

Educación secundaria en México: gestación, desarrollo, vicisitudes e inercias, 1925-2018

Rosalina Romero Gonzaga*

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

<https://orcid.org/0000-0002-7076-4474>

rrgonzaga@comunidad.unam.mx

Recibido: 13 de abril de 2023

Aprobado: 22 de agosto de 2023

Resumen

El trabajo examina las condiciones estructurales en las que se concibió la educación secundaria en México, a partir de su gestación, desarrollo, vicisitudes y rutinas generadas en los periodos de reformas educativas de corte nacionalista (1925-1970), tecnocrático (1970-2000) y gerencial (2000-2018), con el propósito de identificar permanencias, continuidades y cambios en el tramo educativo.

A partir de dos perspectivas institucionalistas se explica que la educación secundaria mexicana nació en condiciones de confrontación y disputa de intereses entre grupos de poder. Las reformas a este tramo educativo se han concentrado en favorecer modelos de conformidad con los proyectos de educación nacionales de los distintos gobiernos sin incidir, afectar o trastocar la organización, el funcionamiento real del subsistema. Subyace la idea de que la educación secundaria ha sido un ámbito de política educativa soslayada y custodiada por fuertes grupos de interés. Las transformaciones en la secundaria han sido procesos difíciles de concretar dado que no cuentan con aliados de la sociedad proclives a resolver los problemas del tramo educativo.

Palabras clave: educación secundaria, reformas educativas, política educativa, trayectoria dependiente, institucionalización

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora Asociada del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE-UNAM). Investigadora Nacional Nivel 1 del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías de México (CONAHCyT). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Abstract

The work examines the structural conditions in which secondary education was conceived in Mexico, based on its gestation, development, vicissitudes and routines generated in the periods of educational reforms of a nationalist nature (1925-1970), technocratic (1970-2000). and managerial (2000-2018), with the purpose of identifying permanences, continuities and changes in the educational section.

From two institutionalist perspectives it is explained that Mexican secondary education was born in conditions of confrontation and dispute of interests between power groups. The reforms to this educational section have focused on promoting models in accordance with the national education projects of the different governments with out in fluencing, affecting or disrupting the organization, the real functioning of the subsystem. Underlying the idea is that secondary education has been an area of educational policy ignored and guarded by strong interest groups. The transformations in secondary school have been difficult processes to carry out given that they do not have allies from society willing to solve the problems of the educational section.

Keywords: secondary education, educational reforms, educational policy, dependent trajectory, institutionalization

Introducción

La educación secundaria¹ en México atraviesa serios problemas de identidad, sentido, orientación y función reflejados en la fragmentación y estratificación del nivel. El ciclo fue organizado para una población homogénea con fines, objetivos, funciones, estructura,

¹ De acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 2011, la educación secundaria pertenece al nivel 2 y para propósitos de comparación a nivel internacional, se usa el término “secundaria baja”, tramo educativo que comprende edades de 12 a 15 años. Recibe denominaciones como: secundaria inferior, ciclo secundario, ciclo básico de educación secundaria, escuela media, *junior secondary school*, *middle school* o *junior high school*. En México, existen cinco tipos de secundaria: general, técnica, telesecundaria, para trabajadores y comunitaria (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [INEE-IIPE-UNESCO], 2018).

organización y contenidos curriculares desmedidos y disfuncionales. En los diferentes proyectos educativos se entretejieron, traslaparon, confundieron o diferenciaron distintas intenciones para los estudios secundarios. Los gobiernos condujeron el tramo educativo por sendas de carácter funcional y técnico. Como consecuencias de las oscilaciones, los cambios en la secundaria se redujeron a las modificaciones realizadas a los planes de estudio, lo que acarrió constantes reformas curriculares. En la práctica, los gobiernos subestimaron las grandes dificultades que conllevaba la formación de adolescentes y optaron por formular políticas curriculares rígidas e inciertas orientadas a ofrecer una preparación general poco útil y escasamente vinculada con la realidad de los estudiantes.

Desde la investigación educativa, los estudios sobre la educación secundaria fueron escasos (Zorrilla & Lever, 2003). En la década de los noventa del siglo pasado, tres investigadores fueron los principales impulsores de los estudios en educación secundaria, quienes desarrollaron trabajos cualitativos con enfoques etnográficos centrados en estudiar la estructura institucional, la configuración curricular, el tiempo escolar y las prácticas educativas (Quiroz, 1991, 1992, 1998); la estructura, funcionamiento y gestión del tramo educativo (Sandoval, 1998); los procesos de acceso y equidad, las valoraciones de alumnos sobre la escuela y el currículo (Santos del Real, 1999). En aquellos años, se desarrollaron diversos análisis vinculados a la reforma de la educación secundaria de 1993 sea desde la etnografía, la psicología, el constructivismo simbólico la sociología clásica (Díaz, 1999; Merino, 1998; Navarro & Pérez, 1999; Nieva, 1999; Rodríguez, 1999, citados en Ducoing, 2005). No se encuentran trabajos analíticos que aborden la secundaria desde perspectivas politológicas, la sociología política o la sociología posmoderna. Además, hubo una ausencia de estudios sobre las políticas curriculares para el nivel educativo.

La primera década de este siglo tuvo grandes cambios en el sistema de educación básica de orden político, jurídico, normativo y estructural, así como en el diseño e

implementación de políticas y reformas curriculares. Los temas de estudio que se abordaron sobre este período se relacionaron con la naturaleza, sentido, especificidad y orientación del nivel (Ducoing, 2007, 2017a, 2017b); las prácticas y discursos escolares (Levinson, 2002); los significados, las representaciones de la escuela, las prácticas, las experiencias escolares, la cultura estudiantil (Díaz, 2001; Lozano, 2005; Villalobos, 2002, citados en Cuevas, 2013; Lozano, 2005, 2007, 2009a, 2009b, 2010, citado en Saucedo, 2013); las motivaciones, perspectivas e identidades de los alumnos (Flores & Gómez, 2010; Reyes Juárez, 2006, 2009, 2010 citados en Mancera, 2013); el aprendizaje, el conocimiento y el desempeño escolar (Bibliano, 2008; Lozano, 2007, 2009; Quiroz, 2003 citados en Cuevas, 2013); la discriminación, desigualdades de género, la afectividad y apoyo para los alumnos (Flores & Gómez, 2010; Flores et al, 2005; Tapia, 2002; Tapia et al., 2010, citados en Mancera, 2013); problemáticas de salud-enfermedad y sexualidad de adolescentes (Cantú et al., 2011; Galicia et al., 2009, citados en Mejía, 2013); la indisciplina y la violencia (Blasco, 2003; Fierro & Carbajal, 2003; Furlán & Saucedo, 2012, citados en Mancera, 2013; Blasco, 2003, citado en Saucedo, 2013); la participación política (Rojas 1999, citado en Ducoing, 2005); las condiciones laborales y profesionales (Toriz, 2009, citado en Sandoval, 2013). Los distintos autores emplearon aportes desde la psicología del desarrollo, la teoría de la reproducción social y cultural, la sociología de la educación, la antropología cultural, el constructivismo o interaccionismo simbólico, la etnografía, la historia y el enfoque institucional. Siguió primando la escasez de análisis desde enfoques de la ciencia política, la sociología política o la sociología de la acción.

Las reformas a la secundaria de 1993 (Quiroz, 1998) y 2006 (Miranda & Reynoso, 2006, Quiroz, 2006) despertaron el interés de los investigadores en el estudio de la política y las reformas a la educación básica. La mayor parte fueron contribuciones que analizaron diversas políticas, programas y reformas educativas sean estructurales, curriculares o

específicas (Rivera et al., 2013), desde perspectivas históricas, analíticas o sociológicas con metodologías cualitativas y cuantitativas. Por su parte, los estudios, todos de corte etnográfico, que indagaron la dimensión curricular de las reformas en secundaria que se diseñaron para la secundaria en términos de modificaciones al plan de estudio, programas de curso, materiales didácticos y formación del profesorado fueron pocos (Flores, 2009; Yurén & Araujo, 2003, citados en Sandoval, 2013).

