

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR:
CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA DEL
ABANDONO ESCOLAR Y LA POLÍTICA
EDUCATIVA

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2016

El presente documento se realizó bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Su elaboración estuvo a cargo de Arcelia Martínez Bordón, Giulianna Mendieta Melgar, Mariana Elizabeth Castro, Andrea Karenina Torres Waksman, Lourdes Nancy Martínez Márquez, Selene Kareli Pioquinto Zepeda, Magnolia L. Villarroel Caballero y Martha Cruz Morales.

Índice

Introducción.....	1
1. Descripción de los servicios educativos de Educación Media Superior en México.....	2
Introducción.....	2
1.1 Antecedentes de la Educación Media Superior en México.....	3
1.2 Descripción de los servicios educativos de Educación Media Superior.....	5
1.2.1 <i>Bachilleratos de sostenimiento federal</i>	8
1.2.2 <i>Bachilleratos de sostenimiento estatal</i>	12
1.2.3 <i>Bachilleratos autónomos</i>	16
1.2.4 <i>Bachilleratos privados</i>	17
1.3 Distribución de alumnos, docentes y planteles de Educación Media Superior	19
1.3.1 <i>Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por modelo educativo</i>	19
1.3.2 <i>Distribución de alumnos, docentes y planteles escolares por tipo de sostenimiento</i>	22
1.3.3 <i>Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por subsistema</i>	25
1.4 Consideraciones finales.....	29
Referencias del apartado.....	30
2. Caracterización de la población potencial, objetivo y atendida	31
Introducción.....	31
2.1 La población en edad típica de cursar la EMS: los adolescentes de 15 a 17 años de edad 32	
2.1.1 <i>Características demográficas de los jóvenes de 15 a 17 años de edad</i>	33
2.1.2 <i>Distribución territorial de los jóvenes de 15 a 17 años</i>	37
2.1.3 <i>Características socioeconómicas de los jóvenes mexicanos</i>	39
2.1.4 <i>Características educativas de los jóvenes de 15 a 17 años</i>	41
2.2 Jóvenes en riesgo de abandono: ENDEMS 2011	54
2.2.1 <i>Composición de la muestra</i>	55
2.2.2 <i>Contexto familiar y socioeconómico</i>	56
2.2.3 <i>Principales indicadores educativos que son predictores del riesgo de abandono escolar en educación media superior</i>	58
2.3 Consideraciones finales del apartado	58
Referencias del apartado.....	60

3. Dimensiones y causas del abandono escolar en la Educación Media Superior	62
3.1 Definición de abandono escolar y acepciones similares	63
3.2 Magnitud y alcances del problema: indicadores educativos	64
3.3 Factores y causas asociados al abandono escolar en México	68
3.3.1 Causas económicas.....	72
3.3.2 Causas sociales y culturales	73
3.3.3 Causas familiares e individuales	74
3.3.4 Causas institucionales o escolares	77
3.3.5 Predictores del abandono escolar en educación media superior.....	86
3.3.6 Consideraciones finales del apartado.....	88
Referencias del apartado	91
Anexo 1. Principales causas de deserción identificadas por los jóvenes por región.....	96
Anexo 2. Características de los estudiantes que incrementan la probabilidad de que abandone la EMS según la ENDEMS	98
Anexo 3. Experiencias nacionales e internacionales relevantes para combatir el abandono escolar	99
4. Marco normativo y documentos rectores de la política de atención al abandono en la educación media superior	101
4.1 Normatividad vigente en México en materia de atención a la deserción en media superior.....	101
4.1.1 Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN).....	102
4.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	104
4.1.3 Ley General de Educación	105
4.1.4 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	107
4.2 Instrumentos de política, internacionales y nacionales, en materia de abandono escolar en la educación media superior	108
4.2.1 10 por la infancia.....	108
4.2.2 Plan Nacional de Desarrollo (PND)	110
4.2.3 Programa Sectorial de Educación 2013-2018	113
4.2.4 Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad.	118
4.2.5 Consideraciones finales del apartado.....	120
Referencias del apartado	124
Anexo 1. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PSE vinculados con la educación media superior.....	125

5. Mapeo de la acción pública dirigida a la atención del abandono escolar en educación media superior	132
Introducción.....	132
5.1 Antecedentes: la Reforma Integral de la Educación Media Superior y la obligatoriedad de la educación media superior	132
5.2 Principales orientaciones, estrategias y programas que configuran la política educativa de atención al abandono en educación media superior	136
5.2.1 Apoyos económicos: becas en educación media superior	141
5.2.2 Apoyo al desarrollo de los estudiantes: Programa Construye T	152
5.2.3 Apoyos académicos: tutorías y orientación vocacional.....	158
5.2.4 Apoyos integrales.....	162
5.3 El gasto público federal en la Educación Media Superior.....	173
5.3.1 Estructura presupuestal de la educación media superior	174
5.3.2 Presupuesto asignado a programas para atender el abandono escolar en EMS	178
5.3.3 Consideraciones finales	180
Referencias del apartado	182
Anexo 1	186
Anexo 2	193
6. Otras estrategias de política que buscan mejorar los componentes del SEN que tienen incidencia en el abandono escolar en EMS.....	198
Introducción.....	198
6.1 Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de los principales componentes del SEN que contribuyen con la permanencia escolar	198
6.1.1 Currículo, planes y programas de estudio: el Marco Curricular Común	199
6.1.2 Mecanismos de gestión escolar	204
6.1.3 Formación y profesionalización docente	210
6.1.3.1 La formación docente y directiva a partir de la creación del perfil docente (2008 - 2012).....	212
6.1.3.2 El Servicio Profesional Docente en el Nivel Medio Superior (2013 - Actual)	217
6.1.4 Acciones de Ampliación de la Oferta Educativa	221
6.1.4.1 Programa de expansión de la oferta educativa en EMS.....	222
6.1.5 Infraestructura.....	227
6.1.5.1 Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior 2007-2012	231

6.1.5.2	<i>Política de Infraestructura de la Educación Media Superior (2012-Actual)</i>	233
6.2	Consideraciones finales.....	244
	Referencias	248
	Anexo 1. Líneas generales de acción del Programa de recursos humanos basado en competencias, PROFORHCOM.	254
7.	Mapeo de instituciones y organizaciones que intervienen en la política de atención al abandono escolar en educación media superior	255
	Introducción.....	255
7.1	Instancias gubernamentales	255
7.1.1	<i>Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)</i>	256
7.1.2	<i>Coordinación sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC)</i>	258
7.1.3	<i>Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS)</i>	259
7.1.4	<i>Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED)</i>	260
7.1.5	<i>Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)</i>	263
7.1.6	<i>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</i>	266
7.1.7	<i>Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)</i>	268
7.1.8	<i>Autoridades Educativas Locales (AEL)</i>	269
7.2	Instancias no gubernamentales	272
7.2.1	<i>Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C. (COPEEMS)</i>	272
7.2.2	<i>Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</i>	274
7.2.3	<i>Organizaciones de la Sociedad Civil</i>	275
7.3	Consideraciones finales.....	278
	Referencias	280
	Consideraciones finales y recomendaciones	283

Índice de Tablas

Tabla 1. Bachilleratos de sostenimiento federal	8
Tabla 2. Bachilleratos de sostenimiento estatal	13
Tabla 3. Bachilleratos autónomos	16
Tabla 4. Bachilleratos privados	18
Tabla 5. Porcentaje de alumnos de EMS por modelo educativo en las entidades federativas (2015-2016)	21
Tabla 6. Distribución de alumnos por tipo de sostenimiento en las entidades federativas (2015-2016)	24
Tabla 7 Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por subsistema.....	27
Tabla 8. Distribución de la población de 15 a 17 años por entidad federativa, 2015	38
Tabla 9. Porcentaje de estudiantes matriculados en secundaria* por edad en países seleccionados, 2014	43
Tabla 10. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por tamaño de localidad, 2015	46
Tabla 11. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por adscripción étnica y tipo de condición, 2015	47
Tabla 12. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por quintil de ingreso y condición de pobreza, 2015.....	47
Tabla 13. Porcentaje de población de 15 a 17 años de edad con el antecedente para cursar educación media superior y tasa de asistencia por subpoblaciones, 2015.....	48
Tabla 14. Porcentaje de alumnos de 12 a 17 años de edad con rezago grave, ligero, grado correspondiente a su edad o adelantados (2014 – 2015).....	51
Tabla 15. Tasa de deserción total por nivel educativo y grado escolar (2013 – 2014).....	51
Tabla 16. Tasa de aprobación en la educación media superior a fin de curso y después del periodo de regulación por grado escolar (2013 – 2014)	52
Tabla 17. Distribución de la edad de los entrevistados de la ENDEMS por estatus educativo	56
Tabla 18. Nivel de estudios de los padres.....	57
Tabla 19. Evolución de la matrícula, tasas de cobertura y abandono escolar en educación media superior (2008–2009/ 2015–2016).....	66
Tabla 20 Nivel del dominio en prueba PLANEA, EMS, 2015.....	67
Tabla 21 Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS	69
Tabla 22 Principales causas económicas asociadas al abandono escolar, EMS.....	72
Tabla 23 Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a la prevención y reducción del abandono escolar alineados a la meta nacional “México con Educación de Calidad”(*).....	116
Tabla 24. Orientaciones de política en Educación Media Superior establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Educación 2013-2018.....	135
Tabla 25. Intervenciones dirigidas a la atención educativa en educación media superior	136
Tabla 26. Becas del Programa Nacional de Becas 2015	142
Tabla 27. Becas de Educación Media Superior del Programa Nacional de Becas	143
Tabla 28. Número de becas otorgadas por el PROBEMS.....	147
Tabla 29. Montos de las becas para estudiantes de EMS por sexo en 2016.....	149
Tabla 30. Habilidades socioemocionales que promueve el Programa <i>Construye T</i>	156
Tabla 31. Manuales que componen la Caja de Herramientas	166
Tabla 32. Presupuesto federal aprobado para la función Educación 2012 – 2016 (MdP constantes a 2017)	173

Tabla 33. Presupuesto para la subfunción media superior por Unidad Responsable, 2016 (MDP).....	175
Tabla 34. Estructura programática de los recursos dirigidos a los servicios de EMS 2016 (MDP).....	177
Tabla 35. Proporción del presupuesto asignado a programas para abatir el abandono escolar con relación a la subfunción media superior, 2016	180
Tabla 36 Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior 2007-2012....	232
Tabla 37. Política de infraestructura en Educación Media Superior (2012-Actual)	234
Tabla 38 Organizaciones de la Sociedad Civil que realizan acciones como parte del programa Construye T	275

Índice de Graficas

Gráfica 1. Distribución de alumnos, planteles y docentes de ems por modelo educativo (2015-2016).....	20
Gráfica 2 Distribución de alumnos, planteles y docentes de EMS por tipo de sostenimiento (2015-2016)	23
Gráfica 3. Subsistemas de EMS con mayor porcentaje de alumnos, docentes y planteles	26
Gráfica 4. Población joven en México por grupo de edad, Inegi 2015.....	33
Gráfica 5. Pirámide poblacional en México (1990, 2000, 2010 y 2030)	34
Gráfica 6. Estimaciones y proyecciones de CONAPO a principio de año de la población de entre 15 y 17 años de edad en México (1990 – 2050)	35
Gráfica 7. Proporción de jóvenes de entre 15 y 17 años en México (1990 – 2015).....	36
Gráfica 8. Razón de dependencia en México (2000 – 2015).....	37
Gráfica 9. Población de 12 a 17 años de edad en situación de pobreza en México, 2010 y 2014 (Porcentaje)	39
Gráfica 10. Porcentaje de la población de 0 a 17 años de edad y de 12 a 17 años de edad por carencia social, 2014.....	40
Gráfica 11. Situación educativa de la población de 15 a 17 años de edad (2015 – 2016)	42
Gráfica 12. Población de 15 a 17 años de edad*, matrícula total, tasa bruta y neta de cobertura en el nivel Medio Superior (1990 – 2016).....	43
Gráfica 13. Tasa de matriculación por edad simple (2014 – 2015).....	50
Gráfica 14. Tasa de eficiencia terminal de educación media superior (2013 – 2014).....	52
Gráfica 15. Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Lenguaje y Comunicación y tipo de sostenimiento del plantel	53
Gráfica 16. Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Matemáticas y sostenimiento PLANEA media superior 2015.....	54
Gráfica 17. Distribución de los jóvenes entrevistados en la ENDEMS por condición educativa	55
Gráfica 18. Distribución de jóvenes por cuartiles de ingreso.....	57
Gráfica 19 Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS, SEMS-COPEEMS ..	70
Gráfica 20 Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS, SEP-INSP	71
Gráfica 21 Principales causas familiares e individuales según la ENDEMS, 2011	74
Gráfica 22 Principales causas asociadas al abandono en América Latina, 2013	76
Gráfica 23 Principales causas escolares-educativas asociadas al abandono escolar según ENDEMS, 2011	77
Gráfica 24. Evolución del presupuesto aprobado y ejercido del Programa Nacional de Becas para EMS (MDP constantes a 2017)	148
Gráfica 25. Evolución de las becas otorgadas por SEDESOL desde el ciclo 2002-2003 hasta el ciclo 2015-2016	150

Gráfica 26. Variación en el presupuesto aprobado y ejercido para media superior 2010–2016	174
Gráfica 27. Presupuesto aprobado para la subfunción media superior por Ramo Presupuestal, 2016.....	175

Índice de Esquemas

Esquema 1. Evolución de la política para abatir el abandono escolar.....	141
Esquema 2. Movimiento contra el abandono escolar. Yo No Abandono.	163
Esquema 3. Evolución del componente gestión institucional en el nivel medio superior	206
Esquema 4 Evolución del componente formación docente en el nivel medio superior ...	212
Esquema 5. Evolución de la expansión de la cobertura en el nivel medio superior.....	222
Esquema 6. Evolución del componente de infraestructura en el nivel medio superior ...	230

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Tasa neta de cobertura por entidad federativa (2014 - 2015).....	44
Ilustración 2. Trayectoria escolar promedio de primaria a EMS en México, 1990 y 2013 ..	65

Índice de Figuras

Figura 1. Tipos de bachillerato en México por tipo de sostenimiento y por tipo de control administrativo y presupuestal.....	7
--	---

Introducción

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene entre sus atribuciones diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) respecto a los atributos de estudiantes, docentes y autoridades escolares; así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos, esto con el objetivo de producir y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que contribuyan al cumplimiento del derecho a una educación de calidad.

En este marco, durante el año 2015 y 2016, la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE realizó la Evaluación sobre la política dirigida al abandono escolar en la educación media superior; basada en el Modelo de Evaluación de Políticas y Programas Educativos (MEPPE), el cual plantea la ruta a seguir sobre qué, cómo y para qué evaluar la acción pública.

Como parte de la evaluación se realizaron diferentes análisis; entre ellos, del diseño de la política, los procesos de implementación y los resultados de las intervenciones implementadas, a fin de determinar y comprender las razones que explican los logros o la ausencia de éstos. Además, se formularon juicios de valor sobre la adecuación a un conjunto de criterios y referentes de mejora acordes con el enfoque de derechos, que orienta al modo de evaluación. Finalmente, se formularon recomendaciones que sirven de insumo para la toma de decisiones que inciden en la mejora del problema público y en el ejercicio progresivo del derecho a la educación.

Este documento, presenta el análisis efectuado en torno al diseño de la política educativa y las acciones enfocadas a prevenir el abandono escolar. En primer lugar, se describe la oferta educativa, es decir, los servicios educativos propios de este nivel; en segundo lugar, se caracteriza a la población de jóvenes a la que van dirigidas las acciones públicas; en tercer lugar, las principales dimensiones y causas del abandono escolar. Finalmente, se presentan los instrumentos normativos y de políticas; es decir, aquellos referentes normativos nacionales e internacionales que sirven de marco para las acciones públicas, así como las principales políticas, estrategias e intervenciones de la educación media superior que están destinadas a la calidad de la educación así como a la promoción de la permanencia escolar.

1. Descripción de los servicios educativos de Educación Media Superior en México

Introducción

La educación es un derecho humano clave y fundamental, ya que es una condición esencial y potenciadora del desarrollo y disfrute de los demás derechos, puesto que de ser cancelado se impediría el goce de otros y sería imposible resarcir el daño originado al individuo. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la obligatoriedad de proveer educación primaria gratuita, secundaria y accesibilidad a la enseñanza superior, en función de las capacidades de los estados, implementando progresivamente su gratuidad (Art. 13 y 14).

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 3° que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación” y que la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior conforman la educación obligatoria, misma que será impartida por el Estado —federación, estados, Ciudad de México y municipios—. Asimismo, la Ley General de Educación (LGE) establece que todos tienen las mismas oportunidades de recibir educación, y en su artículo 32 exige a las autoridades tomar medidas para asegurar las condiciones que permitan el ejercicio pleno de este derecho a cada individuo y una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en la escuela (INEE, 2012).

A fin de cumplir con el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación de toda la población y atendiendo la obligatoriedad de la Educación Media Superior (EMS), establecida por decreto presidencial en febrero de 2012, el Sistema Educativo Nacional (SEN) ofrece distintos tipos de servicio para este nivel educativo.

Con el objetivo de disponer de un panorama acerca de los servicios educativos de la EMS, en este documento se retoma brevemente la historia de este nivel educativo en México, destacando sus principales finalidades y la forma en que su evolución explica su organización actual. Posteriormente, se presenta una descripción de la estructura de los servicios educativos de media superior y la distribución de alumnos, docentes y planteles escolares en cada uno de los

tipos de servicio que la conforman; por último, se presentan algunas reflexiones y consideraciones finales al respecto.

1.1 Antecedentes de la Educación Media Superior en México

Los servicios educativos de EMS en México han sido ofertados, desde sus inicios, por una multiplicidad de instituciones. Sus antecedentes se presentan desde el periodo colonial y su origen se asocia con la formación para la educación superior, siendo la Escuela Preparatoria de Gabino Barreda —precursora de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP)—, creada en 1867, la pionera en impartir este tipo de educación. Las bases de su enseñanza estaban orientadas a dotar a los estudiantes de una formación intelectual fundada en la experimentación y en el raciocinio, y en orientar a los jóvenes hacia una profesión. En virtud de que esta opción educativa estaba dirigida a cierto segmento de la población, se observa que, en sus inicios, la preparatoria en México fungió como un mecanismo de estratificación social fundado en las desigualdades, pues estaba orientada a las élites (Arnaut y Giorguli, 2010).

Durante los 70 años, comprendidos entre 1878 y 1948, la enseñanza preparatoria fue objeto de una sucesión de reformas que iniciaron con la modificación del plan de estudios, lo cual implicó un cambio de enfoque más humanista y filosófico, y le dio un equilibrio a la formación educativa que ofrecía la EMS. Asimismo, en dicho período se incluyen los estudios técnicos, con ello, dio inicio una nueva etapa de evolución en el acceso de la población a este nivel educativo, lo cual implicó un crecimiento importante en el número de planteles escolares.

En este sentido, un hecho relevante que se presenta durante el periodo señalado, ocurre en 1938, año en que el Instituto Politécnico Nacional (IPN) abre las escuelas vocacionales, las cuales ofrecen estudios técnicos de nivel preparatoria, lo cual fue significativo para la consolidación de la actual estructura de EMS, pues a partir de eso se comienza a expandir la educación técnica, misma que forma parte importante de este nivel educativo.

A partir de los años 1950, inicia la incorporación de grupos de población distintos a la élite de la sociedad mexicana, que nunca habían tenido acceso a este nivel escolar, esto generó el aumento de la demanda educativa. Así, en 1970, la diversificación de la oferta educativa y la creación de

nuevas instituciones, trajo consigo mayor desarrollo y evolución de este nivel, pero sin lograr una identidad con bases firmes y sólidas. En esta década tuvieron lugar una serie de reformas que fueron impulsadas por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), siendo las modificaciones más relevantes la identificación de la bivalencia del bachillerato, esto es, que sea una opción terminal y también propedéutica para la educación superior, así como la organización de los ciclos escolares por semestres y por créditos, con salidas laterales hacia el mundo laboral.

Así, las nuevas propuestas para el bachillerato no empataban con el carácter propedéutico del bachillerato tradicional y, en cambio, mantenían un fuerte acento en la formación de cuadros técnicos, así como en la capacitación para el mercado de trabajo, por tanto, el sentido formativo que originalmente había estado asociado con este nivel educativo se transformó. A partir de ese momento, se dejó de hacer alusión al bachillerato en su función única de preámbulo a los estudios superiores; en su lugar, la EMS se concibe como el espacio en donde encontrarán cabida un conjunto de proyectos académicos diferentes, muchos de ellos con miras a la incorporación de los jóvenes al sector productivo (Seminario de Investigación en Juventud - UNAM, 2016).

Con ello, la EMS ha enfrentado la disyuntiva de preparar para la educación superior o para la vida laboral. En la actualidad, este dilema parece diluirse, puesto que el mercado laboral demanda cada vez más el dominio de habilidades generales que le permitan adaptarse a las necesidades de los contratantes, con lo cual, “cobra importancia la idea de que la educación media constituye en sí mismo un ciclo formativo, cuyo principal cometido es preparar a los jóvenes para ejercer la ciudadanía y aprender a vivir en sociedad” (INEE, 2012).

En este orden de ideas, en 2005, se instauró la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) cuyos objetivos de creación consistieron en definir la identidad del nivel, buscar la coordinación entre las diferentes modalidades y los distintos tipos de programas existentes, orientar y dar vigor a los esfuerzos formativos orientados a los jóvenes y responder a la atención a la creciente demanda (Villa, 2010: 303). Actualmente, la SEMS es responsable del establecimiento de normas y políticas para la planeación, organización y evaluación académica y administrativa de la EMS en sus diferentes tipos y modalidades, orientada en los principios de equidad y calidad, en los ámbitos Federal y Estatal, a fin de ofrecer alternativas de desarrollo

educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación (SEP, 2014).

Por otro lado, es importante resaltar que una de las reformas más importantes que se ha dado en este nivel educativo, posterior a la de 1970, es la Reforma Integral para la Educación Media Superior (RIEMS) que se implementó a partir de 2008, la cual buscaba mejorar la calidad, pertinencia, equidad y cobertura del bachillerato, creando así el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), mismo que conserva la diversidad en la oferta de los servicios educativos y, en ciertos casos, la dispersión de enfoques de los subsistemas que forman la EMS. Dicha reforma se integra por cuatro ejes: 1) construcción e implantación de un Marco Curricular Común (MCC); 2) definición y regulación de las distintas modalidades de la oferta educativa de la EMS; 3) instrumentación de mecanismos de gestión para un tránsito adecuado de la reforma; y, 4) un modelo de certificación de los egresados del SNB (Seminario de Investigación en Juventud, UNAM, 2016: 28).

