

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: FALACIAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y NUEVAS DESIGUALDADES

Guillermo A. Tapia García*

Palabras clave:

Educación obligatoria, educación media, derecho a la educación, política educativa, desigualdades educativas

Keywords: compulsory education, middle education, the right to education, educational policy, educational inequalities

Resumen

El establecimiento de la obligatoriedad de la educación media superior en México no es parte de la agenda de los derechos humanos, en particular, no se sustenta en la progresividad del derecho a la educación. De hecho, resulta inapropiada como estrategia de generalización de la cobertura de la educación media superior frente al tamaño de los rezagos existentes y la profundidad de las desigualdades de la población en relación con la oportunidad de acceder y permanecer en ese nivel educativo. Por ello las políticas impulsadas por el gobierno federal para atender a jóvenes de sectores populares, sobre todo rurales y urbano-marginales redundan en la producción de mayores desigualdades, al establecer nuevos circuitos de escolarización, que segmentan y aún más, fragmentan las trayectorias escolares. Es así que la obligatoriedad es una falacia de política educativa en la perspectiva del derecho a la educación.

*Académico del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Iberoamericana León.
guillermo.tapia@iberoleon.mx

Abstract

The establishment of compulsory upper secondary education in Mexico is not part of the agenda of human rights, in particular, not based on the progressivity of the right to education. In fact, it is inappropriate as a strategy of enlargement coverage of middle education against the size of existing backwardness and the depth of the inequalities of the population in relation to the opportunity to access and remain at that level of education. Therefore, the policies promoted by the federal government to meet young people from popular sectors, especially rural and marginal urban result in the production of greater inequalities, establishing new circuits of schooling that segment and further fragment school careers. Thus, the compulsory education is a fallacy of educational policy in the perspective of the right to education.

Introducción

En el último siglo se han observado dos grandes tendencias en el terreno jurídico de la educación. Una en el ámbito del derecho positivo nacional, la vigencia del principio de obligatoriedad de la educación elemental o primaria –asociado, ciertamente, al principio de gratuidad-. Otra en el ámbito del derecho internacional público, la aparición y desarrollo del discurso de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la educación.

**La educación obligatoria
ha sido un principio
vigente en la legislación
mexicana en los últimos
150 años**

En el primer caso, la *educación obligatoria* ha sido un principio vigente en la legislación mexicana en los últimos 150 años. La amplitud o duración de la educación obligatoria ha variado en el tiempo, a distinto ritmo. Durante más de cien años, la obligatoriedad se limita a la educación *elemental o primaria*. Luego, en 1993, se amplía hasta abarcar el primer ciclo de *educación secundaria*. Veinte años después, en 2013, abarca también al segundo ciclo, el de la *educación media superior*. No hay que perder de vista que la ley establece la obligatoriedad de los padres –como ciudadanos– de enviar a sus hijos o pupilos a la escuela, a lo que corresponde de manera tácita la obligación estatal de proveer o, al menos, promover los servicios educativos que permitan a los padres atender su obligación.

En el segundo caso, el planeamiento originario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), Artículo 26, señala que toda persona tiene derecho a la educación; que la educación elemental debe ser gratuita y obligatoria, que la educación técnica y profesional (para el trabajo) debe generalizarse, a la vez que la educación superior debe ser igual para todos pero estar basada en el mérito de cada uno. Años más tarde, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966) insiste en que la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita; alude a que la *educación secundaria técnica y profesional* debe generalizarse, haciéndose gratuita de manera progresiva, en tanto la superior debe hacerse accesible a todos aquellos cuyos méritos lo sustentaran, siendo también gratuita. La *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989) redunda en lo antes descrito,

señalando en particular que los gobiernos deben fomentar el desarrollo de la educación secundaria, haciendo que todos los niños dispongan de ella, contando con mecanismos como la gratuidad de la enseñanza. La educación superior sigue siendo considerada accesible para aquellos que muestran los méritos necesarios.

Ambas tendencias tienen una diferencia que me parece sustantiva y no sólo de matiz. Mientras el Estado mexicano patrocinó la expansión continua de los niveles de *educación obligatoria* –tanto para los padres como para el Estado–, el discurso de los derechos humanos sólo enfatiza la progresiva ampliación de la educación gratuita, en referencia a la Educación secundaria, como medio de ampliación de la cobertura de ese nivel de escolaridad. Se puede apreciar, en consecuencia, que el Estado mexicano se adelanta a las expectativas planteadas por el movimiento pro derechos humanos, al ampliar la obligatoriedad hasta alcanzar la educación media superior.

