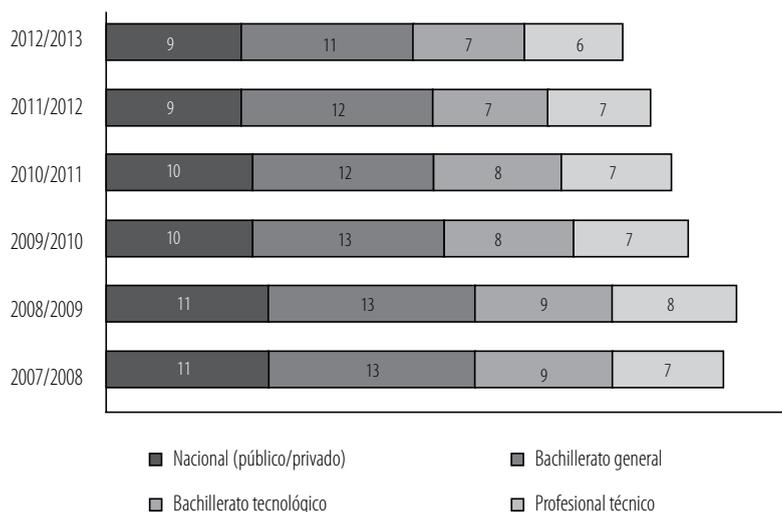
Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas AR02a, c y f.

No obstante la relativa mejora en el promedio nacional, cuando enfocamos exclusivamente los planteles de sostenimiento público, se observan algunas desigualdades entre los diferentes tipos de bachillerato. En la gráfica 39 se destaca que el bachillerato general presenta el número más alto de estudiantes por computadora con 13, aunque bajó a 11 en el ciclo 2012. El bachillerato tecnológico también ha tenido una leve mejoría al pasar de 9 a 7; mientras el profesional

técnico ha tenido desde 2007 el menor número de estudiantes por computadora, oscilando entre 7 y 6 en el ciclo más reciente.

GRÁFICA 39

Estudiantes por computadora para uso educativo NMS público, según tipo 2007/2008-2012/2013

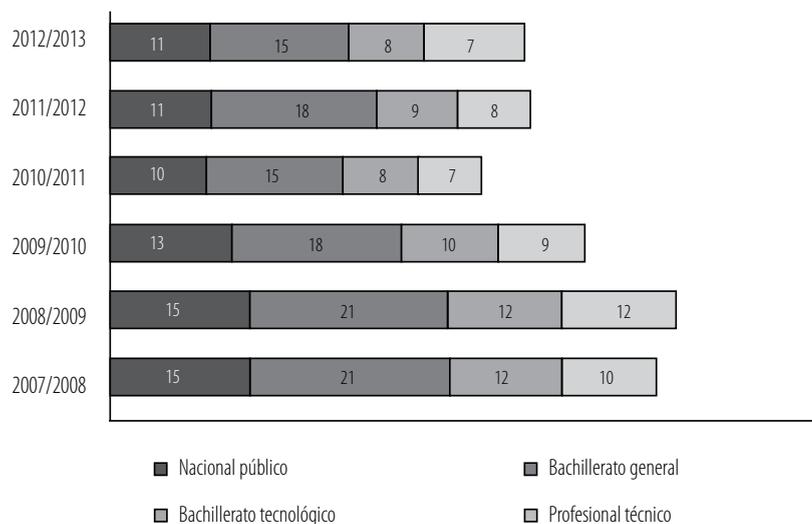


Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas ARO2a, e y f.

En relación con el número de estudiantes por computadora para uso educativo con acceso a internet en el NMS de sostenimiento público, entre 2007 y 2012, se observa un descenso del promedio nacional de 15 hasta bajar a 11, respectivamente en los cinco años, como se muestra en la gráfica 40. Hay ciertas disparidades entre los distintos tipos de planteles para el periodo del que se tienen datos. El bachillerato general ha presentado el promedio más elevado, pues ha pasado de 21 a 15 estudiantes por equipo conectado a internet; mientras el bachillerato tecnológico ha transitado de un promedio de 12 a 8 estudiantes. Los planteles de profesional técnico han tenido desde 2007 el más bajo promedio con 10 estudiantes y lo han bajado a 7 en 2012, por lo que representa mejores condiciones de acceso a los estudiantes para acceder al servicio de internet, aunque no se sabe si efectivamente acceden; menos aún qué tipo de usos le dan.

GRÁFICA 40

Estudiantes por computadora para uso educativo con internet NMS público, según tipo 2007/2008-2012/2013

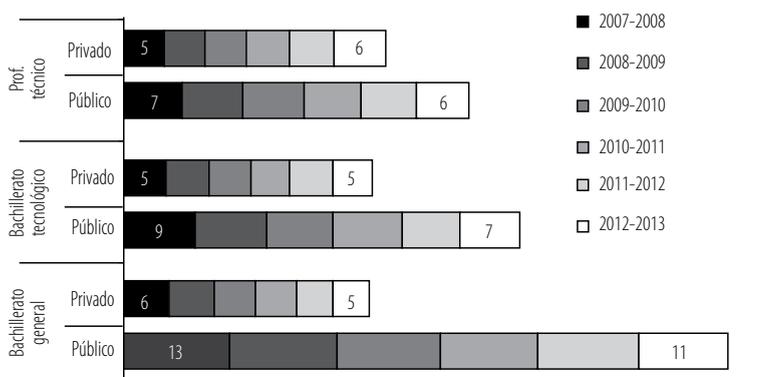


Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas AR02b, d y g.

Por su parte, si comparamos las instituciones del NMS por tipo de sostenimiento en relación con el número de estudiantes por equipo de cómputo para uso educativo, así como el tipo de bachillerato, podemos observar en los datos que el promedio ha favorecido a las privadas en todos los tipos. En la gráfica 41 se muestra que la desigualdad es más marcada en el bachillerato general, que también es el que agrupa la mayor cantidad de matrícula, pues aunque ha disminuido hasta promediar 11 estudiantes por computadora en las instituciones públicas en el ciclo 2012-2013, las privadas promedian cinco estudiantes para el mismo ciclo escolar. El profesional técnico público es el que más se acerca al promedio privado, pues ha pasado de 7 a 6 en los ciclos reportados, mismos 6 estudiantes que se observan en la modalidad privada. El bachillerato tecnológico público también ha mejorado, llegando a tener 7 estudiantes en el ciclo más reciente, aunque el privado promedia 5 estudiantes por computadora.

GRÁFICA 41

Estudiantes por computadora, uso educativo, según modelo y sostenimiento NMS nacional, ciclos 2007/2008-2012/2013



Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, tablas AR02a, c y f.

Las desigualdades por entidades federativas son otra pauta que se desprende de los datos. Según los indicadores, comparando el ciclo 2007-2008 con el 2012-2013, en los resultados del indicador de alumnos por computadora para uso educativo en 2007 destacan Querétaro, Coahuila, Morelos y Quintana Roo por tener un menor número de alumnos por computadora en las escuelas; el primer estado con una relación de 5/1 y en los tres restantes de 6/1. En contraste, con las mayores proporciones de alumnos por computadora se encuentran Guerrero y Tabasco, con una proporción de 16/1, casi el doble del promedio nacional. Para 2012 los estados han mejorado en general, pero con mayor número de estudiantes por equipo de cómputo siguen ubicados Guerrero (14/1), Tabasco y Chiapas (12/1). En contraste para el mismo año, Querétaro sigue encabezando el menor número de estudiantes por computadora con 5/1, pero se han sumado varios a la relación 6/1, tales como Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nuevo León, y Quintana Roo, siendo el promedio nacional de 8/1.

El acceso a las computadoras por alumno en los estados muestra un patrón consistente con otros datos, relativos a que los estados más pobres o con peores resultados también tienen menor infraes-

estructura de TIC y viceversa; lo que refuerza en parte las pautas de desigualdad y donde se reconoce, por enésima vez, la ineficacia e insuficiencia de las políticas educativas para revertirlas.

Debido a la ausencia de referentes normativos nacionales claros sobre el acceso de los estudiantes a computadoras y de éstas conectadas a internet, el INEE ubicó parámetros a partir de los compromisos internacionales signados por México con otros países de habla hispana que han establecido objetivos y metas en relación con la dotación y uso de las TIC en las escuelas. De este modo, consideraron las Metas Educativas 2021 impulsadas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, 2010), ya que proponen parámetros en el acceso y uso de las computadoras al 2015 y al 2021. Para el INEE dichas medidas, aunque no precisan con claridad si aplican para el NMS, serían útiles para comparar la situación de México con otros sistemas educativos cuyos contextos socioeconómicos son similares. En el documento de la OEI se establecen niveles de logro por medio de los cuales se describen los resultados esperados de cada meta planteada; en nuestro caso, en la meta específica 13 se alude al indicador para la proporción de estudiantes por computadora, pero no acerca de la conectividad a internet. Según dicha meta, para el año 2015, el nivel de logro para el número de alumnos por computadora debía encontrarse entre 8 y 40 alumnos por computadora e ir mejorando para que en 2021 se ubique entre 1 y 10 alumnos (OEI, 2010: 153).

Con dicho parámetro, el nivel de logro planteado para el año 2015 ha sido alcanzado desde 2009 (8/1) en el país para el NMS. Sin embargo, una mirada más profunda indica que el bachillerato general apenas en 2012 lo alcanzó, mientras los otros tipos desde 2007 lo habían hecho. Aunque parece que la meta se conseguirá, no debemos olvidar los datos previamente presentados, en que se observó la distribución estatal por tipo de bachillerato, donde algunos estados tienen que hacer esfuerzos importantes, pues probablemente algunos de ellos no lleguen al deseado 8/1 para 2015. Más aún, en el análisis realizado por tipo de sostenimiento observamos que si bien las escuelas públicas de profesional técnico, al menos desde 2007 ya rondaban una proporción de 7/1 y las del bachillerato tecnológico

desde 2009 pueden presumir 8/1, el bachillerato general hasta 2012 todavía registra una razón de 11/1, de modo que tal vez no alcance el óptimo para 2015.

Siguiendo el parámetro de la OEI para 2021, el nivel de logro establecido para el NMS señala como escenario deseable la relación alumno/computadora por debajo de 8/1, algunas entidades federativas lo han alcanzado ya desde 2007: Quintana Roo, Querétaro, Morelos y Colima, pero hay aún rezagos en algunas otras, así como profundas desigualdades existentes entre las escuelas del NMS por tipo de sostenimiento.

Del total de escuelas de NMS en el ciclo 2012-2013, 82.3 por ciento contaba con equipos de cómputo para uso educativo —de las cuales 49.2 por ciento corresponden con el criterio de ocho alumnos por computadora y 33.7 por ciento de escuelas con nueve o más alumnos por computadora para uso educativo. Asimismo, las escuelas sin computadoras para uso educativo representaron 6.9 por ciento, las escuelas sin computadoras, 9.6 por ciento, y no contestaron el censo 1.1 por ciento de los planteles para el citado ciclo escolar.

Dentro de los bachilleratos públicos, el tipo de sostenimiento en donde se observa el mayor porcentaje de escuelas que cumplen con el criterio de hasta ocho alumnos por computadora para uso educativo son los dependientes del gobierno federal, desconcentrados (67.9 por ciento) —escuelas del INBA e IPN— y centralizados (56.9 por ciento) —escuelas de la DGETI, DGETA, DGECYTM y DGB—, mientras que el menor porcentaje se observa en los bachilleratos autónomos (23.8 por ciento), dependientes de las universidades nacional y estatales (28.7 por ciento con nueve o más alumnos por equipo); en los bachilleratos centralizados de los gobiernos estatales (26.7 por ciento con ocho alumnos por computadora y 42.3 por ciento con nueve o más alumnos por equipo) —como telebachilleratos, EMSAD, BIC y CET—, y los bachilleratos subsidiados (26.9 por ciento con ocho alumnos por computadora y 35.8 por ciento con nueve o más alumnos por equipo de cómputo) —integrados por telebachilleratos y las preparatorias federales y estatales por cooperación (INEE, 2014a: 140) (véase cuadro 29).

