

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO: AL FILO DE SU REFORMA

Margarita Zorrilla

INTRODUCCIÓN

La educación secundaria en México se define como el último tramo de la enseñanza básica obligatoria, la cual está conformada por los niveles de preescolar (3 a 5 años), primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 15 años).

Sus orígenes más remotos se encuentran en el siglo XIX, como ocurrió en la mayor parte de los países de América Latina. Sin embargo, la secundaria adquirió carta de ciudadanía en el sistema nacional de educación en los años posteriores a la Revolución Mexicana (1921) y se estableció su obligatoriedad hasta los primeros años de la última década del siglo XX.

En México, al igual que en distintos países de la Región e incluso de Europa, la universalización de la educación primaria originó un crecimiento también importante en la educación secundaria; con ello se ha hecho más evidente la crisis de un modelo curricular y pedagógico que ya no responde a las necesidades de los adolescentes de hoy ni a las exigencias de una sociedad que se fundamenta cada vez más en el conocimiento. Los analistas coinciden en afirmar que es en la educación secundaria –básica y media– donde hay mayor densidad de los problemas pero una menor cantidad de soluciones.

Tedesco (2001) al igual que otros expertos, afirma que la enseñanza secundaria debe brindar formación básica para responder al fenómeno de la universalización de la matrícula, preparar para los niveles superiores a aquellos que aspiran a continuar estudiando, preparar para el mundo del trabajo a los que dejan de estudiar y quieren o tienen que integrarse a la vida laboral y formar una personalidad integral.

Los cambios que se requieren diseñar se dice que deben ser “integrales”, esto significa que no se trata sólo de modificar los contenidos que se enseñan en este nivel de la educación, ni implantar nuevos métodos pedagógicos, sino de encontrar nuevas fórmulas pedagógicas e institucionales. Si la escuela no cambia sustancialmente sus prácticas es poco lo que puede esperarse. Y estos cambios no hay que olvidar que transitan por las personas que hacen posible ésta y otra educación.

El propósito de este artículo es en primer término mostrar algunos rasgos del desarrollo histórico y la evolución cuantitativa que ha tenido la educación secundaria mexicana y, en segundo lugar, plantear las premisas y propuestas generales que la política educativa ha formulado para llevar a cabo una reforma integral de este nivel educativo. Se destacan primordialmente las dificultades que esta tarea enfrenta no sólo en el plano del diseño de la reforma, sino y sobre todo las que se advierten para su implantación y desarrollo futuro.

1. EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO: PASADO Y PRESENTE

Como mencionamos en el párrafo introductorio, en México se denomina educación secundaria al nivel educativo que atiende a los alumnos entre 12 y 15 años. Si observamos el proceso histórico en la escolarización de nuestro país, primero se fue desarrollando la educación primaria –denominada durante mucho tiempo como “educación elemental” y hasta 1993 la única obligatoria–. En polo opuesto, se encuentra la educación superior universitaria con una mayor tradición y cuyos orígenes se pueden encontrar en la época Colonial hacia mediados del siglo XVI; el nivel educativo previo a la universidad se denominó “educación preparatoria” y se creó hacia finales del siglo XIX.

Como veremos en este mismo apartado, la educación secundaria comprendida como el puente entre la educación elemental y la preparatoria tiene apenas ochenta años y se fue constituyendo de peculiar manera en México. Durante mucho tiempo se denominó la secundaria como “educación media básica” para distinguirla del bachillerato, al cual se le llama también “educación media superior”. En la actualidad, la educación secundaria se define como el último nivel de la educación básica obligatoria.

En otros países la educación secundaria es la denominación que tiene la educación escolar posprimaria y preuniversitaria y se distingue entre el “ciclo básico de la educación secundaria” o “la educación secundaria obligatoria”.¹

En este apartado se tratarán dos temas que permiten contextualizar de manera general y particular algunas características de la enseñanza secundaria en México. En primer término se expone una visión sintética de la trayectoria histórica de este nivel educativo; en segundo lugar se presentan datos del sistema educativo nacional en general y en particular de la enseñanza secundaria.

1.1. Un recorrido por la historia de la Educación Secundaria en México hasta el año 2000²

Un antecedente remoto de la educación secundaria mexicana se encuentra en la Ley de Instrucción de 1865 la cual establecía que la escuela secundaria fuese organizada al estilo del Liceo francés y que su plan de estudios debería cubrirse en siete u ocho años. Al igual que en la instrucción primaria, se establecía el control del Estado para este nivel educativo (Solana et al, 1981).

Cincuenta años después, en 1915 se celebró en la ciudad de Jalapa el Congreso Pedagógico de Veracruz, del cual se derivó la Ley de Educación Popular del Estado, la cual fue promulgada el 4 de octubre de ese año (Santos, 2000). Es posible considerar este acontecimiento como el momento en el cual se instituye y regula de manera formal la educación secundaria.

Por este decreto se define la educación secundaria y se le desliga de la educación preparatoria, ésta última destinada a los estudios profesionales. El propósito consistió en instituir una enseñanza propedéutica y que fuera un punto intermedio entre los conocimientos de primaria (elementales) y los que se impartían en la universidad (profesionales). Sin embargo, es hasta un año después en 1916 cuando de hecho se inician las clases para jóvenes que hubiesen concluido la educación elemental. No obstante, en ese entonces no se logró una definición de los objetivos de esta educación que la distinguiera de los niveles educativos anterior y posterior.

¹ De hecho se puede diferenciar entre la educación básica o primaria, la media o secundaria y la superior o terciaria. Otra diferenciación importante es la que se refiere a la escolaridad obligatoria.

² La reconstrucción cronológica de la educación secundaria en México se basa en el trabajo de Santos del Real, Annette. (2000).

El plan de estudios se planteó para tres años y se propuso impartir conocimientos relativos a los medios de comunicación intelectual, de matemáticas, física, química y biología, cuantificación de fenómenos, sobre la vida social y los agentes útiles en la producción, distribución y circulación de las riquezas. Este plan de estudios no consiguió su plena implantación ya que sólo duraría dos años, pues en 1918 se produjo un replanteamiento de los objetivos y en consecuencia de la distribución de materias (Santos, Op. Cit.).

Por otra parte, hacia 1923 en la Ciudad de México, el subsecretario de educación, doctor Bernardo Gastélum, inspirado en la experiencia de Veracruz, llevó ante el Consejo Universitario la propuesta de reorganizar los estudios preparatorianos.³ En términos concretos, sugería la necesidad de establecer una clara distinción de la escuela secundaria, concibiéndola como ampliación de la primaria y cuyos propósitos fueran: realizar la obra correctiva de los defectos y desarrollo general del estudiante; vigorizar la conciencia de solidaridad con los demás; formar hábitos de cohesión y cooperación social, así como ofrecer a todos gran diversidad de actividades, ejercicios y enseñanzas, a fin de que cada cual descubriese una vocación y pudiese cultivarla. Al igual que en la propuesta de Veracruz el periodo de estudios sería de tres años y se enseñarían las materias establecidas en el plan reformado en 1918.⁴

En el mes de diciembre de 1923, el consejo universitario decide dar luz verde al proyecto del subsecretario Gastélum y éste fue promulgado por el Secretario de Educación Pública José Vasconcelos. Poco tiempo después el maestro Moisés Sáenz creó el departamento de escuelas secundarias, el cual tenía a su cargo sólo cuatro planteles.⁵

En el año 1925 se expidieron dos decretos presidenciales, los cuales le dieron más solidez al proyecto de la educación secundaria. El primero de ellos fue el Decreto 1848 del 29 de agosto, por el cual se autorizaba a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para crear escuelas secundarias y darles la organización que fuese pertinente. El segundo se publicó el 22 de diciembre y fue el Decreto 1849 a través del cual se facultó a la SEP para que creara la Dirección general de escuelas secundarias mediante la cual se realizaría la administración y organización del nivel.

La educación secundaria se concibió desde entonces como una prolongación de la educación primaria con énfasis en una formación general de los alumnos,⁶ es decir, su naturaleza se definió como estrictamente formativa. Mientras que, en otros países la educación secundaria fue concebida como un antecedente al bachillerato y a la educación superior, en México se pensó como un paso necesario para continuar estudiando, una escuela para la escuela.

³ La preparatoria dependía directamente de la Universidad Nacional de México que a partir de la definición de la autonomía se denomina Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y es la institución en la que se transformó la otrora Real y Pontificia Universidad de México.

⁴ En la ciudad de México la escuela secundaria ocupó los edificios de San Pedro y San Pablo y el de San Gregorio, mientras que la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) se mantuvo en San Ildefonso (Santos, Op. Cit.).

⁵ La Secretaría de Educación Pública fue creada en 1921 y Vasconcelos fue su primer titular. Con la creación del departamento de secundaria por Moisés Sáenz –a quien se reconoce como el fundador de la educación secundaria– este nivel educativo tendrá un lugar en el aparato burocrático de la administración de la educación.