El Seminario de Investigación en Juventud (2016) señala que los contenidos educativos de la EMS han estado diseñados con dos propósitos: para la vida y para las profesiones, un dilema que marca su historia (Velázquez, 2004). En consecuencia, se ha producido un “empobrecimiento que ha sufrido la formación brindada por este nivel, a consecuencia de la subordinación sea, a las exigencias propedéuticas de las licenciaturas o bien, a las exigencias de perfiles ocupacionales muy puntuales requeridos para el ingreso a posiciones en el mercado de trabajo” (Guerrero, 2008: 59).

1.2 Descripción de los servicios educativos de Educación Media Superior

La oferta educativa de EMS está conformada por tres modelos educativos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico.¹ El bachillerato general es el modelo educativo con

¹ La Subsecretaría de Educación Media Superior distingue un cuarto modelo educativo denominado “Profesional técnico bachiller”. Este servicio está dirigido a alumnos que concluyeron la educación secundaria, con el fin de prepararlos como profesionales técnicos en actividades industriales y de servicios, teniendo la oportunidad de continuar con sus estudios superiores. En su plan de estudios se destacan como objetivos primordiales: 1) desarrollar un sistema educativo nacional de calidad y con naturaleza propia, para atender la diversidad y las demandas de la población joven y adulta; 2) ampliar la cobertura de las ofertas educativas de acuerdo con las características y necesidades de la población demandante; y, 3) promover la equidad social, cognitiva, científica y tecnológica de la

mayor antigüedad, ya que surgió en 1867 a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal y territorios. Esta ley establecía, como parte del plan de estudios para la educación secundaria, la creación de la Escuela Nacional Preparatoria para varones; la cual tenía como propósito ofrecer una formación académica propedéutica para continuar con los estudios de educación superior.

Por su parte, el bachillerato tecnológico tiene como principal referente histórico la creación de la Preparatoria Técnica, misma que se creó en 1932 como resultado de la creciente demanda de la sociedad mexicana post revolucionaria para que los jóvenes obtuvieran instrucción técnica especializada. En la actualidad, este modelo educativo es bivalente, toda vez que ofrece tanto la oportunidad de ampliar y consolidar los conocimientos adquiridos por los estudiantes en secundaria y prepararlos en todas las áreas del conocimiento para que elijan y cursen estudios superiores, como capacitación para que participen en los campos industrial, agropecuario, pesquero o forestal (INEE, 2011).

Por último, la educación profesional técnica surgió a partir de la Reforma Educativa de 1970, la cual hizo énfasis en la formación de cuadros técnicos y en la capacitación para el mercado de trabajo. La educación profesional técnica se imparte a alumnos que concluyeron la educación secundaria, con el fin de prepararlos como profesionales técnicos en actividades industriales y de servicios, con carácter terminal.

El principal impulsor de este modelo educativo fue el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), cuyo objetivo, en un principio, consistió en formar a sus estudiantes para incorporarse al mercado de trabajo y establecer vínculos formales con el sector productivo. Así, a diferencia de los otros dos modelos, este tipo de educación surgió como una opción terminal; sin embargo, a partir de 1977 también tiene carácter bivalente (INEE, 2011).

Cada uno de los modelos educativos aquí descritos puede tener variadas formas de sostenimiento, entre las que se distinguen las federales, estatales, autónomas y particulares, con o sin reconocimiento de validez oficial. Las cuales, a su vez, se organizan a partir de cinco tipos

población que utiliza los servicios educativos (SEP, 2015). Sin embargo, dicha clasificación no es utilizada por el INEE en los Panoramas Educativos de México.

de control administrativo y presupuestal: 1) centralizado, 2) descentralizado, 3) desconcentrado, 4) autónomo y 5) privado.

Así, el universo de bachilleratos existentes en México está conformado por bachilleratos que dependen del gobierno federal y pueden ser centralizados, descentralizados o desconcentrados; bachilleratos que dependen de los gobiernos estatales y que también pueden ser centralizados y descentralizados; bachilleratos autónomos que pueden estar adscritos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o a las universidades públicas estatales; bachilleratos cuyo financiamiento es privado; y, bachilleratos subsidiados que tienen un financiamiento mixto (público y privado) (ver figura 1).

Figura 1. Tipos de bachillerato en México por tipo de sostenimiento y por tipo de control administrativo y presupuestal



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los bachilleratos señalados ofrece diversas opciones educativas que son operadas por un conjunto de instituciones. A continuación, se presenta una descripción de las opciones educativas que ofrece cada institución, de acuerdo con el tipo de sostenimiento y el tipo de control administrativo y presupuestal que poseen.

1.2.1 Bachilleratos de sostenimiento federal

El gobierno federal ofrece diversas opciones educativas divididas en cuatro categorías de acuerdo al tipo de control administrativo y presupuestal: 1) centralizados a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), 2) centralizados a otras secretarías de estado u organismos federales, 3) descentralizados de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y 4) desconcentrados de la SEP (ver tabla 1).

Por tanto, existen 14 subsistemas de bachillerato que son financiados por el gobierno federal y operados por nueve instituciones o instancias: SEP, a través de la subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), Sagarpa, Sedena, Semarnat, CETI, Conalep, Colbach, INBA e IPN (ver tabla 1).

Tabla 1. Bachilleratos de sostenimiento federal

Control administrativo	Subsistemas	Tipo de plantel
1. Centralizados a la SEMS	1. DGETI	<ul style="list-style-type: none"> • CETIS • CBTIS
	2. DGETA	<ul style="list-style-type: none"> • CBTA • CBTF
	3. DGECyTM	<ul style="list-style-type: none"> • CETMAR • CETAC
	4. DGB	<ul style="list-style-type: none"> • CEB • Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas
	5. AFSEDF	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Nacional para Ciegos
	6. EMSAD	
2. Centralizados a otras Secretarías de Estado	7. SAGARPA	
	8. SEDENA	
	9. SEMARNAT	
3. Descentralizados de la SEP	10. CETI	
	11. CONALEP	
	12. Colegio de Bachilleres Ciudad de México	
4. Desconcentrados de la SEP	13. INBA	<ul style="list-style-type: none"> • CEDART • Escuelas Superiores
	14. IPN	<ul style="list-style-type: none"> • CECyT

Fuente: Elaboración propia.

a) Centralizados a la Subsecretaría de Educación Media Superior

Las opciones educativas que conforman esta categoría son ofertadas a través de cuatro direcciones generales que guardan correspondencia con sectores productivos del país: Educación Tecnológica Industrial, Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Educación en Ciencia y Tecnología del Mar y Bachillerato (INEE, 2011); así como por la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF), que administra la Escuela Nacional para Ciegos y la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD).

La Dirección General de Educación Tecnológica e Industrial (DGETI) se creó en 1971 con el objetivo de formar bachilleres técnicos que desarrollen, fortalezcan y preserven una cultura tecnológica y una infraestructura industrial y de servicios que coadyuven y satisfagan las necesidades económicas y sociales del país. A fin de cumplir con dicho propósito, esta dirección ofrece los tres tipos de modelo educativo, a saber: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico. Los planteles que opera son el Centro de Estudios Tecnológicos y de Servicios (CETIS) y el Centro de Bachillerato Tecnológico y de Servicios (CBTIS).²

La Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) también se creó en 1971, a fin de atender la demanda del servicio educativo con equidad y calidad mediante la mejora continua del desempeño de los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad. Para ello, ofrece los tres tipos de modelo educativo: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico, a través del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) y del Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF).

Por su parte, la Dirección General de Bachillerato (DGB) se creó en 1973 y su objetivo consiste en proporcionar los conocimientos, los métodos, las técnicas y los lenguajes necesarios para que los estudiantes ingresen a estudios superiores y se desempeñen en éstos de manera eficiente, así como desarrollar habilidades y actitudes esenciales para la realización de una actividad productiva socialmente útil. El modelo educativo que ofrece es el bachillerato general, a través de la Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas y del Centro de Estudios de Bachillerato (CEB).

² La DGETI se consolida en 1971, sin embargo, ya se venía gestando la educación técnica industrial desde 1900. Algunos planteles que ya ofrecían este tipo de educación en la época revolucionaria, evolucionaron y se consolidaron como los CETIS.

Adicionalmente, la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM) surgió en 1978. Su propósito es formar profesionistas de alto nivel con dominio de las nuevas tecnologías, que sean innovadores, competitivos y críticos con una clara realidad de su medio ambiente laboral y social. Con esta perspectiva, ofrece los tres modelos educativos: bachillerato general, profesional técnico y bachillerato tecnológico, a través del Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y del Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC).

La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) es un órgano desconcentrado de la SEP con autonomía técnica y de gestión. Fue creado en 2005 y se encarga de prestar servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, normal y para adultos en escuelas de sostenimiento público; así como de la supervisión del funcionamiento de las escuelas privadas de la Ciudad de México. Con relación a la educación media superior, la AFSEDF opera la Escuela Nacional para Ciegos, la cual se fundó en 1870 como una institución de beneficencia pública, y en 1877 se declara como institución educativa dependiente de la federación. Su objetivo consiste en contribuir a que las personas invidentes aprendan a valerse por sí mismas, para lo cual ofrece estudios profesionales técnicos.

Por último, la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) surgió en 1996 a partir de la necesidad de cubrir la demanda educativa que se comenzó a gestar desde inicios de la década de 1990 en México, como resultado de la exigencia de mayor profesionalización de la población; misma que se derivó de los planteamientos de modernización de la educación –establecidos en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)– y de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La EMSAD ofrece una educación no convencional de calidad que fundamenta su acción en el empleo de diversos medios de comunicación, para ello ofrece una formación de bachillerato general.

b) Centralizados a otras secretarías de estado u organismos federales

Además de las opciones educativas de educación media superior centralizadas a la SEP, el gobierno federal ofrece alternativas de bachillerato tecnológico y profesional técnico operadas

por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en cuyo caso sólo se oferta el bachillerato militar,³ la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).⁴

c) Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública

Los bachilleratos de sostenimiento federal cuyo control administrativo y presupuestal están descentralizados son el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), el Colegio Nacional de Enseñanza Técnica Profesional (Conalep) de la Ciudad de México y Oaxaca, que reciben recursos a través del Ramo 11 (Educación Pública), y el Colegio de Bachilleres de la Ciudad de México (Colbach).

El CETI se creó en 1966 y tiene como objetivo formar líderes profesionales en el área tecnológica a través de la oferta de servicios educativos integrales, para producir y aplicar conocimientos científicos y tecnológicos, que contribuyan al desarrollo sustentable. Por su parte, el Conalep, creado en 1948, tiene por objeto la impartición de educación profesional técnica con la finalidad de satisfacer la demanda de personal técnico calificado para el sistema productivo del país, así como de educación de bachillerato a fin de que los estudiantes puedan continuar otro tipo de estudios. De este modo, el Conalep ofrece bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico.

En el caso del Colegio de Bachilleres, específicamente el de la Ciudad de México (Colbach), es un organismo público descentralizado creado en 1973. Su objeto es ofrecer estudios de bachillerato general a los egresados de la educación secundaria, en las modalidades escolar y abierta.

³ El bachillerato militar tiene por objeto la educación profesional de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea para la integración de sus cuadros, e inculcarles la conciencia de servicio y amor a la patria, a través de un modelo de bachillerato general con enfoque militar.

⁴ Como parte de los bachilleratos centralizados a otras secretarías de estado u organismos federales, cabe destacar que en ciclos escolares previos también se incluyó a la Secretaría de Marina (Semar) y al Gobierno del Distrito Federal, específicamente a la Preparatoria José Guadalupe Posada; sin embargo, debido que los planteles escolares de dichas instituciones presentaron latencia en el ciclo escolar 2015-2016, esto es, no reportaron tener matrícula inscrita, no se consideran en los subsistemas descritos en este documento.

d) Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública

La oferta educativa de EMS desconcentrada de la SEP es proporcionada por el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). El INBA fue creado en 1946 y su formación en el bachillerato tiene el objetivo de preservar y difundir el patrimonio artístico, estimular y promover la creación de las artes y desarrollar la educación y la investigación artística; tareas que el Instituto desarrolla en el ámbito federal. Los planteles que opera son el Centro de Desarrollo Artístico (CEDART), las Escuelas Superiores y algunos de los Institutos Estatales de Bellas Artes (IEBAS).

Por su parte, el IPN se creó en 1936, ofreciendo desde su inicio una educación técnica vocacional equivalente a los estudios de EMS para la formación de jóvenes; posteriormente, en 1971, las vocacionales se transformaron en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT). Éstos ofrecen educación escolarizada bivalente,⁵ con el objetivo de formar estudiantes que tengan una preparación científica, tecnológica y humanística que involucre una preparación reflexiva, creativa y positiva, y así contribuyan al desarrollo social y económico de México en el mundo globalizado.

1.2.2 Bachilleratos de sostenimiento estatal

Los gobiernos estatales ofrecen un conjunto de opciones educativas de EMS que se divide en tres categorías, a partir de su tipo de control administrativo y presupuestal: 1) centralizados al gobierno de la Ciudad de México, 2) centralizados a los gobiernos de los estados, y 3) descentralizados de los gobiernos de los estados (ver tabla 2).

⁵ El término bivalente se refiere a que al final del curso se otorga un título y cédula de profesional técnico, así como un certificado de bachillerato que posibilita el ingreso a instituciones de educación superior.

Tabla 2. Bachilleratos de sostenimiento estatal

Control administrativo e institución responsable	Subsistemas	Tipo de plantel
1. Centralizados al gobierno de la Ciudad de México	1. IEMS DF	Preparatorias de la Ciudad de México
2. Centralizados a los gobiernos de los estados	2. BIC	
	3. Bachilleratos Estatales	
	4. CET	
	5. Telebachillerato	
	6. Institutos estatales de bellas artes	
	7. BINTERCULTURAL	
3. Descentralizados de los gobiernos de los estados (operados por organismos estatales descentralizados)	8. Bachilleratos Estatales	Generales
		Centros de estudios tecnológicos
	9. CECyTE	
	10. CONALEP R33	
	11. CoBACH	
	12. EMSAD	
	13. Telebachillerato	
	14. Telebachillerato Comunitario	
	15. Institutos estatales de bellas artes	

Fuente: Elaboración propia.

a) Centralizados al gobierno de la Ciudad de México

La Ciudad de México administra centralmente el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMSDF), cuyos planteles también son conocidos como preparatorias de la Ciudad de México. Esta institución fue creada en el año 2000, con el propósito de impartir educación de calidad que permita brindar una formación sólida a sus egresados para que continúen su formación profesional, así como contribuir con las necesidades de enseñanza media superior en zonas donde este nivel educativo sea insuficiente o así lo requiera el interés colectivo, y ofrecer así una opción a los jóvenes. El modelo educativo que ofrece es de bachillerato general.⁶

⁶ La distribución de los planteles del IEMSDF obedece, principalmente, al criterio de equidad, ya que los planteles se instalaron en zonas carentes de escuelas de este nivel, lo que, a decir del propio Instituto, propicia una mejor distribución de los servicios educativos (IEMSDF, s/f: 5).

b) Centralizados a los gobiernos de los estados

Los gobiernos de los estados administran de manera centralizada cinco opciones educativas: el Bachillerato Integral Comunitario (BIC), los Bachilleratos Estatales, el Centro de Estudios Tecnológicos –Técnico Medio Estatal– (CET), el Telebachillerato (Telebach), y algunos Institutos Estatales de Bellas Artes.⁷

El BIC, creado en 2003, opera únicamente en el estado de Oaxaca y tiene como objetivo brindar servicios educativos de calidad, socioculturalmente pertinentes al desarrollo de los pueblos originarios, con innovaciones en las diferentes áreas del conocimiento científico, tecnológico y cultural, en su modelo educativo incorpora la formación y capacitación productiva. Así, esta opción educativa ofrece bachillerato general con un enfoque intercultural.

Por su parte, los Bachilleratos Estatales se ubican en todas las entidades federativas del país y tienen por objetivo ofrecer una cultura general básica, que comprende aspectos de la ciencia, las humanidades y la técnica, a partir de la cual se construyen nuevos conocimientos. Para ello, ofrecen una formación de bachillerato general y tecnológico. La administración de sus planteles puede ser centralizada en los gobiernos estatales, o bien, descentralizada de ellos.

Por otro lado, los Centros de Estudios Tecnológicos de los estados (CET) se crearon en 1982, con el propósito de ofrecer una formación integral al estudiante mediante el desarrollo de competencias en el área profesional y personal, a través de diferentes modalidades educativas, que le permitan continuar sus estudios a nivel superior o incorporarse al mercado laboral. El modelo educativo que ofrece es bachillerato tecnológico; al igual que en el caso de los bachilleratos estatales, existen planteles que son administrados centralmente en los gobiernos estatales y planteles que operan de forma descentralizada.

Por último, el Telebachillerato se creó en 1994 con el objetivo de ofrecer servicios educativos de educación media superior a jóvenes egresados de secundaria que habitan en localidades rurales de menos de 2 500 habitantes y no cuentan con algún servicio de educación media superior a cinco kilómetros a la redonda. En sus inicios, este subsistema sólo se ubicaba en el estado de

⁷ Los Institutos Estatales de Bellas Artes no son administrados en su conjunto por el INBA, existen algunos que son administrados y financiados por los gobiernos estatales y por organismos descentralizados estatales.

Veracruz; sin embargo, a raíz de la demanda de servicios educativos en las poblaciones rurales asociada con la obligatoriedad de la EMS, su cobertura se expandió al resto de las entidades federativas. Con dicha expansión, su nombre se modificó a Telebachillerato Comunitario (Telebach Comunitario).⁸

El término “comunitario” está asociado con la aspiración a contribuir al arraigo de los jóvenes en la comunidad y al desarrollo de la misma, incluso, en algunos estados este subsistema se ubica en instalaciones proporcionadas por la comunidad, así como en las instalaciones de las escuelas telesecundarias. La formación que ofrece es de bachillerato general.

c) Descentralizados de los gobiernos de los estados

Los bachilleratos de sostenimiento estatal cuya administración está descentralizada de los gobiernos de los estados son: Bachillerato Intercultural (BIntercultural), Bachilleratos Estatales, Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE), Centro de Estudios Tecnológicos (Técnico Medio Estatal) (CET), Conalep (R33), Cobach, EMSAD, Telebachillerato, Telebachillerato Comunitario e Institutos Estatales de Bellas Artes (IEBAS). En virtud de que en la sección anterior se describieron la mayoría de estas opciones educativas, a continuación, sólo se presenta lo concerniente al Bachillerato Intercultural y al Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos.

El Bachillerato Intercultural fue creado en el 2005 y su principal propósito es ofrecer una educación con calidad y pertinencia que promueva el acceso y la permanencia de estudiantes indígenas, para lo cual brinda formación educativa de bachillerato general intercultural. Si bien se dirige primordialmente a población indígena, la oferta es abierta y dirigida a los egresados de secundaria que desean continuar sus estudios, promoviendo así la educación intercultural para todos.

A su vez, el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE) se creó en 1971, y busca formar técnicos y estudiantes de excelencia académica que cuenten con las habilidades, destrezas, competencias, actitudes y conocimientos que le permitan incorporarse exitosamente

⁸ El Telebachillerato funciona didácticamente a partir de educación presencial con docentes que exponen los temas y organizan actividades de los alumnos apoyados por un libro de texto gratuito y algunos videos.

a la planta productiva y al desarrollo científico del país. Esta opción educativa ofrece una formación bivalente.

En suma, a partir de la clasificación presentada, en la composición de la educación media superior existen 15 subsistemas de bachillerato que son financiados a nivel estatal, los cuales son administrados por los gobiernos de las entidades federativas y por organismos descentralizados de los gobiernos de los estados (ver tabla 2).

1.2.3 Bachilleratos autónomos

Los bachilleratos autónomos pueden estar adscritos a la Universidad Nacional Autónoma de México o a las universidades públicas estatales (ver tabla 3). La UNAM ofrece educación media superior a través de los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), así como de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), en tanto que, los bachilleratos de las universidades autónomas de las entidades federativas pueden ser generales o tecnológicos.

Tabla 3. Bachilleratos autónomos

Control administrativo	Subsistemas	
1. Autónomos adscritos a la UNAM	1. CCH	
	2. ENP	
2. Autónomos adscritos a las universidades públicas estatales	3. Bachilleratos de las universidades autónomas estatales	Generales
		Centros de Estudios Tecnológicos

Fuente: Elaboración propia.

a) Adscritos a la UNAM

La UNAM es la institución con mayor antigüedad en la oferta de estudios de bachillerato en México, las opciones educativas que brinda son a través de la ENP y del CCH, ambos basados en el modelo educativo de bachillerato general.

La ENP se creó en 1868 y tiene el propósito de brindar a sus alumnos una educación de calidad que les permita incorporarse con éxito a los estudios superiores y así aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos del mundo actual, mediante la adquisición de una formación integral. Por su parte, el CCH surgió en 1971 con la intención de flexibilizar el sistema, formar más que informar e impulsar una metodología de aprender a aprender, confiando en la capacidad autodidacta de los jóvenes.⁹

b) Adscritos a las universidades públicas estatales

Las universidades autónomas de las entidades federativas del país ofrecen opciones de formación en EMS, a través de bachilleratos en los que se ofrecen programas de bachillerato general y de bachillerato tecnológico.

De esta manera, los bachilleratos autónomos están constituidos por tres subsistemas que son operados por la Universidad Nacional Autónoma de México y por las universidades autónomas de las entidades federativas (ver tabla 3).

1.2.4 Bachilleratos privados

Las opciones educativas de educación media superior financiadas por el sector privado se dividen en dos tipos, las de sostenimiento completamente privado y las de financiamiento mixto –público y privado– (ver tabla 4). Éstas son operadas por dos tipos de instituciones: 1) las particulares, que operan bachilleratos privados; y 2) los organismos subsidiados por los estados y las asociaciones civiles, que operan las Preparatorias Estatales por Cooperación (Preeco) y las Preparatorias Federales por Cooperación (Prefeco).

⁹ Los CCH son una opción educativa que, en sus orígenes, ofrecía estudios preparatorios para el nivel superior y estudios terminales, reduciendo el tiempo en el aula y permitiendo a los alumnos no abandonar sus compromisos laborales; sin embargo, con las modificaciones a su plan de estudios en 1996, se volvieron a incrementar el número de horas de clase y de materias obligatorias, contradiciendo así los objetivos originales (Seminario de Investigación en Juventud-UNAM, 2016).