CUADRO 29

Porcentaje de escuelas del NMS hasta con ocho alumnos por computadora para uso educativo según tipo de sostenimiento (2012/2013)

Tipo de sostenimiento	Hasta 8 alumnos por computadora		Con 9 o más alumnos por computadora		Escuelas sin computadoras		E. sin computadoras para uso educativo	
	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.
Centralizados del gobierno federal	56.9	627	39.8	438	0.7	8	2.3	25
Descentralizados del gobierno federal	43.1	47	49.5	54	1.8	2	5.5	6
Desconcentrados del gobierno federal	67.9	36	20.8	11	1.9	1	9.4	5
Centralizados del gobierno del estado	26.7	1 143	42.3	1 814	18.7	801	9.9	426
Descentralizados del gobierno del estado	43.6	1 468	47.4	1 595	1.8	60	6.5	219
Autónomos	23.8	202	28.7	244	41.8	355	4.4	37
Privados (subsidiados)	26.9	130	35.8	173	26.3	127	11.0	53
Privados	73.5	4 218	16.8	967	3.3	189	5.9	338
Nacional	49.2	7 871	33.1	5 296	9.6	1 543	6.9	1 109

Fuente: Banco de Indicadores Educativos, INEE, 2013, tabla AR02c.

Un punto aparte en el NMS, porque las propias estadísticas así lo ubican, es la modalidad a distancia, la cual ha desempeñado un papel cada vez más importante para ampliar la cobertura, aunque se le considera como parte de la “educación extraescolar”. Dicha modalidad surgió en la segunda mitad de los noventa para atender a estudiantes de áreas donde no es factible establecer un plantel, especialmente localidades rurales e indígenas, según se anota en la página electrónica de la Dirección General de Bachillerato, que es responsable de la EMSAD. Asimismo, se puntualiza que hay tres tipos, según el número de estudiantes que atienden: 1) de 21 a 35; 2) de 36 a 50 y 3) de 51 a 65.

Según los datos oficiales, 82 por ciento de los planteles EMSAD están en localidades con menos de 2 500 habitantes, 5 por ciento se encuentran en localidades con más de 5 000 habitantes y atienden a

30727 estudiantes indígenas, lo que representa alrededor de 33 por ciento de la matrícula nacional de este servicio.

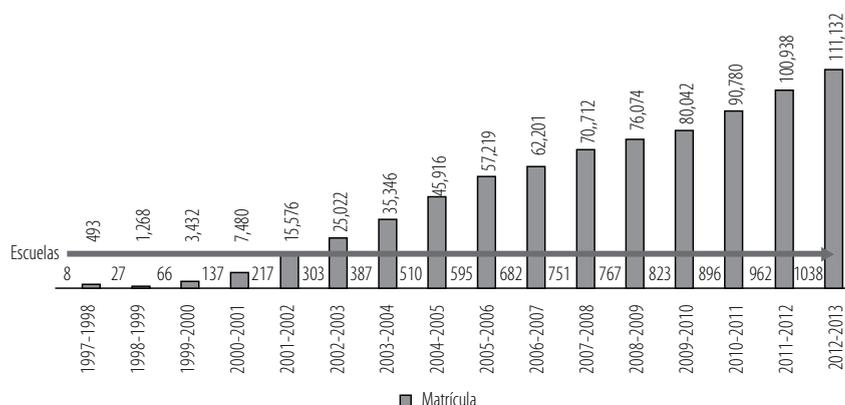
La gráfica 42 muestra que en los últimos años los centros EMSAD han tenido un importante crecimiento para cumplir las demandas de la población rural. En el ciclo 2012-2013 alcanzó una matrícula nacional reportada por la SEP de 111132, y cifras del INEE para el ciclo 2014-2015 señalan 139342 estudiantes, por lo que en los últimos cuatro ciclos ha crecido a una tasa de más de 10 por ciento, que parece ser la pauta mínima que se vislumbra para los próximos años, luego del decreto de la obligatoriedad del NMS. Aun cuando se reconoce que en los resultados de la entonces prueba ENLACE los centros EMSAD obtuvieron, generalmente, los menores puntajes en relación con los planteles escolarizados de las zonas urbanas, hay fuertes variaciones en los resultados por entidad federativa (INEE, 2015; 2014a).

Si bien la matrícula aumenta al paso de los años, es evidente que dicha modalidad dista de ofrecer una educación pertinente, adecuada y significativa para las juventudes que pasan por el NMS. Y aunque el modelo se apoya en el uso de las TIC, esto no garantiza su éxito, debido a que a menudo los centros de estudios, principalmente rurales y semi-urbanos, suelen tener carencias básicas de infraestructura, de conectividad, así como de recursos humanos formados adecuadamente para atenderlos.

Como se vio en el capítulo previo sobre el crecimiento de matrícula, si bien se está optando por llevar los servicios educativos de bachillerato a las localidades menores a 2500 habitantes mediante opciones poco costosas de sostenimiento estatal, como son los telebachilleratos, EMSAD, los bachilleratos estatales e incluso los bachilleratos privados subsidiados, esta estrategia abre dudas importantes sobre las desigualdades con respecto a las escuelas urbanas, ya que tales opciones de escolarización parecen sólo abrir espacios, pero suelen ser bastante precarias y no aseguran el desarrollo integral de los estudiantes de NMS en condiciones de equidad respecto de sus compañeros de áreas urbanas (INEE, 2015: 183). De tal modo que no se garantiza su derecho a una educación de calidad, según refieren las normas nacionales.

GRÁFICA 42

Matrícula y escuelas en educación a distancia NMS, 1997-1998/2012-2013.



Fuente: Página de la DGB: http://www.dgb.sep.gob.mx/02-m1/02-subsistemas/que_es_emsad.php

RECAPITULACIÓN

En este capítulo se desplegaron una serie de datos agrupados en ciertas dimensiones, no de modo exhaustivo pero sí indicativo, de las principales pautas de desigualdad o inequidad en el NMS en los tres primeros lustros del siglo XXI, las cuales sugerimos ubicarlas como parte de una segunda generación de políticas de equidad. Lo antedicho, aunado a los presentados en el capítulo previo, nos muestra una red compleja y complicada de las muchas caras de la desigualdad en el NMS en las últimas dos décadas, pero precisamente se observa que las políticas no han estado a la altura de enfrentarlas.

La ubicación de las múltiples aristas de las desigualdades nos revela un abanico enorme de retos, necesidades y falencias de las políticas públicas relacionadas con dicho nivel. Obviamente no se espera que sólo a través de políticas sectorizadas, educativas, se resuelvan todos los problemas descritos; será preciso echar a andar algunas estrategias de corto, mediano y largo plazos para enfrentarlas, que además de un enfoque integral, tengan como base principios de justicia más claros y sólidos, y sobre todo sean llevados hasta sus últimas consecuencias, por lo que se necesita, en principio, com-

preensión sobre los enormes desafíos y que se tengan los recursos y la voluntad para construir políticas públicas (de Estado, pero también de gobierno) adecuadas y eficaces.

Se ha podido describir el horizonte de desigualdades gracias a una serie de datos, variables y registros más o menos recientes y, cada vez, afortunadamente, más accesibles. El propósito ha sido ponerlos en una sola imagen panorámica, que aunque sabemos cambiará con los procesos sociales, se pretende sirva de insumo a la discusión, a la construcción de alternativas y quizá de intervenciones para mejorar el NMS.

Así, nos aproximamos, entre otras, a la dimensión étnica. Lo interesante fue advertir la reciente visibilidad de los grupos étnicos en el NMS, sobre todo a partir del censo de 2010, que entonces se cuantificó sumando aproximadamente 6 por ciento de la población en edad típica, aproximadamente 400 000 jóvenes y de ellos 24 000 monolingües. Se infiere que la política indigenista asimiladora supuso que desaparecerían al ingresar al nivel medio, pero no ha sido así. De hecho, se resaltaron algunas iniciativas sociales para crear bachilleratos comunitarios ante la ausencia de escuelas oficiales. Apenas se han puesto en marcha algunos bachilleratos públicos en la modalidad intercultural para atender la especificidad de esas poblaciones, sobre todo en estados como Oaxaca, Chiapas y Tabasco, donde además sabemos que se juntan otras dimensiones de pobreza y de aislamiento que sumadas dejan entrever el enorme reto de las políticas para garantizar el derecho a una educación de calidad, como se apunta en las normas.

Especialmente con ayuda de los resultados de los exámenes estandarizados, en cruce con diferentes variables o mediante la difusión de nuevos datos oficiales, se observan nuevas formas de desigualdad. En este sentido, presentamos datos relacionados con el tipo de sostenimiento o el tipo de bachillerato, cuyas pautas de desigualdad se mantienen a lo largo del tiempo, de manera particular para los de sostenimiento público y para el tipo profesional técnico, así como para los planteles ubicados en zonas rurales y los urbanos de alta marginación, por lo que se deduce la necesidad de dar más y mejores apoyos para que cumplan sus funciones formativas.

El cruce de variables de género con otras nos permitió complejizar la imagen más común ligada al trayecto, donde encontramos ciertas pautas que enfatizan las desigualdades hacia los varones, tales como combinar estudio y empleo, la inasistencia de quienes provienen de familias de más bajos recursos, pero también otras también muy arraigadas hacia las mujeres, especialmente que son más quienes no estudian ni trabajan, las ligadas a los salarios, la tasa de empleo y el sesgo de género en los resultados de ciencias y matemáticas, lo cual hace parecer que hay estudios de ciertas carreras para ellas y ellos. Asimismo, se presentaron algunos datos que muestran ciertas desigualdades con la infraestructura y conexión de equipos de cómputo e internet en las escuelas, dos de los dispositivos emblemáticos de las TIC; ahí seguimos cierto estándar internacional que alude a ocho estudiantes por máquina, si bien materializado en la cotidianidad de las escuelas parece absurdo que ocho personas estén amontonadas sobre un equipo. Además, cabe advertir que más allá de la disponibilidad para uso del equipo y su posible conexión a internet (incluso desconocemos su eficacia en la conectividad), lejos estamos de saber los usos pedagógicos, sus tiempos y los efectos de esos nuevos medios digitales en las escuelas.

Tras este panorama de ciertos avances en la inclusión de estudiantes al NMS, pero también de grandes retos y de políticas de equidad insuficientes e inconsistentes, en el siguiente capítulo se propone una discusión sobre el sentido de justicia que se sugiere como eje para mejorar, así como una serie de consideraciones finales del estudio encaminadas a señalar algunas alternativas y tensiones que se avizoran del recorrido realizado.

Como cierre del estudio se muestra una mirada que relaciona los datos presentados con las políticas puestas en marcha de modo general, esto en clave de justicia, es decir, a la luz del marco conceptual esbozado en la última sección del capítulo 2. Dicha lectura luego se retomará para proponer diversas alternativas en forma de dilemas o tensiones, así como criterios para la acción que busquen mejorar las políticas e intervenciones en el NMS. En particular se intentará plantear cuestiones que permitan incentivar la construcción de políticas de justicia escolar y educativa para el citado nivel.

Debe recordarse que el modelo de justicia escolar que proponemos se basa en tres dimensiones: la redistribución (material y simbólica), el reconocimiento, así como la participación política paritaria; es decir, sugerimos un marco que tenga claro el qué de la distribución, el quién o los quiénes, además del cómo de dicha distribución. A diferencia del modelo compensatorio, centrado esencialmente en la reparación de las desigualdades económicas o materiales, este modelo de justicia reivindica la necesidad de integrar la redistribución con el reconocimiento de la diversidad de identidades, contextos y culturas, acompañada de un horizonte democrático de representación política que lleve a la participación en la toma de decisiones (Fraser, 2008; Fraser y Honneth, 2006; Young, 2000; Veleda *et al.*, 2011; Murillo y Hernández, 2011; Aguilar, 2016a).

El propósito de la investigación se cumplió al describir un panorama, aunque no completo ni definitivo, de las relaciones entre

las políticas de equidad y el NMS en México en las últimas décadas. Se trató de presentar, a partir de las propias fuentes oficiales, las grandes desigualdades que aquejan a dicho nivel, así como algunos de sus avances. También se buscó proveer un marco de comprensión relacionado con las condiciones de emergencia de las políticas públicas para intentar enfrentarlas, así como un soporte interpretativo para valorar qué tanto se trata de un sistema que tiende hacia la justicia o equidad.

Los datos indican la enorme deuda del país con el NMS, a pesar de ciertos esfuerzos en el ingreso (el más evidente), pero también en la permanencia e incluso en la eficiencia terminal. Asimismo, las aristas de la desigualdad se han incrementado en relación con su visibilización, aunque unas muy recientemente, como las étnicas o las de género, o las financieras, que siguen mostrando signos de opacidad y prácticamente nula equidad. Sin pretender agotarlas, fueron contundentes para mostrar pautas que han cambiado poco en las últimas décadas y que de seguir este ritmo desbordarán las expectativas no sólo de la cobertura, sino sobre todo de los bajos resultados de los aprendizajes, que ponen en entredicho estar formando personas “competentes”; dicho en otros términos, se está incumpliendo mediante una “inclusión excluyente” el derecho de muchos jóvenes a una educación de calidad.