⁶ Ahora hablamos de los “adolescentes” para referirnos de manera más precisa a los estudiantes de esta etapa. Es importante decir que en el primer cuarto del siglo veinte, la idea de adolescencia y de los adolescentes no existía como se comprende actualmente. Ver Gómez, T. Julio César, 2003.

En 1926 la enseñanza secundaria trata de llegar a la mayor cantidad de jóvenes posibles y es por ello que se inaugura la primera escuela nocturna. Se apostó fundamentalmente a la educación pública, lo cual se ilustra con lo que decía el maestro Moisés Sáenz: La secundaria resolverá un problema netamente nacional, el de difundir la cultura y elevar su nivel medio a todas las clases sociales, para hacer posible un régimen institucional y positivamente democrático. La secundaria implica escuelas flexibles en sus sistemas de enseñanza, diferenciadas y con diversas salidas hacia distintos caminos de actividad futura. Esta referencia ayuda a entender la evolución futura de este nivel educativo. Con el tiempo se fueron creando distintas formas institucionales para la enseñanza secundaria, hasta llegar a lo que ahora se conoce como las modalidades de secundaria general, secundaria técnica y telesecundaria.

Con el afán de que la secundaria se distinguiera de la preparatoria, ese mismo año de 1926 se propuso abandonar la vieja práctica de realizar exámenes orales y se adoptó el cuestionario con distintos tipos de preguntas, lo que dio oportunidad al maestro de realizar pruebas en lápiz y papel.

Poco a poco empezaron a aumentar las escuelas secundarias y en 1927 éstas se clasificaron en escuelas oficiales ya sea que fueran federales o de los estados, y las secundarias particulares serían identificadas como incorporadas o no incorporadas.

Así, la escuela secundaria se fue distinguiendo de la educación preparatoria al mismo tiempo que se fueron tomando decisiones para definir el tipo de escuelas que ofrecían esa educación.

Con el propósito de que México formara parte del debate mundial sobre la naturaleza de la enseñanza secundaria, en noviembre de 1926 la SEP convocó a la Asamblea General de Estudios y Problemas de la Educación Secundaria y Preparatoria con la participación de representantes de todos los estados, así como maestros de escuelas tanto públicas como privadas. Las conclusiones más importantes a las que se llegó en dicha Asamblea fueron (Santos, Op. Cit):

- a) Los planes y programas deben ajustarse de manera que sean útiles y aplicables.
- b) Deben escucharse las opiniones de maestros, padres, delegados estudiantiles y gremios para realizar las modificaciones al plan de estudios.
- c) La secundaria debe incluir en sus programas de estudio contenidos vocacionales de acuerdo con el medio en que funcione cada escuela, así se establecerá un vínculo entre la secundaria y la enseñanza técnica.

Ese mismo año se modificaron de nuevo los programas de las materias, y como resultando de ello se obtuvo una mejor expresión de las finalidades de la instrucción secundaria. Otra de las novedades incluidas en el programa era que, además de las materias que cursarían, se solicitaba a los estudiantes que se organizaran en actividades extraescolares, como las sociedades estudiantiles científicas, artísticas, deportivas o cívicas.

Sin embargo, las críticas al nuevo programa pronto se expresaron; lo calificaron de rígido y absurdo. Se decía que estaba más cerca de la lógica de la ciencia que del desarrollo del adolescente y que no era apto en la atención a las diferencias individuales de los alumnos. Esto es parte del problema que la educación secundaria arrastró desde sus inicios, es decir, se comprendía sólo como una posprimaria y no como un eslabón entre la educación elemental y la preparación hacia una profesión.

La demanda de alumnos para estudiar la secundaria aumentaba y en vista de ello en 1928, la SEP decide establecer los siguientes requisitos de ingreso: certificado de primaria, cuota de inscripción (\$20.00 pesos), examen médico y presentación de una prueba psicopedagógica (Meneses, 1986).

De los años treinta en adelante, la educación secundaria se empezó concebir en México y en todo el mundo con un carácter eminentemente social, por lo que se intentaba mantenerla en contacto con los tópicos político, económico, social, ético y estético de la vida. Estos planteamientos permitieron ir viendo a la educación secundaria como una unidad dentro del sistema educativo nacional. Una de las consecuencias de esta concepción fue la de incluir una formación de carácter técnico. Por este motivo, se pidió a las escuelas generales ofrecer al joven elementos de capacitación para el trabajo, aunque esto no significaría que no pudiera seguir estudiando el nivel superior. En este sentido se conservó su carácter propedéutico.

En 1932 se revisaron los objetivos social y vocacional de la secundaria y se reformularon los planes y programas de estudio con el propósito de que los contenidos y actividades se articularan con los de la primaria. A su vez, la secundaria debería procurar que sus alumnos adquirieran la preparación académica, los métodos de estudio y la formación de carácter necesarios para enfrentar con éxito sus estudios postsecundarios (Santos, Op. Cit.).

En 1934, cuando inicia su periodo gubernamental el presidente Lázaro Cárdenas, la educación secundaria también se inscribe en la ideología socialista establecida por el nuevo régimen, y se comprende como un ciclo posprimario, coeducativo, prevocacional, popular, democrático, socialista, racionalista, práctico y experimental. Se persiguió la formación de jóvenes para dotarlos de convicciones como la justicia social y un firme concepto de responsabilidad y solidaridad para con las clases trabajadoras de modo que, al finalizar sus estudios, se orientaran al servicio comunitario. Así, una de las obligaciones primordiales de sus egresados era formar parte de las cooperativas de consumo y producción (Meneses, 1988).

En 1935 el presidente Cárdenas propone que el gobierno federal administre toda la educación secundaria pública y privada, y para ello decretó que ninguna institución de cultura media o superior pudiera impartir educación secundaria sin autorización expresa de la SEP.⁷

Con el propósito de atender la formación del personal docente de las escuelas secundarias, se creó en 1936 el Instituto de Preparación de Profesorado de Enseñanza Secundaria. Un año más tarde se acordó que la secundaria fuese gratuita y una vez más se modificó su plan de estudios.⁸

Respecto a la organización de cada escuela, la autoridad educativa decidió que para desarrollar el plan general de actividades se estableciera en cada plantel un consejo consultivo conformado por el director, tres profesores de planta, tres de asignatura, un alumno por cada grado y un representante de la sociedad de padres de familia. Este sería el antecedente del consejo técnico escolar el cual conserva, en lo general, esta manera de integración. Asimismo, se estableció un comité de orientación vocacional encargado de registrar las habilidades e inclinaciones de los alumnos (Santos, Op. Cit.).

Entre 1939 y 1940 el Departamento de Educación Secundaria se convirtió en Dirección General de Segunda Enseñanza y también se estableció un solo tipo de escuela secundaria, cuya formación se extendería a tres años. Esta decisión daría lugar a lo que ahora se denomina la modalidad de secundaria general. (Meneses, 1988).

⁷ Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo 1935.

⁸ Recordemos que a partir de la Constitución de 1917 se define a la educación primaria como la única educación obligatoria y por ende gratuita. El establecimiento de la obligatoriedad y la gratuidad implica la responsabilidad del Estado como garante de esta educación en términos del aseguramiento de su cobertura.

La primera ocasión en que fuera Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet⁹ modificó el plan de estudios de 1936 con el fin de eliminar las reformas socialistas del régimen cardenista. Estas modificaciones, además de eliminar la ideología socialista, pretendían fomentar la formación más que la información, buscando que el conocimiento se presentara más acorde a las necesidades de los alumnos y no tanto con la especialización vocacional. Esta reforma promovió la eliminación de métodos didácticos de tipo memorístico; la sustitución de tareas a domicilio por el estudio en la escuela; la creación de grupos móviles para evitar que los alumnos con menor capacidad se retrazaran y que los más inteligentes frenaran su desempeño y finalmente, se buscó fortalecer la enseñanza del civismo y la historia (Santos, Op. Cit).

Hasta antes de 1958 sólo existió un tipo o modalidad de educación secundaria, a la que posteriormente se le denominó *general* para distinguirla de la que se denomina *secundaria técnica*; esta última, además de ofrecer una educación en ciencias y humanidades, incluyó actividades tecnológicas para promover en el educando una preparación para el trabajo.

Durante los años de 1964 a 1970 Agustín Yáñez, Secretario de Educación Pública, introdujo la telesecundaria motivado por la necesidad de aumentar la capacidad en el servicio educativo de este nivel; asimismo, dar atención a una demanda cada vez mayor derivada del acelerado crecimiento de la población en esos años y de una expansión considerable de la educación primaria cuyos egresados empezaron a convertirse en una importante presión social para continuar estudiando. Con esta medida se daba instrucción a personas que vivían en lugares en donde no se encontraba un plantel establecido. En el año de 1968, la telesecundaria comenzó de manera experimental y, un año más tarde, se integró de manera ya formal al sistema educativo nacional. (Santos, Op.Cit). Esta modalidad de educación secundaria se ubica en comunidades rurales y la organización escolar depende de un maestro por grado que atiende todas las asignaturas con el apoyo de material televisivo y de guías didácticas.