Hay dos cuestiones implicadas. Primera, la distancia histórica que existe en México entre los principios expresados en la legislación –como obligatoriedad, gratuidad– y la realidad socioeducativa de la población. Esa distancia evidencia la multiseccular incapacidad del Estado mexicano para proveer con suficiencia los servicios educativos que permitan a la población cumplir con el principio de obligatoriedad. Segunda, la adopción de las declaraciones, pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos por parte del Estado mexicano lo ponen como parte obligada ante otros Estados y ya no sólo ante sus ciudadanos. Sin embargo, la adopción del discurso de derechos humanos por parte del Estado mexicano –ciertamente vinculante– no contribuye de modo directo a cerrar la brecha existente entre la retórica de los principios y buenas intenciones, y la realidad de los servicios educativos, o de las condiciones que la población tiene para acceder, permanecer y culminar los distintos niveles educativos.

Es aquí donde quiero proponer al lector una reflexión anunciada en el título de este texto: la obligatoriedad de la educación media superior en México, desde la perspectiva de derechos, remite a una falacia de política educativa que no sólo no resuelve sino que profundiza las desigualdades educativas existentes.

Vamos por partes

Desde el siglo XIX la actual “educación media superior” fue un nivel educativo basado en la selección y en el mérito, puesto que su función primordial era la de preparar a quienes buscaban ingresar a la universidad. Su carácter selectivo y elitista –en manos de las universidades– condujo a que el gobierno federal estableciera como nivel independiente el de la “educación secundaria” en la década de 1930 (séptimo a noveno grados), destinada “para el pueblo”, distinta del “bachillerato” o “Escuela Preparatoria” (décimo a décimo segundo grados). Cuando la secundaria se expandió lo suficiente se generaron presiones sociales para ingresar al bachillerato. En el contexto del

**El Estado mexicano
se adelanta a las
expectativas planteadas
por el movimiento pro
derechos humanos**

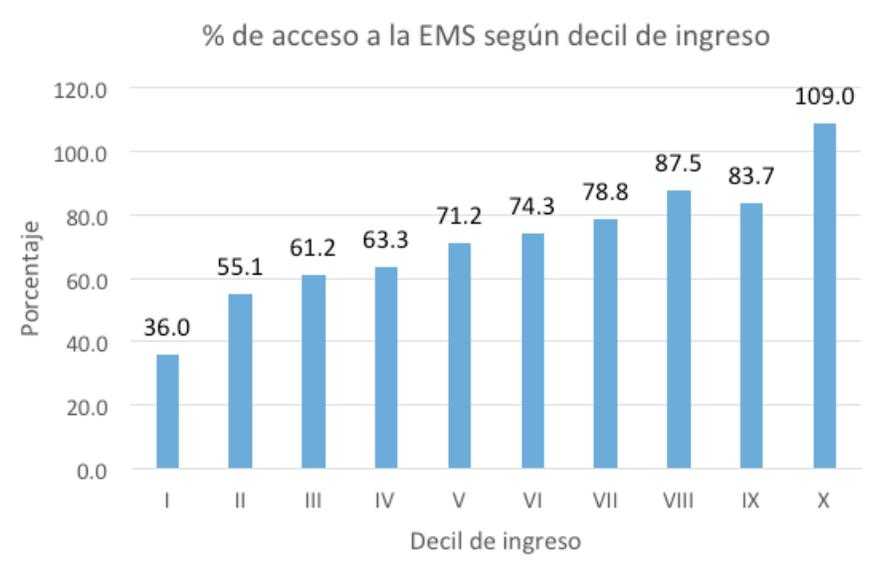
**Esa distancia evidencia la
multiseccular incapacidad
del Estado mexicano
para proveer con
suficiencia los servicios
educativos**

crecimiento demográfico e industrialización, el Estado mexicano buscó que también se procurara una formación para el trabajo, ofreciendo programas de “bachillerato tecnológico o de servicios”, a partir de la década de 1980. Sin embargo, dadas las desigualdades de la sociedad mexicana, el acceso a la educación post-secundaria siguió teniendo un alto carácter meritocrático, asociado tanto al proceso de selección social como a las desigualdades socioeconómicas y territoriales de la población.