Las dimensiones a través de las cuales se han pensado las inequidades en el NMS son semejantes a las de otros niveles, que pueden ubicarse en dos momentos, cuyo punto de quiebre es el cambio de siglo, pero no de modo rígido, especialmente debido al tipo de respuestas que se generaron para enfrentarlas. La primera generación, aunque tiene orígenes previos, se sedimenta en los años noventa del siglo xx y tiene como rubros estelares las desigualdades relativas al trayecto, a las condiciones socioeconómicas de las familias del alumnado, las desigualdades regionales o estatales, las de financiamiento, las de sexo/género y las étnicas, aunque con ritmos y respuestas de las políticas públicas en general insuficientes en cuanto al objetivo de equidad, o incluso omisas o ineficaces, como lo mostramos para el caso del rubro étnico y para el financiamiento. La segunda generación se puede ubicar entrado el nuevo siglo, cuando desde la pers-

pectiva gubernamental y la académica, suman otras dimensiones y nuevos cruces de variables, impulsadas de manera particular por el sistema de evaluación nacional a través de los exámenes estandarizados a gran escala o por la generación de nuevas estadísticas: las inequidades por tipo de sostenimiento, por tipo de bachillerato, la profundización de las de género y más recientemente por acceso a las TIC son muestras de este momento.

Ambas circunstancias guardan conexión y estrecha relación con la producción del conocimiento educativo sobre las políticas de equidad y sobre las desigualdades escolares en el NMS, por lo que no fue mera cuestión de facilitar su presentación ubicarlas en dos momentos. Asimismo, se arrojó luz sobre el devenir de un concepto como equidad en las políticas educativas, que no obstante su importancia en cuestiones de (re)distribución, su traducción en acciones no ha sido del todo consistente y han sido señaladas ciertas limitaciones que abren la puerta para que el concepto de justicia se sugiera más fructífero en cuestionar las finalidades que el Estado se va fijando para el NMS, así como prometedor de alternativas en este debate.

En términos generales, de los datos presentados podemos afirmar que la población de 15 a 17 años en México con menos probabilidades de cumplir su derecho a una escolarización de buena calidad y, con ello, con mayor vulnerabilidad, es la que presenta, entre otros, alguno o más de los siguientes rasgos: ubicarse en el quintil I de ingresos familiares, vivir en localidad rural, ser varón, habitar en una localidad con alto grado de marginación, ser de origen indígena y estudiar en escuela pública (específicamente estudiar en un bachillerato de tipo profesional técnico).

En el marco de la LGE la equidad en el NMS, si bien contiene un panorama del derecho a la educación para “todos”, luego precisa un ámbito compensatorio para grupos y regiones con mayor rezago, así como otras disposiciones sobre apoyos a maestros que realicen su labor en zonas aisladas o marginadas, programas de recuperación del aprovechamiento escolar, educación a distancia, entre otros elementos asistenciales. El punto es que en los hechos se ha reducido casi de manera exclusiva a la distribución de becas minimalistas por el lado de la demanda; mientras por el lado de la oferta se reforzó la

vertiente distributiva de espacios en las escuelas para los estudiantes, pero cada vez más bajo un esquema de reducción de costos. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva de justicia, se ha superpuesto a la vertiente distributiva (insuficiente e ineficaz) una dimensión asociada con el reconocimiento de las diferencias de grupos como los indígenas o los discapacitados, pero ha sido mediante programas epidérmicos y poco sistemáticos, por lo que debe revertirse dicha situación buscando alcanzar las aulas. Tal vez lo más destacable son los programas de acompañamiento individual como ConstruyeT, aunque cabe esperar los efectos de su instrumentación empíricamente.

En términos generales, la falta de espacios para ingresar al sistema escolar en edad típica en el NMS es todavía significativa, ya que apenas 7 de cada 10 están matriculados. Una vez en las escuelas las exclusiones son una constante y para el final del trayecto casi 7 de cada 10 egresan de modo oportuno. A pesar de algunos esfuerzos que han procurado incluir a cada vez más jóvenes se necesita redoblarlos. Debido a que desde 2012 se decretó la obligatoriedad de dicho nivel, parece que la estrategia política ha sido apoyar modalidades de bajo costo, con el consabido riesgo de también tener las condiciones más precarias para construir una formación adecuada y de “calidad”, como lo establecen las normas. De este modo, se espera que jóvenes generalmente pobres o de trayectos precarios y complicados estarán llegando cada vez más a las aulas del NMS. La tarea del Estado para cumplirles su derecho a una escolarización pertinente que les permita continuar estudios superiores o incorporarse al mercado laboral es todavía un camino estrecho y lleno de injusticias. Por lo tanto, deben renovarse esfuerzos, imaginación y recursos para cumplir ese derecho (y en caso contrario exigirlo) mediante el doble criterio de redistribuir equitativamente los recursos materiales, financieros y humanos según los tipos de planteles y estudiantes, así como de reconocer los diversos contextos, la organización escolar y académica que hagan posible un funcionamiento democrático y digno en los diversos tipos o modalidades del NMS, pero también la posible creación de otros.

La pobreza y la desigualdad son, sin duda, una enorme traba para conseguir una escolarización universal en el NMS en los próxi-

mos años, pero además para conseguir la permanencia y el logro de aprendizajes adecuados, pertinentes y significativos para la vida de los estudiantes. Ambas tareas hacen sinergia con dimensiones como el género, la residencia, la etnia, entre otras, para marcar destinos fuertemente. La respuesta de las políticas públicas se ha reducido en gran medida a la entrega de becas paliativas que no cubren el costo de oportunidad, sin que respondan a un diagnóstico objetivo y a menudo tensionado por convivir con principios meritocráticos, que terminan por socavar el principio de dar más a quien menos tiene. Con el advenimiento de nuevos grupos de estudiantes que antes no tenían acceso al NMS, es evidente que se van a necesitar más y mejores becas, esto es, profundizar en el principio distributivo que pone a los más pobres en el centro de las políticas, pero se debe procurar tener en mente una postura de derechos, no de caridad, como parece prevalecer actualmente.

Por tal motivo se requiere de estudios para conocer los montos óptimos que incidan de manera efectiva en la permanencia de los jóvenes. Como ha señalado un estudio de Székely, ex subsecretario del NMS, amparado por el BM, “es evidente que los programas de becas, incluido el Programa Oportunidades, no son suficientes para contrarrestar las necesidades y los bajos ingresos de los hogares”. Por ello sugería “realizar un análisis detallado de los montos de apoyos que permitirían sufragar tanto los gastos directos de la educación como el costo de oportunidad que enfrentan las familias por enviar a sus hijos a la escuela” (BM, 2013: 46). Esto es significativo, ya que como señalan los datos de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (SEMS y COPEMS, 2012), los factores económicos siguen siendo determinantes para 36.4 por ciento de los jóvenes que dejan la escuela, que suele hacer sinergia con otras variables tales como la maternidad, el desinterés por la escuela o los contenidos, etcétera.

Las desigualdades, además de las diferencias, entre entidades federativas se relacionan generalmente de modo que los estados con mejores índices de desarrollo o menor desigualdad social son los que obtienen mejores resultados, y viceversa, aunque en algunos indicadores como la no aprobación y el “abandono” esto no se cumple, siendo entidades como la Ciudad de México y Nuevo León las que

despuntan sobre el resto. Esto hace pensar que no se trata de relaciones unívocas, por lo tanto debe contextualizarse a otras escalas, ya que los promedios nacionales y a su vez los estatales están cubriendo desigualdades significativas en el interior de cada uno de ellos, por lo que se hace necesario contar con indagaciones en mayor profundidad.

Por su parte, la ausencia de políticas fiscales equitativas y transparentes hace que la inercia continúe reinando y manteniendo las asimetrías entre las entidades federativas, por lo cual aquí se demanda un patrón redistributivo de los recursos materiales e incluso humanos, pero que partan del reconocimiento, tanto de las desigualdades como de las diferencias, aunado a una paritaria participación intergubernamental en la deliberación de tales asignaciones.

En tal sentido, nos asomamos al opaco escenario de la distribución de recursos financieros, precisamente una de las principales palancas para el cambio y la mejora del sistema escolar (Mejía, 2012; Calderón, 2013; González, 2014). La falta de una política ya no digamos equitativa, sino clara y sistemática, es el rasgo que se pudo observar como otro gesto de descuido y poca relevancia que ha tenido en los distintos gobiernos el NMS. Las inercias, los arreglos casi personales o en función de partidos o fuerzas de presión estatales o entre subsistemas, dejan la impresión de un manejo casi arbitrario en los recursos financieros para dicho nivel; otra inconsistencia de las autoridades fue intentar instrumentar fórmulas pretendidamente equitativas. Esto en buena medida puede explicar la dificultad para revertir desigualdades que se han reconocido desde hace mucho, sobre todo entre entidades federativas o subsistemas, pues en estricto sentido no ha habido un criterio redistributivo. Si además a ello sumamos la creciente dificultad de mantener los presupuestos anuales para el rubro educativo, sobre todo en los últimos años con la permanente amenaza de recortes, parece haber una enorme barrera para vislumbrar cambios ante la obligatoriedad que se ha propuesto el Estado y revertir las desigualdades destacadas.

Las inequidades de género en el NMS son peculiares con respecto a los otros niveles escolares, ya que por lo general afectan más a los varones que a las mujeres. De este modo, se esperaría una política

de género; lo que se ha tenido hasta ahora son acciones afirmativas para las mujeres, debido a que la mayoría de los apoyos han sido dirigidos a ellas, pero esto no es avalado por los datos oficiales, salvo para la absorción. Pero también encontramos elementos que trazan un paisaje complejo en algunos rubros que merecen un abordaje de mayor profundidad. Por ejemplo, aún persiste cierta división en los resultados que habla de un añejo sesgo acerca de que los varones son mejores en matemáticas y ciencias, y las mujeres en comunicación o civismo, pero a su vez que ellas ganan menos que los varones; ellos suelen ser quienes combinan más trabajo y estudio, mientras ellas se inscriben menos de secundaria al NMS y de ahí al nivel superior. Si a eso sumamos otras variables como las relacionadas con la residencia o la etnia, se van perfilando otros grupos susceptibles de inclusión de modo más específico. Las políticas educativas al respecto se han mostrado insuficientes, inconsecuentes e incluso contradictorias, pues no corresponden con los datos oficiales y no ha habido modo de reencauzarlas, pese a las observaciones críticas que han realizado las evaluaciones externas. De tal modo, desde la perspectiva de la justicia, reconocemos el intento de desplegar el principio del reconocimiento, pero éste no se corresponde con los datos para aplicar el principio de redistribución. Aunque debe quedar claro que no estamos pidiendo reducir las becas a las jóvenes, sino darles más a los varones y que en ambos casos sean más sustantivas, para cubrir el costo de oportunidad y siendo más consistentes con la diversidad y disparidad que enfrentan en contextos diferenciados, sobre todo de residencia y de adscripción étnica. Sería algo semejante a lo que se ha realizado para dar cobertura y apoyos a las madres adolescentes.

Por el lado de la atención a los grupos étnicos, lo destacado fue la gran ausencia de políticas en el NMS, ya que en buena medida se tenían invisibilizados hasta prácticamente la primera década del siglo XXI. En este caso, también cabe señalar la gran incongruencia con respecto a la enorme atención a las normas y la retórica que ha pretendido atender a esos otros diferentes, pero también desiguales, en contraste con las pocas acciones al respecto en más de 20 años. Dimos cuenta de acciones aisladas, poco sistemáticas, donde incluso han sido varias organizaciones civiles o propiamente las comunida-

des indígenas las que han puesto en marcha proyectos para el NMS. Esto no hace más que poner en evidencia la ausencia gubernamental, que de seguir en esta ruta de esfuerzos mínimos, retóricos y efectistas, tendrá poco calado para revertir las desigualdades ancestrales. Necesariamente la concatenación adecuada de los principios de reconocimiento, redistribución y participación son punta de lanza para exigir el cumplimiento del derecho a una escolarización justa y digna para los pueblos originarios.