En este mismo periodo de gobierno las escuelas normales rurales y prácticas de agricultura se convirtieron en secundarias agropecuarias en 1967 y, dos años más tarde, se incorporan a la Dirección General de Escuelas Tecnológicas (Santos, Op.Cit).

Una salida para aminorar la crisis social y política de fines de los años setenta, cuya expresión más violenta fue el 2 de octubre de 1968, fue la determinación que tomó el presidente Luis Echeverría (1970-1976) de realizar una reforma educativa, argumentando que el problema central era que la educación no estaba respondiendo a las demandas sociales. En este marco, el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) se responsabilizó de la consulta para la reforma educativa y para ello llevó a cabo seis seminarios regionales y una asamblea general plenaria con el propósito de discutir las modificaciones al plan de estudios y a los objetivos de la educación, contenidos y metodologías del ciclo medio básico de enseñanza. Principalmente, se acordó que la secundaria al igual que la primaria se organizara por áreas de conocimiento en vez de asignaturas, dichas áreas fueron: matemáticas, español, ciencias naturales –que agrupaba biología, física y química–, ciencias sociales –historia, civismo y geografía–, y además estaban las materias de tecnología, educación física y educación artística. La reforma, como se circunscribió al tema curricular y pedagógico, estuvo vigente hasta principios de los años noventa.

⁹ Torres Bodet, fue Secretario de Educación Pública por primera vez de diciembre de 1943, a noviembre de 1946 en los últimos tres años del gobierno de Manuel Ávila Camacho y la segunda ocasión, fue entre 1958 y 1964 durante el periodo de Adolfo López Mateos. Su paso por la Secretaría ha sido de los más significativos para la política educativa mexicana, por ejemplo a él se debe el Libro de Texto Gratuito. Además fue Director General de la UNESCO.

A raíz del creciente aumento de la matrícula en el nivel de educación secundaria, en 1977 – siendo Secretario de Educación Porfirio Muñoz Ledo– se propuso hacerla obligatoria. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó en ese momento. Se retoma en el contexto de las reformas de la década de los noventa y se establece su obligatoriedad por mandato constitucional en julio de 1993.

La administración de este nivel educativo adquiere una mayor importancia al interior de la burocracia de la SEP y es así que en 1981 se establece la Subsecretaría de Educación Media para administrar, controlar y evaluar los servicios escolarizados de educación secundaria; bajo su cargo se encuentran la Dirección General de Educación Secundaria (DGES), la Dirección General de Educación Secundaria Técnica Básica (DGESTB) y la recién creada Unidad de Telesecundaria (Santos, Op.Cit.).

Diez años después, en 1991, el CONALTE defendió su propuesta relativa al establecimiento de un nuevo modelo de educación, argumentando que para lograr aprendizajes significativos que le permitan al educando continuar aprendiendo a lo largo de su vida, sólo será posible si se otorga en el currículo una mayor importancia al desarrollo de actitudes, métodos y destrezas. Esta propuesta empezó a someterse a prueba en una muestra reducida de escuelas en todas las entidades del país. Sin embargo, no logró cristalizarse debido a que otro tipo de decisiones políticas orientaron la reforma educativa en una dirección distinta.

En pleno proceso de modernización del Estado mexicano, el sistema educativo se vio trastocado. Así, el 18 de mayo de 1992 la federación, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), con el propósito de dar solución a las desigualdades educativas nacionales y mejorar la calidad de la educación básica a través de tres estrategias fundamentales de política educativa, por las que se conoce como el Acuerdo de las tres “erres” (Zorrilla, 2002):

- a) Reorganización del sistema educativo;
- b) Reformulación de contenidos y materiales, y
- c) Revaloración social de la función magisterial.

La reorganización del sistema educativo se diseñó e implementó mediante lo que se conoce en México como la federalización descentralizadora¹⁰. A través de este proceso, el gobierno federal transfirió a los 31 estados del país los recursos y la responsabilidad de operar sus sistemas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), así como, los de formación y actualización de maestros para este tipo de educación.

La reformulación de contenidos y materiales educativos implicó una reforma curricular y pedagógica —inédita y de amplias dimensiones—. Se renuevan los contenidos y se organizan de nuevo, como antes de la reforma de 1973, por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico de enfoque constructivista y además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar. El nuevo currículo opera en las escuelas de educación secundaria desde el ciclo escolar 1993-1994.

¹⁰ Se hace esta distinción debido a que el término “federalización” se utiliza de manera ambigua. Así en los años treinta se habló de “federalizar la enseñanza” pero en un sentido centralizador. Ahora, a partir del ANMEB se habla de la federalización de la educación en un sentido descentralizador.

Una consecuencia del ANMEB fue el establecimiento, en julio de 1993, de la obligatoriedad de la educación secundaria incrementándose a 9 años la escolaridad básica obligatoria; es decir, seis de primaria y tres de secundaria.¹¹ Esta decisión implicó una reforma importante del artículo tercero de la Constitución, el cual forma parte del capítulo de las Garantías Individuales. De esta manera, el derecho a la educación de todos los mexicanos se amplía en términos de los años de escolarización básica, así como la responsabilidad del Estado para garantizarlo.

La formación inicial de docentes para los niveles de lo que hoy se denomina “educación básica”, es decir, preescolar, primaria y secundaria se realiza en instituciones específicas que son las escuelas normales. Los profesores de preescolar y primaria hasta antes de 1984 cursaban lo que se llamó la “normal básica” que consistía en 4 años posteriores a la enseñanza secundaria. Así, los alumnos ingresaban a la formación inicial con 14 ó 15 años. Para ser profesor de secundaria había que cursar lo que se denominaba “la normal superior”. En general los docentes que decidían ser maestros en este nivel realizaban sus estudios después de varios años de servicio en la educación primaria. La normal superior tenía grado de licenciatura y se organizaba por especialidades de materias según el currículo de la enseñanza secundaria. Con la reforma curricular de los años setenta, se modificaron las especialidades en las normales superiores con el fin de estar acordes con el nuevo currículo, que como ya se mencionó se organizó por áreas.

Por decreto presidencial, en 1984 se elevó a nivel de licenciatura la formación de maestros de educación básica lo cual significó la exigencia del requisito de bachillerato y en consecuencia los estudiantes de magisterio ingresan ahora a la formación inicial con 18 años. Se han conservado las escuelas normales para educación preescolar y primaria y por otro lado, continúan con la misma denominación las normales superiores donde se forman los maestros secundarios.

Si bien la reforma curricular y pedagógica de 1993 exigió también una renovación en la formación de maestros, en esto último las acciones gubernamentales no ocurrieron de manera simultánea. Así, años después, en 2000 entra en vigor la modificación de los planes y programas de estudio de las escuelas normales superiores aunque no de todas las especialidades. Lo anterior significa que hasta el 2004 egresarán los primeros profesores formados en un plan de estudios acorde a la reforma del currículo de la educación secundaria, es decir, diez años después. Esta situación de desfase entre los planes de estudio de la educación secundaria y de la formación inicial de sus docentes añade más complicaciones en el funcionamiento de las escuelas.

En suma, la educación secundaria fue creciendo e instalándose a lo largo y ancho de México. Persisten tres modalidades de atención, la secundaria general cuyo modelo se parece más al del

¹¹ Posiblemente quienes lean este artículo se preguntarán las razones de por qué se decidió vincular la educación secundaria mexicana más estrechamente con la educación primaria y no se ve clara su relación con el bachillerato o educación media superior. Además de lo que se ha descrito, hay un elemento más que tiene que ver con el gremio de los maestros. En México el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) es el más grande e incluso se puede afirmar que lo es también de América Latina. La creación de este sindicato fue impulsada por Torres Bodet en 1943 bajo la política de “unidad nacional” y fue el resultado de la transformación de muchas agrupaciones gremiales que existieron entonces. Si bien los maestros primarios eran los más numerosos, los maestros secundarios empezaron a crecer con la expansión de la escuela secundaria. En contraparte, el bachillerato y las modalidades equivalentes, en su mayoría, son el antecedente de la red de universidades públicas en los estados de la República y crecieron y se fortalecieron bajo el amparo de la educación superior universitaria y en este ámbito si bien se fueron creando los sindicatos universitarios, el SNTE no tiene presencia. El SNTE agrupa hoy día a cerca de un millón trescientos mil trabajadores de la educación y éstos son afiliados en el momento en que la autoridad educativa les otorga una plaza de trabajo. Para una mayor comprensión del sindicalismo magisterial se recomienda ver los trabajos de Alberto Arnaut que se encuentran citados en: <http://www.colmex.mx/centros/ces/CV-Arnaut.htm>

bachillerato, la secundaria técnica que conserva la enseñanza de tecnologías específicas que le permitan al alumno eventualmente incorporarse al mercado de trabajo y la telesecundaria. El aparato burocrático de la administración educativa también creció, tanto a nivel central de la SEP como en el de los estados. La reforma de 1993 ha permitido observar las insuficiencias y las críticas hablan de una reforma inconclusa o postergada.