Tabla 4. Bachilleratos privados

Control administrativo	Institución responsable	Subsistemas	Tipo de plantel
1. Financiamiento privado	Instituciones particulares	1. Bachilleratos particulares	Generales
			Centros de Estudios Tecnológicos
2. Financiamiento mixto (público y privado)	Organismos subsidiados por los estados y asociaciones civiles	2. PREECO	
		3. PREFECO	

Fuente: Elaboración propia.

a) **Financiamiento privado**

La educación en México comenzó como un servicio privado. Antes de 1910, quienes tenían mayor control y dominio sobre la educación eran las escuelas privadas y el clero, a las cuales sólo tenían acceso las clases sociales privilegiadas. Posteriormente, se produjo una gran expansión de la educación pública gratuita; sin embargo, a partir de la década de los 1990 las instituciones privadas cobraron fuerza nuevamente. Así, los bachilleratos particulares ofrecen tres modalidades de educación: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico.

b) **Financiamiento mixto (subsidiados)**

Los bachilleratos subsidiados tienen un financiamiento mixto (público y privado). El subsidio puede provenir de dos fuentes: de la SEP o de las entidades federativas. Dichos servicios educativos son otorgados a través de las Preparatorias Estatales por Cooperación (Preeco) y de las Preparatorias Federales por Cooperación (Prefeco). Éstas fueron creadas en 1938 y su objetivo varía dependiendo la entidad federativa en la que se ubiquen, sin embargo, comparten el fin común de brindar servicios educativos de bachillerato general.

Así, en los bachilleratos privados se identifican tres subsistemas: bachilleratos particulares, Preeco y Prefeco; que son operados por dos tipos de instituciones, las particulares y los organismos subsidiados por los estados y las asociaciones civiles (ver tabla 4).

Como se observa, la composición de la EMS en México es compleja, ya que la oferta educativa está diversificada en 35 subsistemas que son operados por una gran variedad de instituciones en múltiples tipos de planteles, los cuales se rigen por marcos normativos propios y orientan sus servicios a partir de planes de estudio diferenciados. Esta oferta educativa diversificada se traduce en valoraciones diferenciadas de la calidad de la educación que reciben sus estudiantes. Asimismo, es importante destacar que, a pesar de los esfuerzos emprendidos con la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), aún persiste la falta de articulación, comunicación y portabilidad entre estos subsistemas.

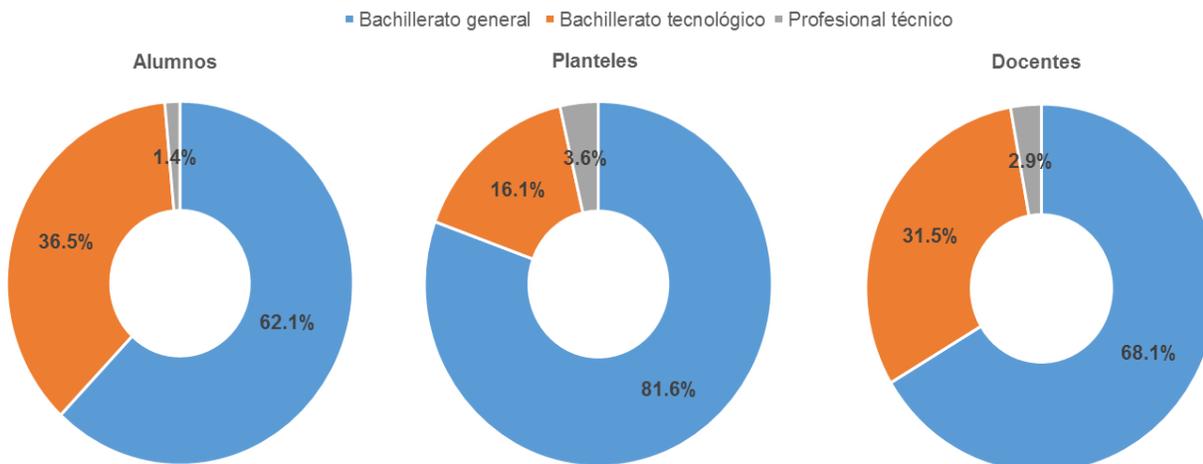
1.3 Distribución de alumnos, docentes y planteles de Educación Media Superior

Con el objetivo de disponer de un panorama general acerca de los servicios educativos que atienden a los jóvenes que cursan la EMS, en esta sección se presenta la distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS a nivel nacional y en las entidades federativas, por modelo educativo, tipo de sostenimiento, subsistema y tipos de plantel.

1.3.1 Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por modelo educativo

En el ciclo escolar 2015-2016 la matrícula de EMS fue de 4 985 080 alumnos, cantidad equivalente a 16.1% de la matrícula total del sistema educativo escolarizado. Del total de alumnos de EMS, 62.1% (3 096 442) asistió a bachillerato general, 36.5% (1 820 178) a bachillerato tecnológico y 1.4% (68 460) al profesional técnico (INEE, 2016) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de alumnos, planteles y docentes de EMS por modelo educativo (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos elaborados por la DGIAI del INEE, a partir de las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Respecto al número de planteles, se observa que, en ese ciclo escolar, el bachillerato general concentró la mayor cantidad, pues de los 17 400 planteles contabilizados, 81.6% (14 202) pertenecían a este tipo de servicio, 16.1% (2 799) al bachillerato tecnológico y 3.6% (632) al profesional técnico (INEE, 2016).

A pesar de las dificultades para contabilizar a los docentes de acuerdo al modelo educativo en el que laboran, debido a que éstos pueden prestar sus servicios en más de uno de ellos, los datos del ciclo 2015-2016 muestran que el modelo educativo que concentró a la mayor cantidad de docentes fue el bachillerato general, pues de los 292 484 identificados en ese ciclo, 68.1% laboraba en bachilleratos generales, mientras que 31.5% lo hacía en bachilleratos tecnológicos y 2.9 en profesionales técnicos (INEE, 2016).

En las entidades federativas, el mayor porcentaje de matrícula de EMS se concentra también en los bachilleratos generales, pues en 23 de las 32 entidades federativas la proporción de estudiantes que asiste a dichos bachilleratos supera 50%. En Puebla y Sinaloa, 8 de cada 10 alumnos de EMS asisten a este tipo de servicios educativos; no obstante, en términos absolutos,

el Estado de México (383 867), la Ciudad de México (264 941) y Veracruz (244 222) son las entidades que concentran a la mayor cantidad de alumnos en bachilleratos generales.

Por otra parte, en ocho entidades de la República Mexicana más de 50% de los alumnos asiste a bachilleratos tecnológicos, tal es el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala. Finalmente, el porcentaje de alumnos que asiste a los bachilleratos donde se imparte el modelo profesional técnico, sólo supera 5% en Morelos y Coahuila (ver tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje de alumnos de EMS por modelo educativo en las entidades federativas (2015 - 2016)

Entidad Federativa	Bachillerato general		Bachillerato tecnológico		Profesional técnico	
	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto
Puebla	83.9%	235 314	12.9%	36 072	3.3%	9 221
Sinaloa	80.1%	109 651	19.3%	26 432	0.5%	750
Yucatán	74%	64 249	25.7%	22 342	0.3%	250
Chiapas	73.8%	170 703	26.1%	60 297	0.2%	362
Veracruz	73.6%	244 222	26.1%	86 657	0.3%	963
Guerrero	72.7%	103 986	26.5%	37 828	0.8%	1 128
Zacatecas	71.7%	46 226	27.6%	17 774	0.7%	459
Querétaro	71.1%	59 499	28.6%	23 934	0.2%	195
Jalisco	70.9%	218 627	25.2%	77 696	3.9%	12 059
San Luis Potosí	67.1%	72 395	32.8%	35 358	0.1%	141
Oaxaca	65.4%	96 477	34.3%	50 595	0.3%	458
Michoacán	64.4%	112 399	34.6%	60 315	1%	1 828
México	61.9%	383 867	37.8%	234 161	0.3%	1 674
Tabasco	60.2%	65 204	39.8%	43 079	0%	20
Chihuahua	59.3%	88 800	36.9%	55 203	3.8%	5 634
Campeche	56.2%	19 390	43.8%	15 110	0.02%	0
Ciudad de México	55.9%	264 941	43.7%	206 998	0.4%	1 675
Hidalgo	55.8%	72 117	43.6%	56 308	0.6%	773
Durango	55.5%	45 639	41%	33 734	3.5%	2 868
Guanajuato	55.1%	126 784	43.9%	101 031	1%	2 377
Colima	54%	15 441	44.8%	12 798	1.2%	356
Nuevo León	53.9%	97 484	41.6%	75 214	4.5%	8 151
Nayarit	53%	26 607	42.9%	21 543	4%	2 029
Baja California Sur	41.4%	41.4%	58.6%	17 954	0%	0

Sonora	42.5%	49 889	57.3%	67 177	0.2%	205
Tamaulipas	43.5%	59 666	55.4%	75 878	1.1%	1 538
Aguascalientes	44.2%	25 499	55.3%	31 947	0.5%	274
Quintana Roo	45.5%	26 205	54.3%	31 266	0.3%	152
Tlaxcala	46.3%	24 920	52.3%	28 187	1.4%	764
Baja California	47.1%	70 383	52.1%	77 842	0.9%	1 302
Morelos	43.2%	35 944	51.2%	42 552	5.6%	4 680
Coahuila	44.8%	51 207	49.8%	56 896	5.4%	6 174
Nacional	62.1%	3 096 442	36.5%	1 820 178	1.4%	68 460

Nota: En esta tabla no se incluye la modalidad no escolarizada, ni la capacitación para el trabajo.

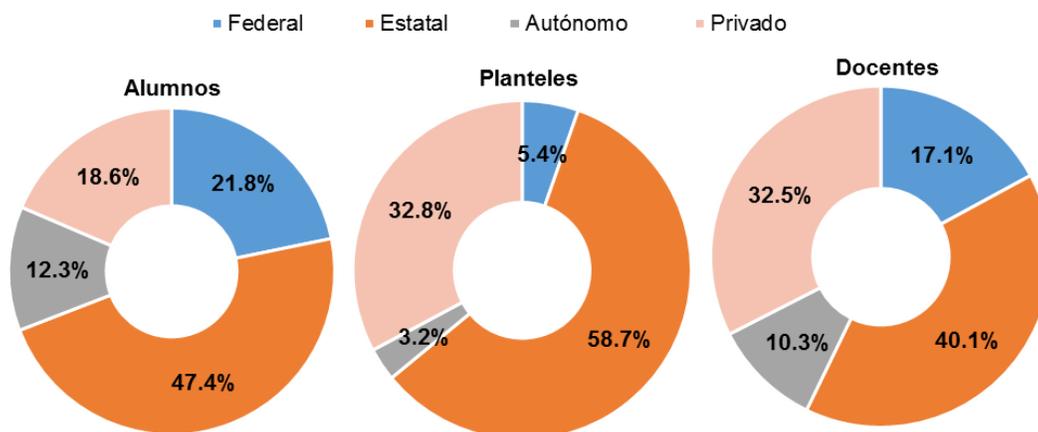
Fuente: Elaboración propia con base en cálculos elaborados por la DGAII del INEE, a partir de las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

1.3.2 Distribución de alumnos, docentes y planteles escolares por tipo de sostenimiento

De acuerdo al tipo de sostenimiento (federal, estatal, autónomo y privado), en el ciclo escolar 2015-2016, 47.4% (2 361 001) de los jóvenes de EMS acudió a planteles administrados por los gobiernos estatales, 21.8% (1 084 754) a servicios de la federación, 12.3% (612 354) a bachilleratos autónomos y 18.6% (926 971) a bachilleratos particulares (gráfica 2). De los 17 400 planteles escolares, un poco más de la mitad son de sostenimiento estatal (10 208), 32.8% (5 707) de bachilleratos particulares, 5.4% (936) de bachilleratos administrados por la federación, y 3.2% (549) de bachilleratos autónomos (INEE, 2016).

Además de concentrar la mayor cantidad de alumnos y planteles, los bachilleratos de sostenimiento estatal también concentran la mayor cantidad de docentes, pues de los 292 484, 40.1% labora en los bachilleratos financiados por los estados, 17.1% en los federales, 10.3% en los autónomos y 32.5% en los privados.

Gráfica 2 Distribución de alumnos, planteles y docentes de EMS por tipo de sostenimiento (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos elaborados por la DGIAI del INEE, a partir de las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

En las entidades federativas, la mayor proporción de matrícula de EMS se concentra en los bachilleratos de sostenimiento estatal, pues en 19 de las 32 entidades federativas, el porcentaje de alumnos que asiste a dichos bachilleratos supera 50%. En Chiapas y Tabasco esta proporción es mayor a 70% (82.5% y 75.4%, respectivamente); aunque en términos absolutos los estados de México (420 344) y Veracruz (226 490) son los que concentran la mayor cantidad de alumnos en bachilleratos estatales.

Si bien los bachilleratos estatales concentran a la mayor proporción de alumnos en casi 60% de las entidades del país, se observan casos en los que este tipo de sostenimiento no concentra a la mayoría de alumnos y éstos se distribuyen en bachilleratos con otro tipo de sostenimiento. Tal es el caso de Colima, Jalisco, Nuevo León y Sinaloa, donde 4 de cada 10 alumnos de EMS asiste a bachilleratos autónomos; y en el caso de la Ciudad de México, la mayor proporción de jóvenes que asiste a la EMS, lo hace a los bachilleratos sostenidos con recursos federales (56.5%).

**Tabla 6. Distribución de alumnos por tipo de sostenimiento en las entidades federativas
(2015 - 2016)**

Entidad	Federal		Estatal		Autónomo		Privado	
	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto
Ciudad de México	56.5	267 542	4.4	20 671	20.8	98 624	18.3	86 887
Morelos	32.3	26 858	25.6	21 267	12.5	10 394	29.6	24 657
Tamaulipas	43	58 901	27.3	37 365	1.7	2 327	28.1	38 489
Chiapas	9.5	21 946	82.5	190 892	0	0	8	18 524
Tabasco	16.6	17 987	75.4	81 692	0	0	8	8 624
Veracruz	19.2	63 707	68.3	226 490	0	0	12.5	41 645
México	10.7	66 417	67.8	420 344	5.3	32 886	16.1	99 945
Quintana Roo	19.8	11 397	66.4	38 257	0	0	13.8	7 969
Puebla	7.9	22 134	66	185 195	5.8	16 344	20.3	56 934
Tlaxcala	24.6	13 273	63.6	34 277	0	0	11.7	6 321
Oaxaca	28.5	42 103	58.1	85 745	4.8	7 108	8.5	12 574
Yucatán	16.3	14 174	57	49 473	9	7 813	17.7	15 381
Baja California Sur	34.8	10 663	56.5	17 319	0	0	8.7	2 679
Zacatecas	20.3	13 073	56.3	36 262	16.7	10 748	6.8	4 376
Querétaro	11.3	9 473	55.6	46 523	8.3	6 934	24.8	20 698
Sonora	31.7	37 123	53.4	62 583	0	0	15	17 565
Michoacán	18.9	33 025	52.6	91 852	6.2	10,856	22.2	38 809
Campeche	23.9	8 261	52.2	18 001	14.5	4,990	9.4	3 248
Baja California	26.7	39 964	52.1	77 881	0	0	21.2	31 682
Chihuahua	21.1	31 671	51.2	76 594	0.2	306	27.4	41 066
Hidalgo	23.1	29 807	50.6	65 311	10.5	13 504	15.9	20 576
Durango	32.3	26 564	50.3	41 374	6.2	5 128	11.2	9 175
Aguascalientes	32.2	18 569	37.3	21 554	6.6	3 831	23.8	13 766
Nayarit	25.4	12 738	34.3	17 216	21.6	10 851	18.7	9 374
Colima	14.9	4 253	17.7	5 074	48.3	13 814	19.1	5 454
Jalisco	10.2	31 495	20.3	62 448	47.4	146 106	22.2	68 333
Sinaloa	12.8	17 549	33.9	46 322	43.2	59 052	10.2	13 910
Nuevo León	7.9	14 373	22.4	40 552	41.6	75 164	28.1	50 760
Guerrero	20.9	29 805	36.7	52 519	36.9	52 789	5.5	7 829
San Luis Potosí	20.3	21 939	42.8	46 167	0.7	786	36.1	39 002
Coahuila	26.2	29 987	33.3	38 015	7.6	8 629	32.9	37 646
Guanajuato	16.5	37 983	45.9	105 766	5.8	13 370	31.7	73 073

Nacional	22.2	1 084 754	48.3	2 361 001	12.5	612 354	16.9	827 126
-----------------	-------------	------------------	-------------	------------------	-------------	----------------	-------------	----------------

Fuente: Elaboración propia con base a cálculos elaborados con las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

Respecto a los bachilleratos privados, se observa que, en San Luis Potosí, Coahuila y Guanajuato, 3 de cada 10 alumnos asisten a un bachillerato privado, presentando las proporciones más altas a nivel nacional. Sin embargo, en términos absolutos, en el Estado de México y en la Ciudad de México se ubica la mayor cantidad de alumnos que acuden a instituciones privadas, 99 945 y 86 887, respectivamente.

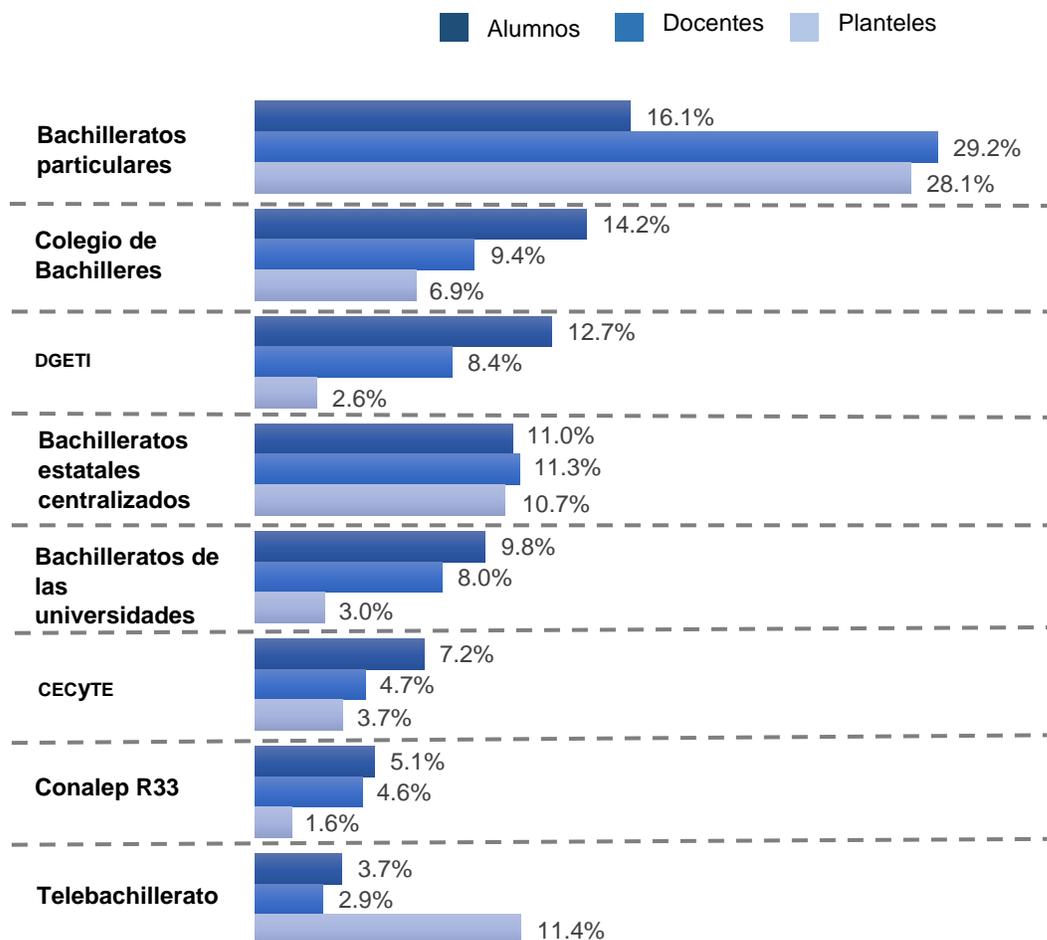
1.3.3 Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por subsistema

En la estructura de la EMS se identifican 35 subsistemas que se clasifican de acuerdo a los cuatro tipos de sostenimiento –federal, estatal, autónomo y privado– y al tipo de control administrativo y presupuestal bajo el cual se rigen. La distribución de alumnos de EMS, analizada por subsistema es sumamente dispersa, pues únicamente en 7 de los 35 subsistemas identificados, el porcentaje de alumnos inscritos es superior a 5%.

En este sentido, los bachilleratos privados son los que concentran la mayor proporción de estudiantes, pues atienden a 16.1% de la matrícula total de EMS, lo que equivale a 801 627 alumnos. En segundo lugar, se ubica el Colegio de Bachilleres, al cual acude 14.2% (707 604) del total de alumnos de media superior, seguido por la DGETI, cuyas opciones educativas –CETIS y CBTIS–, concentran a 12.7% (633 042) de jóvenes inscritos en bachillerato. Por su parte, los bachilleratos estatales centralizados a los gobiernos de los estados atienden a 550 005 alumnos, es decir, 11.0% de la matrícula nacional.

En el rango de atención educativa de 5 a 10% del total de alumnos, se ubican los bachilleratos de las universidades autónomas, que concentran a 9.8% (490 842) de los estudiantes, el CECyTE, que atiende a 7.2% de alumnos (359 630), y el Conalep financiado por el Ramo 33, al que acude 5.1% (254 212) del total de la matrícula de media superior (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Subsistemas de EMS con mayor porcentaje de alumnos, docentes y planteles



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPyEE.

Los subsistemas de Telebachillerato centralizado a los gobiernos de los estados, DGETA y EMSAD descentralizada a los gobiernos estatales, atienden aproximadamente a 3 de cada 10 estudiantes de media superior, mientras que al Telebachillerato Comunitario, a los CECyT del IPN, y al CCH y la ENP de la UNAM, acude 1 de cada 10 alumnos de media superior. En los 22 subsistemas restantes, el porcentaje de alumnos atendidos es menor a 1%.

Respecto a la distribución de docentes por subsistema, se observa que no hay correspondencia entre los subsistemas que concentran los mayores porcentajes de alumnos y los que presentan las proporciones más altas de docentes. Por ejemplo, los bachilleratos particulares, que concentran a la mayor proporción de estudiantes, también disponen del mayor porcentaje de docentes (29.2%); sin embargo, el Colegio de Bachilleres, que ocupa el segundo lugar en matrícula, tiene menor porcentaje de docentes (9.3%) que los bachilleratos estatales (11.3%), los cuales se sitúan como el cuarto subsistema con mayor proporción de estudiantes de EMS.