Con la puesta en marcha de los exámenes a gran escala como un indicador parcial de los resultados de los aprendizajes del estudiantado, o más pretenciosamente de los sistemas escolares, a partir de la primera década del siglo XXI se han aportado nuevos datos para describir y medir las desigualdades en el NMS. Esto en parte como respuesta a las tendencias globales y a los compromisos internacionales del país. De hecho, primero se presentaron en dicho nivel pruebas internacionales y luego las nacionales. En tal marco, observamos las grandes brechas relativas a los niveles de dominio, principalmente de aprendizajes relacionados con el lenguaje y la comunicación, y más aún en las matemáticas. Los resultados permiten describir las desigualdades entre tipos de bachillerato, por tipo de sostenimiento (público/privado, así como por planteles descentralizados, centralizados, autónomos, entre otros), y por sexo, entre otros cruces posibles. La política examinadora, más que evaluadora, dio un giro al cambiar la prueba ENLACE por sospechas de “inflación” de resultados en 2013, por lo que en 2015 se pone en marcha Planea, que devuelve una imagen cruda de los aparentes avances que había medido ENLACE. Este elemento no hace más que reforzar, mejor dicho, precisar, que la mayoría de estudiantes no estaban ni están consiguiendo los aprendizajes o las “competencias” esperadas. De ello pocas acciones eficaces se han desprendido, y más aún la mayoría son superficiales e incluso contradictorias, como en el caso de las becas ya comentado. Otro ejemplo es el tipo profesional técnico, aunque con la menor matrícula, que consistentemente ha mostrado en ambas pruebas conseguir los menores resultados, pero no se conocieron políticas explícitas para revertir dicha situación inequitativa.

Partir del reconocimiento de las diferencias entre planteles y juventudes es piedra basal para enlazar el principio de redistribución de aprendizajes y de insumos materiales y humanos, no sólo para mirar carencias sino ante todo sus saberes, potencialidades y aspiraciones (Trujillo *et al.*, 2016); es decir, se requiere partir de una concepción de los jóvenes del NMS como sujetos de aprendizaje y de derecho (no de carencias), la cual puede ser debatida a la luz de la llamada “justicia curricular” (Connell, 2006) que buscaría construir nuevos sentidos o resignificar los contenidos para hacerlos significativos para las juventudes que cursan el NMS.

Finalmente, dimos un esbozo sobre las inequidades relacionadas con el acceso a las TIC en las escuelas del NMS. Esta nueva dimensión ya modula buena parte de la vida dentro y fuera de las escuelas, pero también ha venido marcada por la falta de una política coherente y sistemática, dejada a la voluntad de las localidades y con cierta intervención de particulares; es decir, hace falta una política educativa sistémica dirigida a reducir las desigualdades digitales, que tenga como criterio global romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje y promover procesos de enseñanza-aprendizaje orientados por objetivos tales como “aprender a aprender” y la búsqueda del bien común (Tedesco, 2010: 65). Advertimos también que, más allá de contar con computadoras y su conexión a internet, es decir, de promover un principio distributivo, se hace necesario partir del reconocimiento de los múltiples contextos para conocer los usos académicos que se están realizando en las escuelas. Al respecto, sería conveniente una alfabetización digital crítica del uso de los nuevos medios, así como la necesidad de realizar estudios en esa ruta.

En suma, se requiere ubicar la lectura de la pluralidad de aristas inequitativas en el NMS en una visión más amplia, lo que requiere reconocer las herencias de los dispositivos de intervención utilizados en el pasado, pero mirando el presente y combinando la teoría con la práctica de la justicia escolar y educativa. Una narrativa asociada con la justicia en el sistema escolar se puede vislumbrar a través de ciertos principios que deben resignificarse o introducirse para conseguir una política adecuada al NMS, especialmente priorizando el reconocimiento y la redistribución, sin dejar de lado la “paridad en

la participación” en la toma de decisiones, como le llamó Fraser (2008).

La concepción de la justicia que parece haber guiado el actuar gubernamental y la política pública en general en las últimas décadas en el NMS ha sido una estrategia guiada medianamente por la redistribución de ciertos recursos en forma de becas, recursos materiales y espacios escolares, y menos por el reconocimiento de las diferencias en las identidades, los contextos y las desigualdades. La redistribución a veces ha consistido en una superposición poco eficiente, pues prácticamente no llegaba a las aulas, esto es, a la práctica pedagógica. Si bien varios esfuerzos han sido encaminados a dar más a quien menos tiene o a quien se considera una “población desigual”, casi siempre es más de lo mismo. Además, dicha pauta redistributiva ha estado trenzada y tensada por principios meritocráticos que terminan socavando la concepción equitativa. Esto en parte se debe a la propia insuficiencia de recursos, lo cual impone la focalización y reglas que a menudo mezclan los principios meritocráticos con los compensatorios, pero desde una perspectiva administrativa y no de derechos.

No se puede ofrecer lo mismo si se quieren lograr resultados similares o equiparables para grupos distintos. La justicia y la equidad significan trascender la igualdad y aplicar criterios que permitan darle más —y diferente— a quienes más lo necesitan, reconociendo sus diferencias. En este sentido, la distribución de los recursos financieros, materiales y humanos destinados a la educación debieran priorizar a las poblaciones que se encuentran en mayor dificultad para lograr los resultados de aprendizaje esperados; es decir, a los más pobres, los indígenas, los varones, los de zonas rurales y dispersas, los discapacitados, los planteles de tipo profesional técnico y a todos los que se encuentran en condiciones especialmente difíciles. Esta priorización implica diagnosticar las causas de la inequidad a fin de que las intervenciones de política las atiendan de manera integral y sea posible acelerar el progreso de las poblaciones en mayor desventaja (INEE, 2014b: 13).

Como reflexiones finales de este estudio, en las páginas siguientes tratamos de esclarecer cómo podemos plantearnos la superación

de las injusticias en el NMS, de frente a la segunda década del siglo XXI. El supuesto que guía el modelo de justicia propuesto no se refiere a la escuela idealmente justa, sino al camino hacia la construcción de una mayor o mejor justicia escolar y educativa a través de la acción pública (Sen, 1995; Dubet, 2011). Pero tampoco se piensa en ofrecer recetas o fórmulas definitivas, sino alternativas o tensiones fincadas en lo que sabemos y bajo deseables condiciones de posibilidad y deliberación democrática, considerando un largo trecho hacia su concreción y alta dosis de incertidumbre. Seguimos ciertos criterios de justicia que evidentemente apuestan por una postura política que encara las inequidades, rechazando la neutralidad.

En relación con lo antedicho, el fortalecimiento de un auténtico subsistema en el NMS, sobre todo de tipo público, requiere un papel más activo, protagónico y prioritario del Estado en la planificación de la educación y, para ello, debe partir de una autoevaluación crítica de sus estrategias de intervención sobre el sistema. Aunque no debe perderse de vista que la construcción de un sistema escolar más justo no puede realizarse en una sociedad donde se multiplican las desigualdades. En efecto, la justicia social es la condición primordial de la justicia escolar y educativa, por lo que probablemente sea más oportuno sugerir cambios en la redistribución económica o de “igualdad de posiciones” como la llama Dubet (2011). Sin embargo, ello no justifica perpetuar enfoques y prácticas que no hacen otra cosa que mantener o profundizar desde el propio sistema las desigualdades existentes. A continuación, formulamos algunas tensiones, criterios y sobre todo cuestiones que considero pertinentes para pensar el presente y el futuro de la justicia en el NMS.

Una primera tensión en las escuelas está *entre las demandas de contención y de resultados eficaces*. El NMS se va perfilando como un imán que atrae cada vez más presiones, “un exceso de demandas” —dice Tedesco (2010: 2)—, tanto sociales como en relación con la contención del riesgo de las juventudes, demandas económicas de eficacia, pero también de pertinencia y de relevancia de los aprendizajes (Tiramonti, 2004). Sabemos que las escuelas tienen límites y que la educación no es la panacea para todos los males sociales, pero sin ella seguramente se podrán resolver menos problemas. Las

tensiones se traducen en preguntas abiertas, tales como: ¿Qué se debe y qué tanto se puede pedir de las escuelas? ¿De qué son responsables? En este sentido, también cabe preguntar con Veleda, Rivas y Mezzadra: ¿Cómo garantizar el acceso del alumnado a los saberes fundamentales y atender simultáneamente sus diversas capacidades y ritmos de aprendizaje? ¿Cómo hacerlo en aulas donde se concentra el alumnado más desfavorecido, donde pareciera que los docentes encuentran mayores desafíos? (2011: 147).

El criterio general que se sugiere es garantizar condiciones que posibiliten la vida digna del alumnado en su tránsito educativo. Se requiere una base para garantizar las condiciones de vida de los jóvenes que asisten y no asisten a la escuela. Esto implica hacer el reiterado llamado a construir políticas integrales; es decir, la articulación de políticas sociales para la atención de problemas de salud, alimentación, vivienda y condiciones generales de vida articuladas con el sistema educativo. Asimismo, deben recuperarse los aprendizajes de las mejores políticas compensatorias que han incluido asistencia de salud y alimentación en las escuelas, aprendiendo de los logros conseguidos. Los apoyos a las escuelas más vulnerables pueden tomar esas lecciones, enfatizando la redistribución de las condiciones materiales de apoyo social al aprendizaje, con reconocimiento de la diversidad, debido a que aún se expresan grandes desigualdades entre tipos de bachillerato, escuelas y regiones. Puntualmente, para mejorar es menester identificar las escuelas críticas por medio de distintos indicadores sociales y educativos para asistirles de forma integral (Rivas, 2015: 302-303).

Una exigencia de partida para la justicia educativa es que tengamos escuelas que cuenten con los recursos materiales adecuados y que esos recursos estén distribuidos equitativamente entre los centros escolares. Las condiciones materiales del aprendizaje incluyen: la calidad de la infraestructura de la escuela, el equipamiento tradicional y el digital, los recursos didácticos, la cantidad de días y horas de clase, los servicios alimentarios, el traslado a las escuelas, la cantidad y el perfil de docentes y no docentes, etcétera (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011: 81). Siguiendo con los autores citados, la justicia distributiva del acceso a la escuela debería guiarse por al menos tres

criterios: 1) las condiciones de crecimiento económico y la situación fiscal progresiva para prever recursos y definir un ruta realista de prioridades a corto, mediano y largo plazos (Calderón, 2013); 2) la expansión de la oferta debería beneficiar, ante todo, a las zonas más vulnerables y con menor oferta disponible; 3) desde la perspectiva del reconocimiento, deben considerarse las necesidades particulares de cada territorio e incluso las diversas concepciones de bienestar y de conocimientos (Veleda *et al.*, 2011: 95)

Debe evitarse la segregación socioeducativa derivada de las pruebas de ingreso u otros mecanismos de selección; ello requerirá equilibrar el reconocimiento de la diversidad de intereses de las familias y de las escuelas con el objetivo de generar las condiciones institucionales para favorecer una redistribución de los alumnos entre las escuelas, sin generar guetos. Debe hacerse primar el bien común, que en este caso equivale a lograr una mayor diversidad social en las escuelas; es decir, no organizar la matrícula por calificaciones de modo homogéneo, especialmente por turno tras el nuevo ingreso. Por el contrario, se debe procurar integrar grupos heterogéneos. Las normas y políticas deberían proteger a los alumnos de sectores populares, “que en el libre juego de las elecciones y selecciones de unos y otros tienden a quedar confinados entre sí” (Veleda *et al.*, 2011: 101).

El cuidado de las trayectorias escolares es el siguiente paso para lograr que los alumnos concluyan con los aprendizajes esperados, especialmente los que abandonan, que son 3 de cada 10. Los regímenes flexibles para cursar el NMS, los programas de aceleración, los programas de tutorías y los que buscan ampliar la participación activa, las escuelas comunitarias, las modalidades a distancia o semi-presenciales, entre otras estrategias, sugieren caminos para generar puentes, evitar la repetición de cursos y aproximar la escuela a la realidad de los jóvenes, en especial de sectores pobres y marginados. La creación de escuelas y plazas docentes seguirá siendo necesaria, pero debe ser coordinada con criterios de planificación equitativa, demográfica y territorial (Rivas, 2015: 305). Al respecto, algo se tiene avanzado con la Ley del Servicio Profesional Docente, pero falta evaluar y valorar su instrumentación en las localidades para ver si se

están ubicando a los mejores docentes en las escuelas o grados con mayores dificultades, como lo contempla la ley, pues observaciones de primera mano indican que no es así.

El desarrollo y puesta en marcha de “políticas de subjetividad” (Tedesco, 2010) son otra vertiente de la ruta antedicha; se trata de una hipótesis interesante que merece atención, por lo que se sugiere para superar los determinismos social y cultural de los resultados de los aprendizajes del estudiantado. Al respecto, Tedesco, destaca cuatro aspectos que deben considerarse al respecto: 1) la capacidad para formular un proyecto; 2) la capacidad para elaborar una narrativa acerca de su biografía y de su situación; 3) la confianza por parte de adultos significativos en la capacidad del estudiante para superar la situación adversa, y 4) el compromiso y la responsabilidad por los resultados (2010: 71).