La educación secundaria se comprende ahora como un nivel de la educación básica obligatoria y de manera semejante a lo que acontece en otros países, hoy en día se encuentra cuestionada. La educación de los adolescentes reclama nuevos contenidos y formas de realizarla de manera tal que sea pertinente a su circunstancia presente, y significativa para su futura. En el último apartado de este artículo trataremos de manera más amplia el momento actual de la política educativa mexicana respecto a la educación secundaria y su reforma.

1.2. Sistema educativo en México

Como ya se observó en el apartado anterior, la educación secundaria se desarrolló en México a partir de la necesidad de que existiera un nivel educativo entre la educación primaria y lo que a principios del siglo veinte era la educación preparatoria. Esto dio lugar a que en sus orígenes a la secundaria se le denominara “educación media básica” y a la preparatoria “educación media superior”.

1.2.1. Evolución y dimensiones

En este apartado se mostrarán algunas cifras del sistema educativo nacional que permiten ubicar por contraste a la educación secundaria. En primer término se ilustra en el Cuadro 1 la evolución cuantitativa de la matrícula que tuvo el sistema escolar mexicano durante el siglo veinte.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total Educación Básica	Media Superior	Superior	Capacitación para el Trabajo	Total Nacional
1893	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	483,337
1900	N.D	N.D	N.D	N.D	9,757	N.D	N.D	9,757
1910	N.D.	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
1930	17,426	1,299,899	17,392	1'334,717	N.D	23,713	N.D	1'358,430
1940	33,848	1'960,755	N.D	3'112,432	N.D	N.D	N.D	1'994,603
1950	115,378	2'997,054	69,547	3'181,979	37,329	29,892	N.D	3'249,200
1960	230,164	5'342,092	234,980	5'807,466	106,200	28,100	N.D	5'941,536
1970	400,138	9'248,190	1'102,217	10'750,545	369,299	271,275	147,752	11'538,871
1980	1'071,619	14'666,257	3,033,856	19'843,351	1'388,132	935,789	369,274	21'464,927
1990	2'734,054	14'401,588	4'190,190	21'325,832	2'100,520	1'252,027	413,587	25'091,966
2000	3'423,608	14'792,528	5'349,659	23'565,795	2'955,783	2'047,895	1'099,573	29'669,046
2001	3'465,916	14'833,889	5'465,167	23'764,972	3,095,361	2'156,470	1'189,347	30'206,150

Fuente: SEP (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: SEP, pp. 58.

Las cifras del cuadro anterior son elocuentes. El crecimiento acelerado y expansivo de la población hacia finales de los años sesenta, y sobre todo en la década de los setenta, produjo a su vez una ampliación sin precedentes del sistema educativo. La matrícula de la educación primaria alcanzó su estabilidad entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. Los niveles de educación preescolar y secundaria también crecieron de manera significativa sin que hasta ahora se haya conseguido el acceso de la población de las edades correspondientes. La educación media superior y la

educación superior han crecido también pero no en las mismas proporciones que la educación básica. La capacitación para el trabajo empieza a crecer hasta la década de los noventa, lo cual es producto de la incorporación de México a la economía globalizada.

Debido al desmesurado crecimiento de la población, puede entenderse que el foco de atención de las políticas educativas fuera la cobertura del servicio público de educación. Esto significó un incremento notable de edificios escolares, plazas de maestros y libros de texto gratuitos, considerados estos elementos como los insumos educativos por excelencia.

“Vista en perspectiva histórica, es indiscutible que la educación pública en México abrió oportunidades de desarrollo personal, movilidad social y mejoramiento económico para generaciones de personas [...]” (SEP, 2001:58). Entre 1970 y el 2001, la matrícula total pasó de 11.5 millones a más de 30 millones; el promedio de años de escolaridad aumentó de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres a 7.8 y 7.3, respectivamente. La eficiencia terminal de la educación primaria alcanzó al término del siglo veinte una cifra promedio del 86.3% y el acceso a la secundaria del 91.8% con el consecuente efecto en la demanda por educación media superior y educación superior. Sin embargo, estas cifras ocultan enormes diferencias entre regiones, entidades federativas y al interior de éstas, entre municipios y localidades.

Así, el siglo XXI inicia en México teniendo un sistema educativo amplio en su cobertura, diverso en su oferta y desafiante por los problemas de calidad, equidad, eficacia, eficiencia, pertinencia y relevancia que tiene que enfrentar.

Para tener una idea de lo que significa atender la demanda de educación, el Cuadro 2 ilustra el tamaño actual del sistema educativo mexicano, el cual en su modalidad escolarizada atiende a casi 31 millones de alumnos por un millón y medio de maestros en más de 225 mil escuelas.

CUADRO 2. CIFRAS BÁSICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO EN EL 2003

Tipo Educativo	Nivel	Alumnos	Maestros	Escuelas
Educación Básica	Preescolar	3'635,903	163,282	74,758
	Primaria	14'857,191	557,278	99,463
	Secundaria	5'660,070	325,233	29,749
	Subtotal	24'153,164	1'045,793	203,970
Educación Media Superior	Profesional técnico	359,171	31,683	1,659
	Bachillerato General	1'977,450	141,137	7,515
	Bachillerato Técnico	958,651	61,024	2,153
	Subtotal	3'295,272	233,844	11,327
Educación Superior	Técnico superior	65,815	---	---
	Licenciatura Educ. Normal	166,873	17,280	664
	Licenciatura universitaria	1'865,816	192,593	2,539
	Posgrado	138,287	21,685	1,283
	Subtotal	2'236,791	231,558	4,486
ESCOLARIZADA	Subtotal	29'685,227	1'511,195	219,783
Capacitación		1'164,667	36,398	5,295
TOTAL		30'849,894	1'547,593	225,078
No escolarizada		3'467,980	---	---

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2003.

Las cifras antes expuestas hablan por sí solas. Observar la dimensión cuantitativa del sistema educativo invita a pensar en la envergadura de la tarea.

Además de su tamaño, una característica que configura la educación mexicana es su carácter mayoritariamente público. La participación de los particulares en la oferta de servicios educativos varía según el tipo de educación. Así, en el conjunto de la educación básica las escuelas privadas atienden al 8.7 de la matrícula –10.1% en preescolar, 8.0% en primaria y 7.9% en secundaria–, en la educación media superior el 21.6% y en la educación superior el 33.2%. Los datos de la distribución de la matrícula entre escuelas públicas y privadas hablan de la enorme responsabilidad que tiene el Estado mexicano frente al desarrollo de sus habitantes.

1.2.2. La enseñanza secundaria

Interesa destacar la evolución de la matrícula, el número de docentes y la cantidad de escuelas. Se toman datos desde el ciclo escolar 1970-1971, fundamentalmente porque desde ese año la SEP cuenta con una base estadística más consolidada del sistema educativo nacional. Si bien esta información no es profunda, sí permite vislumbrar la magnitud de lo que el nivel de educación básica significa en la actualidad.¹²

Dos consideraciones respecto a la información estadística se refieren por un lado, a la manera en cómo se contabilizan las escuelas y por otro, a los alumnos. Cuando un plantel cuenta con turno matutino y vespertino, entonces se cuenta como dos escuelas. En el caso de los alumnos, se refiere a las existencias a fin de ciclo escolar y se trata de datos agregados por lo que no se consideran los cambios de plantel y una proporción desconocida de alumnos puede estar contabilizadas dos veces, aunque este elemento no invalida los datos estadísticos que resultan ser una aproximación a la realidad.¹³

Un sencillo análisis acerca de los datos mostrados en el cuadro anterior permite destacar algunos elementos acerca del crecimiento anual de la educación secundaria en los últimos treinta años.

Es notorio el incremento de la matrícula en la década de los años setenta. Esta situación obedece sobre todo al crecimiento acelerado de la población, fenómeno que provocó la gran expansión de la educación primaria, entonces la única obligatoria. Aunque los índices de retención y eficiencia terminal del nivel de primaria eran bastante bajos, los números absolutos se reflejan en el crecimiento de la matrícula en la educación secundaria. No obstante el mejoramiento de la eficiencia terminal de la primaria y del índice de absorción de sus egresados en la secundaria, la velocidad de su crecimiento es más lenta en los ochenta y en los noventa. En la década de los noventa llama la atención que a pesar de que el nivel de educación secundaria se hizo obligatorio, el crecimiento es menor al de los setenta, lo que se explica por la disminución sostenida que los índices de natalidad han experimentado en México en los últimos treinta años. El ritmo de crecimiento de la secundaria en las tres últimas décadas se explica en buena medida por el mejoramiento de la eficiencia terminal de la educación primaria y también por la ampliación de la oferta del servicio educativo en la enseñanza secundaria.