Algunos autores emprendieron sus análisis sobre las características, el diseño e instrumentación e implicaciones de las reformas educativas en secundaria desde enfoques de política pública y las ciencias de la educación (Cruz, 2011; Dorantes, 2011; Ezpeleta, 2003; Flores, 2009; Fuentes, 2009; Miranda & Reynoso, 2006; Yurén & Araujo, 2003, citado en Sandoval, 2013). Otros trabajos describieron las reformas de secundaria, así como las tensiones, retos y los nuevos problemas que emergieron a partir de su implementación (Miranda, 2010; Rivera & Guerra, 2005, citado en Maldonado, 2011).

Desde la historia y la historiografía, los investigadores se interesaron por entender las reformas educativas actuales o los antecedentes del nivel educativo recurriendo al pasado. Para ello, acudieron a la cronología de eventos, la revisión de enfoques de asignaturas o la caracterización de políticas educativas, ordenadas por sexenios o reformas (Aguirre, 2016; Arredondo, 2008; Lapatí, 2000).

A pesar de que en el siglo XXI la educación secundaria experimentó reformas curriculares, se generaron pocos estudios al respecto. Estos trabajos fueron descriptivos sin exponer los marcos teóricos y conceptuales de los que parten.

Los trabajos recuperados a lo largo de varias décadas permiten evidenciar que el estudio sistemático de la educación secundaria como objeto de estudio es aún promisorio. La educación secundaria y algunas temáticas generales y específicas no han logrado colocarse como objeto de investigación a lo largo del tiempo. Si bien las investigaciones han generado

información (estudios diagnósticos) para analizar la situación del nivel educativo no se ha repensado la secundaria de cara a la diversificación del alumnado, a las particularidades de cada escuela, a los proyectos curriculares alternativos, a los nuevos vínculos escuela-sociedad, a las diferenciadas culturas escolares y juveniles y, sobre todo, al desarrollo de políticas educativas destinadas a este tramo.

En este artículo examino las condiciones estructurales en las que se concibió la educación secundaria, a partir de su gestación, desarrollo, vicisitudes y rutinas generadas en la educación secundaria mexicana en periodos de reformas educativas de corte nacionalista o reformista (1925-1970), tecnocrático (1970-2000) o gerencial (2000-2018), con el propósito de identificar permanencias, continuidades y cambios en el tramo educativo. La pregunta que guía este trabajo es: ¿cuáles fueron las condiciones en las que se estructuró la educación secundaria?

Como respuesta tentativa, se sostiene que la educación secundaria nació en condiciones de confrontación y disputa de intereses entre grupos de poder. Las reformas a este tramo educativo se han concentrado en favorecer modelos de conformidad con los proyectos de educación nacionales de los distintos gobiernos sin incidir, afectar o trastocar la organización, el funcionamiento real del subsistema en un período amplio. Las transformaciones en la secundaria han sido procesos difíciles de concretar dado que no cuentan con aliados de la sociedad proclives a resolver los problemas del tramo educativo.

Para el logro del propósito expuesto, el trabajo está organizado en cinco apartados. En el primer apartado presento las perspectivas teóricas de las que parto, el método, los instrumentos y los procedimientos para el análisis. En los tres apartados siguientes, se realiza el análisis de un periodo amplio. Cierro el trabajo con las conclusiones que se derivan de la investigación realizada.

El legado del pasado y la institucionalización en la creación de la escuela secundaria

Para el institucionalismo histórico y sociológico, las instituciones establecen procedimientos, reglas de control (Peters, 1999), rutinas, normas, valores (March & Olsen, 1997) que estructuran la conducta de los actores, persisten en el tiempo y dejan una fuerte impronta en los resultados políticos (Immergut, 2006). Desde el institucionalismo histórico, cuando una institución se está formando, se establece un patrón de dependencia (*path dependence*)² o secuencias históricas de eventos que son perpetuadas por las preferencias y las decisiones de los actores mediante pautas regularizadas de conductas y prácticas rutinarias que perduran. El patrón de dependencia establece una rutina institucional que se reproduce en el tiempo. Asimismo, un cambio en la trayectoria y estabilidad de la institución marca el inicio de coyunturas críticas (*critical junctures*), períodos de cambio significativo o transiciones políticas experimentadas que delimitan la producción de diferentes legados.

En el contexto del caso que se analiza, cuando la escuela secundaria surgió se estableció un patrón de desarrollo (*path dependence*) que fue perpetuado por las preferencias y las decisiones que tomaron los actores políticos. La secundaria no sólo fue el receptáculo que orientó, moldeó o cristalizó las decisiones de los actores, también se llevaron a cabo luchas, resistencias y relaciones de poder. La transmisión de prácticas, acciones, pautas de conducta, valores, formas de relación, que permiten la persistencia de la institución se lleva a cabo por medio de la institucionalización, mecanismo por el cual los individuos orientan, aceptan, aprenden y adaptan las convenciones sociales establecidas y con ellas se formaliza en una norma que los actores tienden a seguir como conductas regulares, homogéneas y estandarizadas. Con la institucionalización de la secundaria bajo el control federal, la actividad se reglamentó y se reprodujo bajo normas que orientaron su funcionamiento. Las

² Existen varias traducciones literales del término: “dependencia de la trayectoria” o “dependencia del rumbo”, “dependencia del camino”, “dependencia del pasado”, “sendero de la dependencia”, “trayectoria de dependencia”.

rutinas son un indicio de cómo se institucionalizan los procesos decisorios y se controlan los cambios. Ambas perspectivas incluyen la idea de que lo político (la cooperación y el conflicto entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (régimen político y aparato educativo) estructuran el comportamiento individual (agencia) y tienen un fuerte impacto en los resultados políticos. Si bien las instituciones brindan orden y minimizan la incertidumbre, éstas se hallan incrustadas en un complejo sistema de relaciones de poder, donde los acuerdos institucionales están plagados de conflictos, contradicciones y ambigüedades.

Ruta y diseño metodológico

El método que se siguió consistió en reconstruir los procesos políticos que se remontan a la creación de la secundaria a partir de fuentes bibliográficas, artículos de investigación, programas educativos, acuerdos y documentos oficiales para la contextualización del problema.

A partir de las formulaciones teóricas y las categorías derivadas del institucionalismo histórica e institucionalismo sociológico se establece la explicación que parte de la detección de una trayectoria conformada por las condiciones iniciales, luego las coyunturas críticas, subsecuentemente el momento de la institucionalización, las secuencias reactivas que emergen de la evolución institucional y finalmente el resultado o legado.

El análisis comienza con situar el contexto histórico en el que surge la escuela secundaria en México. Luego se examina la institucionalización que asumió el tramo educativo a partir de tres ejes: (a) las orientaciones de la política educativa; (b) el voluntarismo de los funcionarios y autoridades educativas; (c) la reorganización académica y administrativa, que fundamentan la importancia de las instituciones en los resultados de las decisiones políticas tomadas por actores y grupos concretos. Posteriormente se estudian las

secuencias de desarrollo establecidas de la relación entre agentes e instituciones por intermedio de los conflictos instaurados en el tiempo. Finalmente, los resultados o legados están dados por el sendero de encadenamiento de la trayectoria inicial, la institucionalización y los ejes, los cuales permitieron detectar tres coyunturas críticas que se presentan a continuación.

La creación de la secundaria y la trayectoria dependiente establecida: 1925-1970

En pleno desarrollo del Estado nacionalista revolucionario, surgió la escuela secundaria.³ En el marco de una política educativa basada en la escuela popular, la secundaria se forjó en medio de un conjunto de visiones que develaron que el ciclo educativo sería un campo amenazado por las invasiones de la educación primaria y la educación superior.