La tensión entre evaluación y la medición. Con el triunfo de la aplicación de los exámenes estandarizados a gran escala se ha llegado a reducir fuertemente el currículum —las propias competencias esperadas de egreso—; es decir, las pruebas estandarizadas enfatizan casi de manera exclusiva conocimientos cognitivos, por encima de otros como la creatividad, la crítica y la reflexividad. Asimismo, el enfoque de competencias, el cual implica una concepción mucho más amplia del aprendizaje que la medida por los exámenes, es difícil de enseñar desde las pedagogías tradicionales, y además es difícil de evaluar. Requiere retroalimentación, evaluaciones abiertas, correctores calificados, mucho tiempo y recursos. Cabe citar las provocadoras preguntas de Rivas al respecto: ¿Qué pasa si lo medible, que se puede visualizar a corto plazo, anula el aprendizaje en profundidad? ¿Qué ocurrirá si las pedagogías que entrenan para el examen se tornan una cárcel para todo lo que no puede ser medido? ¿La solución es medir más cosas: la ciudadanía, las artes, los deportes, etcétera, hasta llegar a los márgenes del currículum? Rivas sugiere un nuevo balance pedagógico, que evite la presión de la medición y “encuentre nuevos caminos capaces de activar el placer por aprender y el razonamiento científico, crítico y creativo de las disciplinas” (2015: 296).

Desde esta perspectiva de justicia escolar, las pruebas estandarizadas deberían ser utilizadas como un dispositivo, entre otros, que contribuya a la redistribución del saber, reconociendo simultáneamente la diversidad de condiciones de trabajo de las escuelas (Veleda *et al.*, 2011: 154). Es necesario diseñar una escuela renovada que desafíe a los alumnos, que salga del falso dilema entre el facilismo y el rigor. Los altos niveles de abandono están relacionados en gran medida con la falta de sentido que tiene para los jóvenes continuar en las escuelas. La revisión de las pedagogías, las representaciones docentes y los modelos organizacionales (por ejemplo, pasar de los reglamentos escolares a la construcción de normas de convivencia escolar) son elementos que deben considerarse, pero también se sabe que son el paso más difícil en la mejora de la formación. Se sugiere un currículum que ponga en el centro los intereses de los menos favorecidos, un currículum que contenga “proyectos contrahegemónicos” propiciados por un movimiento de “justicia curricular” (Connell, 2006: 63-64) con muchos puentes hacia los intereses y las necesidades de los alumnos, con problemas disparadores, desafíos colectivos, trabajo por proyectos, materias optativas y quizás un formato no graduado, así como el uso de nuevas tecnologías sin un exceso de contenidos, todos ellos componentes para una educación que tenga mayor sentido para los alumnos y evite la desafiliación.

La tensión entre derechos y méritos. ¿Qué tanto se debe exigir a los alumnos? El dilema se manifiesta especialmente en las becas: ¿deben ser condicionadas por resultados o garantizadas como derechos por condición social? ¿Es justo dar a estudiantes sin exigir casi nada a cambio? ¿Exigir resultados en condiciones desiguales a costa de quitar beneficios es justo? Siguiendo a Rivas, que suyas son las cuestiones previas (2015: 296), una pregunta que quizás pueda orientar acciones ante tan complicada situación es: ¿qué tanto de los derechos se satisfacen con el propio esfuerzo de sus portadores? Esa proporción es indefinida, pero puede impulsar una “inclusión desafiante”, según la situación de cada contexto.

Un elemento central desde un enfoque del derecho a una formación juvenil para los tiempos que corren es detectar tempranamente y atender las dificultades de aprendizaje, por lo que es aconsejable

recurrir a la “compensación preventiva” (Veleda *et al.*, 2011: 147). Se sugiere evadir el actual esquema compensatorio, que sólo busca “recuperar lo perdido”; es decir, superar la unívoca respuesta de separar y dar tratamiento específico a alumnos con dificultades, pero sólo repitiendo lo no visto, o menos. Sin embargo, dicha estrategia suele replicar las injusticias que les dan origen y resultan en la mayoría de los casos estigmatizantes o poco o nada significativas; en breve, evaden o desplazan al siguiente nivel el problema (Trujillo, 2016). Una nueva serie de estrategias requiere una participación conjunta de docentes, directivos, funcionarios técnicos y las familias para asegurar que los jóvenes aprendan, expresen y usen los saberes fundamentales. Algunas de tales estrategias deben incidir en: el ausentismo, la reformulación de los tiempos y calendarios escolares, las centradas en la convivencia o las normas escolares, las tutorías u otras acciones de acompañamiento, las que se ocupen de la compensación de los aprendizajes (incluidas modificaciones didácticas), las que se dirijan a la formación para el trabajo, las que incentivan la participación activa del estudiantado en su proceso formativo, etcétera (Jacinto y Terigi, 2007). En ese sentido, se debe reconocer, comprender y valorar las sabidurías particulares de las comunidades, lo cual nos remite al encuentro con los actores sociales locales; es decir, modelos efectivamente participativos que recuperen cosmovisiones y conocimientos, así como aspectos ligados a la organización familiar, los horarios de trabajo, las rutinas específicas y las expectativas familiares.

En este camino, otra política propuesta es construir circuitos de derivación y complementariedad con otras agencias gubernamentales, así como capacitar a directivos y docentes sobre cómo actuar en cada situación específica que exceda sus funciones. En el mediano plazo, las escuelas podrían colaborar en la construcción de un sistema de protección social integral, que potencie la atención de las dimensiones social, pedagógica e incluso psicológica, sin desequilibrarlas (Veleda *et al.*, 2011: 90).

La tensión relacionada con los docentes: culpables o redentores. La situación de los docentes a menudo está inmersa en varias tensiones y contradicciones. Por ejemplo, se ha puesto en evidencia su

papel de emisarios de la cultura dominante; pero por otro lado se ha insistido en investirlos con ideales de la transformación social (Tedesco, 2010; Carrasco, 2001; Cochran-Smith 2010, 2001; Marcelo 2002, entre otros). Así, el papel contradictorio que vive el profesorado es una tensión permanente: para unos, la mayoría de docentes de hoy están fuera de tiempo, pertenecen al siglo pasado y son ajenos a la vida de sus estudiantes. Para otros, son la única vía de mejora, debido a su papel en las aulas y su función de “bisagras” entre éstas y las políticas; entonces, se les concibe como “salvadores” (Rivas, 2015: 295). Esta visión demasiado esquemática esconde más de lo que revela. De este modo, necesitamos formular otras preguntas, partiendo de valorar el potencial en la docencia actual: ¿Cómo conceptualizar y construir los conocimientos y las competencias necesarias para formar docentes en el marco de una renovada concepción de justicia? ¿Cómo distribuir con mayor justicia a los docentes entre las escuelas? ¿Cómo privilegiar a los sectores populares sin caer en principios estigmatizadores? Asimismo, ¿cómo fortalecer la autonomía profesional necesaria para que el profesorado sea reflexivo y crítico sin profundizar la dispersión curricular, ni ahondar las desigualdades educativas? ¿Cómo lograr que los procesos de reflexión colectiva se conviertan en dispositivos de mejora sistémica de la enseñanza y no en esfuerzos dispersos con impactos disímiles? ¿Cómo reconciliar a los docentes con la política educativa? (Veleda, 2011: 117; Cochran-Smith, 2010).

Deben establecerse parámetros objetivos que permitan flexibilizar la distribución de docentes según propuestas pedagógicas contextualizadas. No se trata simplemente de asignar más plazas a las escuelas más desfavorecidas, sino de conocer las realidades específicas de cada una de las instituciones para dotarlas de los perfiles necesarios. Estas escuelas deberían contar con edificios en buenas condiciones, materiales suficientes, actividades curriculares pertinentes a cada escuela, tiempo para la planificación y la atención personalizada, horas institucionales pagadas, instancias de capacitación organizadas bajo la premisa de investigación-reflexión-acción, facilidades para llegar a las escuelas alejadas, jornadas de trabajo extendidas, pagos adicionales y apoyos extras por traslados y per-

manencia en escuelas distantes de los centros urbanos o de contextos difíciles, radicando los recursos tanto en las escuelas como en las familias de menor ingreso y escolaridad, etcétera (Calderón, 2013: 16; Veleza *et al.*, 2011: 121; Rivas, 2015).

El desarrollo profesional necesario para la justicia educativa debe ser construido en forma constante y sistemática por los propios docentes a través de la reflexión en las escuelas, partiendo de las biografías docentes y de sus contextos, rebasando la concepción de técnicos y adoptando una de “profesionales críticos” (Tedesco, 2010; Torres, 1999). Para ello se debe romper con el aislamiento y promover el trabajo conjunto a través de proyectos enfocados en lo pedagógico, el análisis colectivo de quiénes son sus estudiantes, los grupos de estudio sobre las tareas del alumnado, las discusiones sobre casos concretos, la observación de pares (incluso, filmar clases de docentes expertos y distribuir las entre sus colegas es una sugerencia en esta dirección), las visitas a escuelas en contextos similares o diferentes al propio, el intercambio y el acompañamiento de tutores expertos (incluso otros interesados en la formación docente), así como las redes de docentes y escuelas (Aguilar, 2015a; Rivas, 2015: 309; Imbernón, 2001; Torres, 1999).

En términos de competencias pedagógicas, el modelo de justicia propuesto requiere que todos los docentes sean capaces de enseñar en grupos diversos; además, que tengan un profundo y amplio conocimiento del currículum por enseñar. Se propone revisar críticamente la propuesta adelantada por especialistas estadounidenses, como Cochran-Smith (2010), quien explícitamente alude a la preparación de docentes bajo la postura de la justicia social. Dicha propuesta está centrada en concebir la enseñanza como una actividad política y a los docentes como agentes de cambio que desafían estereotipos sobre estudiantes y sus familias y están comprometidos con valores democráticos y de activismo social. Su propuesta implica tres ideas clave: 1) Equidad en las oportunidades de aprendizaje; es decir, promover una noción multifacética del aprendizaje para mejorarlo, tanto de parte de docentes como de estudiantes, y simultáneamente desafiar las inequidades sociales y escolares que las refuerzan. 2) Respeto de los grupos sociales. Esto se relaciona con reconocer y

respetar las diferencias de clase, culturales, étnicas, etcétera, y trabajar activamente contra las suposiciones y arreglos (dentro y fuera de la escuela) que mantienen las inequidades, así como recuperar y usar en clase las tradiciones de conocimiento y las formas de conocer de los grupos marginalizados. 3) Reconocer y abordar las tensiones que surgen sobre las ideas en competencia respecto a la definición y comprensión de la justicia; esto conlleva cierta incertidumbre, así como resistir la tentación de reducirla a una sola fórmula (Cochran-Smith, 2010: 453-454). Todo ello contribuiría a centrar la meta en el cambio de mejorar el aprendizaje de los estudiantes y sus oportunidades de vida.

En sentido de lo antedicho, se trata de recuperar o construir cierto espíritu misionero de la época posrevolucionaria, basado en propósitos éticos y morales, que forje a profesores de alta calidad e involucrados en la mejora de los aprendizajes y de las oportunidades de vida de sus estudiantes; una cultura de confianza, colaboración y responsabilidad, donde las relaciones importan más que los resultados, que apuesta más por el profesionalismo crítico y abierto que por el mercado o la burocracia tecnócrata (Veleda *et al.*, 2011: 108-109).

La tensión entre la gobernación del sistema y los afanes de autonomía escolar. ¿Tenemos un subsistema del NMS o archipiélagos cada vez más distantes? ¿Cómo conciliar la diversidad de modalidades y tipos de bachillerato con la unidad del nivel? ¿Cuánto margen hay entre las prácticas de las escuelas y los cambios recientes en las normas?

Hay cambios en la gobernabilidad e integración del subsistema de NMS que configuran nuevas pautas de diferenciación y de desigualdad, no sólo ligadas a los tipos que se fueron añadiendo a la matriz “preparatoria” o propedéutica del NMS a partir de la segunda mitad del siglo xx; incluso en las instituciones privadas se reconocen nuevas jerarquías y perfiles que ya no son los que se asociaban principalmente con afiliaciones religiosas (Blanco *et al.*, 2014). Tal vez se debe revisar la idea de “subsistema educativo”, si es que en efecto está siendo una unidad con una orientación definida, o bien parece una serie de archipiélagos o fragmentos cada vez más desar-

ticulados y con sentidos inconexos. En cierto modo, como lo ha señalado Dussel (2014: 4-5), para el caso argentino, la perspectiva de integración sistémica aparece desdibujada, y las ideas y las acciones de los actores parecen concentrar todo el peso de las decisiones y la responsabilidad de las elecciones y los resultados en lo más cercano; por momentos no se perfila un horizonte de gobernabilidad más ambicioso que nos remita efectivamente a la idea de un sistema más allá de lo administrativo.