En este mismo sentido, no se observa que exista una relación directa entre los porcentajes de alumnos atendidos y los planteles de un subsistema. Tal es el caso de la DGETI, cuyas opciones educativas concentran a 12.7% de alumnos (tercer subsistema con mayor porcentaje de estudiantes), pero sus planteles equivalen a 2.6% del total. Proporción que está por debajo de los bachilleratos estatales centralizados (10.7%), los bachilleratos de las universidades autónomas (3.0%) y el CECyTE (3.7%), los cuales tienen menores porcentajes de los estudiantes.

Los casos de los Telebachilleratos y los Telebachilleratos Comunitarios requieren mención especial, toda vez que a pesar de que el porcentaje de alumnos que atienden es menor (3.7 y 1.7%, respectivamente) y la proporción de docentes que laboran en ellos tampoco es de las mayores (aproximadamente 2.8% en ambos casos), sí presentan un porcentaje relativamente alto de planteles –11.4% para Telebachillerato y 16.2% para Telebachillerato Comunitario–, que los sitúan como el segundo y tercer subsistema con mayor número de planteles escolares de EMS a nivel nacional. Lo anterior se asocia con la concentración de alumnos por plantel escolar; ya que a ambos subsistemas asiste un número reducido de alumnos. Caso contrario ocurren en los servicios educativos brindados por la DGETI, donde un número alto de alumnos se concentra en un menor número de planteles (ver tabla 7).

Tabla 7 Distribución de alumnos, docentes y planteles de EMS por subsistema

Tipo de sostenimiento	Control administrativo y presupuestal	Responsable	Subsistema	Tipo de plantel	Alumnos	Docentes	Planteles
Federal	Centralizados	Coordinadas por la SEMS	1. DGETI	CBTIS	386 554	15 009	290
				CETIS	246 488	9 618	166
				Subtotal	633 042	24 627	456
			2. DGETA	CBTA	161 715	8 996	287
				CBTF	3 465	183	6
				Subtotal	165 180	9 179	293
			3. DGE CYTM	CETAC	2 940	164	5

				CETMAR	31 547	1 691	37	
				Subtotal	34 487	1 855	42	
			4. DGB		CEB	28 953	1 199	39
					Preparatoria Lázaro Cárdenas	5 692	193	3
					Subtotal	34 645	1 392	42
				5. AFSEDF	Escuela Nacional para ciegos	63	14	1
			6. EMSAD		324	27	2	
		Otras secretarías		7. SEDENA	746	193	5	
				8. SEMARNAT	255	26	1	
				9. SAGARPA	721	75	3	
				10. CETI	5 461	488	3	
		Descentralizados		11. Conalep (DF y Oax) R11	50 873	2 624	33	
	12. Colegio de Bachilleres CDMX		92 680	4 099	20			
Desconcentrados		13. INBA	CEDART	2 837	504	13		
			Escuelas superiores	658	208	3		
			Subtotal	3 495	712	16		
	14. IPN	CECYT	62 782	4 588	19			
Estatal	Centralizados	Gobierno del DF	15. IEMSDF	20 671	1 260	20		
		Organismos Centralizados Estatales (OCE)	16. Telebachillerato	184 749	8 429	1 982		
			17. BIC	4 569	368	48		
			18. CET	5 320	788	52		
			19. Bachilleratos estatales	550 005	33 112	1 859		
		20. Institutos Estatales de Bellas Artes	446	97	8			
	Descentralizados	Organismos Descentralizados Estatales (ODE)	21. CECYTE	359 630	13 755	650		
			22. CoBach	707 604	27 355	1 199		
			23. Conalep R33	254 212	13 403	275		
			24. EMSAD	145 957	6 684	1 193		
			25. Bachilleratos estatales	Bachilleratos generales	35 616	3 485	2	
Centros de estudios tecnológicos				73	6	1		
			Subtotal	35 689	3 491	3		
			26. Bachillerato Intercultural	1 425	80	19		
			27. Telebachillerato	3 962	287	84		
	28. Telebachillerato Comunitario	86 413	8 168	2 813				
	29. Institutos Estatales de Bellas Artes	349	86	3				
Autónomo	Autónomo	UNAM	30. CCH	59 131	3 388	5		
			31. ENP	50 585	2 455	9		
	Autónomo	Universidades Públicas Estatales	32. Bachilleratos de las universidades autónomas	Bachilleratos generales	490 842	23 346	515	
			Centros de estudios tecnológicos	11 796	1 008	20		
			Subtotal	502 638	24 354	535		
Privado	Subsidiados	Organismos Subsidiados Federales (OSF)	33. PREFECO	39 891	2 144	108		
		Organismos Subsidiados Estatales (OSE)	34. PREECO	39 849	2 911	242		
	No subsidiados	Instituciones particulares	35. Bachilleratos particulares	Bachilleratos generales	801 627	85 501	4 889	
			Centros de estudios tecnológicos	45 604	4 469	468		
			Subtotal	847 231	89 970	5 357		
Total				4 985 080	292 484	17 400		

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2015-2016), SEP-DGPPYEE.

1.4 Consideraciones finales

En este documento se describe, de manera esquemática y sucinta, la configuración de los servicios educativos que integran la EMS en México. Como se indicó, los antecedentes de ésta se presentan desde el periodo colonial y su origen se asocia con la formación para la educación superior; no obstante, a partir de la década de 1970, se dejó de hacer alusión al bachillerato en su función única de preámbulo a los estudios superiores y comenzó a albergar un conjunto de proyectos académicos diferentes, muchos de ellos con miras a la incorporación de los jóvenes al sector productivo.

En la actualidad, la oferta educativa de la EMS está conformada por tres modelos educativos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico. El bachillerato general concentra alrededor de 8 de cada 10 planteles y más de 60% de docentes y alumnos.

Cada uno de los modelos educativos aquí descritos puede tener variadas formas de sostenimiento, entre las que se distinguen las federales, estatales, autónomas y particulares, con o sin Reconocimiento de Validez Oficial. En este sentido, se observó que el sostenimiento estatal es el más extendido, ya que alberga casi 60% de planteles, alrededor de la mitad de alumnos y poco más de 40% de docentes. El privado es el segundo tipo de sostenimiento más grande en las tres dimensiones analizadas, seguido por el sostenimiento federal.

Adicionalmente a las configuraciones anteriores, los servicios escolares de la EMS se organizan a partir de cinco tipos de control administrativo y presupuestal: centralizado, descentralizado, desconcentrado, autónomo y privado. Esto da como resultado una oferta educativa diversificada en 35 subsistemas, que son operados por una gran variedad de instituciones, las cuales se rigen por marcos normativos propios y orientan sus servicios a partir de planes de estudio diferenciados. Este nivel de alta complejidad organizacional e institucional necesariamente demanda una intensa coordinación y articulación entre sistemas, a fin de ofrecer servicios educativos de calidad a los estudiantes.

Referencias del apartado

- Arnaut, A. y Giorguli, S. (2010). *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Guerrero-Salinas, M. E. (2008). *Los estudios de bachillerato: Un acercamiento a la perspectiva juvenil*. Tesis de Doctorado en Ciencias con la Especialidad en Investigaciones Educativas, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados. México: IPN.
- IEMSDF. Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. *Fundamentación Del Proyecto Educativo*. Consultado en: <https://goo.gl/zx6Akb>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2012). *La educación Media Superior. Informe 2010-2011*, 1ª edición. México: Autor.
- INEE. (2013). *La educación Media Superior. Informe 2010-2011*, 2ª edición. México: Autor.
- INEE. (2016) (En prensa). *Panorama Educativo 2015*. México, Distrito Federal: Autor.
- Secretaría de Educación Pública - Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (2016). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2014-2015*. México: SEP-DGPPYEE.
- Seminario de Investigación en Juventud - UNAM (2016). *Evaluación de los programas contra la interrupción escolar en la Educación Media Superior*. México: INEE-UNAM.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2014). *Manual de organización de la oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/HzFqVW>.
- Velázquez-Albo, M. L. (2004). *Sobre las políticas y contenidos del bachillerato universitario*. Perfiles educativos. Consultado en: <https://goo.gl/2gCVZE>.

2. Caracterización de la población potencial, objetivo y atendida

Introducción

El diseño de políticas públicas que promuevan oportunidades de desarrollo a las nuevas generaciones en áreas estratégicas como educación, salud, seguridad social, vivienda, trabajo, ciudadanía, entre otras, es una necesidad esencial para impulsar el desarrollo de los países. Dicha necesidad cobra mayor relevancia y urgencia en el contexto mexicano, debido a que la transformación demográfica ha dado como resultado que exista la mayor generación de jóvenes en el país. Ello puede tener implicaciones positivas en el desarrollo económico y productivo, siempre y cuando esta población cuente con los conocimientos y habilidades necesarios para insertarse en el mercado laboral. Por lo tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación de este sector, a fin de que acceda a la escuela, concluya sus estudios y adquiera las competencias necesarias para su desarrollo. Sin embargo, ante el fenómeno del abandono escolar la oportunidad que ofrece el bono demográfico pudiera perderse y transformarse en un gran desafío para la construcción de un futuro sostenible.

En este contexto, se busca abonar en la comprensión de la composición poblacional de los jóvenes que están en edad de cursar la educación media superior (EMS), de aquellos que acuden a este nivel educativo y de los que abandonan en este nivel, a través de un análisis que da cuenta de las principales características demográficas, socioeconómicas y educativas. Por ello, en la primera sección de este apartado se describen las características demográficas, socioeconómicas y educativas de los jóvenes en edades típicas para cursar la EMS en México. Posteriormente, se describen las principales características de aquellos jóvenes que están en riesgo de abandono, a partir del análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS). Por último, se proponen algunas consideraciones finales.

2.1 La población en edad típica de cursar la EMS: los adolescentes de 15 a 17 años de edad

La edad típica para cursar la EMS en México es de los 15 a los 17 años de edad.¹⁰ En el ciclo escolar 2014-2015, la mayoría de la matrícula (79.76%) de EMS estaba compuesta por estudiantes en edades típicas, razón por la cual, en el presente apartado se describen sus principales características demográficas, socioeconómicas y educativas.

Si bien el propósito de esta sección es presentar el perfil de los adolescentes que están en edad típica de cursar el nivel medio superior, en su desarrollo también se hace alusión a datos e indicadores que pertenecen a otros rangos de edad de la población joven. Esto se debe, principalmente, a que las fuentes de información estadística en México utilizan diferentes rangos de edad para clasificar a la población adolescente y joven, a través de diferencias, sobre todo en los límites superiores de la categoría joven (Durante, 2000).¹¹

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA, 2014) define a los adolescentes como las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad (artículo 5º); no obstante, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) dividen a esta población por periodos quinquenales, definiendo a la población adolescente como aquella de entre 15 y 19 años de edad.

Por tanto, con el objetivo de evitar confusiones en la revisión de esta información, en los datos que se presentan se explicita la fuente, el grupo etario y el periodo al que se hace referencia. Asimismo, en este documento se hace uso indistinto de la categoría “jóvenes” y “adolescentes” para describir a la población en edades típicas de cursar el nivel medio superior.

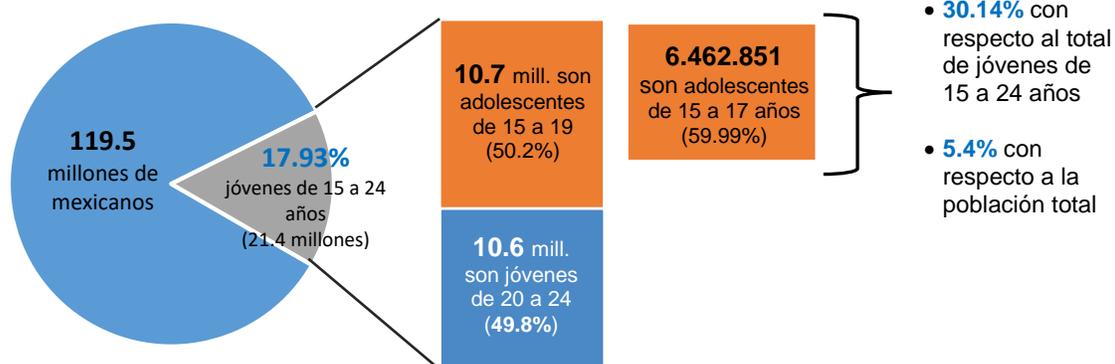
¹⁰ De acuerdo con la Ley General de Educación (artículo 65), la edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y a partir del nivel primaria a los seis, por lo tanto, si los estudiantes ingresan a la escuela a tiempo y transitan por trayectorias idóneas, se esperaría que las y los niños concluyan sus estudios de educación secundaria a los 14 años e ingresen a la media superior a los 15 años de edad.

¹¹ Existe consenso para delimitar los parámetros inferiores, los cuales indican el término de la infancia a través de variables biológicas y psicológicas; sin embargo, la acotación los límites superiores continúa siendo un tema de debate.

2.1.1 Características demográficas de los jóvenes de 15 a 17 años de edad

En 2015, existían 6.4 millones de jóvenes de 15 a 17 años de edad (rango de edad típica para cursar la EMS), de los cuales, 50.38% eran hombres (3 256 006) y 49.61%, mujeres (3 206 845). En conjunto, este grupo representó 5.4% del total de la población mexicana y 30.14% de los jóvenes de entre 15 y 24 años, quienes, a su vez, constituían 17.93% (21 438 113) de los mexicanos. De éstos, 50.24% eran adolescentes de 15 a 19 años y 49.75% adultos jóvenes de 20 a 24 años (INEGI, 2015) (ver gráfica 4).

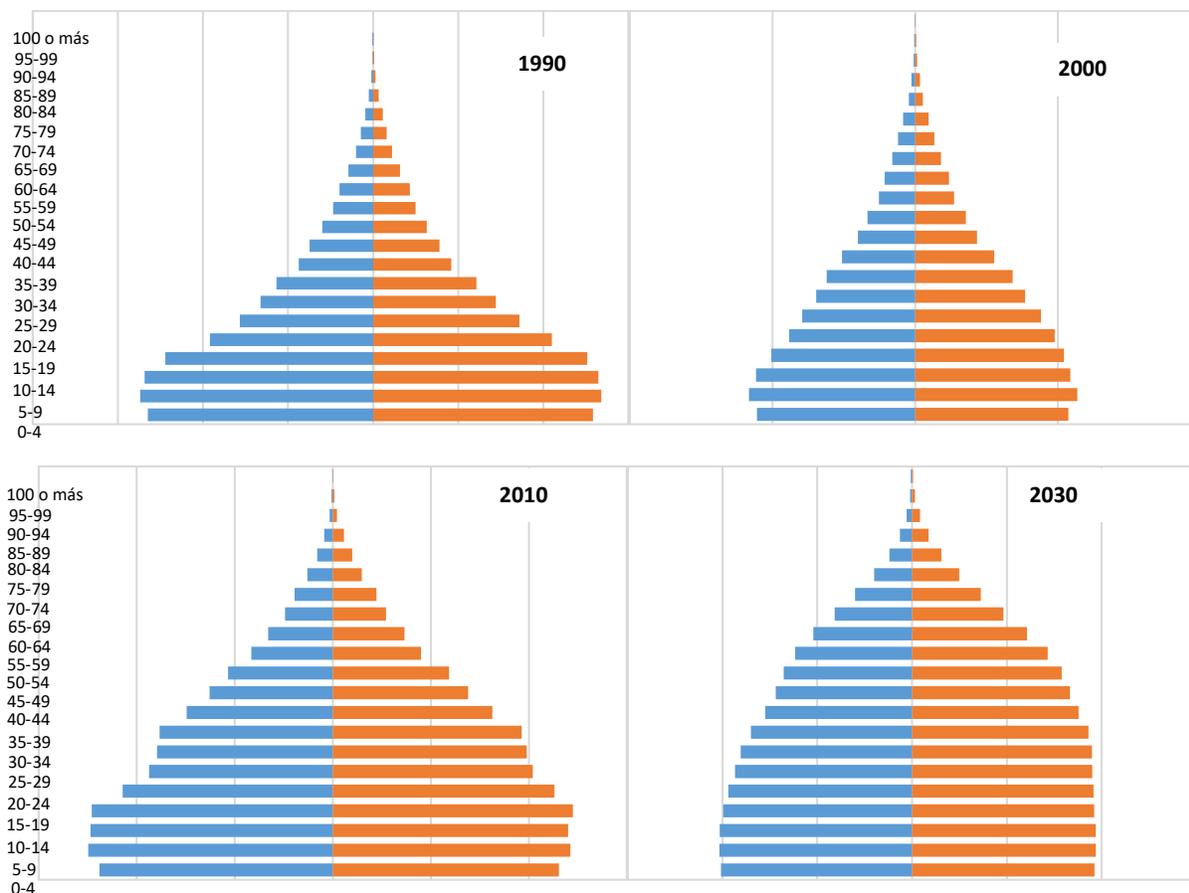
Gráfica 4. Población joven en México por grupo de edad, INEGI 2015



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal, INEGI 2015.

Al igual que el resto de la dinámica poblacional en México, el ritmo de crecimiento de los jóvenes en edades típicas para cursar la EMS ha ido disminuyendo en los últimos años. El cambio en la estructura poblacional no sólo afecta la dinámica de este grupo, sino también transforma la estructura por edad en la población total en México; lo cual conlleva al paulatino aumento de la población adulta mayor y, por lo tanto, a la reducción de los grupos más jóvenes (CONAPO, 2010) (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Pirámide poblacional en México (1990, 2000, 2010 y 2030)



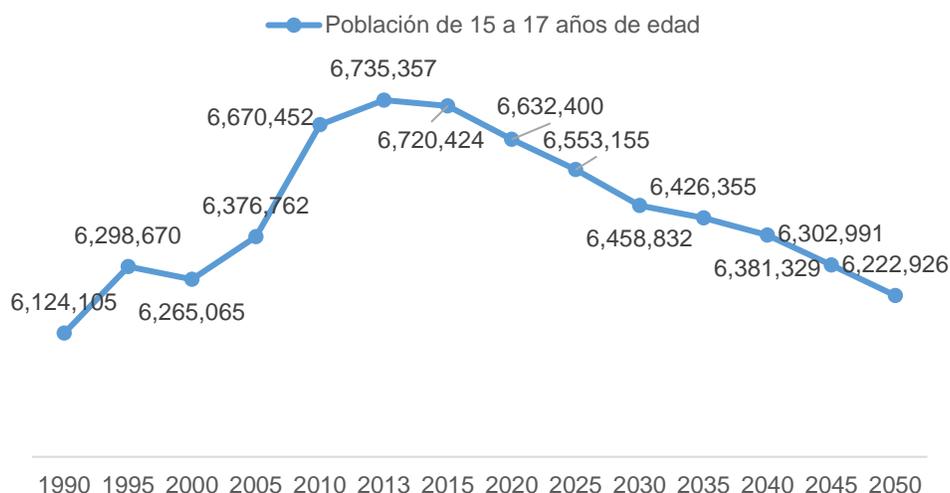
Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda, 2010; XII. Censo de población y vivienda, 2000; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y Proyecciones CONAPO 2010 - 2015.

Al respecto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha señalado que “el ritmo de crecimiento promedio anual ha disminuido en las últimas décadas al pasar de 1.9% en los años 1990 a 1.4% en el periodo entre 2010 y 2015. El grupo poblacional que ha experimentado el menor crecimiento es el de niños y jóvenes: alrededor de 0.3% de la población de menos de 25 años para ese mismo periodo, y se espera que en los próximos años el monto de la población en edad de asistir a la escuela se reduzca de manera paulatina” (INEE, 2016, p. 43).

En este sentido, de acuerdo con las estimaciones del CONAPO, en términos absolutos, la población de entre 15 y 17 años de edad llegó a su tope durante el año 2013 (6 735 357). A partir

de este año, se estima que la proporción de individuos en edades típicas para estudiar la EMS disminuirá paulatinamente, hecho que tendrá implicaciones en la demanda potencial de los servicios educativos de media superior (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Estimaciones y proyecciones de CONAPO a principio de año de la población de entre 15 y 17 años de edad en México (1990 - 2050)



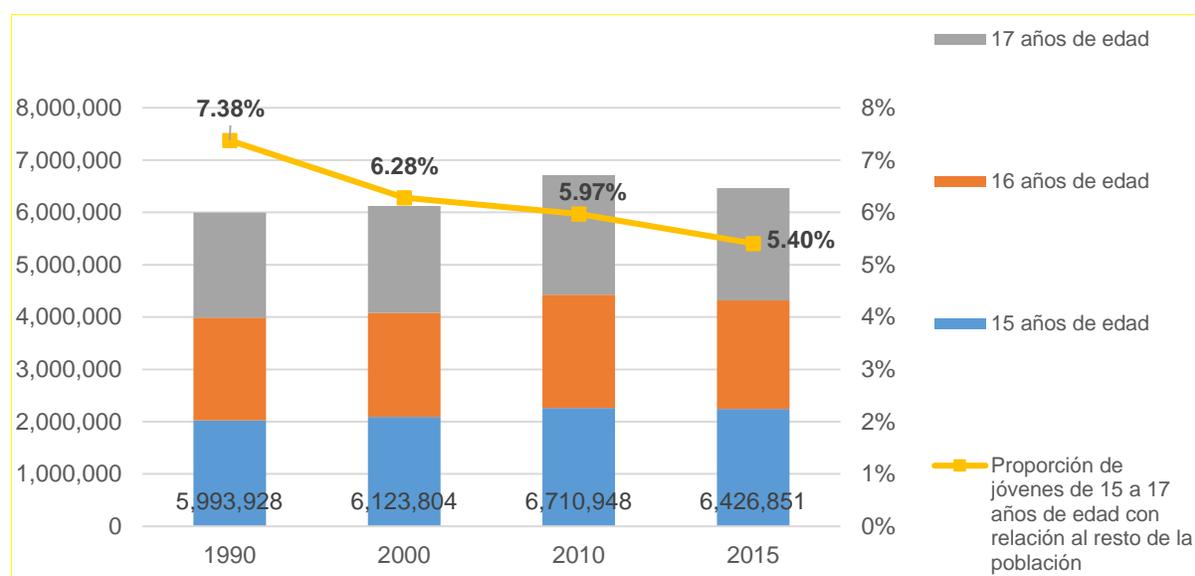
Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2014.