¹² La información fue obtenida de la Estadística Histórica de la Secretaría de Educación Pública Ver la página <http://www.sep.gob.mx>

¹³ Aunque no es objeto de este trabajo, es importante señalar la importancia de la información estadística pues de ella depende las autorizaciones para el incremento de plazas de docentes y de escuelas. En todo caso este es uno de los temas que requieren mayor atención en el sistema educativo nacional y a nivel de los estados.

CUADRO 3. ALUMNOS, DOCENTES Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO DE 1970 A 2001

Ciclo Escolar	Alumnos		Docentes		Escuelas	
	Absolutos	Incremento	Absolutos	Incremento	Absolutos	Incremento
1970-1971	1'102,217		67,738		4,249	
1971-1972	1'225,468	0.111	72,968	0.077	4,368	0.028
1972-1973	1'347,566	0.996	81,259	0.114	4,324	-0.010
1973-1974	1'498,442	0.111	88,963	0.095	5,317	0.229
1974-1975	1'643,881	0.971	95,530	0.074	5,752	0.082
1975-1976	1'898,053	0.155	110,921	0.161	4,249	0.182
1976-1977	2'109,693	0.111	125,614	0.132	7,227	0.063
1977-1978	2'301,617	0.910	129,493	0.031	7,160	-0.009
1978-1979	2'505,240	0.885	138,376	0.069	7,711	0.077
1979-1980	2'818,549	0.125	155,945	0.127	8,478	0.995
Incremento en la década		1.557		1.302		0.995
1980-1981	3'033,856	0.076	168,588	0.081	8,873	0.047
1981-1982	3'348,802	0.103	185,039	0.096	11,888	0.339
1982-1983	3'583,317	0.070	193,119	0.043	12,914	0.086
1983-1984	3'841,673	0.072	205,274	0.063	13,590	0.052
1984-1985	3'969,114	0.033	210,295	0.024	14,789	0.088
1985-1986	4'179,466	0.053	224,732	0.069	15,657	0.059
1986-1987	4'294,596	0.028	226,844	0.009	16,513	0.055
1987-1988	4'347,257	0.012	230,785	0.017	17,640	0.068
1988-1989	4'355,334	0.002	233,784	0.013	18,516	0.053
1989-1990	4'267,156	0.979	233,042	-0.00018	18,686	0.009
Incremento en la década		0.407		0.382		1.106
1990-1991	4'190,190	-0.018	234,293	0.005	19,228	0.029
1991-1992	4'160,692	-0.007	235,832	0.007	19,672	0.023
1992-1993	4'203,098	0.010	237,729	0.008	20,032	0.018
1993-1994	4'341,924	0.033	244,981	0.031	20,795	0.038
1994-1995	4'493,173	0.035	256,831	0.048	22,255	0.070
1995-1996	4'687,335	0.043	264,578	0.030	23,437	0.053
1996-1997	4'809,266	0.026	275,331	0.041	24,402	0.041
1997-1998	4'929,301	0.025	282,595	0.026	25,670	0.052
1998-1999	5'070,552	0.029	293,008	0.037	26,710	0.041
1999-2000	5'208,903	0.027	299,999	0.024	27,512	0.030
2000-2001	5'349,659	0.027	309,123	0.030	28,353	0.031
Incremento en la década		0.277		0.319		1.475

Fuente: Estadística Histórica de la Secretaría de Educación Pública. www.sep.gob.mx Consultado el 15 de enero de 2003. Elaboración propia.

Por otro lado, a pesar de que la matrícula creció de manera más lenta, e incluso a principios de los años ochenta experimentó decremento, se advierte que la cantidad de docentes mantuvo un ritmo incremental casi constante en las tres décadas consideradas.

En el caso de las escuelas, es evidente el aumento sostenido que tuvieron en este periodo, el cual es correlativo al incremento del alumnado.

Tanto por lo que se refiere a la matrícula, como a los docentes y a las escuelas, destaca que el mayor incremento se observó en la década de los años setenta, siendo éste mayor al ciento cincuenta por ciento. Este hecho coincide, como ya se mencionó, con el crecimiento explosivo que tuvo la población a partir de la década de los años sesenta.

Los datos de la década de los años ochenta reflejan sin duda lo que se ha denominado “la década perdida” definida así por las crisis económicas recurrentes. El sistema educativo al igual que otros ámbitos de las políticas sociales es sin duda de los más afectados por aquéllas.

A pesar de que en 1993 la reforma del artículo Tercero Constitucional establece la obligatoriedad de la educación secundaria, los datos no muestran el impacto que se había pensado que esta medida normativa tendría en el comportamiento de la población. Esta situación pudiera explicarse por el hecho de que la educación primaria continúa teniendo problemas respecto a la aprobación, retención y egreso oportuno de sus alumnos y además el índice de absorción de los egresados de la primaria en la educación secundaria se ve afectado por la no matriculación de alumnos. El rezago educativo continúa produciéndose año con año y la escuela regular contribuye a ello.

La educación primaria para el ciclo 2001-2002 atendía a una matrícula de cerca de 15 millones de niños y niñas distribuidos en los seis grados; si, hipotéticamente hablando, la eficiencia de este nivel educativo fuera del cien por ciento, entonces se podría esperar que en la secundaria estuvieran cerca de 7.5 millones de alumnos, dado que ésta es sólo de tres grados. Los datos muestran que no es así, para el mismo ciclo había inscritos en secundaria un total de 5'480,202 alumnos.

No obstante los problemas de rezago, la información que se analiza muestra algo muy importante: la educación secundaria fue creciendo año con año, en alumnos, en profesores y en escuelas y esto es sin duda un camino para su universalización.

Ahora bien, si observamos el crecimiento de la educación secundaria a nivel nacional por quinquenios, tenemos lo siguiente.

CUADRO 4. EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA A NIVEL NACIONAL 1970-2000

Quinquenios	Alumnos		Docentes		Escuelas	
	N	Incremento	N	Incremento	N	Incremento
1970-1971	1'102,217		67,738		4,249	
1975-1976	1'898,053	0.722	110,921	0.638	4,249	0.000
1979-1980	2'818,549	0.485	155,945	0.412	8,478	0.995
1980-1981	3'033,856	0.076	168,588	0.081	8,873	0.046
1985-1986	4'179,466	0.378	224,732	0.333	15,657	0.765
1989-1990	4'267,156	0.021	233,042	0.037	18,686	0.193
1990-1991	4'190,190	-0.018	234,293	0.005	19,228	0.029
1995-1996	4'687,335	0.129	264,578	0.129	23,437	0.219
1999-2000	5'208,903	0.111	299,999	0.134	27,512	0.174
Incremento en los 30 años		3.726		3.431		5.475

Fuente: Datos de la Estadística Histórica de la SEP. Elaboración propia.

Evidentemente se reiteran las observaciones anteriores, en el sentido de que en los últimos treinta años la educación secundaria experimentó una expansión importante, la cual se ve reflejada en un aumento de la matrícula del 372.6%, del profesorado en un 343.1% y de las escuelas en un 547.5%

Llama la atención que el número de escuelas aumentó más de cinco veces mientras que los alumnos y los profesores aumentaron en casi cuatro veces, respectivamente, en los treinta años considerados. Esta situación puede deberse a que la modalidad de telesecundaria fue la que más creció en cantidad de planteles pero no de matrícula ni de docentes por el modelo educativo bajo el cual está organizada.

Después de más de 10 años de haberse establecido la obligatoriedad de la educación secundaria, no se ha logrado generalizar las oportunidades para que todos los jóvenes completen su educación básica y además, las oportunidades existentes se distribuyen de manera desigual entre la población. Existe una fuerte correlación con los niveles de marginación, género y la condición de lengua indígena.

En el siguiente cuadro se muestran la matrícula, los docentes y los planteles por modalidad de la educación secundaria con que se contaban en el ciclo escolar 2002-2003. Lo anterior, simplemente para ilustrar el tamaño actual de este nivel y observar algunas diferencias entre las modalidades existentes.

CUADRO 5. MATRÍCULA, DOCENTES Y ESCUELAS PÚBLICAS POR MODALIDAD DE EDUCACIÓN SECUNDARIA. CICLO ESCOLAR 2002-2003

Modalidad	Alumnos		Docentes		Escuelas	
General	2'920,800	51.60%	190,383	58.53%	9,776	32.86%
Técnica	1'592,600	28.14%	79,978	24.60%	4,102	13.79%
Telesecundaria	1,146,600	20.26%	54,872	16.87%	15,871	53.35%
Total	5'660,000		325,233		29,749	

Fuente: Estadística de la Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 2004.