El desarrollo de mecanismos de información y gestión educativa para ganar en gobernabilidad sobre el subsistema es sugerente y hay pistas de que se está avanzando, con el denominado Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) de la SEP. El seguimiento de las trayectorias de los alumnos es una herramienta fundamental para identificar escuelas expulsoras y receptoras de estudiantes con problemas de aprendizaje y para generar acciones educativas. En este camino, es clave cuestionar los canales vigentes de expresión de las demandas de las escuelas y hacer visibles a las poblaciones más alejadas de la toma de decisiones. Esto implicaría no sólo abrir espacios de comunicación, generar redes de actores, sino fortalecer las escuelas de gestión social o de “educación intercultural”, las radios comunitarias, los sistemas de protección de derechos en ámbitos aislados, en comunidades indígenas, pero también en escuelas urbanas, donde siguen prevaleciendo normas y reglamentos impuestos unilateralmente. También es preciso mapear la distribución y las características de los actores escolares y educativos para identificar, por ejemplo, qué lenguas hablan, cuáles son sus contextos y cuáles sus necesidades: “todo esto es tarea de reconocimiento, indispensable para una mejor distribución” (Veleda *et al.*, 2011: 96).

Un criterio relevante radica en la necesidad de conjugar mejor la dimensión de la redistribución con la del reconocimiento en las regulaciones que afectan la repartición de recursos humanos y materiales, así como de alumnos entre las escuelas. De este modo, se logrará que no únicamente nuevos jóvenes accedan a la escuela, sino que los sectores más pobres mejoren sus aprendizajes. Se deben abrir varias opciones de vida y permitir valorar esos caminos de forma autónoma, para romper el determinismo que prevalece para ciertos

grupos o sujetos. Una concepción de la educación como un derecho no puede quedar supeditada a las ventajas que los alumnos tengan en la esfera social o funcionar como un mercado, sino que ha de someterse a la construcción comprometida con la justicia social. Esto supone la aspiración de lograr que cada estudiante aprenda en libertad, que cada quien haga su máximo esfuerzo, procurando que el sistema beneficie más a los más desfavorecidos, para generar integración y solidaridad entre personas y grupos sociales (Rivas, 2015; Tedesco, 2010; Connell, 2006).

En esta ruta se sugiere profundizar en la manera en la que los individuos viven las desigualdades y argumentan sobre éstas; es decir, abundar en los procesos de construcción de las desigualdades y no pensarlas como situaciones estables. Tales cuestiones, de acuerdo con Duru-Bellat y Meuret (2009), marcan la pertinencia de introducir indagaciones sobre las “(in)justicias escolares” en particular y en las sociedades contemporáneas en general, especialmente sobre las creencias y los “sentimientos” de justicia en y sobre la escuela.

Definitivamente no es posible dar recetas ni rumbos precisos sobre los procesos sociales. A lo sumo, se presentan sugerencias y derroteros probables o tal vez posibles, insumos mediante preguntas para la discusión. Con esa intención se han desplegado los párrafos previos. De lo que sí podemos estar seguros es que para construir sociedades justas en el contexto de los nuevos escenarios sociales, políticos, económicos y culturales, no alcanza con buena voluntad o sólo con recursos materiales; se requieren esfuerzos tanto cognitivos como emocionales (Tedesco, 2010: 21). De este modo, la justicia escolar será el resultado de acciones conscientes, sistemáticas, reflexivas, masivamente solidarias que nos empeñemos en realizar, tanto dentro del NMS como del resto de los sistemas escolares, educativos y sociales. Al final, se trata de guiarnos por una búsqueda conducida por la esperanza en escuelas más justas y la lucha por un mundo más justo.

A

AAE, alumnos que abandonan la escuela

ANMEB, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

B

BIC, Bachillerato Integral Comunitario

BID, Banco Iberoamericano de Desarrollo

BM, Banco Mundial

C

CAED, Centro de Atención a Estudiantes con Discapacidad

CBTA, Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario

CBTIS, Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios

CCH, Colegio de Ciencias y Humanidades

Cebach, Centro de Estudios de Bachillerato

Cecati, Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial

CEE, Centro de Estudios Educativos

Ceneval, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cesmecha, Centro de Estudios Superiores de México y América Latina

CET, Consejo Técnico Escolar

CETI, Centro de Enseñanza Técnica Industrial

CFEE, Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal

CGEIB, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe

CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Cobach, Colegio de Bachilleres

COFAA, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN

Comesco, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales

Conaculta, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Conacyt, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Conafe, Consejo Nacional de Fomento Educativo

Conalep, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

Conapo, Consejo Nacional de Población

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Copeems, Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior

Cosdac, Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico

D

DGB, Dirección General de Bachillerato

DGCFT, Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo

DGETA, Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria

DGETI, Dirección General de Educación Tecnológica Industrial

DGECYTM, Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar

DOF, *Diario Oficial de la Federación*

E

EMSAD, Educación Media Superior a Distancia

ENDUTIH, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares

ENLACE, Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares

EPT, Educación para Todos

Exani, Examen Nacional de Ingreso

Excale, Examen para la Calidad y el Logro Educativo

F

FAEB, Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal

FAETA, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAM, Fondo de Aportaciones Múltiples
FCE, Fondo de Cultura Económica
FCIEMS, Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior
FFYL, Facultad de Filosofía y Letras
Flacso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fone, Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa

I

Icat, Institutos de Capacitación para el Trabajo
IDH, Índice de Desarrollo Humano
INEE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
IPE, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IISUE, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación
INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI, Instituto Nacional Indigenista
INPP, Índice Nacional de Precios Productor
IPN, Instituto Politécnico Nacional
Itesm, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

L

LGE, Ley General de Educación

M

MECT, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

O

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCE, Observatorio Ciudadano de la Educación
OEA, Organización de Estados Americanos
OEI, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OREALC, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe

P

PAN, Partido Acción Nacional

PARE, Programa de Apoyo a la Retención Escolar

PEF, Presupuesto de Egresos de la Federación

PIEMS, Programa de Infraestructura para Educación Media Superior

PIIE, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación

PISA, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
(por sus siglas en inglés)

Planea, Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes

PND, Plan Nacional de Desarrollo

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POETA, Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas

Poforhcom, Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias

PRI, Partido Revolucionario Institucional

Probems, Programa de Becas de Educación Media Superior

Progresá, Programa de Educación, Salud y Alimentación

Pronabes, Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores

PSE, Programa Sectorial de Educación

R

RIEMS, Reforma Integral de la Educación Media Superior

S

SAETA, Sistema Abierto de Educación Tecnológica Agropecuaria

SAETI, Sistema Abierto de Educación Tecnológica Industrial

Sagarpa, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Sedena, Secretaría de la Defensa Nacional

Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social

Segib, Secretaría General Iberoamericana

SEMS, Subsecretaría de Educación Media Superior

SEP, Secretaría de Educación Pública

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIGED, Sistema de Información y Gestión Educativa

SNB, Sistema Nacional de Bachillerato

T

TC, Telebachillerato Comunitario

U

UABC, Universidad Autónoma de Baja California

UAM, Universidad Autónoma Metropolitana

UIA, Universidad Iberoamericana

UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)

Unicach, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

Unicef, Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)

UPEPE, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

- Abril Valdez, Elba, Rosario Román, María J. Cubillas e Isela Moreno (2008), “¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora”, México, *REDIE, Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-16, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15510107>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Acevedo, Fernando (2014), “Una aproximación al fenómeno de desafiliación educativa en la transición hacia la educación superior en el interior de Uruguay”, *Páginas de Educación*, vol. 7, núm. 1, pp. 180-210, <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S168874682014000100006&lng=es&nrm=iso>, consultado 22 de marzo, 2016.
- Aguerrondo, Inés (1995), “Educación y pobreza: nuevas y viejas expresiones de la diferenciación”, en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza, de la desigualdad social a la equidad*, Toluca, El Colegio Mexiquense y Unicef, pp. 237-272.
- Aguilar Nery, Jesús (2016a), “Hacia una historia conceptual de la justicia educativa en Iberoamérica”, *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación*, núm. 46, <<https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/595/588>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús (2016b), “TIC y políticas de equidad en el nivel medio superior mexicano: una panorámica”, *Innovación Educativa*, vol. 16, núm. 72, pp. 133-159.

- Aguilar Nery, Jesús (2015a), “Desafíos de la investigación en formación docente del nivel medio superior en México”, *Perfiles Educativos*, vol. 37, número especial, pp. 89-107, <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles_articulo.php?clave=2015-e-89-107>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús (2015b), “Programas educativos compensatorios en México: problemas de equidad y de conocimiento”, *Perfiles Educativos*, vol. 37, núm. 147, pp. 183-200, <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/perfiles_articulo.php?clave=2015-147-183-200>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús (2014), “Transformaciones socioculturales en la educación media superior en México y nuevas expresiones de la desigualdad escolar”, en Alain Basail y Óscar Contreras (coords.), *La construcción del futuro: los retos de las ciencias sociales en México. Memorias del IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales*, Tuxtla Gutiérrez/Tijuana, CESMECA-UNICACH-COMECOSO, cap. IX, pp. 165-177.
- Aguilar Nery, Jesús (2013), “Enfoques epistemológicos de la investigación sobre desigualdades educativas en México 1971-2010”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 59, pp. 1077-1101, <<http://www.redalyc.org/pdf/140/14028945004.pdf>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús (2011), “Educación y desigualdad en México a través de eventos académicos 1981-2004. Una aproximación de segundo orden”, *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, núm. 13, pp. 1-33, <http://www.uv.mx/cpue/num13/inves/completos/Aguilar_Educacion%20y%20desigualdad.pdf>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús (2010), “Formaciones discursivas sobre desigualdades en educación en México, 1981-2010. Cruces con trayectorias conceptuales internacionales”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 40, núms. 3-4, pp. 55-104, <http://www.cee.edu.mx/revista/r2001_2010/r_texto/t_2010_3-4_03.pdf>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Aguilar Nery, Jesús, Ramón López y Leonardo Ortiz (2017), “Las desigualdades educativas y la fabricación de poblaciones en Argentina y Mé-

- xico (2000-2015)”, en *Memorias del III Encuentro de Educación Internacional y Comparada*, México, FFYL-UNAM.
- Alcántara, Armando y Juan Fidel Zorrilla (2010), “Globalización y educación media superior en México”, *Perfiles Educativos*, vol. 32, núm. 127, pp. 38-57, <www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v32n127/v32n127a3.pdf>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Auditoría Superior de la Federación (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf>, consultado 22 de abril, 2016.
- Auditoría Superior de la Federación (s.f.), “Auditoría de Desempeño: Infraestructura y equipamiento en educación media superior”, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0362_a.pdf>, consultado 16 de junio, 2016.
- Backhoff, Eduardo y Sofía Contreras Roldán (2014), “Corrupción de la medida e inflación de los resultados de ENLACE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 19, núm. 63, pp. 1267-1283, <www.redalyc.org/articulo.oa?id=14032016012>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Bauman, Zygmunt (2003), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Biddle, Bruce J., Thomas L. Good e Ivor F. Goodson (2000), *La enseñanza y los profesores 1. La profesión de enseñar*, Barcelona, Paidós.
- Blanco, Emilio (2014), “Interrupción de la asistencia escolar: desigualdad social, instituciones y curso de vida”, en Emilio Blanco, Patricio Solís y Héctor Robles (coords.), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*, México, INEE/El Colegio de México, pp. 39-70.
- Blanco, Emilio, Patricio Solís y Héctor Robles (coords.) (2014), *Caminos desiguales. Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*, México, INEE/El Colegio de México.
- BM (2013), *Después de la educación media superior: un análisis para el estado de Oaxaca*, México, <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/978701468287157815/pdf/808700WP0BM0Me0Box0379822B00PUBLIC0.pdf>>, consultado 31 de mayo, 2017.