Transición demográfica y bono demográfico mexicano

El decrecimiento de la población joven en México y, por lo tanto, el paulatino envejecimiento de la población total son consecuencia de la transición demográfica, la cual está asociada con la reducción de los niveles de fecundidad y mortalidad, así como con el aumento de la esperanza de vida en el país.¹² Sin embargo, a pesar de que la proporción de jóvenes de entre 15 y 17 años ha disminuido en los últimos 20 años con relación al resto de la población (transitando de 7.38% en 1990 a 5.4% en el 2015), en términos absolutos, este sector ha presentado un crecimiento sostenido que da como resultado la mayor generación de jóvenes en edades de cursar la EMS en la historia de México (ver gráfica 7).

¹² La tasa de crecimiento de la población en México ha transitado de 1.9 en el período de 1990 a 2000 a 1.4 del 2000 a 2010 (INEGI, 2015).

Gráfica 7. Proporción de jóvenes de entre 15 y 17 años en México (1990 - 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal, 2015; Censo de Población y Vivienda, 2010; XII. Censo de población y vivienda 2000; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Este fenómeno, conocido como el *bono demográfico*, ofrece la posibilidad de aumentar las tasas de crecimiento económico y los niveles de bienestar de la población, ya que durante cierto período el peso relativo de la población infantil disminuirá como efecto de la caída en la tasa de fecundidad, pero el grueso de la población en edades productivas irá en aumento (CEPAL, 2012).¹³

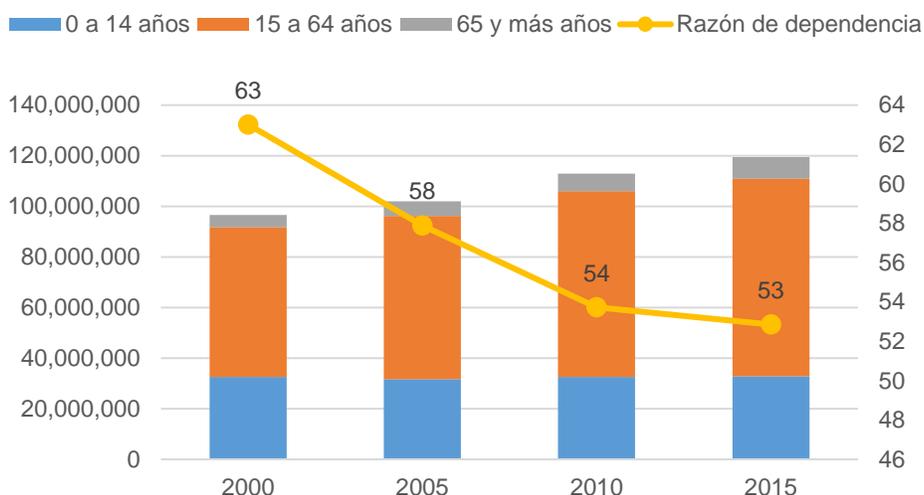
Esta coyuntura favorable se refiere a una etapa específica de la transición demográfica en la que la proporción de las personas en edades económicamente activas es mayor a la de aquellas en edades “dependientes”. En este sentido, cabe destacar que una mayor proporción de personas “independientes” (en edades activas) significa mayor población con capacidad de “trabajar, producir, ahorrar e invertir” (CEPAL, 2012: 6). Por ello, la *razón de dependencia*¹⁴ entre uno y otro

¹³ Al respecto, Saad, Miller, Martínez y Holz **Fuente especificada no válida.** han señalado que los cambios en la estructura poblacional tienden a producir un efecto directo sobre el crecimiento y desarrollo económico, debido, principalmente, a que la incidencia en la productividad de una persona varía dependiendo de la etapa de vida en la que el individuo se encuentre. En este sentido, una alta proporción de personas en edades económicamente activas impulsará el crecimiento y el desarrollo macroeconómico, a través del incremento del ingreso per cápita y la acumulación acelerada del capital.

¹⁴ La tasa o razón de dependencia es el índice demográfico que expresa la dependencia económica de un país, calculando la relación que existe entre la población en edades “teóricamente” dependientes y aquellos en edades “teóricamente” productivas. Se calcula mediante la suma de la población de 0 a 14 años de edad y la población de 65

grupo etario ha disminuido considerablemente en los últimos 15 años, transitando de 63 en el año 2000 a 53 en el 2015, es decir, que por cada 100 personas en edades “típicamente” activas (15 a 64 años de edad) en el 2015, había 53 personas en edades “dependientes” (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Razón de dependencia en México (2000 - 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal, 2015; Censo de Población y Vivienda, 2010; Il Conteo de Población y Vivienda 2005; y, Censo de población y vivienda, 2000.

Aprovechar de esta condición demográfica constituye un reto significativo, ya que implica que el Estado realice los esfuerzos necesarios para cumplir con su obligación de garantizar que los jóvenes tengan igualdad de las oportunidades. Ante esta situación, destaca la urgencia de invertir en políticas públicas integrales que impulsen a los jóvenes como un actor estratégico de cambio.

2.1.2 Distribución territorial de los jóvenes de 15 a 17 años

Respecto a la distribución de los jóvenes según el tamaño de localidad, se observa que, en 2015, la mayoría de la población de entre 15 y 17 años de edad residía en zonas urbanas de 15 mil habitantes o más (58.89%), mientras que uno de cada cuatro jóvenes vivía en zonas rurales de 2 500 habitantes o menos (25.51%).¹⁵ El estado de México, Veracruz y la Ciudad de México

años y más (población dependiente), entre el total de la población de 15 a 64 años de edad (económicamente activa), multiplicado por 100.

¹⁵ El resto (15.59%) habitaba en zonas semi urbanas con una población de 2 500 a 14 999 habitantes.

concentran el mayor número de personas en edades típicas para cursar la EMS. Estas entidades, en conjunto con Puebla, Guanajuato y Chiapas, concentran 47.95% (3.09 millones) de la población de 15 a 17 años que vive en el país. En tanto que Yucatán, Colima y Baja California Sur se caracterizan por tener la menor cantidad de jóvenes en edades típicas de cursar este nivel educativo (ver tabla 8).

Tabla 8. Distribución de la población de 15 a 17 años por entidad federativa, 2015

Entidad	Población de 15 a 17 años				Entidad	Población de 15 a 17 años			
	Absolutos		Relativos			Absolutos		Relativos	
México	854 057	1	5.27%	25	San Luis Potosí	156 449	17	5.75%	6
Veracruz	435 818	2	5.37%	19	Hidalgo	153 566	18	5.37%	21
Distrito Federal	373 399	3	4.18%	32	Tabasco	125 943	19	5.25%	27
Puebla	351 373	4	5.69%	7	Querétaro	112 288	20	5.50%	15
Guanajuato	339 955	5	5.80%	4	Durango	101 939	21	5.80%	5
Chiapas	316 977	6	6.07%	2	Morelos	101 501	22	5.33%	23
Nuevo León	266 097	7	5.19%	28	Zacatecas	87 353	23	5.53%	12
Michoacán	254 955	8	5.56%	11	Quintana Roo	76 548	24	5.09%	30
Oaxaca	225 672	9	5.68%	8	Aguascalientes	76 404	25	5.82%	3
Guerrero	216 974	10	6.14%	1	Tlaxcala	71 022	26	5.57%	10
Chihuahua	194 023	11	5.45%	16	Nayarit	64 197	27	5.43%	18
Tamaulipas	181 138	12	5.26%	26	Campeche	48 222	28	5.35%	22
Baja California	178 323	13	5.37%	20	Jalisco	42 792	29	5.45%	17
Sinaloa	166 143	14	5.60%	9	Baja California Sur	36 877	30	5.17%	29
Coahuila	163 341	15	5.52%	13	Colima	35 822	31	5.03%	31
Sonora	157 265	16	5.51%	14	Yucatán	11 129	32	5.30%	24
Nacional	6 462 851		5.40%						

Fuente: Elaboración propia con base la Encuesta Intercensal, 2015.

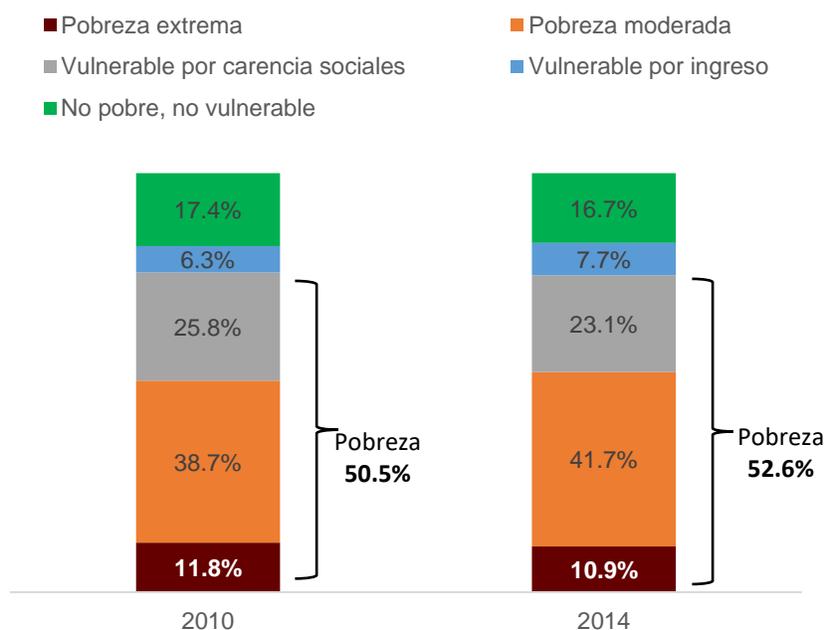
En virtud de que cada uno de los estados de la República presenta diferentes momentos de transición demográfica, el peso relativo que tiene este grupo con respecto al total de la población que reside en cada una de las entidades, presenta un comportamiento diferenciado. Así, por ejemplo, la proporción de jóvenes en edades de cursar este nivel educativo en Guerrero, Chiapas y Aguascalientes se encuentra por encima de la media nacional (5.97%), mientras que en otras entidades se encuentra por debajo de ésta (Ciudad de México, Colima y Quintana Roo).

La ubicación territorial de la población en edades típicas para cursar el nivel medio superior es de suma importancia en la planeación y focalización de los recursos que invierte el Estado mexicano. En este sentido, se esperaría que las entidades que concentran la mayor proporción de jóvenes, en terminos relativos y absolutos, fueran aquellas que disponen de una mayor oferta de servicios educativos de EMS, garantizando así un mayor número de oportunidades educativas y de desarrollo.

2.1.3 Características socioeconómicas de los jóvenes mexicanos

Si bien es cierto que, en general, los jóvenes en México gozan de mayores y mejores oportunidades educativas, de salud y empleo que generaciones anteriores, los indicadores socioeconómicos señalan que esta población tiene que enfrentarse a retos asociados con la complejidad de un mundo desigual, excluyente y moderno que dificulta el libre ejercicio de sus derechos (conapo, 2010; inee, 2011). Prueba de ello es que, en 2014, 1 de cada 2 adolescentes mexicanos (52.6%) de 12 a 17 años de edad vivía en condiciones de pobreza y 1 de cada 10 (10.9%) se encontraba en pobreza extrema (coneval y unicef, 2015) (ver Gráfica 9).

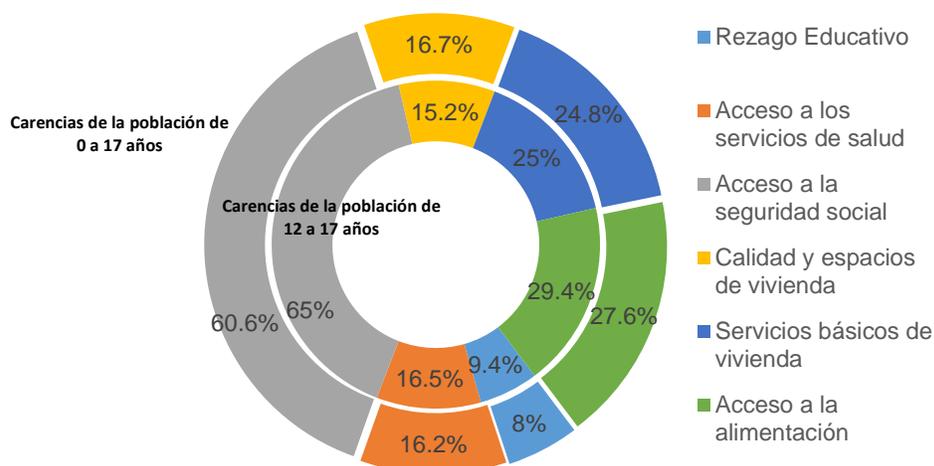
Gráfica 9. Población de 12 a 17 años de edad en situación de pobreza en México, 2010 y 2014 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y UNICEF, 2015 y 2012.

Asimismo, en 2014, aproximadamente 75.6% de los adolescentes de 12 a 17 años de edad carecía de las condiciones que garantizan el ejercicio de uno o más de sus derechos sociales. El mayor porcentaje de carencia estaban concentradas en el acceso a la seguridad social (65%), mientras que 29.4% tenía carencias en alimentación, seguido del acceso a los servicios básicos de vivienda (25%), de salud (16.5%), la calidad de espacios y vivienda (15.2%) y, por último, la carencia por rezago educativo (9.4%) (ver gráfica 10).¹⁶

Gráfica 10. Porcentaje de la población de 0 a 17 años de edad y de 12 a 17 años de edad por carencia social, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y UNICEF, 2015.

Al respecto, Martín Hopenhayn (2004) señala que en la actualidad los jóvenes viven con una serie de paradojas y tensiones que limitan su desarrollo. Por una parte, este sector tiene más acceso a la educación formal, servicios de salud y a la información a través de las nuevas tecnologías, en comparación con otras generaciones. Sin embargo, se enfrentan a un mundo cada vez más desigual y excluyente que ofrece menores oportunidades de empleo, opciones para materializar su autonomía y espacios formales para impulsar su participación e inserción en la sociedad.

¹⁶ El CONEVAL define a los individuos con carencia por rezago educativo a la población que cumpla con los siguientes criterios: 1) Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; 2) Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); 3) Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL, 2014: 102).

Los datos aquí presentados ponen de manifiesto la urgencia de atender prioritariamente a este grupo poblacional, ya que a decir del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012) las condiciones que promueven la cultura de la pobreza en edades tempranas, tienen mayor probabilidad de volverse permanentes potencializando la reproducción de la cultura de la pobreza a nuevas generaciones. En este sentido, invertir en los jóvenes de hoy no sólo es una necesidad para impulsar el desarrollo económico del país, sino que también es un imperativo incuestionable para avanzar en la construcción de una sociedad mucho más incluyente e igualitaria (CEPAL, 2012).

2.1.4 Características educativas de los jóvenes de 15 a 17 años

El promedio de escolaridad de la población mexicana se ha incrementado en los últimos 25 años, debido, principalmente, a los avances que se han registrado en las últimas décadas, sobre todo, en términos de cobertura educativa.¹⁷ No obstante, aún existen grandes retos por enfrentar en materia de acceso, inclusión y equidad, permanencia y mejores resultados educativos.

a) Acceso y cobertura educativa

En el ciclo escolar 2014 - 2015, 79.7% (3.8 millones) de los jóvenes inscritos en la EMS tenían entre 15 y 17 años de edad, lo cual implica que desde su ingreso a la educación primaria han tenido una trayectoria educativa oportuna, ya que cursaron los grados y niveles que corresponden a su edad.

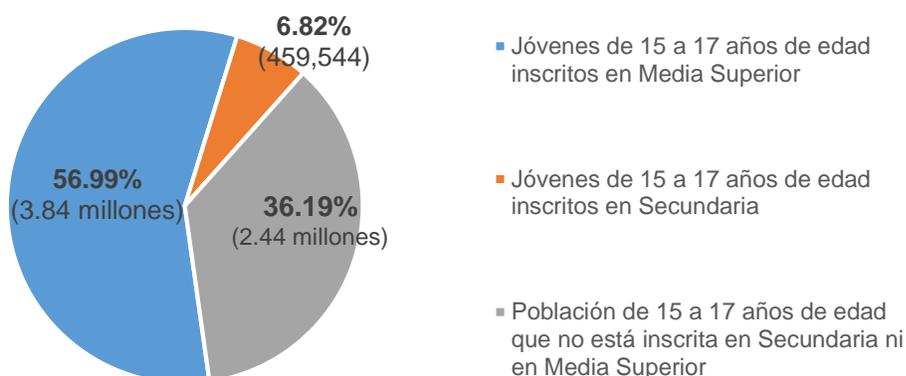
De acuerdo con las proyecciones del CONAPO, al inicio del ciclo escolar 2014 - 2015, la población de 15 a 17 años de edad era de 6 736 349,¹⁸ de los cuales 56.99% estaba inscrito en algún servicio de EMS y 6.82% eran estudiantes de secundaria (495 544), por lo que se puede inferir que 2 437 743 de jóvenes en estas edades (alrededor de un tercio de esta población) nunca

¹⁷ El promedio de escolaridad de personas de 15 años o más en México transitó de 6.5 años en 1990 a 9.2 en 2015, lo que significa un poco más de la secundaria concluida (INEE, 2016).

¹⁸ Debido a la necesidad de retomar estadísticas que coincidan con el tiempo de referencia, es decir el mismo ciclo escolar en el que se realizan los cálculos de los indicadores educativos, el INEE retoma como población total aquella en edades típicas o idóneas, la cual se basa en las estimaciones realizadas por el CONAPO a principio de cada ciclo escolar (mitad de año). Por ello, a lo largo de este documento se presentan cálculos diferenciados de acuerdo a la fuente y el año de referencia.

ingresaron a la escuela, están en un nivel educativo previo o abandonaron sus estudios en algún periodo de su trayectoria educativa (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Situación educativa de la población de 15 a 17 años de edad (2015 - 2016)



Fuente: INEE, 2016.

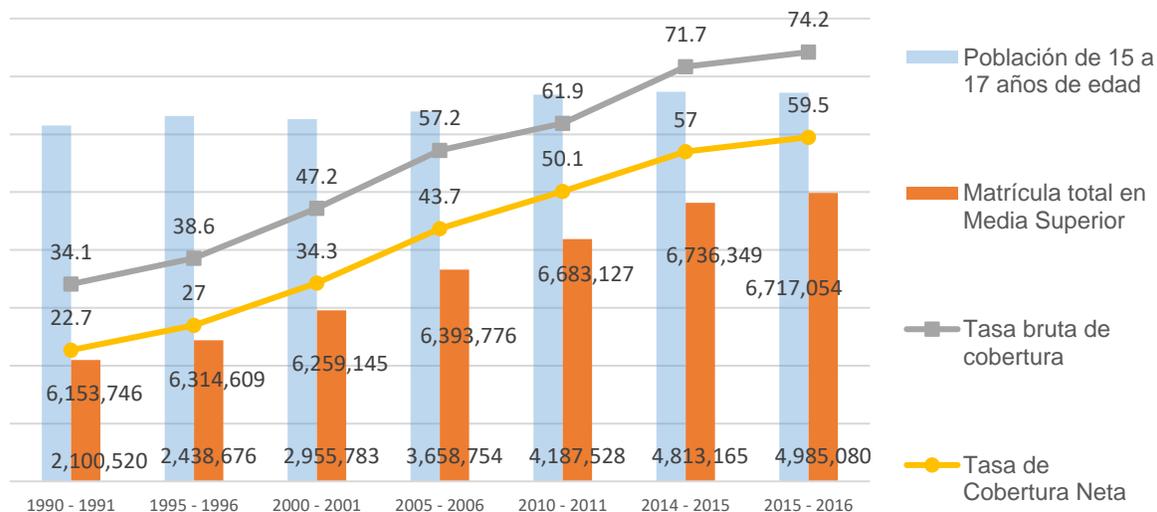
El incremento en la matrícula total en el nivel medio superior, ha tenido un efecto directo en la proporción de jóvenes de 15 a 17 años inscritos en los distintos servicios educativos de este nivel, muestra de ello es el aumento constante de la tasa bruta y neta de cobertura desde 1990 a la fecha.¹⁹ A partir del ciclo escolar 2014 - 2015, la tasa de crecimiento de la matrícula²⁰ superó la media anual de crecimiento de la población en edades típicas para cursar este nivel,²¹ no obstante, poco más de un tercio de los jóvenes de 15 a 17 años no se encontraban inscritos en ningún servicio de educación media superior para el ciclo escolar 2014 - 2015 (ver gráfica 12).

¹⁹ Uno de los indicadores que se utiliza para monitorear el acceso de los jóvenes a la escuela es la tasa neta de cobertura, con la cual se estima el porcentaje de población en edad típica (15 a 17 años) matriculada dentro del nivel educativo correspondiente. A diferencia de la tasa de matriculación, la tasa neta de cobertura no incluye a aquellos estudiantes de ese rango de edad que se encuentran inscritos en un nivel superior o inferior (INEE, 2015). La tasa bruta de cobertura es un indicador que se obtiene dividiendo a la matrícula total registrada en cada nivel, entre el número total de personas en el grupo de edad de referencia.

²⁰ El crecimiento de la matrícula de media superior del 2000 a 2006 fue de 26.6%, mientras que de 2006 a 2013 y de 2013 a 2014 fue de 25.1% y 2.8%, respectivamente (INEE, 2016).

²¹ Para el ciclo escolar 2015-2016, el crecimiento poblacional de los jóvenes de 15 a 17 años fue de 0.4%. Asimismo, el crecimiento de 2016 a 2030 de esta población se prevé que tenga un crecimiento promedio de -0.3% (INEE, 2016).

Gráfica 12. Población de 15 a 17 años de edad*, matrícula total, tasa bruta y neta de cobertura en el nivel Medio Superior (1990 - 2016)



Fuente: Banco de Indicadores Educativos (BIE), INEE 2016, Weiss, 2015, DGPPYEE – SEP, 2016 y CONAPO, 2014.

En este sentido, el porcentaje de estudiantes de 15 a 17 años matriculados en educación secundaria y media superior en México se encuentra por debajo del promedio presentado por los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Así, en 2014, el país registró los porcentajes más bajos de población de 15 a 17 años inscrita en algún servicio de educación secundaria y media superior (ver tabla 9).