El contraste más importante se observa entre las secundarias generales que tienen más de la mitad del alumnado y casi las dos terceras partes de la planta docente del nivel; en el lado opuesto las telesecundarias atienden a la quinta parte de la matrícula pero representan más del cincuenta por ciento de los centros educativos. En tanto que las secundarias técnicas atienden a un poco más de la cuarta parte de los estudiantes en cerca de la catorceava parte de las escuelas. Con estos datos se puede advertir la heterogeneidad del servicio educativo. Las escuelas secundarias de particulares fundamentalmente son de la modalidad general, muy pocas son técnicas y todas las telesecundarias son públicas.

Enseguida se muestran algunos indicadores de eficiencia de la educación primaria, la secundaria y la media superior. La información de primaria y media superior es con el fin de hacer un contraste con la secundaria.

Los indicadores que se han considerado son: la cobertura se refiere al porcentaje de alumnos en un nivel determinado respecto del total de la población en edad de estar en la escuela en dicho nivel educativo y en un ciclo escolar específico; la deserción se define como el abandono de la escuela y es la relación entre los alumnos que ingresaron a un grado del nivel educativo pero no lo concluyeron; la reprobación se refiere a la proporción de alumnos que no acreditan un grado escolar del nivel respecto de lo que estaban matriculados al inicio del ciclo escolar. La eficiencia terminal, que es el indicador más cercano a la permanencia y egreso oportuno de los alumnos en un nivel educativo determinado, es la relación entre los alumnos que concluyen dicho nivel respecto a quienes lo iniciaron seis años antes en la primaria, tres en la secundaria y tres en la enseñanza media superior. En el caso de la secundaria y la media superior se introduce el indicador de "absorción" que se refiere a la proporción de alumnos que habiendo concluido el nivel anterior continúan estudiando en el nivel posterior. Finalmente tenemos el promedio de alumnos por grupo. Se han considerado cuatro ciclos escolares, el de 1990-1991 justo antes de la descentralización de la educación básica, la obligatoriedad de la educación

secundaria y la reforma curricular y pedagógica en la educación básica; el ciclo 1995-1996 como un periodo intermedio del proceso de cambio del sistema educativo,¹⁴ el ciclo 2000-2001 que significa el término del siglo veinte y el inicio del veintiuno y finalmente el ciclo 2002-2003, del que se desprende la información más actualizada.

CUADRO 6. INDICADORES DE EFICIENCIA EN PRIMARIA, SECUNDARIA Y EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 1990-2003

	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2002-2003
Educación Primaria				
Cobertura %	93.5	93.2	92.9	93.1
Deserción %	4.6	3.1	1.9	1.5
Reprobación %	10.1	7.8	6.0	5.4
Eficiencia Terminal %	70.1	80.0	86.3	88.0
Alumnos por maestro	30.5	28.3	24.6	26.7
Educación Secundaria				
Absorción %	82.3	87.0	91.8	94.1
Cobertura %	67.1	72.7	81.6	85.6
Deserción %	8.8	8.8	8.3	6.9
Eficiencia Terminal %	73.9	75.8	74.9	78.8
Alumnos por grupo	33.0	32.1	30.0	30.0
Educación Media Superior				
Absorción %	75.4	89.6	93.3	95.4
Cobertura %	35.8	39.4	46.5	51.5
Deserción %	18.8	18.5	17.5	15.9
Eficiencia Terminal %	55.2	55.5	57.0	60.2
Alumnos por grupo	39.4	36.9	34.7	33.2

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2003. Se hizo una selección de la información *ad hoc*.

La información contenida en el cuadro anterior permite observar contrastes importantes entre la primaria, la secundaria y la media superior. Se destacan algunos de ellos.

Es claro que la cobertura es notoriamente mayor en la primaria que en la secundaria y en la enseñanza media superior. Esto no es casual, la educación primaria fue durante casi todo el siglo veinte la única obligatoria y el Estado mexicano realizó esfuerzos importantes para conseguir su universalización, sin que esto se haya conseguido aún del todo. Por otro lado, la cobertura en secundaria y media superior depende, por un lado, de la eficiencia terminal del nivel precedente y por otro, de la cantidad de alumnos que habiendo concluido sus estudios primarios o secundarios ingresen respectivamente a la secundaria o a la media superior.¹⁵

También se observa cómo la eficiencia terminal de la primaria ha ido mejorando de manera importante. Según estos datos, –observando el último ciclo escolar– abandonan este nivel educativo 12 de cada 100 alumnos, pero esto sucede en seis años. En tanto que en la secundaria el abandono es mayor, veinte alumnos de cada cien dejan la escuela y esto ocurre en tres años. El caso de la enseñanza media superior es más grave, pues son cuarenta alumnos de cada cien los que desertan. Con este sólo dato se pueden advertir los desafíos para ampliar la escolarización de la población en México.

¹⁴ Habrá que decir también que el año 1995 inició con la crisis económica más severa de los últimos años.

¹⁵ En lenguaje coloquial podemos decir que se observa cómo se va desgranando la mazorca.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos por el rezago educativo, de manera particular, en la educación secundaria. Utilizando información del XII Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2000 (INEGI,2000), los estudios realizados en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP¹⁶ identifican los rasgos que enseguida se describen.

La población de 12 a 15 años es de 8'482,449; de éstos asisten a la escuela 6'823,360, esto es 80.44%, de los cuáles 20% se encuentra en situación de extraedad y se encuentran en la primaria. No asiste a la escuela 19.4% del grupo de edad referido.

El rezago a nivel nacional de jóvenes en la educación básica significa 1'427,063, es decir, 16.82% del grupo de edad de 12 a 15 años. En cinco entidades el rezago es mayor a 20% y sólo en dos menor a 10%. Del casi 17% de jóvenes en situación de rezago educativo, 11% nunca fue a la escuela; 27.2% abandonó la escuela primaria; 48.4% terminó la primaria pero no continuó estudiando y 13.3% desertó durante la secundaria. Es importante señalar además, que estas cifras nacionales ocultan diferencias importantes entre las 32 entidades federativas y al interior de éstas entre municipios y localidades, entre poblaciones urbanas y rurales, en las poblaciones con hablantes de lengua indígena, y entre hombres y mujeres.

Asegurar la obligatoriedad de la educación secundaria inevitablemente requiere identificar con precisión los problemas de cobertura que están relacionados con la oferta del servicio educativo, los que tienen que ver con asistencia a la escuela que se vinculan a las características de la demanda –los jóvenes y sus familias– y los que se refieren a la permanencia en la escuela y el egreso oportuno que serían el resultado de la interacción entre las condiciones de la oferta y de la demanda. Las decisiones de política educativa para enfrentar la situación de rezago educativo en el nivel de educación secundaria requieren de un trabajo conjunto entre las autoridades educativas federales y de los estados.

Los desafíos en este sentido que hemos venido exponiendo conducen necesariamente a las cuestiones de pertinencia y calidad de la educación secundaria, las cuales buscamos plantear en el siguiente apartado.

2. AL FILO DE LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO

La definición de política para la educación básica contenida en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece como uno de sus objetivos prioritarios la reforma integral de la educación secundaria. La meta para el año 2004 es la de contar con una propuesta de renovación curricular, pedagógica y organizativa de la educación secundaria, incluidos la revisión y el fortalecimiento del modelo de atención de la telesecundaria (SEP, 2001: 138 y ss).

Las implicaciones tanto para el diseño como para la implementación de esta política son diversas y abarcan distintos órdenes como serían: la adopción de una orientación y propósitos claros para el nivel de educación secundaria; el de la gestión de la reforma en término de una definición clara del papel de los estados y de la federación; en cuanto a los cambios en la organización, se habrá de plantear y resolver sobre todo cuestiones de tipo laboral que requerirán una amplia negociación política con la organización gremial de los maestros; en cuanto a la formación inicial y en servicio de los maestros se requerirá de definir

¹⁶ Documentos de trabajo de circulación restringida.

contenidos y formas de lograrla. La dimensión del currículo –planes y programas– y la del enfoque pedagógico podrían convertirse en el eje de la reforma siempre y cuando ésta no se circunscriba sólo al ámbito declarativo sino que incorpore los órdenes o ámbitos antes mencionados; y finalmente el tema de los recursos financieros, tanto por lo que se refiere a sus montos, planificación y destino será una cuestión central de la reforma que logre plantearse. Todo lo anterior exige nuevos marcos normativos que regulen el funcionamiento de las escuelas de manera que se asegure el proceso de implantación del currículo.

Desde 2002 está en marcha un complejo proceso de reforma de la educación secundaria mexicana cuyo propósito es atender distintas dimensiones y sea calificada de “integral”.

2.1. ¿Por qué una reforma de la educación secundaria?

Como se expuso al inicio del artículo, el sistema nacional de educación –en la parte de la educación básica y de la formación de maestros para ella– ingresó a una nueva etapa de su desarrollo con la decisión política de descentralizar la operación del sistema hacia los estados y además la reforma del currículo y de un nuevo enfoque pedagógico para la enseñanza primaria y secundaria.