- Bolívar, Antonio (2012), “Justicia social y equidad escolar. Una revisión actual”, *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 1, núm. 1, pp. 9-45. <<http://www.rinace.net/riejs/numeros/vol1-num1/art1.pdf>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Bolívar, Antonio (2005), “Equidad educativa y teorías de la justicia”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2, pp. 42-69, <www.redalyc.org/articulo.oa?id=55103205>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Boltvinik, Julio (2007), “Presentación. De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?”, *Desacatos*, núm. 23, pp. 13-52.
- Bracho, Teresa y Francisco Miranda (2012), “La educación media superior: situación actual y reforma educativa”, en Miguel Á. Martínez (comp.), *La educación media superior en México: balance y perspectivas*, México, SEP/FCE.
- Calderón, David (2013), “El gasto como instrumento clave de política educativa”, en Mexicanos Primero, *(Mal)Gasto: estado de la educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, pp. 7-22, <http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- Carrasco, Silvia (2001), “Tercera part. Cap a una síntesi oberta”, en Teresa San Román (coord.), *Identitat, pertinença i primacia a l'escola. La formació d'ensenyants en el camp de les relacions interculturals*, Bellaterra, UAB.
- Castañón, Roberto y Rosa M. Seco (coords.) (2000), *La educación media superior en México. Una invitación a la reflexión*, México, Limusa.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU.
- Chaves, Patricio y Rodolfo Ramírez (2006), *Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004*, México, Conafe, <https://rodolfoaramirezr.files.wordpress.com/2011/12/an_c3a1lisis-crc3adtico-de-las-evaluaciones-de-los-programas-compensatorios-1994-2004.pdf>, consultado 7 de junio, 2016.
- Cochran-Smith, Marilyn (2010), “Toward a theory of teacher education for social justice”, en Andy Hargreaves, Michael Fullan, Ann Lieber-

- man y David Hopkins (eds.), *International handbook of educational change*, Dordrecht, Países Bajos, Springer, pp. 445-467 [2.a ed.].
- Cochran-Smith, Marilyn (2001), “Constructing outcomes in teacher education: Policy, practice and pitfalls”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 9, núm. 11, pp. 1-56, <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/340/466>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Coneval (2015), “Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014 (comunicado de prensa núm. 5)”, <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf>, consultado 26 de abril, 2016.
- Coneval (2008), “Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008, resumen”, México, Coneval, <<http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/2532.pdf>>, consultado 11 de junio, 2016.
- Connell, Robert W. (2006), *Escuelas y justicia social*, Madrid, Morata.
- Consejo de Especialistas para la Educación (2006), *Los retos de México en el futuro de la educación*, México, Consejo de Especialistas para la Educación.
- Costa, Carmen, Joan Pallarés y Carles Feixa (2000), “Moviments juvenils a Catalunya: dels okupes als ravers”, en Feixa, Carles y Joan R. Saura (eds.), *Joves entre dos mons. Moviments juvenils a Europa i a l'Amèrica Llatina*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 193-221.
- Delgado, Manuel (2002), “Estética e infamia. De la distinción al estigma en los marcajes culturales de los jóvenes urbanos”, en Carles Feixa, Carmen Costa y Joan Pallarés (eds.), *Movimientos juveniles en la Península Ibérica. Graffitis, grifotas, okupas*, Barcelona, Ariel, pp. 115-143.
- Del Val, Enrique, Héctor Hernández, Gustavo Ramos, Héctor Ramírez, Rubén A. Miguel, Aníbal Gutiérrez y Alejandro Márquez (2012), “Financiamiento de la educación, ciencia, tecnología, innovación y cultura (ECTIC) con visión de Estado”, en José Narro Robles, Jaime Martuscelli y Eduardo Bárzana (coords.), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, pp. 371-410 <[POLÍTICAS DE EQUIDAD EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR EN MÉXICO](http://</p></div><div data-bbox=)

- www.planeducativonacional.unam.mx>, consultado 31 de mayo, 2016.
- De la Cruz, Ivania (2016), “Beneficios esperados de la educación media superior en comunidades rurales”, *Sinéctica*, núm. 46, <<http://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n46/1665-109X-sine-46-00003.pdf>>, consultado 24 de junio, 2017.
- DOF (2014), Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018 (28 de abril), <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014>, consultado 16 de mayo, 2016.
- DOF (2013), Ley General del Servicio Profesional Docente (11 de septiembre), <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013>, consultado 13 de junio, 2016.
- DOF (2008a), Acuerdo núm. 442, por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad (26 de septiembre), <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10905/1/images/Acuerdo_numero_442_establece_SNB.pdf>, consultado 31 de mayo, 2016.
- DOF (2008b), Acuerdo núm. 479. Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Media Superior (31 de diciembre), <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076682&fecha=31/12/2008>, consultado 31 de abril, 2016.
- DOF (2003), Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo escolar 2003-2004 (25 de abril), <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697927&fecha=25/04/2003>, consultado 31 de mayo, 2016.
- DOF (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (30 de mayo), <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- DOF (1988a), Acuerdo 146 por el que se crea el Centro de Bachillerato Pedagógico para Bilingües en Guachochi, Chihuahua, como una institución de educación media superior (29 de noviembre), <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f848841-8476-4596-9835-d71e306221a3/a146.pdf>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- DOF (1988b), Acuerdo 147 por el que se crea el Centro de Bachillerato Pedagógico para Bilingües en Tlapa, Guerrero, como una institución

- de educación media superior (29 de noviembre), <<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f848841-8476-4596-9835-d71e306221a3/a147.pdf>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Dubet, François (2011), *Repensar la justicia social*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dubet, François (2007), “El declive y las mutaciones de la institución”, *Revista de Antropología Social*, vol. 16, pp. 39-66, <<http://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/RASO0707110039A/91222>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Ducoing, Patricia (2007), “La educación secundaria: un nivel demandante de especificidad y un objeto de estudio emergente”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 12, núm. 32, pp. 7-36, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003202>>, consultado 31 de mayo, 2016.
- Duru-Bellat, Marie y Denis Meuret (2009), *Les sentiments de justice à et sur l'école*, Bruselas, De Boeck Université.
- Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo (2000), “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”, en Silvia Duschatzky (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós, pp.121-185.
- Dussel, Inés (2014), “¿Qué lugar tiene la escuela media en la producción de la desigualdad? Elementos para el debate”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 22, núm. 43, <<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n43.2014>>, consultado 6 de junio, 2016.
- Dussel, Inés (2012), “Más allá del mito de los ‘nativos digitales’. Jóvenes, escuelas y saberes en la cultura digital”, en Myriam Southwell (comp.), *Entre generaciones. Exploraciones sobre educación, cultura e instituciones*, Rosario, FLACSO/Homo Sapiens, pp.183-212.
- Dussel, Inés (2008), “Desigualdad social y desigualdad educativa”, Documento PIIIE, <<http://www.uepc.org.ar/conectate/wp-content/uploads/2011/08/Desigualdad-social-y-desigualdad-educativa.pdf>>, consultado 6 de junio, 2016.
- Dussel, Inés, Andrea Brito y Pedro Núñez (2007), *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*, Buenos Aires, Santillana.

- Feixa, Carles (2001), *Generació @: la joventut al segle XXI*, Barcelona, Secretaria General de Joventut II, <<http://www.gutierrez-rubi.es/wp-content/uploads/2009/07/generacio.pdf>>, consultado 6 de junio, 2016.
- Fernández, Tabaré (2009), “La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4, pp. 164-179, <<http://www.redalyc.org/pdf/551/55114094009.pdf>>, consultado 6 de junio, 2016.
- Fernández, Tabaré, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda (2009), “Desafiliación y desprotección social”, en Tabaré Fernández (coord.), *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica/Universidad de la República, pp. 13-26.
- Flores-Crespo, Pedro (2008), *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, México, UIA, <<http://www.uia.mx/web/files/inide5.pdf>>, consultado 23 de abril de 2016.
- Foucault, Michel (1990), “Verdad, individuo y poder. Una entrevista con Foucault el 25 de octubre de 1982”, en *idem*, *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona, Paidós.
- Fraser, Nancy (2008), *Escalas de justicia*, Barcelona, Herder.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2006), *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Morata.
- García Canclini, Néstor (2012), “Introducción. De la cultura postindustrial a las estrategias de los jóvenes”, en Néstor García Canclini, Francisco Cruces y Maritza Urteaga (coords.), *Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales*, Barcelona, Ariel/Fundación Telefónica/UAM.
- García Canclini, Néstor, Francisco Cruces y Maritza Urteaga (coords.) (2012), *Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales*, Barcelona, Ariel/Fundación Telefónica/UAM.
- Gentili, Pablo (2009), “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)”, *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 49, pp. 19-57, <<http://www.red-redial.net/referencia-bibliografica-36463.html>>, consultado 6 de junio, 2016.

- Gobierno de la República (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, <<http://pnd.gob.mx/>>, consultado 6 de junio, 2016.
- Gómez López, Antonio S. (2013),). Gasto público en educación por entidad federativa, 14 de octubre, <<http://ciep.mx/gasto-publico-en-educacion-por-entidad-federativa>>, consultado 31 de marzo, 2016.
- González, María F. (2014), “La deserción en la educación media superior en México: análisis de las políticas, programas y gasto educativo”, tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas, México, FLACSO.
- Granja, Josefina (2003), “Análisis conceptual del discurso: lineamientos para una perspectiva emergente”, en Josefina Granja (comp.), *Miradas a lo educativo. Exploraciones en los límites*, México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/Plaza y Valdés, pp. 229-251.
- Granja, Josefina (2001), “Análisis conceptual de discurso: un instrumento para observar la producción de conocimientos en el campo de la educación”, en Marcela Gómez y Bertha Orozco (coords.), *Pensar lo educativo. Tejidos conceptuales*, México, Seminario de Análisis de Discurso Educativo/Plaza y Valdés, pp. 17-26.
- Granja, Josefina (1997), “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3, pp. 161-188.
- Guerra, María I. (2000), “¿Qué significa estudiar el bachillerato? La perspectiva de los jóvenes en diferentes contextos socioculturales”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 10, 243-302.
- Guerrero, María E. (2000), “La escuela como espacio de vida juvenil. Dimensiones de un espacio de formación, participación y expresión de los jóvenes”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 10, pp. 205-242.
- Guzmán, Juan, Manuel Gutiérrez y Edmundo Hernández (2009), “De maestro a acompañante: la concepción del docente de primaria en la propuesta educativa intercultural y bilingüe de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM) y educadores independientes de Chiapas”, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, Veracruz, 21-25 de septiembre, <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_12/ponencias/0499-F.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.

- Hernández Cruz, Ruth L. (2012), “La política de infraestructura para educación media superior en México, 2007-2011”, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/4099/Hernandez_RL.pdf?sequence=1>, consultado 9 de junio, 2016.
- Huerta Cuervo, Rocío (2014), “Los bachilleratos bivalentes, las estructuras organizativas y la incorporación de las competencias genéricas en sus currículos”, *Innovación Educativa*, vol. 14, núm. 64, pp. 101-114, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179430480008>>, consultado 9 de junio, 2016.
- IEE (2013), Segundo Informe de Progreso Educativo en México, México, ITESM, <http://micampus.csf.itesm.mx/images/banners/doc/Informe-de-Progreso-Educativo-2013_11_25.pdf>, consultado 11 de mayo, 2016.
- IPE (2002), “Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años '90 en la Argentina”, Buenos Aires, IPE/OEA/MECT, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001322/132270s.pdf>>, consultado 7 de junio, 2016.
- Imbernón, Francisco (2001), “Claves para una nueva formación del profesorado”, *Investigación en la Escuela*, núm. 43, pp. 57-66.
- INEE (2016a), *México en PISA 2015*, México, INEE, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PISA2016/noviembre/PISA_2015-informe.pdf>, consultado 9 de junio, 2017.
- INEE (2016b), *Panorama educativo de México 2015. Indicadores del sistema educativo nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>>, consultado 9 de junio, 2017.
- INEE (2015), *Panorama educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/113/P1B113.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2014a), *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/112/P1B112.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.

- INEE (2014b), *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2013a), *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/111/P1B111.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2013b), *México en PISA 2012*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/I127/P1CI127.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2012), *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2011. Educación básica y media superior*, México, INEE, <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/110/P1B110.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2011), *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*, México, INEE, <www.riieeme.mx/docs/DanderInforme2011final2.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- INEE (2010), *El derecho a la educación en México. Informe anual 2009*, México, INEE, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Informes_institucionales/2009/Completo/derechoeducacion_completob.pdf>, consultado 4 de junio, 2016.
- INEE (2007), *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe anual 2007*, México, INEE, <http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Libros_Informes_Capitulos/Informe2007/informe2007.pdf>, consultado 4 de junio, 2016.
- INEGI (2016), Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, 2015 (Boletín de prensa núm. 131, 14 de marzo), México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_03_01.pdf>, consultado 28 de abril, 2016.
- INEGI (2015a), “Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud”, México, INEGI, <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/juventud0.pdf>>, consultado 20 de abril, 2016.
- INEGI (2015b), “Estadísticas a propósito del... Día mundial del internet (17 de mayo)”, México, INEGI, <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>>, consultado 27 de abril, 2016.