Si bien la declaración de obligatoriedad de la educación secundaria sucedió en 1993 en México, veinte años después –en 2010– una amplia proporción de los jóvenes de 15 a 17 años (cerca al 30%) no tenían acceso a ella o no la completaban, en tanto que una tasa neta de 50% del mismo grupo de edad (INEE, 2011) tuvo acceso al nivel medio superior. En ese contexto, se decretó la obligatoriedad de la educación media superior. De ese modo, a las desigualdades acumuladas por la población –efecto de la tradición meritocrática y la selección social– se agregan las desigualdades derivadas de las trayectorias estudiantiles de la generación actual, sometidas a la disponibilidad y accesibilidad diferencial de los servicios educativos –de secundaria y de educación media superior. Veamos:

La desigualdad socioeconómica de las familias favorece que los jóvenes tengan acceso a oportunidades escolares distintas

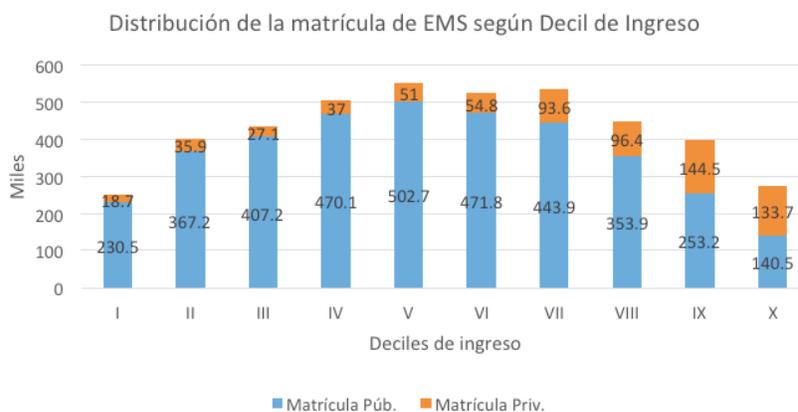
De acuerdo con estimaciones oficiales, en 2010 la probabilidad de asistencia a la escuela de nivel medio superior por parte de los jóvenes de familias más pobres era tres veces menor que la de los jóvenes de familias de mayores ingresos, como se muestra en la gráfica I.



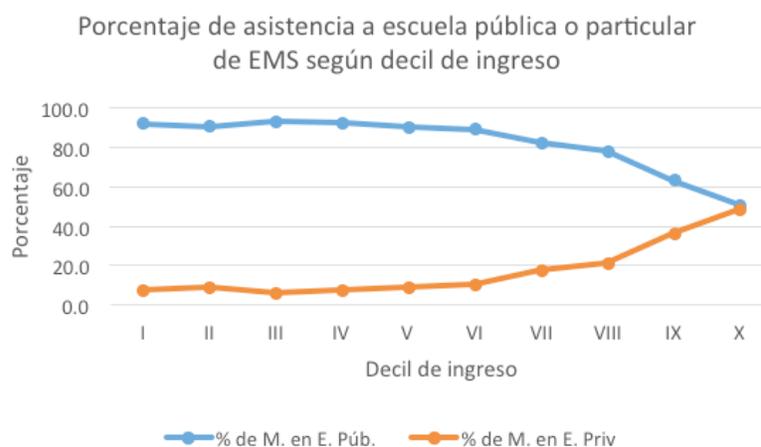
Gráfica I. Estimaciones de la SEMS con base en la ENIGH, 2010. En: ProSEMS- SEMS-SEP-2012

La desigualdad socioeconómica de las familias favorece que los jóvenes tengan acceso a oportunidades escolares distintas (Gráficas 2 y 3). Así, la mayor parte de los estudiantes de familias ubicadas en los deciles de ingreso I a V asisten a escuelas públicas, mientras una fracción de ellos accede a escuelas privadas de bajo costo (una proporción alta de ellos cursando en programas cuatrimestrales, semi-escolarizados). En contraste, entre una quinta parte y la mitad de los jóvenes ubicados en los deciles VIII a X asisten a escuelas privadas. Esto indica que sus familias pueden y tienen la capacidad de elegir el tipo de escuela al que asisten sus hijos, en la oferta de escuelas privadas que compiten con un sector de escuelas públicas selectivas.