Tabla 9. Porcentaje de estudiantes matriculados en secundaria* por edad en países seleccionados, 2014

País	Edad			País	Edad		
	15 años	16 años	17 años		15 años	16 años	17 años
Canadá	93	91	77	Argentina	94	88	76
Chile	95	92	91	Brasil	89	87	66
México	74	67	55	China	69	68	65
España	96	97	90	Colombia	79	67	38
Turquía	91	85	71	Costa Rica	75	72	49
Estados Unidos	100	94	83	Promedio G20	93	88	80
Promedio OCDE	97	95	89	Promedio UE	98	96	92

* **Nota:** Estas cifras incluyen información de la educación secundaria baja y alta, que en México corresponde a la educación secundaria (baja) y media superior (secundaria alta) respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, 2016, Pág. 293.

Por su parte, el análisis de la desagregación de la matrícula en EMS en las entidades federativas, arroja que en el ciclo escolar 2014 - 2015, el Estado de México es la entidad con la tasa de cobertura bruta más alta del país, es decir, concentró el mayor número de estudiantes matriculados en EMS en el ciclo escolar 2014 - 2015 (595 175), lo cual coincide con que en dicha entidad habita el mayor número de jóvenes de entre 15 y 17 años del país. Sin embargo, la tasa neta de cobertura en este período apenas rebasó 53%, lo cual podría deberse a que una proporción importante de la demanda potencial del estado de México acude a otras entidades para cursar sus estudios.

La Ciudad de México, seguida de Sinaloa, Tabasco y Durango fueron las entidades que registraron las mayores tasas de cobertura neta a nivel nacional; en tanto que Guerrero y Oaxaca registraron las menores tasas de cobertura neta, a pesar de que ambos estados presentan proporciones altas de población de 15 a 17 años respecto a su población total (ilustración 1).

Ilustración 1. Tasa neta de cobertura por entidad federativa (2014 - 2015)



Entidad	Matrícula	%	Entidad	Matrícula	%
Distrito Federal	470 877	86.4	Colima	27 479	57.7
Sinaloa	134 379	66.9	Zacatecas	62 731	57.6
Tabasco	103 071	63.9	Quintana Roo	57 941	57.2

Durango	80 755	62.4	San Luis Potosí	105 465	55.5
Hidalgo	122 788	62.4	Campeche	33 316	55.2
Baja California Sur	29 227	61.9	Veracruz	318 746	55.2
Sonora	114 275	61.7	Yucatán	81 058	55
Tlaxcala	54 639	60.9	Chiapas	228 809	53.3
Nayarit	49 593	60	México	595 175	53
Puebla	266 491	59.4	Coahuila	106 850	52.8
Morelos	77 005	59.3	Nuevo León	173 580	52.6
Baja California	141 009	58.9	Jalisco	295 891	50.6
Chihuahua	146 825	58.3	Michoacán	176 616	49.3
Querétaro	79 064	58.3	Guanajuato	213 517	48.7
Aguascalientes	54 568	57.8	Oaxaca	144 533	48.8
Tamaulipas	129 349	57.8	Guerrero	137 543	47.3
			Nacional	3 839 062	56.9

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

En suma, México enfrenta problemas complejos para garantizar el derecho de los jóvenes a acceder a una educación de calidad. A pesar de que se han hecho esfuerzos importantes para incrementar la matrícula de EMS en los últimos años, uno de cada tres jóvenes en edades típicas para cursar este nivel educativo no está inscrito en él. Lo cual evidencia el reto que enfrenta el Sistema Educativo Nacional (SEN) para incrementar la cobertura de la población a fin de alcanzar la universalización del nivel educativo en edades típicas.

b) Inclusión y equidad educativa

A decir de Weiss (2015), en México se ha excluido de la EMS a los sectores de población rural, de zonas marginadas y de grupos con ingresos y niveles de escolaridad más bajos. A pesar de los avances realizados para garantizar que los grupos más vulnerables ejerzan su derecho a acceder y concluir la educación básica y media superior, el lugar en donde habitan, la etnicidad de procedencia y las condiciones socioeconómicas de sus familias continúan siendo un obstáculo para lograr este objetivo.

En razón de lo anterior, los datos estadísticos revelan diferencias significativas en la asistencia escolar de la población de entre 15 y 17 años de edad que cuenta con educación básica concluida (requisito mínimo para acceder a la EMS), según sus características sociales, económicas, físicas y culturales.²² Así, la proporción de adolescentes de 15 a 17 años que vive en zonas urbanas y que tiene la educación básica concluida es 10.58% mayor que aquellos que habitan en zonas rurales (59.91%). Asimismo, la tasa de asistencia escolar entre esta población también es mayor en zonas urbanas (78%) que en zonas rurales (63.2%).

²² La tasa de asistencia escolar no excluye a la población de 15 a 17 años de edad que asiste a otro nivel educativo que no fuese el medio superior.

Por otro lado, el nivel de marginación de la localidad en donde viven los jóvenes también es un factor que incide en la culminación de la secundaria y en la asistencia escolar. Muestra de ello es que 5 de cada 10 adolescentes que vive en zonas de alta marginación tiene antecedentes escolares necesarios para ingresar a EMS, en tanto que esta proporción se eleva a casi 7 de cada 10 jóvenes cuando éstos habitan en localidades de baja marginación (tabla 10).

Tabla 10. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por tamaño de localidad, 2015

Subpoblación seleccionada	Población de 15 a 17 años con antecedente para cursar la EMS		Asistencia escolar de la población de 15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Tamaño de localidad				
Rural	983 127	59.91	1 042 155	63.2
Semiurbana	662 426	66.06	719 927	71.5
Urbana	2 673 289	70.49	2 968 887	78.0
Marginación				
Alta	421 817	54.6	481 063	E62.0
Baja	3 895 182	68.8	4 247 872	74.7

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016, pp. 101 y 107.

Asimismo, la adscripción étnica y la discapacidad son condicionantes para la culminación de la educación secundaria y la escolarización de las y los jóvenes de 15 a 17 años de edad. Prueba de ello es que sólo 5 de cada 10 jóvenes indígenas en edades típicas para cursar la EMS han concluido la educación básica, en tanto que esta proporción es de aproximadamente 7 de cada 10 jóvenes no indígenas. Esta tendencia también se observa en la asistencia escolar, ya que ésta es 10% menor en la población indígena.

La trayectoria educativa de los jóvenes en condición de discapacidad también muestra brechas importantes respecto a quienes no la tienen, pues 4 de cada 10 jóvenes en dicha situación tienen los antecedentes necesarios para cursar el nivel medio superior, lo cual es cierto para casi 8 de cada 10 jóvenes sin discapacidad. Las brechas también se observan en la asistencia escolar, pues ésta es 20% menor en los jóvenes con discapacidad (ver tabla 11).

Tabla 11. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por adscripción étnica y tipo de condición, 2015

Subpoblación seleccionada	Población de 15 a 17 años con antecedente para cursar la EMS		Asistencia escolar de la población de 15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Adscripción étnica				
Indígena	413 597	55.9	473 528	63.9
No indígena	3 905 245	68.6	4 257 441	74.4
Tipo de condición				
Con discapacidad	52 034	42.2	69 149	55.8
Sin discapacidad	5 146 858	77.1	5 045 673	75.2

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016, Pág. 101 y 107.

Por otra parte, la situación socioeconómica de las familias de los jóvenes de 15 a 17 años es otra variable que incide en que los jóvenes asistan a la escuela y tengan los antecedentes escolares necesarios para cursar la EMS. Los porcentajes más altos de educación básica concluida y asistencia escolar corresponden a aquellos jóvenes de 15 a 17 años que pertenecen al quintil de ingresos más alto (83.7% y 87.6%, respectivamente), mientras que esta proporción se reduce drásticamente entre aquellos jóvenes que pertenecen al quintil más bajo de ingreso (67.3% y 66.5% respectivamente).

En este mismo contexto, 72.9% de los jóvenes de 15 a 17 años de edad que se encuentran en pobreza moderada asisten a la escuela, proporción que se reduce a 53% de quienes están en condición de pobreza extrema (ver tabla 12).

Tabla 12. Población de 15 a 17 años con antecedentes para cursar la EMS y tasa de asistencia escolar por quintil de ingreso y condición de pobreza, 2015

Subpoblación seleccionada	Población de 15 a 17 años con antecedente para cursar la EMS		Asistencia escolar de la población de 15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Quintil de ingreso				
I	934 745	67.3	925 343	66.5
II	1 151 427	74.4	1 130 601	72.5
III	1 156 829	77.6	1 131 767	75.4
IV	1 103 446	81.7	1 031 864	76.1
V	850 583	83.7	894 602	87.6
Condición de pobreza				
Pobreza extrema	325 537	49.1	351 161	53.0
Pobreza moderada	2 116 412	75.9	2 036 171	72.9

Subpoblación seleccionada	Población de 15 a 17 años con antecedente para cursar la EMS		Asistencia escolar de la población de 15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Pobreza	2 441 949	70.8	2 387 332	69.1
Vulnerable por carencias	1 334 803	75.6	1 225 493	69.3
Vulnerable por ingresos	403 038	89.3	417 329	91.9
No pobre y no vulnerable	1 016 964	90.2	1 060 283	93.8

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016, Pág. 101 y 107.

Adicionalmente, un aspecto relevante a considerar es la diferencia que existe entre la tasa de asistencia de los jóvenes de 15 a 17 años de edad que trabajan, en relación con sus pares que no lo hacen o lo hacen por menos de media jornada laboral. En 2015, la tasa de asistencia de los jóvenes que no realizaban una actividad extra escolar o que dedicaban menos de 20 horas semanales a ésta, fue de 91% (4 605 683); mientras que para los que realizaron trabajo extra doméstico por más de 20 horas semanales, fue de 26%.

La brecha observada también se presenta en la proporción de población con educación básica, pues de los jóvenes que realizan trabajo extra doméstico por más de 20 horas, 33% no tienen la educación básica concluida; en tanto que esto es cierto para 93% de los jóvenes que no trabaja o lo hace por menos de 20 horas a la semana (ver tabla 13).

Tabla 13. Porcentaje de población de 15 a 17 años de edad con el antecedente para cursar educación media superior y tasa de asistencia por subpoblaciones, 2015

Subpoblación seleccionada	Población de 15 a 17 años con educación básica		Asistencia escolar de la población de 15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Condición de actividad				
Trabajo extradoméstico ≥ 20h	44 904	33.0	73 034	26.1
Trabajo mixto ≥ 20 h	158 761	40.6	248 082	35.4
Trabajo doméstico ≥ 20 h	245 503	52.2	409 197	49.8
No trabaja o < 20 h	2 748 252	92.8	4 605 683	91.0

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016, pp. 101 y 107.

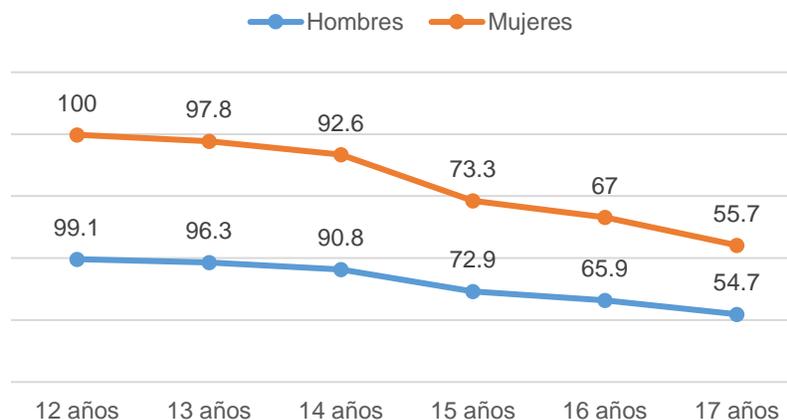
En suma, los indicadores presentados muestran que las posibilidades de asistir a la escuela y culminar la educación básica son menores entre la población rural, indígena, con alguna discapacidad, pobre o que realiza alguna actividad remunerada o trabajo doméstico por más de 20 horas semanales. Así, la equidad educativa aún representa uno de los mayores retos para el sistema educativo debido a que la condición social, económica, física y cultural continúan siendo barreras que inciden en el cumplimiento de trayectorias educativas completas de los jóvenes mexicanos.

c) Trayectoria escolar y permanencia

El reto del sistema educativo no sólo consiste en lograr que la población acceda a la educación, sino que, también, los estudiantes transiten y concluyan oportunamente los diferentes niveles que integran la educación obligatoria. En este sentido, los indicadores de matriculación oportuna, rezago y la tasa de abandono escolar, permiten hacer una aproximación sobre los retos que se afrontan respecto a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, específicamente en el nivel medio superior.

La matriculación en edades oportunas aumenta la posibilidad de seguir una trayectoria escolar regular. De acuerdo con el INEE (2015), los alumnos que se matriculan en edades idóneas, o a menor edad, aumentan su probabilidad de permanecer en la escuela para continuar con sus estudios. Sin embargo, en el ciclo escolar 2014 - 2015 sólo 63.9% (1.2 millones) de los alumnos de nuevo ingreso en EMS eran jóvenes de 15 años de edad.

Al respecto, cabe destacar que la matriculación oportuna tiene un comportamiento descendente conforme se incrementa el nivel educativo, ya que en primaria es de 96.6% y en secundaria 84.2%. Este fenómeno se explica por el aumento de la proporción de alumnos que presentan rezago en su trayectoria educativa, o bien, que deciden abandonar temporalmente sus estudios. Así, se observa una constante disminución en la tasa de matriculación a partir de los 12 años de edad, la cual se presenta en mayor medida en hombres. Lo cual revela que la trayectoria educativa entre los adolescentes se interrumpe especialmente durante el periodo transitorio de secundaria a media superior (ver gráfica 13)

Gráfica 13. Tasa de matriculación por edad simple (2014 - 2015)

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

Adicionalmente a la matriculación oportuna, la extraedad, grave y ligera, es un indicador que permite identificar si un estudiante está en riesgo de abandonar sus estudios.²³ Se podría esperar que la mayor proporción de estudiantes que deciden interrumpir sus estudios sean los estudiantes que no se encuentran en edades idóneas para cursar la EMS.

En este sentido, en el ciclo escolar 2014 - 2015, 7 de cada 10 alumnos de 12 a 14 años de edad estaban matriculados en el nivel que les correspondía conforme a su edad, mientras que esta proporción disminuyó a 6 de cada 10 alumnos en edades idóneas para estudiar la media superior. Asimismo, el mayor porcentaje de alumnos con rezago grave; es decir, aquellos con dos años de atraso o más, eran jóvenes de 15 a 17 años de edad; en tanto que 23.87% de ellos presentaba rezago ligero, es decir, un año respecto a la edad típica.

²³ A decir de Román (2013), "es posible afirmar que, desde lo interno, es una trayectoria escolar que agrega y va sumando experiencias no exitosas y poco gratificantes, el principal factor de riesgo de abandono y deserción. La repetición, la extra edad, los bajos rendimientos, inasistencia, problemas de conducta, malas o distantes relaciones con profesores y compañeros son claras señales de algo que se va incubando y que empujan a los estudiantes a dejar la escuela" (p. 45).

Tabla 14. Porcentaje de alumnos de 12 a 17 años de edad con rezago grave, ligero, grado correspondiente a su edad o adelantados (2014 - 2015)

	12 a 14 años		15 a 17 años	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Rezago grave	267 907	4.12	320 450	7.32
Rezago ligero	884 487	13.62	1 044 785	23.87
Grado correspondiente a su edad	4 656 859	71.75	2 684 923	61.34
Adelantados	680 544	10.48	326 488	7.45

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

Por último, respecto a la tasa de abandono en EMS, se observa que en el ciclo escolar 2013 - 2014, ésta fue de 15.3%, proporción mucho mayor a la que se registró en primaria (0.8%) y secundaria (4.1%). Al respecto, cabe mencionar que los mayores niveles de abandono en EMS se registran durante los primeros grados. De este modo, la tasa de abandono en el primer grado es de 23.8%, seguido por el segundo grado con 10.8% y por el último grado, en el que equivale a 6.6% (tabla 15).

Tabla 15. Tasa de deserción total por nivel educativo y grado escolar (2013 - 2014)

	Nivel o tipo educativo															
	Primaria							Secundaria				Media superior				
	Total	1°	2°	3°	4°	5°	6°	Total	1°	2°	3°	Total	1°	2°	3°	
Deserción total																
Hombres	0.9	0.6	0.9	0.9	1.1	1.3	0.4	5.0	5.4	6.4	2.8	17.0	26.3	11.9	7.3	
Mujeres	0.7	0.5	0.8	0.7	0.8	1.0	0.2	3.3	3.4	4.7	1.5	13.5	21.2	9.8	6.1	
Total	0.8	0.6	0.9	0.8	0.9	1.2	0.3	4.1	4.4	5.6	2.1	15.3	23.8	10.8	6.6	

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

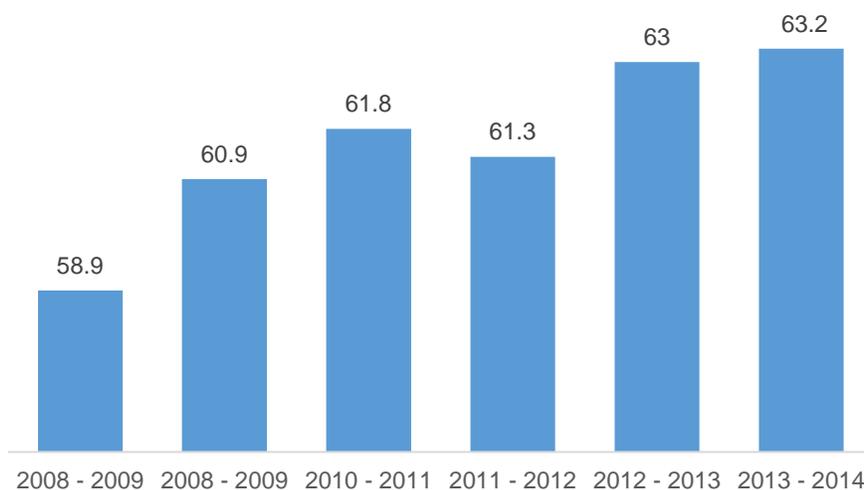
En resumen, no es suficiente garantizar el acceso a la EMS, también es necesario diseñar e implementar acciones que contribuyan a que los jóvenes que están inscritos en este nivel, permanezcan hasta concluirlo y, además, logren los aprendizajes esperados.

d) Resultados educativos y pruebas de logro de aprendizajes

En lo que se refiere a la eficiencia de este nivel educativo, se puede observar una evolución positiva en la proporción de jóvenes que logran alcanzar una trayectoria educativa satisfactoria.

Muestra de ello, es que la eficiencia terminal en media superior creció de 58.9% a 63.2% del ciclo escolar 2008 - 2009 al 2013 - 2014 (gráfica 14).²⁴

Gráfica 14. Tasa de eficiencia terminal de educación media superior (2013 - 2014)



Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

No obstante, aspectos como la reprobación y los resultados de las pruebas de logro de aprendizaje revelan deficiencias importantes en la calidad de EMS. En el ciclo escolar 2013 - 2014 se registró una tasa de reprobación de 15.7%. Los porcentajes con menor tasa de aprobación en la EMS (es decir, que tienen mayor reprobación) correspondieron a los primeros dos grados escolares, por lo tanto, el desafío consiste en mejorar el rendimiento de los alumnos, sobre todo, en ese tramo inicial (ver tabla 16).

Tabla 16. Tasa de aprobación en la educación media superior a fin de curso y después del periodo de regulación por grado escolar (2013 - 2014)

		Absoluto	%
A fin de curso	Total	3 083 968	71.7
	1º	763 915	44.5
	2º	973 432	69.5
	3º	960 362	81.3
Al 30 de septiembre	Total	3 667 524	85.3
	1º	995 689	58.0

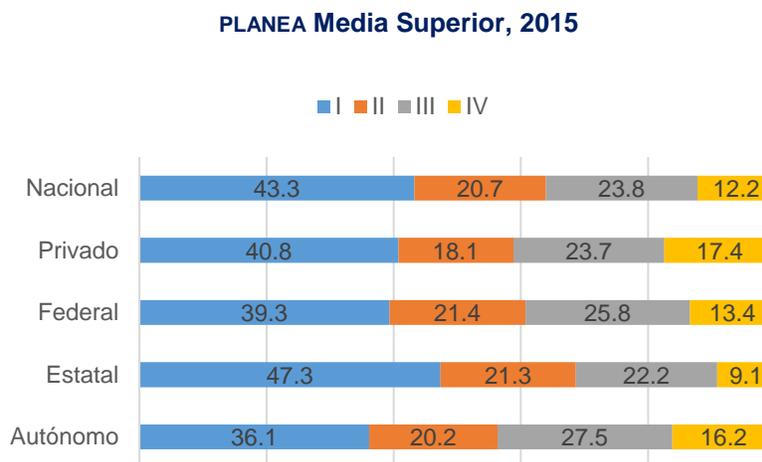
²⁴ El INEE (2016) define la tasa de eficiencia terminal como la proporción de alumnos que concluyen sus estudios en el tiempo normativo o ideal. En este sentido, la eficiencia terminal es el número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel educativo en un ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el modelo educativo en cuestión.

	2º	1 191 342	85.1
	3º	1 093 629	92.7

Fuente: Elaboración propia con base en INEE, 2016.

En cuanto al logro de aprendizajes, los resultados de PLANEA 2015 en media superior revelan que los estudiantes que concluyen este nivel educativo no alcanzan los niveles satisfactorios de aprendizaje. En el área de Lenguaje y Comunicación, 43.3% de los alumnos obtuvieron el nivel más bajo de comprensión lectora. Lo cual implica que una gran parte de los estudiantes que se gradúan de la EMS no cuenta con las habilidades necesarias para analizar, interpretar, reflexionar, evaluar y utilizar textos escritos (ver gráfica 15).

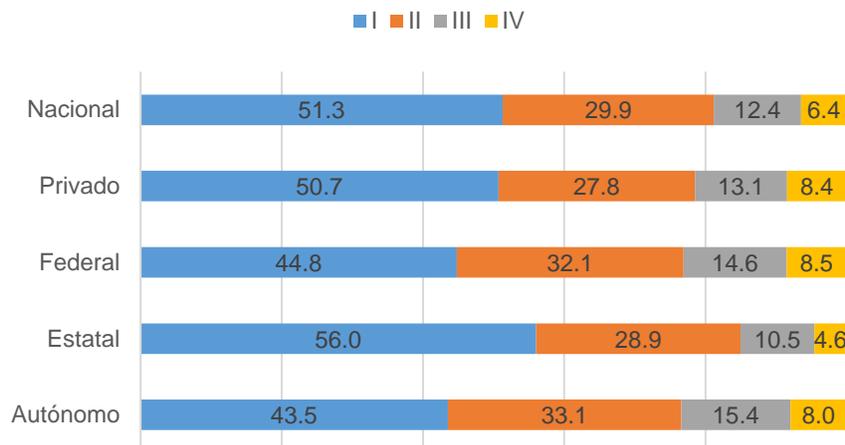
Gráfica 15. Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Lenguaje y Comunicación y tipo de sostenimiento del plantel



Fuente: SEP, 2015.