Que las escuelas secundarias no podrán depender no del Departamento de Enseñanza Primaria y Normal, por el peligro de que su educación se infantilizara, ni de la Universidad Nacional, por el riesgo de recibir orientaciones exclusivistas y unilaterales, no muy en consonancia con el espíritu democrático que debe privar en esta clase de instituciones. (Secretaría de Educación Pública [SEP], 1926, p. 172)

La voluntad política de Bernardo Gastelum (1923) y Manuel Puig Casauranc (1925) de reformar la preparatoria propició el surgimiento de la secundaria como un ciclo subsidiario de la enseñanza primaria, en un país con el 85% de la población en condiciones de miseria, explotación e ignorancia y donde existía una escuela por millón de habitantes (Meneses, 1986). El nivel comenzó a guiarse por una trayectoria inicial: la influencia de los estudios de preparatoria. El informe de 1928 del secretario de educación daba cuenta de ello:

³ En el siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, fue un nivel educativo exclusivo para las élites, administrado por la Universidad Nacional de México (UNM), a través de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), que ofreció educación secundaria (preparatoria/normal) y superior (universitaria) en un programa de cinco años. En 1926 se le separa de la ENP y se le denominó posprimaria, segunda enseñanza, ciclo secundario o enseñanza media.

El Plan de Estudios vigente en las escuelas secundarias es con leves diferencias, el mismo que estuvo vigente en el antiguo ciclo secundario de la Escuela Nacional Preparatoria (...) en general la graduación de las materias está bien determinada en orden de menor a mayor dificultad y de procedencia lógica de una materia respecto a otra. (SEP, 1928, p. 394)

Bajo el impulso de los gobiernos posrevolucionarios la función y el sentido de la enseñanza secundaria fueron orientados de manera que sirvieran para corregir la enseñanza primaria o para realizar estudios superiores. La doble orientación que asumieron los estudios secundarios se entretejió, traslapó o confundió en los distintos proyectos educativos de la época. En el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), la dualidad del nivel educativo se resolvió al darle una finalidad netamente social y establecer su carácter universal y público, tendiente a formar trabajadores, técnicos manuales y obreros con destrezas superiores a las adquiridas en la primaria. Con ello la secundaria surgió de conformidad con el proyecto de nación que sustentaban los grupos políticos en lucha: los defensores de una escuela tradicional, dogmática y mecánica y los que propugnaban una educación radical y proletaria.

El nivel educativo, como espacio de disputas entre el gobierno federal y la Universidad Nacional de México (UNM), fue sometido a varios cambios en sus planes de estudio, el primero de los cuales (1923) marcó una trayectoria que ha prevalecido hasta la actualidad: recibió la influencia de la universidad, lo que propició la falta de estructuración de una escuela para adolescentes. Los planes educativos posteriores (1925 y 1932)⁴ estuvieron supeditados a la gestión del funcionario y a una trayectoria o *path* inercial: ampliar, limitar o suprimir el número de materias que los alumnos podían cursar, prolongar o reducir los cursos, aumentar o disminuir las horas-semana de clase impartidas sin atender propiamente la

⁴ El plan de 1925 fue estructurado por años y con 9-10 materias obligatorias y electivas; excluyendo las optativas. El plan de 1932 contempló 25-27 y 1/2 horas de clases semanales de cursos obligatorios.

personalidad y necesidades de los adolescentes. Así lo revelaron los objetivos sociales de la escuela secundaria de la época:

1) Hacer que los conocimientos que en ellas se impartían no tuvieran como único fin el específico de los conocimientos, sino se usaran para entender y mejorar las condiciones sociales que rodeaban al educando; 2) encauzar la incipiente personalidad del alumno y sus ideales para que fuera capaz de desarrollar una actividad social, digna y consciente; 3) formar y fortalecer los hábitos de trabajo, cooperación y servicios; 4) cultivar el sentimiento de responsabilidad; 5) despertar en los alumnos la conciencia social a fin de que dentro de una emotividad mexicana se creara un amplio y generoso espíritu de nacionalismo; 6) hacer que los programas detallados respondieran a las exigencias sociales. (Meneses, 1986, p. 602)

Sin hacer obligatoria la secundaria y con la apertura de cuatro escuelas se instituyó el Departamento de Escuelas Secundarias en 1923,⁵ instancia administrativa separada de la educación primaria y la preparatoria en programas, métodos y control social de los alumnos con infraestructura y recursos limitados para su funcionamiento. Con ello, se inauguró una secuencia de desarrollo en la estructura organizativa del nivel basada en las pocas posibilidades para expandir y fortalecer el tramo educativo.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la escuela secundaria adquirió un sentido posprimario, coeducativo y prevocacional con las características siguientes:

Estimula y fomenta los hábitos del ahorro, combate el analfabetismo y los vicios, pone a los alumnos en contacto con el dolor humano y se preocupa por provocar la simpatía hacia los niños desvalidos, los menesterosos, los necesitados, y en general, pugna por dar una visión clara tendiente al mejoramiento moral y material del pueblo. (SEP, 1935, p. 214)

⁵ Tuvo distintas denominaciones: Dirección de Enseñanza Secundaria (1925-1931), Departamento de Enseñanza Secundaria (1932); Departamento de Segunda Enseñanza (1943). En 1941 fue elevada a Dirección General de Segunda Enseñanza (DGSE).

Las secundarias en la capital del país, como receptoras de ideologías, adaptaron los propósitos del artículo 3° y postulados del Plan Sexenal para orientarse a los principios de la educación socialista. El voluntarismo del secretario Gonzalo Vázquez Vela se inclinó por impulsar el *path* centrado en la reforma curricular frente a la resistencia de sectores y grupos políticos en la lucha contra la educación socialista. La reforma introdujo el plan de estudio de 1936 (con 12 asignaturas) en consonancia con las orientaciones de la escuela socialista. El nuevo plan incluyó: aumentar el número de horas-clase (a 36); suprimir las materias optativas, introducir talleres, trabajos de gabinete y prácticas de laboratorios; impartir cursos de cultura cívica, organizar conferencias de orientación vocacional; implantar el método de la dialéctica materialista, el materialismo histórico y la pedagogía dialéctica. Un año después se le hicieron ajustes consistentes en “introducir de nuevo materias electivas y fijar un tiempo de labores entre 32.30 y 34.30 horas a la semana” (Meneses, 1998, p. 283).

En el gobierno cardenista la secuencia de desarrollo organizacional consistió en emprender modificaciones recurrentes en la estructura y administración de la secundaria socialista,⁶ producto de que fue un territorio curricular constantemente amenazado por las invasiones de la burocracia gubernamental federal instaladas en la SEP y distintos grupos sociales. El Departamento de Enseñanza Secundaria incorporó normalistas, abogados, médicos, ingenieros en las secciones técnicas y administrativas.

El Estado mexicano posrevolucionario, bajo el reformismo liberal de Ávila Camacho (1940-1946) y la Ley Orgánica de la Educación Pública, moderó la orientación socialista de la enseñanza secundaria y delineó sus linderos: un ciclo secundario unificado, práctico, amplio dirigido a la adolescencia a través de “la igualdad de planes y programas de estudio y de métodos de enseñanza” (Vidales, 1991, p. 35) para las escuelas del campo y la ciudad. La

⁶ El Departamento de Enseñanza Secundaria tuvo cuatro directores: Juan B. Salazar (1935-1936); Enrique Beltrán (1936-1937); José Mancisidor (1938-1939); Guillermo Ibarra (1939-1940). Los tres primeros catedráticos de la Escuela Normal Superior de México.

voluntad de secretario continuó el *path* al realizar ajustes al plan de estudios de 1943⁷ y promover la reforma en la enseñanza posprimaria (1945) en el sentido de eliminar los métodos memorísticos, sustituir las tareas a domicilio por el estudio dirigido, crear grupos móviles, fortalecer la enseñanza del civismo y de la historia. El nuevo plan conservó las mismas materias, con la opción de aumentar el número de horas de enseñanzas especiales o técnicas y fusionar materias (Paz, 2021). La autoridad educativa reconocía que la segunda enseñanza enfrentaba serios obstáculos como “la falta de realidad del conocimiento, la exageración de los métodos memorísticos y la insuficiencia de los recursos para que participen los estudiantes en las labores de investigación y comprobación de las teorías” (SEP, 1976, p. 255).

Con problemas acumulados, el nivel educativo fue atendido marginalmente por la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares (1944), a pesar de que se aseguraba que los textos estaban dirigidos a especialistas y que era necesario dosificarlos y adaptarlos al nivel de aprendizaje de los adolescentes. Además, sólo el 20% de los alumnos lograba pasar de primero a segundo y los grupos eran numerosos (Meneses, 1998). No obstante, el impulso del nivel educativo fue cuantitativo con la expansión de las secundarias.