Lo relevante es la persistencia de la mayor exclusión de los jóvenes rurales

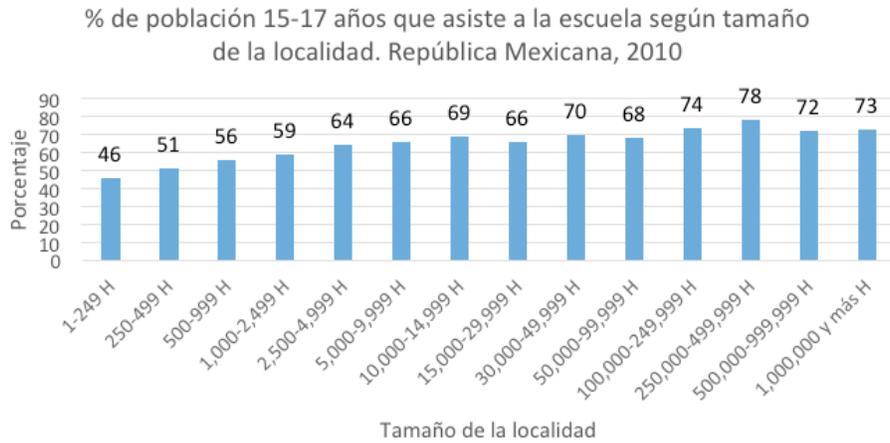


Gráfica 2. Estimaciones de la SEMS con base en la ENIGH, 2010

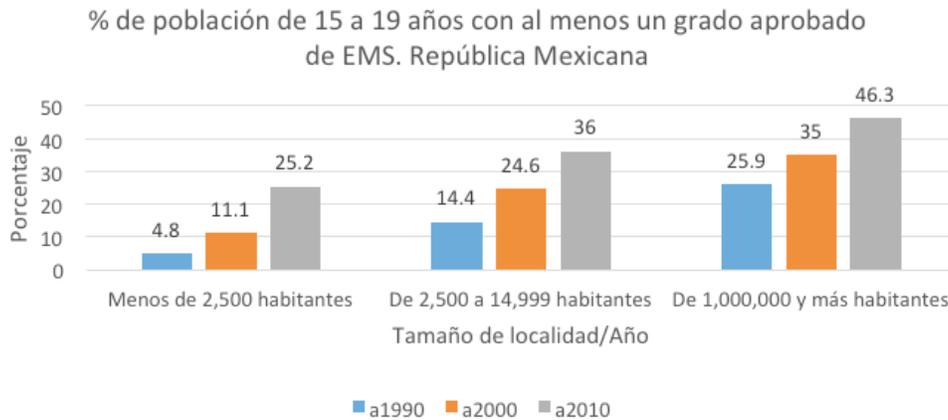


Gráfica 3. Estimaciones de la SEMS con base en la ENIGH, 2010

Las distintas oportunidades de los jóvenes para acceder a la educación media superior también están condicionadas por el lugar de residencia. En 2010, los jóvenes de 15 a 17 años residentes en localidades rurales tuvieron menor posibilidad de asistir a la escuela que aquellos residentes en ciudades de entre cien mil y quinientos mil habitantes; situación que también enfrentaron los residentes en las ciudades de más de quinientos mil habitantes (ver gráfica 4). Lo relevante es la persistencia de la mayor exclusión de los jóvenes rurales.