En el área de Matemáticas, más de la mitad de los estudiantes de media superior (51.3%) tuvieron resultados insuficientes para “identificar, interpretar, aplicar y evaluar matemáticamente su entorno, haciendo uso de su creatividad y de un pensamiento lógico y crítico que les permita solucionar problemas cuantitativos con diferentes herramientas” (SEP, 2015) (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Porcentaje de alumnos por nivel de logro en Matemáticas y sostenimiento PLANEA media superior 2015



Fuente: SEP, 2015.

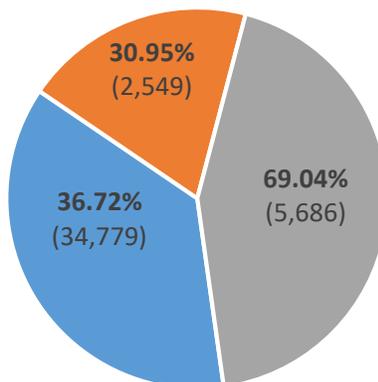
En suma, a pesar de que en México se ha ampliado considerablemente la cobertura educativa entre los jóvenes en edades típicas para estudiar en EMS, aún existen grandes retos que el SEN tiene que enfrentar para garantizar el derecho de los adolescentes de 15 a 17 años de edad a acceder a una educación de calidad. Aspectos claves como la inclusión de grupos vulnerables, el cumplimiento de trayectorias escolares oportunas, el abandono escolar y los bajos niveles obtenidos en las pruebas de logro educativo son elementos que ponen en entredicho la eficiencia, pertinencia y equidad del SEN.

2.2 Jóvenes en riesgo de abandono: ENDEMS 2011

Con el objetivo de comprender los factores que influyen en el fenómeno de la deserción escolar en México, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), en coordinación con el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior A. C. (COPEEMS), realizó, en junio de 2011, la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS), a partir de encuestas realizadas a 13 014 jóvenes de 15 a 25 años de edad.

Gráfica 17. Distribución de los jóvenes entrevistados en la ENDEMS por condición educativa

■ No matriculados ■ Desertores ■ No desertores



Fuente: SEMS - COPEEMS, 2012.

A fin de ofrecer un acercamiento al perfil general de los estudiantes que podrían estar en riesgo de abandonar sus estudios en EMS, en este apartado se retoman los resultados más relevantes de la ENDEMS. Si bien este ejercicio no permite establecer generalizaciones sobre la población en riesgo de interrumpir sus estudios, la información que se muestra a continuación permite identificar algunos indicadores que pudieran estar asociados al problema del abandono escolar en México.

2.2.1 Composición de la muestra

Del total de jóvenes encuestados en la ENDEMS, 36.72% (4 779) eran jóvenes que nunca se matricularon en media superior, es decir, que abandonaron sus estudios antes de ingresar a dicho nivel educativo. Del resto, 30.95% (2 549) eran jóvenes que habían dejado sus estudios durante su trayecto en media superior, y 69.04% (5 686) concluyeron o aún continúan estudiando este nivel educativo.

La mayor parte de los jóvenes entrevistados que nunca se había inscrito en la EMS, tenían entre 15 a 25 años de edad (72.6%), en tanto que del total de jóvenes que decidieron abandonar sus estudios durante su trayecto en media superior, 51.7% tenía entre 17 y 20 años de edad, de los cuales, más de la mitad eran hombres (51.74%). Por su parte, la mayoría de los jóvenes que integró el grupo de los no desertores tenían entre 15 y 19 años de edad, de ellos, 50.8%

continuaba inscrito en algún servicio de media superior, mientras que el resto ya había concluido sus estudios al momento de la entrevista (ver tabla 17).

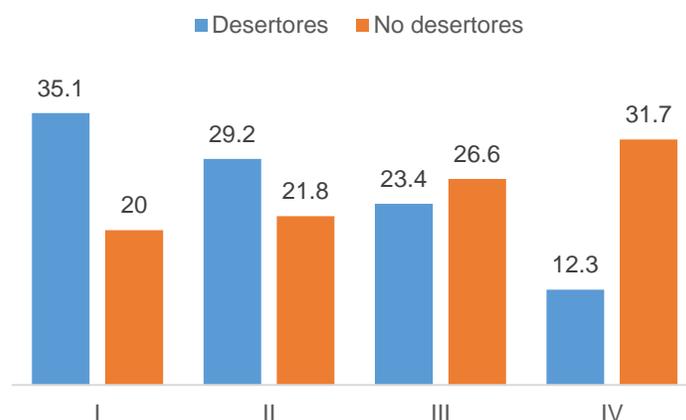
Tabla 17. Distribución de la edad de los entrevistados de la ENDEMS por estatus educativo

Edad	Desertores (%)	No matriculados (%)	No desertores (%)	Total (%)
14	0.0	27.4	0.6	10.6
15	2.1	23.9	5.2	11.8
16	7.4	9.2	14.8	11.6
17	13.1	6.1	16.6	12.1
18	12.7	5.3	15.1	11.0
19	12.8	4.3	11.4	9.0
20	13.1	5.3	9.5	8.5
21	8.8	3.9	7.0	6.1
22	9.1	3.6	6.1	5.6
23	7.9	4.4	5.6	5.5
24	7.0	3.3	4.6	4.5
25	6.0	3.4	3.3	3.7
Total	2 549	4 779	5 686	13 014
Hombres	1 319	2 512	2 711	6 542
Mujeres	1 230	2 267	2 975	6 472

Fuente: SEMS - COPEEMS, 2012.

2.2.2 Contexto familiar y socioeconómico

La composición de los hogares de los jóvenes que participaron en la ENDEMS es similar entre la población que abandonó sus estudios y aquellos que siguen estudiando. De esta forma, 78% de los desertores y 80.9% de los no desertores vivían en hogares de familias nucleares formados por padre, madre e hijos o sólo uno de los padres. Sin embargo, el ingreso familiar de aquellos jóvenes entrevistados que decidieron dejar sus estudios es menor que el de sus pares que continuaron su trayectoria educativa, pues la mayoría de los jóvenes que abandonaron (64.3%) se encontraban en los dos cuartiles más bajos de ingreso (ver gráfica 18).

Gráfica 18. Distribución de jóvenes por cuartiles de ingreso

Fuente: SEMS - COPEEMS, 2012: Pág. 84.

Ante esta situación, y a pesar de que 59% de los jóvenes que abandonaron sus estudios mencionaron que cuando estudiaban faltó dinero en su hogar, se identificó que sólo 30% de ellos tenía trabajo durante el tiempo que estudiaron, por lo que se puede inferir que una proporción importante de jóvenes interrumpieron sus estudios para aportar ingresos a sus familias. En este sentido, cabe destacar que 12.5% de los jóvenes desertores recibía una beca educativa.²⁵

Por otro lado, se observa que existe una relación positiva entre el grado de escolaridad de los padres y la permanencia de los jóvenes en la media superior, toda vez que los padres de los no desertores tienen mayor grado de escolaridad que los de aquellos que decidieron dejar sus estudios (ver Tabla 18).

Tabla 18. Nivel de estudios de los padres

Nivel de estudios	Nivel educativo más alto entre los padres	
	Desertores	No desertores
Sin primaria completa	9.8	5.6
Primaria completa	24.3	17.1
Secundaria completa, no inició EMS	31.1	22.1
EMS, iniciada o concluida	25.3	29.7
Educación superior, iniciada o concluida	8.0	22.8
Posgrado, iniciado o concluido	1.6	2.7

Fuente: Elaboración propia con base en SEMS - COPEEMS, 2012.

²⁵ Del total de los jóvenes que abandonaron sus estudios y recibían un estímulo económico, 45% contaban con la beca Oportunidades, mientras que 25.3% recibía estímulos económicos estatales.

Bajo esta perspectiva, la ENDEMS sugiere que la condición socioeconómica, la estructura familiar y los antecedentes educativos de los padres de los jóvenes que ingresan a la educación media superior, son elementos determinantes en la decisión de abandonar sus estudios.

2.2.3 Principales indicadores educativos que son predictores del riesgo de abandono escolar en educación media superior

Los resultados de la ENDEMS permiten identificar cuatro indicadores que pueden fungir como predictores del abandono escolar en EMS: 1) asistencia escolar; 2) reprobación; 3) desempeño académico; y, 4) desmotivación.

La *asistencia* a clases es considerada una variable que permite identificar a aquellos alumnos que están en riesgo de abandonar el nivel medio superior, ya que del total de jóvenes que no habían abandonado sus estudios al momento de aplicar la ENDEMS, 67.4% declaró asistir a clases siempre, mientras que 26.5% de los que no se encontraban inscritos a ningún servicio educativo expresó que faltaba a clases con mucha frecuencia.

Por su parte, respecto a la reprobación y el desempeño académico, se observó que 77.5% de los jóvenes desertores declararon que habían reprobado alguna materia durante su tránsito por el bachillerato; asimismo, el promedio de calificaciones que obtuvieron los estudiantes que interrumpieron sus estudios fue mucho menor (7.7) a aquellos que continuaron (8.3).

Por último, en relación a la *desmotivación* cabe destacar que 35.9% de los encuestados reportó que dejó de estudiar por motivos relacionados con el bajo interés que les producía estudiar; 26.5% declaró que no le gustaba estudiar y 7.9% consideraba esta actividad de poca utilidad.

2.3 Consideraciones finales del apartado

El escenario que ofrece la transición demográfica en México es una oportunidad única para impulsar el crecimiento económico; sin embargo, si ésta oportunidad no se aprovecha pudiera transformarse en un serio problema a mediano y largo plazo. Por lo tanto, resulta urgente invertir en políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de los jóvenes en áreas estratégicas como la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, entre otros.

La dificultad que tienen los jóvenes en México para acceder, permanecer y concluir sus estudios representa el mayor obstáculo para que el bono demográfico se traduzca en mayor desarrollo económico y bienestar social en el país. Si bien es cierto que se han registrado importantes avances, principalmente en términos de cobertura educativa, aún hay retos importantes para garantizar el derecho de acceso a la educación a todos los jóvenes del país en condiciones de equidad.

Asimismo, los datos aquí presentados dan cuenta de que lograr que los jóvenes accedan al sistema educativo no es suficiente, el sistema educativo mexicano también debe garantizar que esos jóvenes permanezcan en la escuela, logren culminar sus trayectorias educativas y, además, adquieran los conocimientos y aprendizajes necesarios para continuar en la educación superior, o bien, para insertarse en el mercado laboral.

Por ello, realizar ejercicios de evaluación de las intervenciones que el Estado Mexicano ha emprendido para atender la problemática del abandono escolar en EMS y plantear posibles rutas de mejora de esta política es una tarea necesaria.

Referencias del apartado

- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011: Invertir en juventud*. Santiago: CEPAL-UNFPA). Consultado en: <https://goo.gl/ma6XsF>.
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2010). *La situación actual de los jóvenes en México*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/CFqXRk>.
- CONAPO. (2014). Estimaciones y proyecciones de la población: República Mexicana. Dinámica demográfica 1990 - 2010 y proyecciones de población 2010 - 2050. *Proyecciones de la población 2010 - 2050*. México: Autor . Consultado en: <https://goo.gl/RCZ1nU>.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de las Política de Desarrollo Social (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/95NVdP>.
- CONEVAL y UNICEF. (2012). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008 - 2010*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/bO7WiE>.
- CONEVAL y UNICEF. (2015). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. México: CONEVAL - UNICEF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (1993). Ley General de Educación (LGE). Obtenido de Ordenamiento vigente. México: DOF. 13 de julio de 1993, 01 de junio 2016. Consultado en: <https://goo.gl/2PsHu5>.
- DOF. (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Obtenido de Ordenamiento vigente. México: DOF. 4 de diciembre de 2014. Consultado en: <http://goo.gl/iuNEpM>.
- Durante, K. (2000). ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última Década [en línea]*, 13, 59 - 77. Consultado en: <https://goo.gl/yJrH6J>.
- Hopenhayn, M. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La Educación Media Superior en México*. México: Autor.
- INEE. (2015). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014 Educación Básica y Media Superior*. México: Autor .
- INEE. (2016). *Panorama Educativo 2016*. México: Autor.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo de población y vivienda*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/5Uaic5>.
- INEGI. (2015). Encuesta Intercensal 2015. *Tabuladores*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/SU9YTV>.

- OCDE. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2016). *Education at a Glance 2016*. París: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/huu7UQ>.
- Román, M. (2013). Interrupción de la asistencia escolar: desigualdad social, instituciones y curso de vida. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 11(2), 34 - 59. Consultado en: <https://goo.gl/ssPJZ6>.
- Saad, P., Miller, T., Martínez, C., y Holz, M. (2008). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL - OIJ.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2012). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*. México: Autor. Subsecretaria de Educación Media Superior (SEMS) y Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior A.C. (Copeems).
- SEP. (2015). *Resultados 2015*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/RjiBqZ>.
- Weiss Horz, E. (2015). El abandono escolar en la Educación Media Superior. En R. Ramírez Raymundo, *Desafíos de la Educación Media Superior* (Pp. 81 - 160). México: Senado de la República - Instituto Belisario Domínguez.

3. Dimensiones y causas del abandono escolar en la Educación Media Superior

Introducción

En febrero de 2012 se estableció la obligatoriedad de la educación media superior (EMS) por mandato constitucional, y en la Reforma Educativa de 2013 se incluyó la obligación del Estado de garantizar la calidad de la oferta educativa; lo cual implica no sólo la ampliación de la cobertura efectiva en este nivel, sino que los jóvenes accedan, permanezcan y logren una educación de calidad pertinente y adecuada a sus expectativas presentes y futuras. Para ello se requiere garantizar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que ingresan a la escuela, permanezcan en ella el tiempo necesario hasta concluir satisfactoriamente la educación obligatoria. De no ser así, éstos quedan fuera del sistema educativo sin haber adquirido las habilidades y destrezas esperadas ni los aprendizajes relevantes para la vida, incumpléndose así el derecho a la educación consagrado en las declaraciones internacionales y la legislación nacional vigente.

El abandono escolar, en cualquier etapa de la trayectoria escolar, genera exclusión y elevados costos individuales, sociales y privados. Entre ellos, se puede mencionar la disponibilidad de una fuerza de trabajo menos calificada, asociada a un bajo nivel de ingresos, baja productividad, alto nivel de desempleo, mayor gasto en programas sociales y, sobre todo, la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales (Gajardo, 2003). De este modo, el abandono escolar tiene consecuencias negativas tanto en la formación de capital humano como en los procesos de integración social (Blanco, 2014).

La construcción del problema público que representa el abandono escolar en EMS se configura desde diversos espacios y perspectivas, tales como: aquella que proviene de las políticas públicas que buscan atender el problema, los actores educativos que implementan éstas, la opinión de los estudiantes que son sus destinatarios, así como la visión analítica que provee la investigación educativa y la valoración que ofrece la evaluación educativa. En este sentido, el objetivo de este apartado es presentar la definición del problema público del abandono en EMS a partir del análisis de insumos clave, tales como, documentos de investigación y análisis, realizados por académicos o instancias reconocidas a nivel nacional e internacional —Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Senado de la República, Instituto Mexicano

de la Juventud (IMJUVE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés)—.²⁶ Para ello, en primer lugar, se analiza el marco conceptual que define el abandono escolar, el contexto en el que se presenta y los principales indicadores que describen este problema público en la EMS; en segundo lugar, se desarrollan las principales causas y predictores del abandono escolar y, por último, se plantean algunas consideraciones finales.

3.1 Definición de abandono escolar y acepciones similares

En relación con el concepto de deserción escolar, existe una amplia diversidad de posturas teóricas. Debido a que este término ha sido extrapolado del lenguaje militar y penal, hay autores que prefieren utilizar otros términos tales como: “desvinculación”, “interrupción”, “abandono”, “salida”, “exclusión” o “desafiliación” (Fernández, 2010).

Furtado (2003) sostiene que, en realidad, la salida o abandono del sistema educativo es un estado transitorio y, por tanto, reversible; no obstante, a nivel empírico, no existe una definición pura, ya que sólo se puede asegurar que el individuo no va a volver al sistema educativo cuando fallece. Del mismo modo, de acuerdo con el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) (2009), se define la deserción como la no concurrencia actual a la escuela (un estado) que se infiere resultante de la no inscripción o matriculación al ciclo en curso; un evento voluntario propiciado por una decisión tomada por la familia o por el mismo joven.

Según Himmel (2002), la deserción consiste en el abandono de un programa de estudios antes de obtener el título o grado correspondiente, considerando un tiempo lo suficientemente largo como para descartar la posibilidad de reincorporación. En este sentido, Stratton, Ottole y Wetzel (2008), distinguen entre la deserción y la suspensión, debido a que en algunos casos los estudiantes hacen una pausa en sus estudios, tras lo cual se reincorporan al sistema. Por su parte, Fernández (2010) distingue la desafiliación (estado prolongado fuera del sistema) del

²⁶ Aquí se desarrollan las causas asociadas al fenómeno del abandono escolar que resultaron más significativas en el análisis de la bibliografía consultada y, por tanto, aquellas con las que se contó con evidencias de estudios o investigaciones serios y confiables.

ausentismo (ausencia aun cuando el individuo se inscribe en un grado), la no inscripción o abandono (evento reversible) y la no asistencia (captada en un momento en el tiempo).

Tomando en consideración las posturas expresadas por los autores anteriormente citados, es posible distinguir diversos matices en la definición de la deserción, dependiendo de las circunstancias y motivaciones que la originaron y de si se abandona un programa de estudio para integrarse a otro, si se trata de una transferencia de institución o si se deja el sistema educativo de manera definitiva, quedando inconclusos los estudios.

En síntesis, la deserción o abandono escolar refiere comúnmente a los estudiantes que dejan de asistir a clases; en este sentido, se trata de un evento que implica un corte en la continuidad de la trayectoria escolar del individuo (Blanco, 2015). Sin embargo, no se trata de un evento espontáneo, sino más bien del resultado de un proceso complejo que tiene sus antecedentes en etapas tempranas de la trayectoria educativa. Finalmente, este proceso deriva de una decisión²⁷ que es influenciada, entre otros, por la falta de apoyos familiares, escolares y comunitarios. En la mayoría de los casos se entretajan factores de índole individual, social, económico y cultural que se refuerzan simultáneamente y se agravan con el tiempo (Rumberger, 2001; Hammond, 2007; Román y Goicovic, citados en INEE, 2011).

3.2 Magnitud y alcances del problema: indicadores educativos

Aunque el abandono escolar se encuentra presente en los diferentes niveles educativos del SEN, es en la EMS donde se torna más grave, ya que de 100 alumnos que ingresan a este nivel, sólo 70 de ellos culminan sus estudios. Así, en el ciclo escolar 2013 - 2014, la deserción²⁸ en educación primaria fue de 0.8%, en secundaria de 4.1% y en media superior de 15.3% (INEE, 2016).²⁹

²⁷ Blanco (2014) considera que la salida de la escuela es producto de una decisión, sea del individuo (si tiene autonomía) o de un allegado (familiar o tutor, en el caso de las edades más jóvenes), que, si bien no es estrictamente racional, sí es “racionalizable”, en tanto el sujeto puede ofrecer explicaciones significativas en términos de motivos que vinculan sus decisiones con ciertas preferencias, expectativas y restricciones.

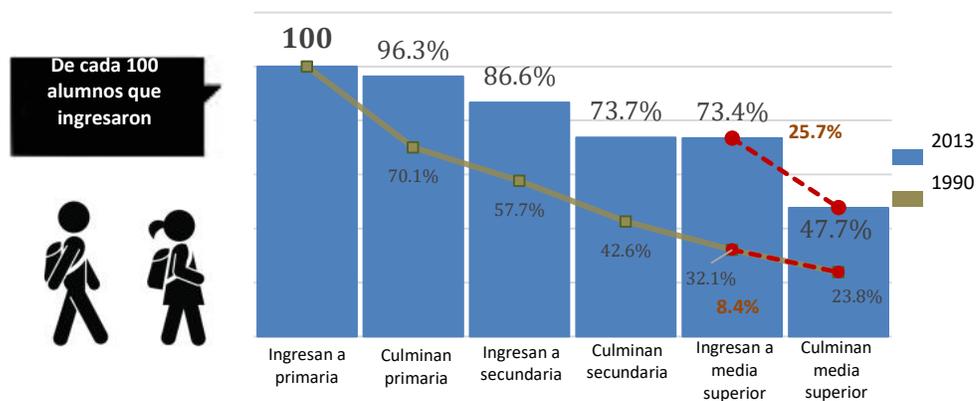
²⁸ En este documento se usa de forma indistinta los términos de deserción y abandono; sin embargo, cuando se refiere al indicador reportado por el INEE se usa deserción, ya que así lo sigue denominando el Instituto. Sin embargo, la SEP cambió el término del indicador por abandono.

²⁹ De acuerdo con el INEE, la tasa de deserción total mide la proporción de los alumnos que abandonan sus estudios entre ciclos escolares, expresado como porcentaje del total de estudiantes inscritos en este nivel educativo. Este indicador indica la razón que se obtiene a través de la resta entre la matrícula total de un ciclo escolar menos la matrícula total del siguiente ciclo escolar, descartando los egresos y los ingresos respectivamente. El abandono que

Con respecto a la trayectoria escolar promedio desde la educación primaria a la educación media superior, se tiene que, para 1990, de cada 100 alumnos que ingresaron a la educación primaria, sólo 24 de ellos culminaron la EMS; esto se traducía en tasas de absorción y terminación menores a las actuales durante todo este trayecto educativo. Para 2013, el porcentaje de jóvenes que lograron culminar la EMS se duplicó (48 de cada 100 alumnos que ingresaron a primaria, culminaron su educación obligatoria) (ilustración 2).

Sin embargo, si el foco de atención se coloca sólo en la EMS (tomando en cuenta el punto de entrada y de culminación de ésta) resulta relevante advertir que, en 1990, desertaron 8 de cada 100 estudiantes que ingresaron a la primaria; en tanto que en 2013 esta proporción se incrementó considerablemente a 26 de cada 100 alumnos que abandonaron la escuela. Si bien esto se explica por las tasas más altas de terminación en secundaria, por mayores tasas de absorción de secundaria a EMS y, por ende, un incremento en la matrícula de media superior; es claro que este nivel educativo no ha logrado retener a los jóvenes que acceden a él, convirtiéndose así en un cuello de botella para el SEN (Székely, 2015).