La secuencia de desarrollo administrativo prosiguió en el sexenio con las dificultades que enfrentó la Dirección General de Segunda Enseñanza (DGSE)⁸ al pretender unificar funcional y orgánicamente los planes y programas de los distintos tipos de escuelas de tal manera que fuese un ciclo que ofreciera cultura general y aspectos formativos. A los cinco

⁷ El curso de informaciones y prácticas socialistas fue sustituido por el de educación cívica; el resto de las materias eran las mismas y aumentaron a 6 el número de horas para enseñanzas especiales, 2 horas para los talleres de matemáticas, ciencias o arte.

⁸ Unidad administrativa de la SEP que permaneció hasta 1964 y a partir de 1970 se denominó Dirección General de Educación Media.

tipos de escuelas⁹ que existían se agregó la secundaria general a la cual se integraron los aspectos teóricos y las prácticas de la enseñanza técnica. La DGSE pese a ofrecer un marco normativo, careció de una coordinación de planeación, programación y evaluación (Romero, 2020)

De 1940 a 1970, bajo los llamados modelos de “sustitución de importaciones” y “desarrollo estabilizador”, tuvieron lugar la conciliación entre el Estado y las clases alta y media, lo que permitió establecer coincidencias políticas e ideológicas. La orientación educativa de la administración de Miguel Alemán se centró en promover la enseñanza técnica y la capacitación de la mano de obra para acelerar la industrialización del país. La voluntad política del secretario Manuel Gual Vidal prolongó el *path* al impulsar la secundaria técnica orientada a la capacitación de técnicos para satisfacer las demandas del desarrollo económico. Por su parte, la secundaria como institución no se transformó. Solo fue revisado y modificado el plan de estudio de 1945 en el sentido de reducir el número de horas semanales de clases de 42 a 34, en el primer año, y a 35 en segundo y tercero; según se dijo, “se hacía con base en las experiencias de años anteriores para equilibrar el tiempo de estudio y el descanso del alumno” (Meneses, 1998, p. 369).

La secuencia de desarrollo administrativo siguió su curso con la creación de una oficina de orientación vocacional y con la determinación de las características del estudiante de segunda enseñanza. En la DGSE prevalecieron prácticas viciadas y graves deficiencias administrativas como la falta de coordinación, de unidad orgánica y programática entre la dirección y los departamentos administrativos.

En los sexenios de Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), la política educativa de ambos gobiernos estuvo sellada por la exaltación de la “mexicanidad” y “la homogeneización cultural” (Greaves, 2008, p. 67). Los secretarios en

⁹ Enseñanza agrícola; secundaria prevocacional; secundaria para trabajadores; secundaria de cultura general; enseñanzas especiales (técnico, comercial, industrial).

turno acentuaron el *path* reformista al modificar el plan de estudios de 1945.¹⁰ La prioridad gubernamental la constituyó la secundaria técnica, en tanto la reforma del nivel educativo llegó hasta 1959 la que consistió en reducir el número de materias (de 13 a 10); establecer cursos teóricos, convertir la educación cívica en actividad y asignatura, invertir el orden de los cursos de historia (de México en 1º; Universal en 2º, de la Revolución Mexicana en 3º); aumentar el número de horas de las materias obligatorias, electivas y optativas con el objeto de “intensificar la práctica constante de la observación, la experimentación en laboratorios, el trabajo en equipos, la generalización del uso de las ayudas audiovisuales, la aplicación del estudio dirigido y, en general, la mayor objetividad de la enseñanza” (Meneses, 1998, p. 376). La mediación instrumental del plan de estudios en la posprimaria resultó poco relevante cuando las escuelas, cuyo número era impreciso,¹¹ no garantizaban las debidas condiciones pedagógicas e higiénicas más imprescindibles. La estadística educativa oficial de la época delataba una situación lamentable para la segunda enseñanza: “de cada 1,000 niños que logran ingresar a la primaria, 134 concluyen el nivel y a la segunda enseñanza sólo llegan 59; de ellos desertan 32” (Larroyo, 1967, p. 557).

La secuencia de desarrollo organizativo en la DGSE intensificó una serie de situaciones adversas para el nivel al trabajar en condiciones precarias y con una estructura burocrática cerrada producto de la concentración del personal docente en los puestos intermedios de la SEP y el avance del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) sobre los puestos académicos y administrativos del Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio.¹²

¹⁰ Se redujo la carga horaria de 34 a 30 horas semanales de clase; luego estableció 33 horas para cada grado escolar.

¹¹ Para el año 1952 se reportaron según Meneses (1998, p. 412) 608 escuelas y de acuerdo con Larroyo (1967, p. 552) 474 escuelas.

¹² Institución creada en 1944 para titular a los maestros de primaria y ascender en el escalafón a los de secundaria. En 1989, de la fusión de dos instancias, se creó la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), un bastión sindical.

El régimen autoritario que se instaló con el presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fue alcanzado por la disminución en el ritmo de crecimiento de la economía mundial y la crisis generalizada. La política educativa del gobierno se orientó al trabajo productivo, con la implantación del programa “enseñar produciendo”. La secundaria –integrada a la educación general básica– ofreció capacitación tecnológica a los adolescentes a fin de evitar la deserción y preparar obreros especializados. La voluntad del secretario de educación Agustín Yáñez se dirigió a ratificar el *path* dominante basado en el supuesto de que la técnica y la planeación darían mayor racionalidad, eficacia y certeza a la política educativa. La educación media o secundaria fue vista como un problema de perfeccionamiento que habría que subsanarse con el manejo de instrumentos, máquinas y equipos para producir más en menos tiempo, con mejor calidad, en tiempos y movimientos programados. El Grupo de Trabajo de Ciencias de la Educación criticó la metodología de “enseñar produciendo” por “estar insuficientemente experimentada, emplearse por maestros carentes de guía y orientación y aplicarse sin los recursos suficientes” (Latapí, 1975, p. 1327).

Se implantaron modificaciones a los planes y programas de estudio en el sentido de reducir la carga académica de las asignaturas (de 10 a 6) para “evitar el falso enciclopedismo y el exceso de materias de los planes anteriores” (Meneses, 1998, p. 484). Se introdujo la educación cívica y la historia contemporánea como actividades, además de aparecer como asignaturas. El financiamiento y la planeación de la educación decayeron lo que provocó estancamiento en el desarrollo escolar de los adolescentes. Al finalizar el sexenio de Díaz Ordaz, la proporción de adolescentes rechazados de las secundarias fue de 37%.

La secuencia de desarrollo del nivel fue tornándose ingente y caótica debido a la expansión y congestión del sistema educativo donde prevaleció una deficiente coordinación entre dependencias, reflejado en la DGSE, la cual se encontraba bajo la coordinación de la Oficialía Mayor, instancia donde se instalaron normalistas (Street, 1992) y

burócratas tradicionales, aliados del régimen autoritario y del sindicato magisterial (Romero, 2020).

Inercia institucional y el *path* reformista en la educación secundaria: 1970-2000

Las reformas administrativas promovidas por los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) constituyeron políticas de Estado dirigidas a renovar la relación entre la entidad estatal y la sociedad, en un momento en que el país vivía una crisis con múltiples signos de desgaste.

El gobierno de Luis Echeverría generó un *path* liberal reformista en la política educativa que permaneció en el tiempo y terminó siendo un camino cerrado. El secretario Víctor Bravo Ahuja implementó una reforma administrativa vinculada con la reforma al sistema educativo, la cual fue vista como un cambio “cualitativo”, en términos “no sólo [de] la operación y funcionamiento del sistema, sino en el conjunto de contenidos y procesos educativos realizados dentro del sistema” (Carranza, 1976, p. 3). Por medio de la reforma educativa, el gobierno pretendió asumir el control del sistema educativo frente a los grupos burocráticos tradicionales que se apoderaron del subsistema. La reforma echeverrista se inscribió en la secuencia de agotamiento de un modelo de desarrollo económico, lo cual significó para el nivel retardar su transformación. La implementación de un plan de estudios de dos estructuras programáticas, el de 1960 (12 asignaturas) y el de 1974 (6 áreas) con 30 horas semanales para cada año (SEP, 1974), que provocó confrontaciones entre grupos de interés. El plan por áreas fue apoyado por los directores de las secundarias técnicas, industriales, agropecuarias, bastiones del SNTE para operar el currículum por campo globalizador; el plan por asignaturas fue apoyado por las secundarias generales y la Normal Superior de México.¹³ Esta última consideró que las áreas rebajaban el nivel académico a la

¹³ Escuela creada en 1936 para formar a los docentes de secundaria.

de técnicos profesionales, empobrecían los contenidos en los planes y programas de estudio (Nieto López, 1996), deshumanizaban la enseñanza al reducir las materias sociales y aumentar las técnicas, servir varias materias con un solo maestro (Valiente, 1990).