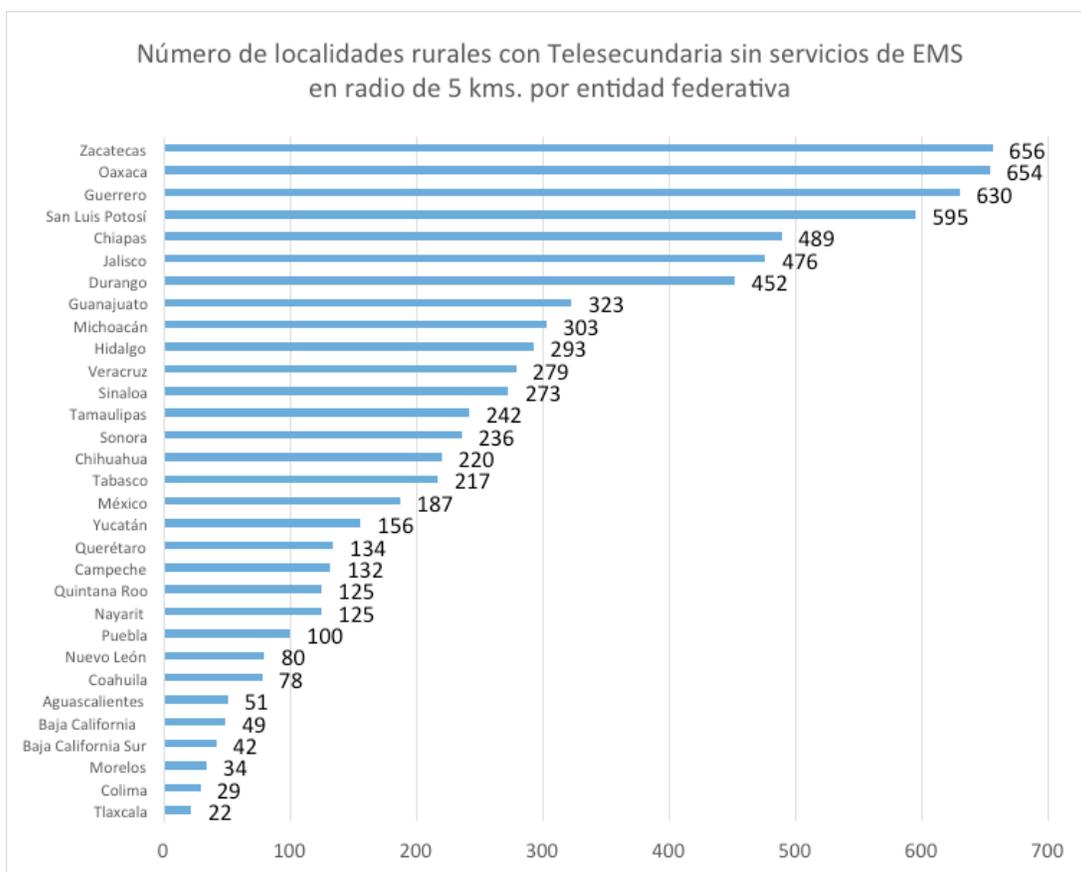
Gráfica 4. SEMS-SEP "Avances y resultados en la educación media superior". Consejo Nacional de Autoridades Educativas, Capítulo EMS. 3 de septiembre de 2013.



Gráfica 5. (INEGI, Serie histórica censal e inter-censal, 1990-2010: Sistema de consulta interactiva en línea, tema: población joven según características sociales, económicas y demográficas).

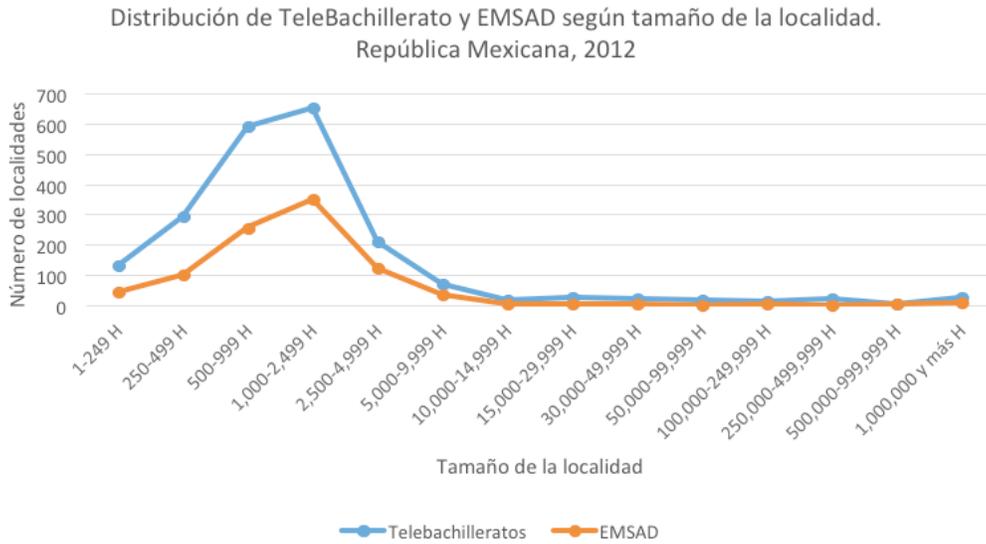
La desigualdad que enfrentan los jóvenes rurales ha disminuido en las últimas décadas de manera importante, gracias a la expansión de servicios educativos de nivel medio superior hacia un mayor número de localidades. Como se observa en la gráfica 5, en 1990 la proporción de jóvenes de 15 a 19 años de las grandes ciudades mexicanas que tuvieron oportunidad de acceder y al menos