- Jacinto, Claudia y Flavia Terigi (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, UNESCO-IIPE/Santillana.
- Jordán, José A. (1994), *La escuela multicultural*, Barcelona, Paidós.
- Latapí, Pablo (1995), *Educación y justicia: Términos de una paradoja*, Washington, OEA.
- Latapí, Pablo (ca. 1972), “Los problemas de la igualdad educativa”, mimeo., México, CEE.
- Limón Rojas, Miguel (2000), “Una tarea compartida”, en SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, vol. 1, México, SEP, pp. 9-44.
- López, Néstor (coord.) (2008), *Políticas de equidad educativa en México: análisis y propuestas*, Buenos Aires, UNESCO-IIPE, <<http://www.oei.es/pdf2/politicas-equidad-educativa-mexico1.pdf>>, consultado 7 de junio, 2016.
- López, Néstor (2004), “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad”, Buenos Aires, IIPE, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001417/141736s.pdf>>, consultado 7 de junio, 2016.
- Maffesoli, Michel (1990), *El tiempo de las tribus*, Barcelona, Icaria.
- Marcelo, Carlos (2002), “Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 10, núm. 35, <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/314/440>>, consultado 2 de junio, 2016.
- Martín-Barbero, Jesús (2005), “Nuevos regímenes de visualidad y des-centramientos educativos”, *Revista de Educación*, núm. 338, pp. 67-84, <http://www.revistaeducacion.mec.es/re338/re338_06.pdf>, consultado 24 de abril, 2016.
- Martín-Barbero, Jesús (2002), “Jóvenes: comunicación e identidad”, *Pensar Iberoamérica: Revista de Cultura*, núm. 0, <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a03.htm>>, consultado 24 de abril, 2016.
- Martínez, Miguel Á. (comp.) (2012), *La educación media superior en México: balance y perspectivas*, México, SEP/FCE.
- Martínez Rizo, Felipe (2012), “Las desigualdades en la educación básica”, *Perfiles Educativos*, núm. 35 (número especial), pp. 29-46, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959004>>, consultado 9 de junio, 2016.

- Martínez Rizo, Felipe (2007), “La tensión entre calidad y equidad en educación”, ponencia presentada en el Coloquio El Reto de la Equidad en la Educación, octubre 30, Mexicali, UABC.
- Matarazzo, María C. (s. f.), “La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito educativo nacional. Análisis de las acciones implementadas por la Secretaría de Educación Pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres”, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/9_Investigaciones/9.1/9.1.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- Mateos, Calixto (2000), “La formación integral del estudiante en el bachillerato general 1995-2000”, en SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, vol. 2, México, SEP, pp. 447-492.
- Mejía Botero, Fernando (2012), “Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 42, núm. 3, pp. 21-34.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995), “Determinantes de las desigualdades educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico”, en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza, de la desigualdad social a la equidad*, Toluca, El Colegio Mexiquense/Unicef, pp.157-182.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1979), ¿Estamos combatiendo la desigualdad?, en *idem*, *El problema de la educación en México ¿laberinto sin salida?*, México, CEE, pp. 34-37.
- Murillo, Francisco J. y Reyes Hernández-Castilla (2011), “Trabajar por la justicia social desde la educación”, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 9, núm. 4, pp. 3-6, <<http://www.redalyc.org/pdf/551/55122156001.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- Navarro, José C. y Antonio Favila (2013), “La desigualdad de la educación en México, 1990-2010: el caso de las entidades federativas”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 15, núm. 2, pp. 21-33, <<http://redie.uabc.mx/vol15no2/contenido-navarro-favila.html>>, consultado 9 de junio, 2016.
- Nóvoa, Antonio (1999), “La nueva cuestión central de los profesores. Exceso de discursos, pobreza de prácticas”, *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 286, pp. 102-108.

- OCE (2011), “Perspectivas de la educación media superior (a finales de sexenio)”, <http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate40_PerspectivasEducacionMediaSuperior.html>, consultado 18 de marzo, 2015.
- OCE (2006), “Plataforma educativa ciudadana 2006. Síntesis ejecutiva”, México, OCE, <http://www.observatorio.org/plataforma/ver_ejecutiva.pdf>, consultado 18 de marzo, 2015.
- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación, México educación superior*, París, OCDE.
- OEI, (2010), *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios (documento final)*, Madrid, CEPAL-OEI-SEGIB, <<http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>>, consultado 15 de mayo, 2016.
- Ogarrio, Pascual (2012), “La deserción escolar de los jóvenes en pobreza patrimonial: Programa de Becas de Educación Media Superior y los factores de la deserción”, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/4110/Ogarrio_P.pdf?sequence=1>, consultado 9 de junio, 2016.
- PNUD (2015), “Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015”, México, PNUD, <<http://www.observacoop.org.mx/images/pdf/PNUIDIDH.pdf>>, consultado 11 de mayo, 2016
- Poder Ejecutivo Federal (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Presidencia de la República, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), Programa de Modernización de la Educación 1989-1994, México, SEP.
- Popkewitz, Thomas (2009), *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar*, Madrid, Morata.
- Popkewitz, Thomas (2006), “La escolaridad y la exclusión social”, *Anales de la Educación Común*, vol. 2, núm. 4, pp. 78-94, <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero04/ArchivosParaDescargar/8_popkewitz.pdf>, consultado 10 de junio, 2016.
- Popkewitz, Thomas (2003), “La producción de razón y poder: historia del curriculum y tradiciones intelectuales”, en Thomas Popkewitz, Barry

- google.com/presentation/d/18xEhcaukhmVQ0uXyvMFnNC5s-xDAyS0qAbW_25uoKJg/embed?slide=id.i0>, consultado 24 de abril, 2016.
- SEMS (2013), “Comités Estatales para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS). Diagnóstico 2013”, <http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/comites_estatales_planeacion_programacion_ems_ceppems_diagnostico_2013>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEMS y COPEEMS (2012), “Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior”, México, SEP, <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf>, consultado de junio, 2016.
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- SEP (2016), Cuarto informe de labores 2015-2016, México, SEP, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf>, consultado 9 de junio, 2017.
- SEP (2015), Tercer informe de labores 2014-2015, México, SEP, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEP (2014a), Segundo informe de labores 2013-2014, México, SEP, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/2do_informe_de_labores.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEP (2014b), “Lineamientos para la formulación de indicadores educativos”, México, SEP, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/lineamientos_formulacion_de_indicadores.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEP (2013a), Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México, SEP, <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEP (2013b), Primer informe de labores 2012-2013, México, SEP, <http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/1er_informe_de_labores.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- SEP (2013c), Reporte de Indicadores Educativos, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa-SEP, México, SEP, <<http://www.sniesep.gob.mx/indicadores.html>>, consultado 11 de junio, 2017.

- SEP (2007), Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México, SEP, <http://www.oei.es/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf>, consultado 18 de julio, 2015.
- SEP (2001), Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, SEP, <http://www.oei.es/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf>, consultado 18 de julio, 2015.
- SEP (1996), Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, SEP.
- SEP (1995), “Rezago educativo y programas compensatorios”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 25, núm. 2, pp. 131-145.
- SEP-CGEIB (2007), *Experiencias innovadoras en educación intercultural*, 1, México, CGEIB, <<http://www.snte.org.mx/pdfindigena/apoyo2.pdf>>, consultado 9 de junio, 2016.
- Serdán, Alberto (2013), “(Mal) gasto en las TIC”, en Mexicanos Primero, *(Mal)Gasto: estado de la educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, pp. 142-153, <http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/malgasto/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf>, consultado el 9 de junio, 2016.
- Székely, Miguel (2009), “Avances y transformaciones en la educación media superior”, *Este País*, núm. 223, pp. 30-33.
- Tecnología Educativa Galileo (2013), *Geografía de la educación media superior*, México, Tecnología Educativa Galileo.
- Tedesco, Juan C. (2010), “Educación y justicia: el sentido de la educación”, documento básico de la XXV Semana Monográfica de la Educación: La educación en el horizonte 2020, Madrid, Fundación Santillana, <http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201011/documento_bsico.pdf>, consultado 11 de junio, 2016.
- Tedesco, Juan C. (comp.) (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Tépach, Reyes (2014), “El presupuesto público federal para la función educación, 2013-2014”, <www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-04-14.pdf>, consultado 11 de junio, 2017.
- Tiramonti, Guillermina (2007), “Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia”, *Archivos de Ciencias de la Educación*, vol. 1, núm. 1, <<http://www.archivosdeciencias.fahce>.

- unlp.edu.ar/article/view/ARCHv01n01a04/pdf_67> consultado 9 de junio, 2016.
- Tiramonti, Guillermina (2005), “La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años 90”, *Pro-Posições*, vol. 16, núm. 48, pp. 53-74, <http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/proposicoes/textos/48_dossie_tiramontig.pdf>, consultado 9 de junio, 2016.
- Tiramonti, Guillermina (2004), “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación”, en Guillermina Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.
- Tiramonti, Guillermina y Nancy Montes (comps.) (2009), *La escuela media en debate*, Buenos Aires, FLACSO/Manantial.
- Torres, Rosa M. (1999), “Nuevo rol docente: ¿qué modelo de formación, para que modelo educativo?”, <www.ses.unam.mx/curso2011/pdf/M5_Lecturas/M5_S2_Torres.pdf>, consultado 9 abril, 2016.
- Torres, Rosa M. y Emilio Tenti (2000), *Políticas educativas y equidad en México: la experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*, Buenos Aires, IIFE, <<http://www.oei.es/equidad/pub.PDF>>, consultado 7 de junio, 2016.
- Troncoso, Emery (2008), “Políticas en materia de equidad en el nivel medio superior, análisis del sexenio 2000-2006 en México”, tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/troncoso_e.pdf>, consultado 9 junio, 2016.
- Trujillo, Blanca F., Juan M. Ramos y José A. Serrano (2016), “Experiencia escolar y el saber en el bachillerato; las voces de los sujetos”, *Sinéctica*, núm. 46, <<https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/613>>, consultado 9 junio, 2016.
- UNESCO (2015), *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?*, París, UNESCO, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232697s.pdf>>, consultado 9 abril, 2016.
- UNESCO (2012), *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/situacion-educativa-mexico-2013.pdf>>, consultado 24 de abril de 2016

- Unicef y Coneval (s.f.), Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014, México, Coneval/UNICEF, <https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf>, consultado 14 de junio de 2017
- Unidad de Evaluación y Control (2014), *Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012* (Serie Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Desarrollo Social, cuaderno 4), <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/333457/1187613/file/UECGT-009-2014%20Concluye%20y%20Recomienda%20IR12.pdf>>, consultado 9 abril, 2016.
- Veleda, Cecilia, Axel Rivas y Florencia Mezzadra (2011), *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*, Buenos Aires, CIPPEC-UNICEF/Embajada de Finlandia, <http://www.unicef.org/argentina/spanish/CIPPEC_JusticiaEducativa.pdf>, consultado 9 junio, 2016.
- Villa Lever, Lorenza (2014), “Educación media superior, jóvenes y desigualdad de oportunidades”, *Innovación educativa*, vol. 14, núm. 64, pp. 33-46.
- Villa Lever, Lorenza (2012), “Tres problemas prioritarios que urge resolver en educación media superior. Entrevista con Lorenza Villa Lever”, *Perfiles Educativos*, vol. 34 (número especial), pp. 170-175.
- Villa Lever, Lorenza (2010), “La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, México, Colmex (Los grandes problemas de México, 7), pp. 271-311.
- Villa Lever, Lorenza (2007), “La educación media superior ¿igualdad de oportunidades?”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 36, núm. 141, pp. 93-110.
- Villa Lever, Lorenza (2003), “La educación media superior”, en Margarita Zorrilla y Lorenza Villa Lever (coords.), *Políticas educativas*. vol. 9 de *La investigación educativa en México (1992-2002)*, México, COMIE.
- Weiss, Eduardo (2012), “La educación media superior en México ante el reto de su universalización”, *Archivos de Ciencias de la Educación*, vol 6, núm. 6, <<http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/files/journals/13/articles/4244/public/4244-6474-1-PB.pdf>>, consultado el 9 de junio, 2016.

- Weiss, Eduardo (2002), “Los programas compensatorios: una visión al pasado y al futuro”, en Carlos Ornelas (comp.), *Valores, calidad y educación. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación*, México Santillana, Aula XXI, pp. 205-222.
- Young, Iris M. (2000), *Justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra.
- Zorrilla, Juan F. (2015a), “Preguntas y sugerencias sobre el Sistema Educativo Nacional”, *Perfiles Educativos*, XXXVII, número especial, pp. 7-16, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13242744002>>, consultado el 9 de junio, 2016.
- Zorrilla, Juan F. (2015b), “La construcción de alternativas de formación docente para el bachillerato y para la licenciatura en México”, *Perfiles Educativos*, XXXVII, número especial, pp. 35-54, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13242744004>>, consultado el 9 de junio, 2016.
- Zorrilla, Juan F. (2012), “Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. La agenda mínima”, *Perfiles Educativos*, XXXIV, número especial, pp. 70-83, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13229959007>>, consultado el 9 de junio, 2016.
- Zorrilla, Juan F. (2008), *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*, México, IISUE-UNAM.