La secuencia de desarrollo se reforzó al reorganizar la dependencia con el propósito de recuperar el control en los puestos de asignación y manejo de los recursos económicos y la toma de decisiones. No obstante, dejó intacta la Dirección General de Educación Media, dependiente de la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior,¹⁴ instancia técnico-administrativa cedida a la burocracia del SNTE,¹⁵ en el sentido de alinear los programas al plan de estudios por áreas globalizadoras, con la intención de formar maestros de secundaria en poco tiempo con habilidades generales transferibles a otras materias.¹⁶

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) en la coyuntura de quiebre de un modelo

económico desgastado y el ascenso de otro, la élite gobernante promovió el intervencionismo de Estado y un aparato burocrático estatal fuerte. El régimen adaptó el *path* reformista anterior al emprender modificaciones graduales sin trastocar el sistema educativo prevaleciente y dejar como legado la reforma administrativa mezclada con rasgos populistas. La política educativa del régimen se sustentó en la prolongación de la reforma administrativa orientada a reemplazar los criterios personalistas por los técnicos. Entre tanto, la secundaria permaneció sin cambios y con regresiones. Durante una década, 1975-1986, los alumnos que concluyeron la secundaria obtuvieron “como promedio de aprovechamiento 3.85” (Zúñiga, 1987, p. 16).

¹⁴ Creada en 1972 como órgano encargado de organizar, dirigir, controlar, desarrollar, vigilar y evaluar la secundaria. Fue bastión de control político sindical entre 1973 hasta 1992.

¹⁵ En 1972, surgió el grupo denominado Vanguardia Revolucionaria, una estructura paralela y superpuesta, bajo la dirección de Carlos Jonguitud Barrios, maestro, cacique y gobernador de San Luis Potosí, quien tomó por asalto las oficinas de la organización sindical. Su impulsor directo fue Luis Echeverría.

¹⁶ En aquellos años, la Escuela Normal Superior de México entró en conflicto con el gobierno federal debido a las pésimas condiciones en las que se encontraba la institución.

La voluntad reformista del secretario Fernando Solana se inclinó por acelerar el proceso de desconcentración administrativa, reagrupando algunas funciones de las direcciones generales, y creando la Subsecretaría de Educación Media (SEM),¹⁷ instancia que Solana concedió al grupo hegemónico Vanguardia Revolucionaria, lo cual permitió contener las movilizaciones magisteriales.¹⁸ Pese a efectuarse una reorganización orgánica y funcional, la educación media básica siguió bajo el dominio de una coalición heterogénea dominante: normalistas, politécnicos y maestros multinivel, los cuales controlaban los asuntos académicos y operativos. La SEM continuó organizándose de manera independiente de la primaria; tal hecho provocó el inmovilismo y la politización de todos los procesos educativos.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1988-1994) reorientó el *path* establecido en los sexenios anteriores, ahora vinculado con el ascenso del nuevo modelo económico neoliberal, fincado en la trayectoria de sus predecesores por cuanto se refiere a reorganizar el aparato político y administrativo conforme a los intereses del grupo tecnocrático-reformista.

La política educativa del sexenio desplazó el proyecto de reforma administrativa y, en su lugar, impuso la modernización de la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Se alertaba que: “los contenidos, metodología, organización y finalidades de la educación secundaria, [mostraban] falta de coordinación, sistematización y articulación pedagógica con respecto a la educación preescolar y la primaria” (SEP, 1984, p. 5).

Los voluntarismos de los secretarios de educación (Jesús Reyes Heróles y Miguel González Avelar) se centraron en integrar en un solo bloque la educación preescolar, primaria y secundaria, para lograr mayor congruencia y calidad educativa. Tomaron medidas de acción orientadas a ampliar la cobertura y la eficiencia terminal del nivel. Sin embargo, la articulación y expansión se diluyeron debido a los conflictos que surgieron entre el SNTE y

¹⁷ De 1977 a 1980, se adscribió a la Subsecretaría de Educación Básica, para luego pasar a depender de la Subsecretaría de Educación Media, en 1981 (SEP, 1982).

¹⁸ En 1979, al calor de una crisis de pagos, la falta de democracia sindical y la no nivelación de sueldos de los profesores de Chiapas, Tabasco, Guerrero, Michoacán, Puebla, Valle de México, Querétaro y Yucatán, se conformó la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

la SEP por la descentralización educativa trabajando con los planes de estudio por áreas en las cuatro opciones que ofrecía: la general, la técnica (agropecuaria, forestal, industrial y pesquera), la de trabajadores, y la telesecundaria, modalidades que presentaban dificultades para integrarlas y coordinarlas. La secundaria siguió mostrando pobre rendimiento académico; programas recargados de contenidos informativos; profesores sin formación docente continua; carencia de recursos como mobiliario, materiales para laboratorios y talleres; deficiencia administrativa; contracción de la matrícula.

La senda del desarrollo a nivel organizativo del nivel se basó en estar desarticulada de la primaria y estar envuelta en una atmósfera de franco declive e inmovilidad institucional y organizacional. Contrariamente a los cambios profundos que experimentó el país, en la secundaria las modificaciones fueron nulas. La persistencia de inercias y vicios, como la duplicidad de funciones, la atomización, la interpretación arbitraria y personal de la normatividad condujo a su desgaste. Los funcionarios del nivel secundario respondieron a los intereses del gremio sindical y no a las necesidades del subsistema.

Los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) profundizaron las políticas macroeconómicas centradas en la privatización bancaria, la reducción del Estado, la apertura comercial y el control artificial de la inflación.

La política educativa de los dos últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional se insertó en una coyuntura crítica donde el *path* tecnocrático dominante fue profundizado.

La presión ejercida por el neoliberalismo sobre la educación secundaria forzó decisiones limitadas de reforma que consistieron en establecer su obligatoriedad y modificar su estructura curricular por asignaturas.¹⁹ El gobierno reconoció el problema de la educación secundaria y su urgente atención:

¹⁹ Desde 1978 coexistían dos estructuras curriculares: una por áreas; otra por asignaturas.

Debemos terminar con la indefinición que proviene de dos tipos de programas: uno por áreas y otro por asignaturas, que le resta coherencia; debemos vincularla más estrechamente a la vida social para hacerla relevante y significativa a cada uno de sus egresados. Ellos deben sentir el valor y la utilidad de esta etapa (...). La organización de la escuela secundaria ya no corresponde en forma apropiada a las necesidades del estudiante ni a las tendencias pedagógicas actuales. La secundaria es el mayor reto pedagógico del nuevo modelo educativo”. (SEP, 1989, p. 8)

No obstante, el reconocimiento del problema del nivel educativo, los voluntarismos de los secretarios de educación, Manuel Bartlett y Ernesto Zedillo, derivaron en imponer estrategias tendientes a estimular un nuevo modelo de gestión institucional, lo que significó para el nivel un plan y programas de estudio nacional único (mismas asignaturas y contenidos), bajo un enfoque por competencias y la imposición por decreto de un proyecto escolar.