concluir un grado del nivel medio superior fue *cinco veces mayor* que la de los jóvenes residentes en localidades rurales. Esa diferencia se redujo de manera significativa en 2010, cuando la proporción de jóvenes de grandes ciudades que cursaban el nivel medio superior era *casi del doble* que la de aquellos residentes en localidades de menos de 2,500 habitantes. A pesar del cambio que representa, los jóvenes rurales continúan teniendo menores oportunidades de acceso y continuidad de estudios en el nivel medio superior, por efecto de la estructura territorial de la oferta de servicios educativos, como se puede apreciar en la gráfica 6.



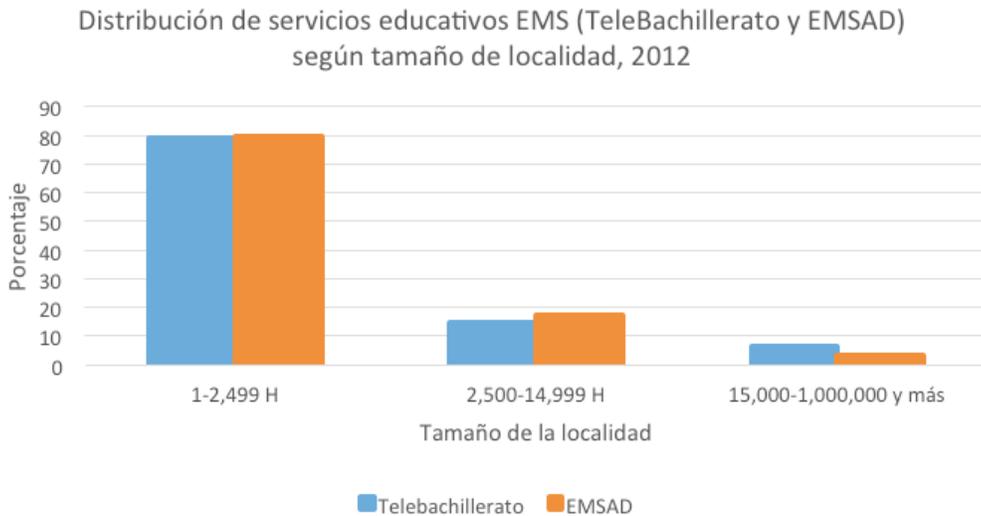
Gráfica 6. SEMS-SEP "Avances y resultados en la educación media superior". Consejo Nacional de Autoridades Educativas, Capítulo EMS. 3 de septiembre de 2013.

En efecto, la mayor parte de la infraestructura escolar de sostenimiento público se distribuye en localidades de más de quince mil habitantes (Colegio de Bachilleres, Cecyte; CBtis, CBta, Cetis, bachilleratos universitarios), en tanto que la mayor parte de las escuelas particulares del nivel medio superior se ubican en ciudades de más de cincuenta mil habitantes. En contraparte, sólo unas pocas localidades rurales del país (de menos de cinco mil habitantes) han sido objeto de políticas de expansión de los servicios escolares del nivel medio superior, con base en programas y modalidades curriculares distintas, caracterizados además por sus bajos costos de operación, como es el telebachillerato y las unidades denominadas *Educación media superior a distancia (EMSAD)*; modalidades que además se han empleado para atender a poblaciones urbano-marginales en ciudades de más de cien mil habitantes, como se puede apreciar en el gráfico 7.



Gráfica 7. SEMS-SEP “Avances y resultados en la educación media superior”. Consejo Nacional de Autoridades Educativas, Capítulo EMS. 3 de septiembre de 2013.

Es claro el sesgo: los jóvenes urbanos, de familias ubicadas en los deciles VII a X cuentan con muchas más oportunidades de acceso a la educación media superior, incluso pudiendo elegir entre distintas escuelas —públicas o privadas—; mientras que los jóvenes rurales, principalmente de familias situadas en los deciles I a V, sólo cuentan con acceso a escuelas públicas de modalidades institucional-curricular alternativas ubicadas en pocas localidades rurales (ver gráficas 7 y 8), o buscan ingresar a escuelas privadas urbanas de bajo costo, como la única opción para continuar sus estudios de nivel medio superior, frente al carácter selectivo de las opciones públicas.