La reforma curricular y pedagógica inició su implantación en el ciclo escolar 1993-1994. Al poco andar empezó a hacerse evidente que en el caso de la enseñanza secundaria las cosas no estaban funcionando. Así, la reforma fue calificada de inconclusa, incompleta e incluso los más críticos hablan de ella como una “reforma postergada”.

A pesar de haberse establecido la obligatoriedad de este nivel y haberse convertido *de facto* en el último tramo de la escolaridad básica, si bien se ampliaron la cobertura y la asistencia a la secundaria, la reprobación, la deserción y en consecuencia la eficiencia terminal, no se advertía que estuvieran mejorando de manera sustantiva.

En el apartado anterior se mostró a través de un conjunto de datos que no se ha logrado universalizar las oportunidades para estudiar la enseñanza secundaria. El rezago que se produce en este nivel no es trivial. La baja eficiencia terminal es producto de la reprobación acumulada de asignaturas que tarde o temprano se traduce en repetición y abandono de la escuela. Además, como hemos visto, el rezago tiene dimensiones distintas entre estados, municipios, localidades, hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, y entre la población indígena. Por estas razones el precepto constitucional de la obligatoriedad no se está logrando como era de esperarse.

Por otro lado y como una derivación de la reforma de 1993, la escuela como organización empezó a ser cuestionada a la luz de las nuevas comprensiones derivadas de la gestión escolar y de manera más reciente de la eficacia de la escuela. Se fue aceptando el hecho de que la organización de la escuela secundaria, así como el mismo currículo, no están siendo pertinentes para los alumnos que asisten a ella.

Los maestros de secundaria trabajan en condiciones muy difíciles por el tamaño de los grupos que atienden, así como por la cantidad global de alumnos y de grupos que les son asignados para completar sus cargas laborales. Por ejemplo, en un pequeño estudio realizado en cinco escuelas secundarias, Zorrilla y Fernández (2003) encontraron que 40% de los maestros atendían entre 6 y 10 grupos y 26% entre 11 y 18. Además de las dificultades que tienen que enfrentar los profesores para atender una cantidad considerable de alumnos y de grupos, no cuentan con herramientas de conocimientos profesionales que les permitan atender a los adolescentes y tal vez por ello se refugian

en actitudes autoritarias y represoras. Además las condiciones de trabajo de los maestros están fuertemente influenciadas por la organización gremial.¹⁷

El tema de los adolescentes se ha ido colocando en la mesa de la reflexión y el análisis, así como se plantea en otras latitudes. Ynclán (2003) afirma que la secundaria es una escuela de ayer para jóvenes de hoy. La verticalidad y el autoritarismo que caracteriza el funcionamiento de las escuelas la mantiene como una institución cerrada y ajena a las necesidades reales de sus estudiantes.

Al girar la mirada hacia la organización escolar, Sandoval (2003:28) puntualiza: “en el marco de la federalización educativa, algunas entidades han diseñado sus propios programas escolares, en los que se incluyen estrategias dirigidas a la gestión desde las escuelas y en los que la formación de directivos,¹⁸ por medio de cursos, es el recurso privilegiado. No obstante, esta política supone que el cambio puede producirse desde el individuo, dejando al margen el contexto en que éste se mueve y sin modificar las estructuras que limitan la posibilidad de una organización diferente de las escuelas”. En este sentido, la misma autora señala, por ejemplo, que la introducción de la planeación escolar a través del instrumento del *proyecto escolar* supone que es un trabajo que se hace de manera colectiva y que implicaría, al menos, que los maestros fueran de tiempo completo en una sola institución y que el director pudiera ocuparse de esta tarea, más que de buscar la manera de resolver las necesidades materiales del plantel.

Por la misma razón antes expuesta, no es posible el trabajo de los maestros en academias, o dar seguimiento de los grupos de alumnos, o atender la necesidad de generar esquemas de atención compensatoria para los alumnos en situación de riesgo académico, o cuidar otros aspectos de la formación de aquéllos, porque materialmente no se cuenta con el tiempo y espacios para ello.

Otro elemento que pone en evidencia la necesidad de una reforma de la educación secundaria son los resultados de aprovechamiento escolar derivados de distintos estudios de evaluación realizados en años recientes.

De manera muy breve se comentan los resultados generales del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) que lleva a cabo la OCDE. En el año 2000, PISA valoró la aptitud de jóvenes de 15 años que estuvieran en la escuela, en lectura, matemáticas y ciencias; en esta ocasión con énfasis en lectura.

La aptitud para la lectura, como se define en PISA, se enfoca al conocimiento y capacidad que se requiere para aplicar el concepto de “leer para aprender” en lugar de tan sólo las destrezas técnicas requeridas para “aprender a leer”. Se utilizó una escala combinada de tres componentes de la aptitud para la lectura que son: obtención de información, interpretación y reflexión y la evaluación. La medida utilizada es una escala de cinco niveles donde el nivel uno es el más bajo.

¹⁷ El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) mantiene una estructura organizacional que se encuentra extendida en todo el sistema. La unidad básica de la organización sindical son las “delegaciones sindicales”. En el caso de las escuelas de preescolar, primaria y las telesecundarias, una delegación está conformada por varias escuelas, generalmente una supervisión escolar, sobreponiéndose así dos estructuras, la educativa y la gremial. En el caso de las secundarias generales y técnicas por la cantidad de maestros que tienen, cada institución es a la vez una delegación sindical. En éstas últimas los docentes se encuentran entre dos líneas de autoridad de manera simultánea e incluso se alternan las posiciones. Este elemento afecta, generalmente de manera negativa el clima de trabajo de estas escuelas.

¹⁸ Los directivos escolares en las escuelas secundarias generales y técnicas son las siguientes figuras: director y subdirector en la escuela; supervisor y jefe de enseñanza, los cuales son puestos escalafonarios y se accede a ellos por una mezcla de méritos profesionales y lealtades políticas al sindicato. Además en las técnicas existen otras figuras no escalafonarias que son los coordinadores de las áreas administrativa, pedagógica.

En México, la población total de jóvenes de 15 años en el 2000 era de 2'127,504, mientras que la población inscrita en alguna escuela era de 1, 098,605, esto es, 51.6% de la población total de esa edad. La muestra nacional ponderada fue de 4,600 que representa a 960,011 estudiantes, es decir 87.3% de la población escolar de la edad mencionada.

Los resultados mostraron que para el caso de la aptitud para la lectura sólo 1% (9600) de los estudiantes mexicanos logró el nivel 5 que es el más alto, mientras que otros países tienen ahí 19, 18 ó 17% de sus estudiantes. Estos jóvenes son capaces de completar reactivos de lectura sofisticada, tales como los relacionados con el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que no están familiarizados; mostrar una comprensión detallada de dichos textos e inferir qué información del texto es relevante para el reactivo; ser capaces de evaluar críticamente y establecer hipótesis; recurrir a conocimiento especializado e incluir conceptos que puedan ser contrarios a las expectativas. “Los estudiantes que alcanzan el nivel más alto de dominio de PISA tienen una gran probabilidad de mejorar el acervo de talento de su país, son vitales en las economías basadas en el conocimiento” (OCDE, 2002, p.41).

Por otro lado 16% de los estudiantes mexicanos se encuentran por debajo del nivel 1, es decir, que ni siquiera alcanzaron el nivel inferior de la escala. El 6% de los estudiantes se ubicó en el nivel 4; 19 % en el nivel 3; 30% está en el segundo nivel; y en el nivel 1 se ubicó 28%. En suma, 58% de nuestros estudiantes de 15 años, se ubican entre el segundo y primer nivel de la escala de aptitud para lectura.

Quienes se ubicaron en el **nivel 2** son capaces de responder a reactivos básicos de lectura, tales como ubicar información directa, realizar inferencias sencillas de distintos tipos, determinar lo que significa una parte bien definida de un texto y emplear cierto nivel de conocimientos externos para comprenderla. Quienes están en el **nivel 1** son capaces de realizar sólo los reactivos de lectura menos complejos, como ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano; y, los estudiantes que están por **debajo del nivel 1** (en México 16%), pueden probablemente leer en el sentido técnico de la palabra pero tienen serias dificultades para emplear la aptitud para la lectura como una herramienta eficaz para ampliar y aumentar sus conocimientos y destrezas en otras áreas.

Los pocos estudios nacionales de evaluación muestran resultados similares a los del estudio de PISA 2000. Así, en el reciente informe difundido por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2003) se señala que sólo 24% de los alumnos del tercer grado de secundaria tienen un pobre desarrollo de sus competencias lectoras y que la mitad de los estudiantes muestra un desempeño desfavorable en las habilidades para la resolución de problemas de matemáticas.