Como presidente, Ernesto Zedillo, continuó y consolidó lo que él mismo impulsó como titular de la SEP y, posteriormente, como Ejecutivo. En lo educativo, el *path* tecnocrático y reformista fue con una agenda circunscrita a implantar el modelo anglosajón *Back to the basics*, el cual compactó el currículo en términos de reducir planes y programas de estudio del nivel básico. El plan y programas de estudio (1993) contemplaron fortalecer los conocimientos y habilidades de carácter básico y eliminar la estructura curricular por áreas la cual, se afirmó, había contribuido a la “insuficiencia y a la escasa sistematización en la adquisición de una formación disciplinaria ordenada y sólida por parte de los estudiantes” (SEP, 1993, p. 11). De este modo, el currículo se reorganizó en 11 (1º y 2º año) y 12 asignaturas (3º año) con 35 horas semanales de carga académica. Aunque el nuevo plan de estudio fue parecido al plan 75, el primero reprodujo la fragmentación, la dispersión y la inflexibilidad curricular (Quiroz, 1998, 2003, 2006) al implantar una carga académica con asignaturas y contenidos informáticos sobrecargados que inhibió el saber cotidiano, las

necesidades e intereses de los adolescentes, así como la apropiación y comprensión duradera del conocimiento.

La secuencia de desarrollo organizacional de la educación secundaria siguió el curso marcado por instancias y unidades obsoletas, así como prácticas y esquemas de trabajo atomizado, el cual se reflejó en la Subsecretaría de Educación Básica (SEB)²⁰ y la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF),²¹ instancia encargada de la operación del nivel educativo, bajo el control del sindicato magisterial.

El *path* reformista de corte gerencial en la educación secundaria: 2000-2018

Los gobiernos de centro derecha de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) continuaron con el modelo económico neoliberal, pero con un *path* reformista de corte gerencial. En una coyuntura crítica de liberalización económica, alternancia política y de apertura política, consumaron las tendencias asociadas a la ideología neoliberal.

En el gobierno de Fox, sin experiencia suficiente, la orientación del nivel estuvo basada en un conjunto de soluciones pragmáticas y coyunturales que abonaron en favor de la desinstitucionalización de la educación básica y debilitaron la naturaleza pública de la educación. Por su parte, el gobierno de Calderón intentó una administración eficaz, con elementos gerenciales orientada a resultados. En el terreno educativo, ambos gobiernos suscribieron pactos políticos con el SNTE.²²

²⁰ Creada en 1994, asumió la emisión de normas, el diseño de planes y programas de estudio, la elaboración de libros de texto gratuitos, la autorización de libros para secundaria, la producción de otros materiales educativos, y el diseño y la coordinación nacional de diversos programas educativos.

²¹ Creada en 1992, su nombre original fue Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal y en 1994 cambió su denominación por la de Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

²² El Compromiso Social por la Calidad de la Educación fue suscrito en agosto de 2002 y la Alianza por la Calidad Educativa en mayo de 2008.

La política educativa de los gobiernos de la alternancia consistió en aplicar un modelo de gestión y evaluación basado en principios de la Nueva Gestión Pública, que para la secundaria significó:

Desarrollar una nueva propuesta curricular para la educación secundaria, de amplia aceptación consensual, congruente con los propósitos de la educación básica, que considere las necesidades de los adolescentes y genere oportunidades de aprendizaje que permitan el fortalecimiento de habilidades básicas superiores, necesarias para seguir aprendiendo a lo largo de la vida. (SEP, 2001, p. 138)

Se reconocía que la secundaria enfrentaba rezagos en la cobertura y el aprovechamiento escolar y que:

Pese a la reforma de 1993, mantiene el carácter enciclopédico del plan de estudios heredado de su carácter original como tramo propedéutico para el ingreso a la educación superior. Es comúnmente reconocido que muchos de estos contenidos tienen escasa relación con los intereses vitales de los adolescentes, con sus posibilidades de aprendizaje y, más aún, con su desarrollo integral. (SEP, 2001, p. 117)

La política educativa optó por reducir la capacidad del Ejecutivo para dirigir el rumbo de las reformas, lo cual supuso soluciones coyunturales. Las voluntades de los secretarios de educación panistas²³ coincidieron en impulsar una propuesta curricular denominada Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), la cual fue diluida por el sindicato nacional y presentada como Reforma de la Educación Secundaria (RES). En el segundo sexenio panista, la secundaria experimentó la continuidad de la reforma curricular anterior y fue integrada a un nuevo modelo curricular basado en “el desarrollo de competencias para la vida y el logro del perfil de egreso, a partir de aprendizajes esperados y del establecimiento de estándares

²³ Reyes Tamez Guerra, 2000-2006; Josefina Vázquez Mota, 2006-2009; Alonso Lujambio Irazábal (2009-2012); José Ángel Córdova Villalobos (2012).

curriculares” (SEP, 2012, p. 17). El currículo se reorganizó en 10 materias (1° a 3° año), 35 horas semanales de carga académica y orientaciones didácticas que incorporaron “los intereses, las necesidades y los conocimientos previos de los alumnos, la diversidad, trabajo grupal y la construcción colectiva del conocimiento, el trabajo por proyectos, la autonomía de los estudiantes” (SEP, 2006).

No obstante, a casi dos décadas de aprobada la obligatoriedad de secundaria, no se había logrado la cobertura total del nivel educativo (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2012). Con el ascenso de la derecha, la secundaria fue integrada a un nuevo modelo curricular basado en el enfoque de competencias, los “estándares curriculares y la gestión escolar en las escuelas públicas” (SEP, 2010, p. 4). Las medidas formaron parte del compromiso de la Alianza por la Calidad de la Educación, los acuerdos negociados y acompañados por el SNTE como interlocutor empoderado en su orientación y definición. Las condiciones políticas, la restricción presupuestal y los recortes al gasto por los que atravesó el tramo educativo hicieron inviable la reforma integral de la educación secundaria.

La secuencia de desarrollo en esta etapa se basó en soluciones pragmáticas al ceder la SEB al SNTE.²⁴ El uso político del aparato educativo marcó el pulso de una gestión plagada de fallas, inconsistencias y deficiencias recurrentes. En lo operativo, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF),²⁵ como instancia encargada de la dirección y operación de los planteles de educación secundaria, se convirtió en un fuerte bastión de control sindical, lo que provocó la aparición de graves anomalías dentro del nivel educativo.

²⁴ El subsecretario, José Fernando González Sánchez, era yerno de la profesora Elba Esther Gordillo, lideresa del sindicato magisterial.

²⁵ La SSEDf, creada en 1994, fue reconfigurada en 2005 con la nomenclatura de Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) como órgano desconcentrado de la SEP. En 2017 cambió de denominación por la de Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM).

El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) intensificó la tendencia establecida en los regímenes conservadores con la firma del Pacto por México²⁶ como mecanismo institucional de cooperación, pero con un legado que tomó otro rumbo. El *path* reformista y neoliberal, como herencia institucional, fue reforzado con una nueva trayectoria que se dio en el ámbito educativo y laboral. Con el artificio retórico de la recuperación de la rectoría del Estado se estableció una evaluación obligatoria basada en la regulación de la trayectoria laboral de los docentes desvinculada de los procesos educativos.

Las modificaciones en el modelo pedagógico fueron tardías y de rectificación: “las modificaciones curriculares [de la Reforma Integral de la Educación Básica]²⁷ resultaron superficiales debido a que los cambios necesarios en la gestión del sistema educativo y en la formación de los docentes no fueron suficientes para dar cabida a una verdadera transformación educativa” (SEP, 2017, p. 37). El gobierno sostuvo que el antiguo modelo educativo de la RIEB se había centrado en la enseñanza, era extenso, no daba lugar a que los alumnos profundizaran, desestimaba sus necesidades, no ofrecía una formación integral, era cerrado y poco flexible.

Los secretarios de educación en turno implementaron un nuevo modelo educativo para la educación obligatoria centrado en tres componentes curriculares,²⁸ aprendizajes clave,²⁹ habilidades y competencias, organizadores curriculares³⁰ (SEP, 2017). El currículo en educación secundaria se reorganizó en 11 materias (1º año), 10 asignaturas (2º y 3º año),

²⁶ Acuerdo político signado entre los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).

²⁷ En el 2009, se implementó la Reforma Integral de la Educación Básica, derivada de un ciclo de reformas previas: preescolar en 2004; secundaria en 2006; primaria entre 2008 y 2009. Consistió en articular los tres niveles educativos en cuanto a propósitos comunes, prácticas pedagógicas y formas de organización.