Gráfica 8. Cálculo propio basado en datos de SEMS-SEP “Avances y resultados en la educación media superior”. Consejo Nacional de Autoridades Educativas, Capítulo EMS. 3 de septiembre de 2013.

En síntesis, el decreto de la obligatoriedad de la educación media superior en México les plantea a las familias de menores recursos, de localidades urbanas pequeñas y rurales, la exigencia de enviar a sus hijos a la escuela luego de los 15 años, en un contexto en el que no hay infraestructura escolar, al mismo tiempo que las escuelas de las ciudades no tienen capacidad de atender a los jóvenes que ahí residen, por lo que excluyen a los procedentes de localidades menores. El gobierno federal, en cambio, ha buscado expandir la cobertura de la educación media superior hacia localidades urbanas pequeñas, así como rurales, con base en estrategias de bajo costo. Se trata del *Telebachillerato comunitario* (TBC), así como la “Prepa en línea”. Esas estrategias se operan sobre desigualdades sociales, académicas y territoriales, de los jóvenes sin acceso a las escuelas urbanas tradicionales y se constituyen en la base para la producción de distintos circuitos de escolarización, que segregan y excluyen a los jóvenes rurales.

Al mismo tiempo que las escuelas de las ciudades no tienen capacidad de atender a los jóvenes que ahí residen

La expansión de la cobertura así planteada, en aras de atender la obligatoriedad del nivel medio superior, no alude a que el Estado mexicano se haga cargo de su obligación de garantizar *el derecho a la educación* de los jóvenes de sectores pobres y medios, urbanos y rurales, excluidos por razones institucionales, económicas e, incluso, geográficas. En ese sentido, pienso que la política educativa es una falacia.

Consideraciones, a modo de conclusión

Es claro que en la normativa vigente del Derecho a la Educación (en el marco de los DDHH) no se establece la obligatoriedad de la educación media superior (segundo ciclo de la educación secundaria), sino la exigencia de su generalización basada en estrategias diversas, como es la gratuidad. Es decir, se acepta el principio de progresividad del derecho, sujeto a las condiciones y capacidades nacionales.

El Estado mexicano planteó la obligatoriedad –y no la gratuidad– como estrategia político-jurídica para la generalización de la educación media superior. Sin embargo, ese principio no es un criterio que permita evaluar el esfuerzo del Estado mexicano desde la perspectiva de los derechos humanos. Si aplicásemos los criterios desarrollados por el *Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, operacionalizados por la *Relatora del Derecho a la Educación*, conocidos como las 4 A’s (*asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad*), rápidamente se descubren las falacias de la política educativa mexicana. Ésta enfatiza la asequibilidad, es decir, la disponibilidad de “el servicio”, sin hacerse cargo de la efectiva accesibilidad de los y las jóvenes a los servicios escolares. La política educativa expansionista –centrada en el telebachillerato comunitario y en la prepa en línea– tampoco aporta ningún elemento para valorar su adaptabilidad (que no sea su lado negativo, la segregación), ni su aceptabilidad, (que no sea el aspecto negativo, es decir, su falta de calidad en sus insumos y en sus procesos).

La cuestión de fondo es que las estrategias implantadas para procurar la obligatoriedad de la educación media superior en México se agotan en la *atención cuantitativa* de los sectores sociales

excluidos, urbano-marginales y rurales, en alcanzar metas de “cobertura”, y de ningún modo se gestionan desde “el enfoque de derechos”, es decir, de los esfuerzos orientados a procurar, asegurar y garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación por parte de los jóvenes históricamente excluidos de la educación media superior. Ellos tienen derecho a una educación que cumpla los criterios de aceptabilidad y adaptabilidad, además de acceder a unos servicios escolares equiparables a los que tienen acceso los jóvenes urbanos de sectores medios que asisten a escuelas públicas. ■

Se agotan en la
atención cuantitativa
de los sectores sociales
excluidos, urbano-
marginales y rurales

REFERENCIAS ■

INEE (2011). *Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Básica y Media Superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.