2.2. Configuración de la reforma de la secundaria

Hacer efectiva la obligatoriedad de la educación secundaria tiene al menos dos consecuencias para el sistema educativo y para las políticas que lo rigen. Por un lado, el Estado debe garantizar que todos los egresados de la educación primaria accedan con oportunidad a la escuela secundaria y permanezcan en ella hasta concluir la en el tiempo establecido para ello. Por otro, cada escuela debe asegurar que los educandos logren los aprendizajes, propuestos en el currículo común, referidos a conocimientos, habilidades, actitudes y valores, y que éstos sean relevantes para su vida presente y futura. Asimismo, la escuela secundaria tiene la misión de incrementar las posibilidades de equiparar los logros de todos sus alumnos; para ello, no puede tratarlos de manera homogénea, sino que ha de ofrecer –a quienes menos tienen– oportunidades que les permitan compensar sus desventajas socioculturales y educativas previas.

La Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) –como se ha denominado– representa una oportunidad invaluable para repensar el sentido del último tramo de la escolaridad básica en un mundo y una sociedad –como la nuestra– donde las desigualdades sociales se agudizan y la diversidad exige ser reconocida como un recurso valioso. Repensar el sentido de la educación secundaria no es tarea menor ni trivial; significa preguntarse por la contribución que pueden hacer las escuelas para detener o incluso revertir el proceso de desigualación social, así como por el papel que han de tener en la formación de las personas, en este caso de los adolescentes.

Bajo estas premisas, la SEP plantea una transformación progresiva de la educación secundaria que se dirija a:

- Ampliar de manera sustantiva la cobertura del servicio, asegurar el acceso a la escuela y conseguir su universalización.
- Garantizar la permanencia y el egreso oportuno disminuyendo de manera significativa el fracaso escolar.
- Asegurar mejores niveles de logro de los aprendizajes escolares.
- Atender la diversidad de necesidades educativas de los distintos grupos sociales buscando siempre resultados educacionales equiparables en todos los alumnos.
- Articular de manera coherente los tres niveles de la educación básica, tanto desde la perspectiva del currículo como de la gestión escolar.
- Transformar las condiciones de funcionamiento de los centros escolares para favorecer el trabajo de maestros y alumnos.

El trabajo para la reforma de la educación secundaria durante estos dos últimos años ha estado orientado a producir estudios sistemáticos que permitan identificar con la mayor precisión posible problemas de distribución de oportunidades para los jóvenes, relativos a la cobertura, asistencia y permanencia en la escuela, así como la conclusión de los estudios básicos en su oportunidad. Asimismo, se realizan estudios sobre niveles de logro en el aprendizaje y análisis sobre factores sociales, familiares, escolares o personales que los explican.¹⁹

Uno de los componentes importantes de la reforma es el currículo con el cual se busca incidir de manera significativa en la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Se busca romper con el enfoque academicista que ha tenido desde sus orígenes. Así, el diseño del plan y programas de estudio tiene el desafío de articular de nuevas maneras un enfoque basado en competencias generales como son la comprensión lectora, las habilidades matemáticas y la transmisión de valores éticos y ciudadanos. Se busca reducir la cantidad de asignaturas²⁰ y aumentar el tiempo destinado a cada una de ellas.

El currículo no se produce en el vacío. Requiere para su implantación y desarrollo de una manera distinta de organizar el tiempo de los maestros y el trabajo escolar en su conjunto. El mejor

¹⁹ Existen varias investigaciones en curso sobre niveles de aprovechamiento escolar a partir de bases de datos originadas en operativos de evaluación que dirige el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), así como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Hacia finales de este año 2004 se empezarán a difundir sus resultados, los cuales seguramente serán de utilidad para fundamentar decisiones.

²⁰ El currículo vigente desde 1993, organizado por asignaturas, tiene entre 12 y 13 materias por grado.

plan de estudios y los mejores materiales no resolverán por sí solos los problemas de calidad y pertinencia de los aprendizajes. Es, a nuestro juicio, en este punto donde la reforma de la educación secundaria tiene su mayor desafío: cambiar radicalmente la gestión y organización escolar, lo cual implica a todo el personal docente de cada escuela, así como al personal no docente y de apoyo a la educación.

La formación inicial y en servicio de los maestros es un aspecto crucial para asegurar que la implantación del nuevo currículo, así como de generar nuevas formas de trabajo en cada escuela, se vaya consiguiendo con menos incertidumbres o, si se prefiere, con mayores certezas.

Por si fuera asunto de poca monta lo anterior, la reforma de la educación secundaria, al ser comprendida como el último nivel de la educación básica obligatoria, exige un trabajo de articulación curricular y pedagógica más sólido con la primaria y el preescolar. Y, además deberá atender su vinculación con el bachillerato y sus equivalentes.

La tarea no es sencilla, pero no puede ser postergada por más tiempo. Se requiere del concurso de mucho trabajo de todas las personas implicadas: autoridades educativas de la SEP y de los estados, supervisores, directores, docentes, padres de familia y de los mismos alumnos. Si México se tardó más de 15 años en establecer la obligatoriedad de la educación secundaria, considerando que el proyecto se planteó en 1977, bien podemos al menos intentar tardarnos menos ahora.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Distintos analistas coinciden en afirmar que la educación secundaria parece ser el nivel educativo más difícil de transformar en distintas partes del mundo (Braslavsky, 2001). Esto en parte se debe a que no ha podido superar las condiciones que le dieron origen, es decir, atender a las elites de los sectores sociales medios y altos. Ahora, al irse consiguiendo la universalización de la educación primaria, ésta demanda jóvenes que provienen de todos los sectores sociales y en consecuencia, la población escolar es más heterogénea y diversa. Por otra parte, como se ha expuesto en el artículo, la educación secundaria continúa sosteniendo su propuesta curricular y pedagógica que le dio origen desde el siglo XIX.

En el caso de México, no podemos darnos el lujo sólo de asegurar la cobertura del servicio en la enseñanza secundaria. Por la experiencia de enfatizar la política educativa en la expansión cuantitativa de la educación primaria durante la segunda mitad del siglo veinte y no atender con la misma fuerza la calidad y equidad, se está pagando ahora un costo muy alto. Debemos de buscar las maneras de crecer con calidad y equidad. Finalmente, el derecho a la educación supone ante todo el derecho de los alumnos a aprender cuestiones que sean pertinentes para su vida presente y futura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braslavsky, C. (org) (2001). *La Educación Secundaria ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Argentina:IIPE-Editorial Santillana.
- Gómez T. Julio César. (2003). Democratizar la Secundaria: Una reforma en marcha. *Educación 2001*, n.93, febrero, pp. 10-14. México.
- INEGI. (2000). *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*. México:INEGI. <http://www.inegi.gob.mx>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2003). *La Calidad de la Educación Básica en México. Primer Informe Anual 2003*. México: INEE.

- Meneses, E. (dir.) (1986). *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*. México: Centro de Estudios Educativos, 794pp.
- Meneses, E. (dir.) (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 683 pp.
- OCDE. (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000. Educación y aptitudes. México: Aula XXI-Santillana*.
- Sandoval, E. (2003). ¿Quiénes son los directivos de la escuela secundaria?. *Educación 2001*, n.93, febrero, pp. 23-29. México.
- Santos del Real, A. (2000). *La Educación Secundaria: Perspectivas de su demanda*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación.
- Secretaría de Educación Pública. (2003). *El Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras. Ciclo escolar 2002-2003*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- Solana, F., Cardiel, R. y Raúl Bolaños. (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México:FCE.
- Tedesco, J.C. (2001). Introducción. Los cambios en la educación secundaria y el papel de los planificadores. En C. Braslavsky, *La Educación Secundaria ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Argentina: IIPE-Editorial Santillana.
- Ynclán, G. (2003). La Secundaria: una escuela de ayer para jóvenes de hoy. *Educación 2001*, n.93, febrero, pp. 31-33. México.
- Zorrilla, F. M. y Fernández L., M. T. (2003). *Niveles de alfabetización en escuelas secundarias públicas: su relación con características de las instituciones y de los actores*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Para consultar

- Meneses, E. (dir.) (1991). *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*. México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 430 pp.
- Meneses, E. (dir.) (1998). *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*. México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana, 607 pp.
- Quiroz, R. (1999). Reforma de la educación secundaria en México: currículum y prácticas de enseñanza. *Cero en Conducta*, México.
- Santos del Real, A. (2003). Eficacia y equidad: ¿quiénes están aprendiendo en la secundaria. *Educación 2001*, n.93, febrero, pp. 15-22. México.
- Santos del Real, A. (1998). Historia de la Educación Secundaria en México 1923-1993. En G. Ynclán (Coord.), *Todo por hacer*. México: Patronato snte para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.
- Secretaría de Educación Pública. (2000). *Primer curso nacional para directivos de educación Secundaria. Lecturas y Guía de estudio*. México: SEP-Programa Nacional de Actualización Permanente.
- Ynclán, G. (Coord). (1998). *Todo por hacer*. México: Patronato snte para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.
- Varios. (1996). *La Educación Secundaria: Cambio y perspectivas*. Oaxaca: Instituto estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- Zorrilla, M. y Barba, G. (2003). *Indicadores educativos para la Escuela Secundaria. Manual para Directivos y Docentes*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Versión electrónica en PDF.