²⁸ 1) Formación académica, integrado por campos-asignaturas; 2) Áreas de desarrollo personal y social, organizado en artes, educación socioemocional y educación física; 3) Autonomía curricular, integrada por cinco ámbitos: a) ampliar la formación académica, b) potenciar el desarrollo personal y social, c) nuevos contenidos relevantes, d) conocimientos regionales, e) proyectos de impacto social.

²⁹ Se establecen tres dominios organizadores: 1) Ejes, organizan y articulan conceptos, habilidades, actitudes y valores que conforman la competencia a desarrollar en la asignatura; 2) Componentes, integran los conceptos centrales de cada campo disciplinar; 3) Contenidos centrales, corresponden a los conocimientos fundamentales dentro de los programas de estudio.

³⁰ Integrado por: Ámbitos, Ejes, Temas, Orientaciones didácticas.

con 31 horas semanales de carga académica. Al finalizar el sexenio, la situación del tramo educativo era deplorable: la cobertura neta fue de 79% (Rodríguez, 2015), más del 65% de adolescentes que cursaron la secundaria se encontraron con deficiencias en matemáticas (INEE, 2017) y no hubo avances en los aprendizajes de los alumnos (Cámara de Diputados de México, 2019).

El último gobierno de tendencia neoliberal siguió en la senda de organización política y administrativa centrada en mantener el control normativo y operativo de la educación secundaria a través de la SEB y la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM). La primera, con un subsecretario de educación que procedió de los grupos empresariales de Monterrey³¹ y subrogó tareas educativas a compañías privadas (Hernández, 2016); en tanto que la segunda tuvo a un titular cuya gestión estuvo plagada de actos ilegales en el manejo de plazas y desaparición de turnos vespertinos (Poy, 2010).

Conclusiones

¿Cuáles fueron las condiciones en las que se estructuró la educación secundaria? Con base en el modelo analítico formulado y las consideraciones teóricas, las instituciones generan rutinas, normas y prácticas que persisten en el tiempo y dejan una fuerte impronta en los procesos de decisión. La escuela secundaria se forjó en pleno desarrollo del Estado nacionalista revolucionario bajo un clima de confrontación entre grupos de poder, lo cual sentó las bases que definieron la trayectoria de dependencia de la institución. El tramo educativo en su origen recibió la influencia de los estudios de preparatoria, lo cual dejó una impronta en el subsistema al ejecutar un currículo cifrado en normas, prácticas, rutinas y estructuras formales forjadas por grupos políticos y sindicales, con intereses en pugna, que persistieron en el tiempo. Este contexto propició una trayectoria o un *path* dominante, basado

³¹ Jesús Treviño Cantú fue vicepresidente de Cemex (2001-2009), secretario de gobierno de Nuevo León (2009-2012), subsecretario de Educación básica (2015-2018), y vicepresidente de Walmart (2022).

en establecer una instancia educativa de carácter federal, débil desde su nacimiento. Esto formó una base de poder en expansión. De este modo, el subsistema quedó controlado por el grupo sindical y político cercano a la figura presidencial.

La creación de la secundaria, como instancia educativa diseñada a partir de esquemas jerárquicos y verticales, respondió más a la necesidad de vincularla con el proyecto de nación y, menos, a los aspectos pedagógicos y sociales. En los distintos proyectos educativos se entretejieron, traslaparon, confundieron o diferenciaron distintas intenciones para los estudios secundarios. La decisión de configurar un subsistema débil, sin plena capacidad para dictar lineamientos de política educativa para el nivel secundario, ejerció una influencia prolongada que persistió en el tiempo y dejó una fuerte impronta en los resultados políticos.

La estabilidad y la continuidad del nivel secundario estuvieron ancladas en arreglos institucionales y en incentivos o beneficios crecientes como el implantar programas de estudio por áreas en escuelas secundarias que tradicionalmente fueron bastiones de la SEP o del SNTE.

La educación secundaria al carecer de fuentes de apoyo social, consensos, voluntades y recursos para realizar cambios en favor de los adolescentes se convirtió en el instrumento de los gobiernos posrevolucionarios, tecnocráticos y gerenciales para obtener consenso y legitimidad en sus decisiones de política educativa, al tiempo que fue un campo curricular en disputa entre grupos vanguardistas, institucionales del SNTE, reformistas, tecnócratas o gerencialistas.

Los distintos gobiernos, sean nacionalistas-reformistas, tecnócratas o gerencialistas, ensayaron la misma trayectoria, sea reforzándola, profundizándola o reconfigurándola, cuyos resultados tuvieron consecuencias funestas para el desarrollo institucional del nivel educativo.

En los gobiernos de corte reformista, la formación del *path* estuvo dada a través de la imposición de un conjunto de visiones que develaron que el ciclo educativo fue un campo de las pugnas de carácter político y de las luchas de poder. La élite reformista optó por crear un nivel educativo subsidiario de la escuela primaria y la preparatoria. La secundaria se creó en el intersticio que abrió el proceso revolucionario, cuyos principios establecieron restar poder a la universidad ya otros grupos. Con la formación de la secundaria, se estableció la ruta del desarrollo que seguiría la institución, la cual persistió en el tiempo: subordinar su configuración a las reformas curriculares –reformulación de planes y programas– y cancelar su incorporación en los proyectos educativos.

En las distintas coyunturas críticas coexistieron varias lógicas diferenciadas que fueron potenciadas en los periodos de cambio. Las acciones y decisiones de los actores pasaron por una coyuntura crítica de corte reformista por la que optaron la élite gobernante y los grupos modernizadores, que establecieron relaciones de *path dependence*, las cuales acabaron siendo un camino cerrado o un *path* único que condenó a los actores a ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente. El nivel educativo enfrentó serios y severos problemas de articulación con la educación básica, al establecerse modificaciones curriculares que resultaron superficiales debido a que la inamovilidad de patrones de dependencia de carácter estructural, la senda de desarrollo administrativo y político, la supeditación normativa y operativa a una instancia otorgada al SNTE, así como los arreglos corporativos y cupulares prevalecieron a lo largo del tiempo.

En los gobiernos tecnócratas, el *path* reformista continuó mediante el dominio de una visión de educación secundaria sustentada en realizar modificaciones menores al tramo educativo; fue sometido a presiones sindicales y recortes presupuestales que truncaron su transformación. Los grupos tecnócratas construyeron arreglos políticos de colaboración y compromiso con los grupos tradicionales y espacios de poder en el interior del subsistema

educativo. Conjugaron procesos de doble reforma: la administrativa y la curricular con la finalidad de mantener al nivel educativo en una inercia histórica, rigidez e inflexibilidad que han persistido a lo largo del tiempo.

En los gobiernos gerencialistas, se removieron los fundamentos del *path* reformista y se impusieron trayectorias pragmáticas y coyunturales, que significaron para el ciclo educativo decisiones orientadas a la desinstitucionalización o debilitamiento del andamiaje jurídico y la naturaleza pública de la secundaria, así como políticas rígidas y autoritarias para impulsar los cambios educativos. La secundaria fue sometida a reformas “integrales” que no implicaron transformaciones profundas, por el contrario, se ha mantenido al margen de las exigencias sociales. A pesar de las enormes transformaciones que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo pasado, la estructura organizativa del nivel no ha modificado en modo alguno sus patrones de conducta.

Las constantes y persistentes reformas curriculares en el tramo educativo han sido dispositivos técnicos obsoletos de control jerárquico y fragmentación del conocimiento. Los acuerdos políticos constituyeron las prácticas institucionalizadas que explican la persistencia de ideas y decisiones tomadas por distintos gobiernos mexicanos que se superponen a auténticas transformaciones educativas.

Referencias

- Aguirre, M. E. (Coord.). (2016). *Historia e historiografía de la educación en México: hacia un balance, 2002-2011* (Vol. 1). ANUIES, COMIE.
- Arredondo, M. A. (Comp.). (2008). *Entre la primaria y la Universidad, la educación de la juventud en la historia de México*. Santillana; UPN.
- Cámara de Diputados de México (2019). *Iniciativas con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General de Educación, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro*.

- Carranza, J. A. (1976). *Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa*. SEP.
- Cuevas, A. (2013). Los alumnos ante el aprendizaje, el conocimiento y el desempeño escolar. En C. Saucedo, C. Guzmán, E. Sandoval & J. Galaz (Coords.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012* (pp. 63-92). ANUIES; COMIE.
- Ducoing, P. (2005). *Sujetos, Actores y Procesos de Formación* (Vol. 8, Tomo 2). COMIE.
- Ducoing, P. (2007). La educación secundaria: un nivel demandante de especificidad y un objeto de estudio emergente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(32), 7-36.
- Ducoing, P. (2017a). La educación secundaria en el contexto latinoamericano: consideraciones a partir del vínculo política educativa-currículo. *RMIE*, 22(72), 32-56.
- Ducoing, P. (Coord.). (2017b). *La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria (México y Perú)*. IISUE.
- Greaves, C. (2008). *Del radicalismo a la unidad nacional: una visión de la educación en el México contemporáneo (1940-1964)*. El Colegio de México; Centro de Estudios Históricos.
- Hernández, L. (2016, 23 de agosto). La conexión regia de la reforma educativa. *La Jornada*. <https://goo.su/sLxi>
- Immergut, E. M. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En V. Alarcón Olguín (Coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones* (pp. 387-424). UAM; Iztapalapa; Plaza y Valdés.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2012). *Panorama Educativo de México 2011. Educación Básica y Media Superior*. <https://goo.su/sctiTy7>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017). *PLANEA. Resultados nacionales 2017* [PowerPoint]. <https://goo.su/XS0zkMn>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. <https://goo.su/wUSm9>
- Larroyo, F. (1967). *Historia Comparada de la Educación en México* (8ª ed.). Porrúa. <https://goo.su/Q9QT>

- Latapí, P. (1975). Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975). *Comercio Exterior*, 25(12), 1323-1333.
- Latapí, P. (2000). *La moral regresa a la escuela. Una reflexión sobre la ética laica en la educación mexicana*. UNAM; Plaza y Valdés.
- Levinson, B. (2002). *Todos somos iguales: cultura y aspiración estudiantil en una secundaria mexicana*. Aula XXI; Santillana.
- Maldonado, A. (Coord.). (2011). *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento, 2002-2011*. ANUIES; COMIE.
- Mancera, E. (2013). Características socioeconómicas, familiares y laborales de los estudiantes. En C. Saucedo, C. Guzmán, E. Sandoval & J. Galaz (Coords.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012* (pp. 37-62). ANUIES; COMIE.
- March, J., & Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. CNCPyAP; UAS; FCE.
- Mejía, J. M. (2013). Problemáticas de salud-enfermedad y sexualidad en escolares y estudiantes. En C. Saucedo, C. Guzmán, E. Sandoval & J. Galaz (Coords.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012* (pp. 93-130). ANUIES; COMIE.
- Meneses, E. (1986). *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934* (Vol. 2). Centro de Estudios Educativos; Universidad Iberoamericana.
- Meneses, E. (1998). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964* (Vol. 3). Centro de Estudios Educativos; Universidad Iberoamericana.
- Miranda, F., & Reynoso, R. (2006). La reforma de la educación secundaria en México. Elementos para el debate. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(31), 1427-1450.
- Nieto López, J. J. (1996). *Historia de la Escuela Normal Superior de México, 1976-1983*. Impreso en México. Edición Privada.
- Paz, V. (2021). *La Biología en la Escuela Normal Superior de México (Siglo XX)*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Gedisa.
- Poy, L. (2010, 6 de septiembre). "Hubo ajustes en la plantilla para ampliar el horario escolar: SEP". *La Jornada*. <https://goo.su/guKDwc>

- Quiroz, R. (1991). Obstáculos para la apropiación del contenido académico en la escuela secundaria. *Revista Infancia y Aprendizaje*, 55, 45-58. <https://doi.org/mh34>
- Quiroz, R. (1992). El tiempo cotidiano en la escuela secundaria. *Revista Nueva Antropología*, 42, 89-100.
- Quiroz, R. (1998). La reforma de la educación secundaria en México: currículum y prácticas de enseñanza. *Revista Cero en Conducta*, 47, 95-113.
- Quiroz, R. (2003). La educación secundaria en México: ¿reforma integral? *Educación*, 27, 9-18.
- Quiroz, R. (2006). Balance y perspectiva de la reforma de educación secundaria en México. En E. Weiss, A. Santos & R. Quiroz, *Expansión de la secundaria en México. Logros y dificultades en eficiencia, calidad y equidad* (pp. 93-156). IPE Unesco.
- Rivera, L., Cuevas, Y., & Machuca, A. (2013). La investigación sobre las políticas de la educación básica. En A. Maldonado (Coord.), *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimiento, 2002-2011* (pp. 37-82). ANUIES; COMIE.
- Rodríguez, C. (2015). Equidad e inclusión educativa. En M. Silva & M. Rueda, *La política educativa del sexenio 2013-2018. Alcances y límites* (pp. 22-25). Universidad Iberoamericana.
- Romero, R. (2020). *La encrucijada de la educación básica en México: éxitos, fracasos y omisiones (1978-2012)*. IISUE.
- Sandoval, E. (1998). *Escuela secundaria: institución, relaciones y saberes* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México). Repositorio de la Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información. <https://goo.su/UgzKY>
- Sandoval, E. (2013). Trabajo docente: entre cambios y continuidades. En C. Saucedo, C. Guzmán, E. Sandoval & J. Galaz (Coords.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012* (pp. 289-318). ANUIES; COMIE.
- Santos del Real, A. (1999). *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Saucedo, C. (2013). Múltiples sentidos sobre la escuela de estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior. En C. Saucedo, C. Guzmán, E. Sandoval & J. Galaz (Coords.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa: tendencias, aportes y debates, 2002-2012* (pp. 131-156). ANUIES; COMIE.
- Secretaría de Educación Pública (1926). *Memoria que indica el estado que guarda el ramo de Educación Pública*. Talleres Gráficos de la Nación.

- Secretaría de Educación Pública (1928). *El esfuerzo educativo en México: 1924-1928*. Talleres Gráficos de la Nación.
- Secretaría de Educación Pública (1935). *Memoria relativa al estado que guarda el ramo de educación pública* (Vol. 1). <https://goo.su/8qNAi1>
- Secretaría de Educación Pública (1974, 11 de septiembre). Plan de estudios. Programas generales de Estudio.
- Secretaría de Educación Pública (1976). *México a través de los informes presidenciales. La educación pública* (Tomo 11).
- Secretaría de Educación Pública (1982). *Memoria 1976-1982, I. Política Educativa* (Tomo I).
- Secretaría de Educación Pública (1984). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*.
- Secretaría de Educación Pública (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. Poder Ejecutivo Federal.
- Secretaría de Educación Pública (1993). Acuerdo Número 182 por el que se establecen los programas de estudio para la educación secundaria.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación, ProNaE 2001-2006*.
- Secretaría de Educación Pública (2006). Acuerdo 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria. <https://goo.su/HCUjTzK>
- Secretaría de Educación Pública (2010). *Estándares de Gestión para las Escuelas de Educación Básica en México. Versión preliminar*.
- Secretaría de Educación Pública (2012). *Plan de estudios 2011. Educación Básica*. <https://goo.su/CIPhP>
- Secretaría de Educación Pública (2017). Acuerdo Número 12/10/17 por el que se establece el plan y los programas de estudio para la educación básica: aprendizajes clave para la educación integral.
- Street, S. (1992). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. CIESAS.
- Valiente, S. (1990, 20 de marzo). *Historia de la Escuela Normal Superior de México. El período democrático (1976-1983)* [Ponencia]. Simposio “Historia de la Escuela Normal Superior”, México.
- Vidales, I. (1991). La Escuela Normal Superior. Breve Historia. *Cuadernos del Archivo*, 57.
- Zorrilla, M., & Villa Lever, L. (Coords.). (2003). *Políticas educativas*. Consejo Mexicano de Investigación.

Zúñiga, R. M. (1987). ¿Para cuándo los cambios en la educación secundaria? *Cero en Conducta*, 2, 14-17.