Ilustración 2. Trayectoria escolar promedio de primaria a EMS en México, 1990 y 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Székely, 2015.

sucede durante el transcurso del ciclo escolar se define como deserción intracurricular; en tanto que el abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, es decir, entre dos ciclos escolares consecutivos, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se denomina deserción intercurricular. Por último, la deserción total es la suma de ambos tipos de abandono (INEE, 2015). Desagregar la deserción inter e intracurricular permite focalizar las intervenciones de prevención o atención a esta problemática, en los tramos específicos en los que corresponda dirigir los esfuerzos. De hecho, se sabe que es durante el transcurso escolar cuando se presenta el abandono en mayor medida (62.2% del abandono total para el ciclo escolar 2012 - 2013) y, en menor medida, entre ciclos escolares (Székely, 2015).

En este orden de ideas, aunque el incremento en la matrícula escolar y en la tasa de cobertura bruta y neta³⁰ ha sido constante en los últimos cinco años para este nivel educativo,³¹ el número de alumnos que abandonan la EMS ha permanecido por encima de los 600 000 alumnos durante los últimos 6 ciclos escolares, superando los 700 000 a partir del ciclo escolar 2013 - 2014 (tabla 19).

Tabla 19. Evolución de la matrícula, tasas de cobertura y abandono escolar en educación media superior (2008 – 2009 / 2015 - 2016)

Ciclo escolar	Matrícula	Cobertura		Deserción escolar (INEE)		Abandono escolar (SEP)*
		Bruta	Neta	Absolutos	%	%
2008 - 2009	3 923 822	59.4*	48.9	622 830	15.87	15.8
2009 - 2010	4 054 709	64.4	51.7	605 597	14.93	14.9
2010 - 2011	4 187 528	61.9	50.1	625 142	14.92	14.9
2011 - 2012	4 333 589	65	51.9	651 074	15.02	15
2012 - 2013	4 443 792	66.3	52.9	636 237	14.31	14.3
2013 - 2014	4 682 336	69.7	54.7	714 975	15.3**	13.4
2014 - 2015	4 813 165	71.4*	56.9	-	-	12.5
2015 - 2016	4 985 080	74.2*	59.5*	-	-	12

* Cifras recopiladas de los informes publicados por la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, de la Secretaría de Educación Pública (DGPPYEE - SEP).

** A partir del ciclo escolar 2013–2014, el formato 911, instrumento que utiliza el INEE para calcular la deserción escolar, fue modificado con el fin de captar mayor y mejor información de EMS, considerando las peculiaridades de cada modelo educativo. Por ello, a partir de dicho ciclo escolar se presentan diferencias en las tasas de abandono escolar en la EMS calculadas por el INEE y la SEP, pues mientras el primero considera la información de alumnos de nuevo ingreso, desagregada por sexo y grado escolar, derivada del formato 911; la SEP considera, del mismo formato, la información del total de alumnos de nuevo ingreso. Adicionalmente, el INEE incluye en el cálculo a los alumnos matriculados en la modalidad escolarizada y mixta, tal como se hacía en ciclos escolares previos; en tanto que la SEP, a partir del ciclo escolar 2013-2014, únicamente retoma los de modalidad escolarizada, generando así diferencias en las tasas de abandono que emite cada una de estas instituciones.

Fuente: Banco de Indicadores Educativos (BIE), INEE y DGPPYEE - SEP.

Es importante destacar que la deserción escolar se presenta, principalmente, en el primer año de estudios de la EMS; por ejemplo, en el ciclo escolar 2013 - 2014, del total de matriculados en el primer grado, se observó una deserción de 23.8% en este primer grado, 10.8% en el segundo

³⁰ Uno de los indicadores que se utiliza para monitorear el acceso de los jóvenes a la escuela es la tasa neta de cobertura, con la cual se estima el porcentaje de población en edad idónea (15 a 17 años) matriculada en el nivel educativo correspondiente. A diferencia de la tasa de matriculación, la tasa neta de cobertura no incluye a aquellos estudiantes de ese rango de edad que se encuentran inscritos en un nivel superior o inferior (INEE, 2015). Por otro lado, la tasa bruta de cobertura es un indicador que se obtiene dividiendo la matrícula total registrada en cada nivel, entre el número total de personas en el grupo de edad de referencia.

³¹ Para el ciclo escolar 2010 - 2011 la tasa bruta de cobertura era de 61.9% y para 2014 - 2015 incrementó a 71.45%, en el caso de la tasa de cobertura neta pasó de 50.1 al 56.9% (INEE, 2016).

grado y 6.6% en el tercero (INEE, 2016), siendo los hombres quienes presentan una tasa de deserción más alta que las mujeres, 17.0% y 13.5%, respectivamente.³²

El abandono escolar se torna más complejo aún si se considera que la tasa neta de cobertura en la EMS (56.9%) no es tan alta, comparada con la del nivel de educación primaria (98.6%) en el ciclo escolar 2014-2015 (INEE, 2016). En cuanto al logro de aprendizajes, según PLAN EA 2015 en EMS, el 43.3 % y el 51.3% de los alumnos se ubicaron en el nivel más bajo de desempeño en comprensión lectora y matemáticas, respectivamente (SEP, 2015) (tabla 20).

Tabla 20 Nivel del dominio en prueba PLANEA, EMS, 2015

Nivel de dominio	Lenguaje y comunicación	Matemáticas
Nivel de dominio 1	43.3%	51.3%
Nivel de dominio 2	20.7%	29.9%
Nivel de dominio 3	23.8%	12.4%
Nivel de dominio 4	12.2%	6.4%

Fuente: elaboración propia con base en PLANEA, SEP, 2015.

En síntesis, con respecto al acceso a la EMS, se estima que 56.9% de los jóvenes de 15 a 17 años se encontraban inscritos en este nivel educativo para el ciclo escolar 2014 - 2015. Del resto, hay que considerar que 6.63% se encontraba inscrito en el nivel secundaria, por lo cual una gran cantidad de jóvenes en ese rango de edad (33.82%, que representan 2 271 859 jóvenes) no se encontraba inscrito ni en educación secundaria, ni en media superior.

Con respecto a la permanencia en la EMS, de aquellos que sí asistieron a este nivel educativo, muchos dejaron truncada su educación durante el primer año (23.8 % para el ciclo escolar 2013-2014). Entre aquellos que sí concluyeron este nivel educativo, según datos de PLANEA 2015, casi la mitad obtuvo el nivel más bajo de desempeño –o nivel insuficiente– en las pruebas de aprendizaje de Lenguaje y Comunicación, y poco más de la mitad en Matemáticas. Todo ello

³² Es importante mencionar que los datos que se presentan son independientes, es decir, se realiza el cálculo de la tasa de deserción total con base en el número de matriculados en EMS, y en cada uno de los grados, así como también respecto del número total de hombres y mujeres inscritos en este nivel.

indica la gravedad del problema y los desafíos que implica para el sistema educativo brindar educación para todos los jóvenes en igualdad de oportunidades.

Los datos aquí expuestos permiten observar y dimensionar el problema de abandono escolar en la educación media superior; sin embargo, los indicadores por sí mismos no dan cuenta de las razones que lo originan. Por ello, es pertinente describir y analizar las principales causas asociadas al problema identificado, para lo cual, en la siguiente sección se retoman los resultados y diagnósticos descritos por la investigación educativa al respecto.

3.3 Factores y causas asociados al abandono escolar en México

El reto de disminuir el abandono escolar en la EMS conlleva examinar las causas asociadas a este problema, las cuales pueden ser de diferente naturaleza y dependerán de diversas variables, como el contexto en el que se desarrollan, la edad de los jóvenes, así como el semestre o año que cursan.

Los estudios al respecto, realizados en décadas pasadas, se enfocaron en otorgar gran importancia a las causas económicas, lo cual estuvo condicionado por un influyente estudio que realizó Coleman y colaboradores en 1966 en los EEUU. Este estudio encontró gran preponderancia de los factores socioeconómicos para predecir el éxito escolar, por encima de los factores escolares; sin embargo, posteriores estudios evidenciaron que la escuela tiene una importancia mayor de la que le atribuye este informe.

Estudios más recientes realizados en México, tales como el reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (SEP - COPEEMS, 2011),³³ el Análisis del Movimiento contra el abandono Escolar en la Educación Media Superior (SEP - INSP, 2015),³⁴ El abandono escolar en la EMS: Dimensiones, causas y políticas para abatirlo (Weiss, 2015), y el Estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención a la deserción escolar en educación media superior (Székely, 2015),

³³ Este ejercicio es representativo a nivel nacional. Se entrevistaron a 6 472 mujeres y 6 542 hombres de todo el país ubicados en localidades de más de 500 habitantes. De ellos, 4 779 jóvenes nunca se matricularon en el nivel medio superior, 2 549 abandonaron este nivel y 5 686 lo concluyeron o continuaban estudiando.

³⁴ La Subsecretaría de Educación Media Superior realizó este estudio para actualizar el análisis de los factores asociados a la interrupción de la trayectoria educativa en el nivel Medio Superior y para examinar la implementación del Movimiento contra el Abandono Escolar. Para ello, se seleccionó una muestra de 147 planteles, pertenecientes a 5 subsistemas, en 12 entidades federativas. Se encuestó a 147 directores, 733 profesores y 12 693 estudiantes, de los cuales 11 477 eran no abandonantes y 1 216 abandonantes.

recuperan información sobre la multiplicidad de factores, tanto personales como institucionales (comunitarios, familiares, escolares), que podrían incidir en el abandono escolar en la EMS.

A continuación, se sintetizan las principales causas asociadas a este fenómeno con base en diversos estudios y encuestas analizados. Cabe destacar que ésta no es una lista limitativa, ya que pudieran existir otras causas que no fueron consideradas en los estudios seleccionados y que pudieran incidir, de alguna manera, en esta problemática. Sin embargo, se incluyen aquí las causas más relevantes reportadas en los estudios e investigaciones seleccionados (tabla 21).

Tabla 21. Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS

Dimensiones	Categorías	Subcategorías	Causas más relevantes
Factores extraescolares	Causas económicas	Bajo nivel de ingresos y necesidad de trabajar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No podía pagar los gastos escolares (útiles, gastos de transporte, inscripción) ▪ Tenía necesidad de trabajar o de ayudar al gasto familiar ▪ Problemas económicos ▪ Falta de dinero en el hogar
		Incentivos del mercado laboral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Considerar más importante trabajar que estudiar ▪ Ingreso al mercado laboral
	Causas sociales y culturales	Sociales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entorno vulnerable (violencia, pobreza, migración) ▪ Desigualdad de género
		Culturales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertenecer a un grupo étnico ▪ Aspectos culturales (actitud, valoración y expectativas sobre la educación)
	Causas familiares e individuales	Familiares	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambio de lugar de residencia ▪ Baja escolaridad de los padres ▪ Problemas personales con algún familiar ▪ Fallecimiento o enfermedad de algún familiar ▪ Preferencia que otros miembros de la familia estudien ▪ Bajas expectativas escolares
		Individuales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disgusto por estudiar, desmotivación, desinterés ▪ Considerar de poca utilidad estudiar ▪ Embarazo temprano o embarazarse a alguien ▪ Matrimonio ▪ Adicciones (cigarro, alcohol)
Factores educativos	Causas institucionales escolares	Intersistémicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calidad diferenciada de la oferta educativa ▪ Mecanismos de asignación del plantel, modalidad y turnos inequitativos ▪ Asignación de un turno o escuela diferente al que quería ▪ Lejanía de la escuela
		Intrasistémicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización y ambiente escolar adverso (violencia, inseguridad, bullying, indisciplina, alta carga de alumnos por grupo) ▪ Gestión escolar deficiente ▪ Ausencia de mecanismos para identificar a alumnos que presentan ausentismo o bajo desempeño

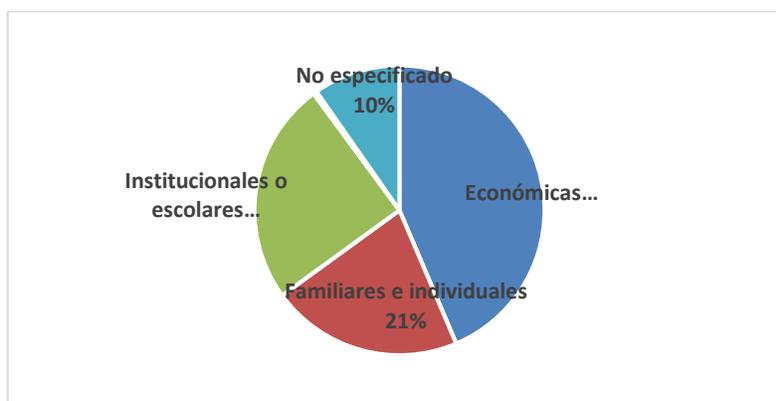
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mecanismos de regularización y revalidación poco claros ▪ Poco uso de los datos de ingreso de los estudiantes ▪ Formación y desempeño docente deficiente ▪ Currículo poco pertinente ▪ Infraestructura y equipamiento insuficiente ▪ Bajo desempeño académico* ▪ Antecedentes escolares deficientes* ▪ Repetición en niveles educativos previos* ▪ Problemas para entender a los maestros* ▪ Ausentismo* ▪ Participación limitada de padres de familia y estudiantes*
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

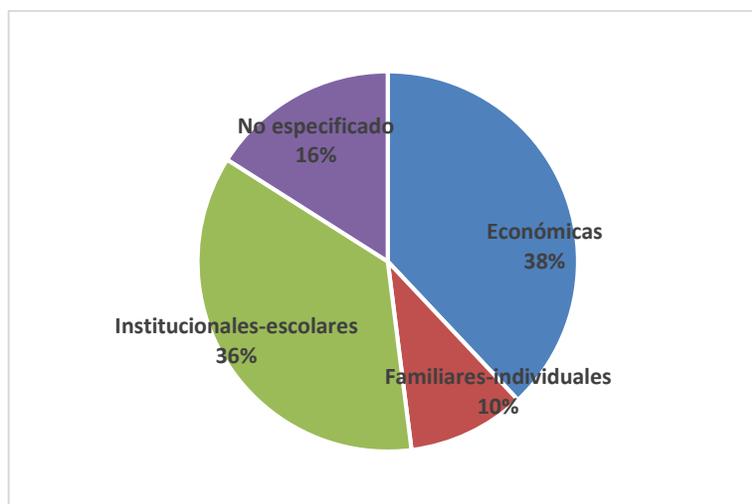
* Estas casusas podrían estar asociados también con el ámbito individual y familiar.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS, 2011), las razones para desertar que reportan los jóvenes mexicanos son económicas, institucionales o escolares, y familiares e individuales. Se estima que poco más de una tercera parte del abandono está relacionado con razones de origen económico, cerca de otro tercio obedece a cuestiones institucionales escolares, y alrededor de 20% a razones familiares e individuales. En el mismo sentido, en los resultados del estudio del Análisis del Movimiento contra el Abandono escolar, las causas económicas tienen una proporción similar, las institucionales o escolares también obtienen el segundo lugar, dejando a las causas familiares e individuales como las de menor importancia; sin embargo, cabe mencionar que en este segundo estudio existe 16 % de las causas que no se especifican (gráficas 19 y 20).

Gráfica 19 Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS, SEMS - COPEEMS



Fuente: Estimaciones propias con base en ENDEMS, SEP-COPEEMS, 2011

Gráfica 20 Principales causas asociadas al abandono escolar en EMS, SEP - INSP

Fuente: estimaciones propias con base en Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar, SEP-INSP, 2015

Así, la proporción en que cada una de las causas está asociada al problema puede variar dependiendo el contexto, el estudio y el nivel educativo de que se trate; por ejemplo, de acuerdo con Székely (2015) y con base en la ENDEMS, las causas del problema cobran diferente relevancia de acuerdo con la región del país que se considere. Las zonas Noreste y Península, Norte Centro, Noreste y Oriente Centro presentan un panorama muy similar al promedio nacional; en cambio, se observan diferencias estadísticamente significativas entre el promedio nacional y las regiones Sur, Occidente, Sur-Este, Metropolitana, Centro y Oriente-Golfo. En la región Sur, los factores económicos son significativamente más relevantes como causal de abandono que a nivel nacional, mientras que las circunstancias escolares-educativas son significativamente menos relevantes. En las regiones Occidente, Sureste y Metropolitana los motivos escolares son los más importantes, mientras que en las regiones Centro y Oriente Golfo, los motivos escolares como los factores personales explican en mayor medida el abandono escolar (Anexo 1).

3.3.1 Causas económicas

Entre las causas económicas identificadas para abandonar la EMS, destacan la falta de dinero en el hogar por bajos ingresos de sus integrantes y la inserción al mercado laboral, ya sea por la necesidad de incorporarse a él o por los incentivos que éste genera.³⁵

Diversos estudios confirman que existe una asociación relevante entre las causas económicas y el abandono en la EMS. Así, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2009), la falta de dinero para pagar la escuela y la necesidad de aportar al hogar suman 52% de las razones principales para abandonar los estudios (SEMS - COPEEMS, 2011). En el mismo sentido, con base en la ENDEMS, Székely señala que 36.4% de los jóvenes refiere que la principal razón por la que dejó la escuela fue por motivos económicos (faltaba dinero en el hogar), 29.5% por causas escolares-educativas, 23.1% por causas personales y 1.1% por otras causas³⁶ (Székely, 2015). Asimismo, en el estudio del Análisis del Movimiento contra el abandono escolar (2015), 38% de los jóvenes reporta la falta de dinero en el hogar como causal de abandono. Desde otra perspectiva, según datos de la Encuesta en la Evaluación de Logro Académico en Centros Escolares 2010, 43% de los directores hicieron referencia a los problemas económicos como la principal razón de la deserción (tabla 22).

Tabla 22 Principales causas económicas asociadas al abandono escolar, EMS

Estudio o encuesta	Encuestados	Causas		Porcentaje
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, 2009	Personas mayores de 12 años	Insuficiencia de dinero para pagar la escuela (Porcentaje no especificado)	Necesidad de aportar dinero al hogar (Porcentaje no especificado)	52%
Encuesta Nacional de Deserción en EMS (ENDEMS), SEMS-COPEEMS 2011	Alumnos que abandonaron la EMS	Faltaba dinero en el hogar. Dinero para útiles, pasajes, inscripción (36.4%)	Consideraban que trabajar era más importante que estudiar (7.4%)	43.5%

³⁵ McNeal (1997) señala que el trabajo adolescente se encuentra estrechamente vinculado a la deserción y que su probabilidad crece a medida que aumenta la intensidad del empleo o las horas trabajadas (CIEE-PIIE, 2010). En este sentido, Blanco (2014) sostiene que lo que influye sería más bien la intensidad del trabajo (medida en horas de trabajo a la semana) y no la mera condición laboral.

³⁶ Un 10% de desertores no mencionaron motivo alguno, por lo tanto, ese porcentaje no se considera en este cálculo.

Estudio o encuesta	Encuestados	Causas	Porcentaje
Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en EMS Superior, SEMS-INSP, 2015	Alumnos que abandonaron la EMS	Faltaba dinero en el hogar	38%
Encuesta Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, SEP, 2010	Directores de la EMS	Problemas económicos	43%

Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Causas sociales y culturales

Otros factores asociados al abandono escolar están relacionados con vivir en un entorno vulnerable (ambientes donde hay violencia, migración, drogadicción, etcétera), pertenecer a un grupo étnico o la desigualdad de género. Diversos autores plantean que las desigualdades académicas provienen, en buena medida, de diferencias culturales en el ambiente familiar y comunitario (Boudon, 1973, Bourdieu y Passeron, 1981 y Bracho, 1995, citados en Weiss, 2015).

Según datos del INEE (2015), se estima que en México la población de entre 15 y 17 años cursan EMS en 67.2%, pero asisten menos quienes presentan algún tipo de discapacidad (49.6%); habitan en zonas rurales (33.6%); o bien realizan trabajo doméstico o extra doméstico (39%). También el porcentaje de jóvenes que no asiste a la escuela es mayor en el caso de quienes viven en hogares con alguna experiencia migratoria, así como en municipios con alta presencia migratoria (Giorguli y Serratos, 2009).

En otros países, el fenómeno de la deserción es más notorio en las zonas rurales, llegando a triplicar la tasa entre estudiantes urbanos (CEPAL, 2002-2007). De igual forma, los estudiantes de poblaciones indígenas son quienes presentan las mayores cifras de abandono, es preocupante el hecho de que 30% de los estudiantes indígenas abandone los estudios desde la enseñanza primaria (CEPAL, 2007, citado en Román, 2013: 35). Estas causas o factores han sido poco estudiados en el nivel medio superior o se analizan asociados a las causas económicas.

Según Román (2013) uno de los agravantes de esta problemática es la evidencia contundente y sistemática que ratifica que el abandono escolar afecta, de manera principal y mayoritaria, a quienes pertenecen a los sectores sociales más pobres: mientras más pobres, vulnerables y

excluidos son los estudiantes, mayores son sus probabilidades de no aprender lo necesario, de no alcanzar buenos desempeños, de reprobado de grado, de dejar de asistir a clases, o finalmente desertar definitivamente del sistema escolar.

3.3.3 Causas familiares e individuales

El abandono escolar en la EMS también se vincula con factores familiares e individuales. Respecto de los primeros, según diversos autores, la baja escolaridad de los padres y algunos eventos familiares que cambian la estructura familiar (mudanza, fallecimiento o enfermedad de un familiar, problemas personales con algún familiar) son factores asociados al abandono escolar (Székely, 2015 y Weiss, 2015). A continuación, se presentan el grupo de causas familiares e individuales, reportadas en la ENDEMS. (Gráfica 21).³⁷

Gráfica 21 Principales causas familiares e individuales según la ENDEMS, 2011



Fuente: Estimaciones propias con base en la ENDEMS, SEP-COPEEMS, 2011.

Con respecto al nivel de escolaridad de los padres, los padres de los jóvenes no desertores tienen un mayor nivel educativo que los padres de aquellos que abandonaron la escuela; así lo evidencia la ENDEMS, con base en un modelo de regresión cuyos resultados muestran que la diferencia en la escolaridad de los padres se acentúa a partir de la educación superior, ya que, mientras 25.5% de los no desertores tienen uno de sus padres con algún grado de licenciatura o mayor, sólo 9.6% de los desertores tienen un padre o madre con este nivel educativo. Por el

³⁷ Para el cálculo de las estimaciones se consideró el 21% de los factores familiares e individuales como el 100% y se estimó la proporción correspondiente para cada una de las causas.

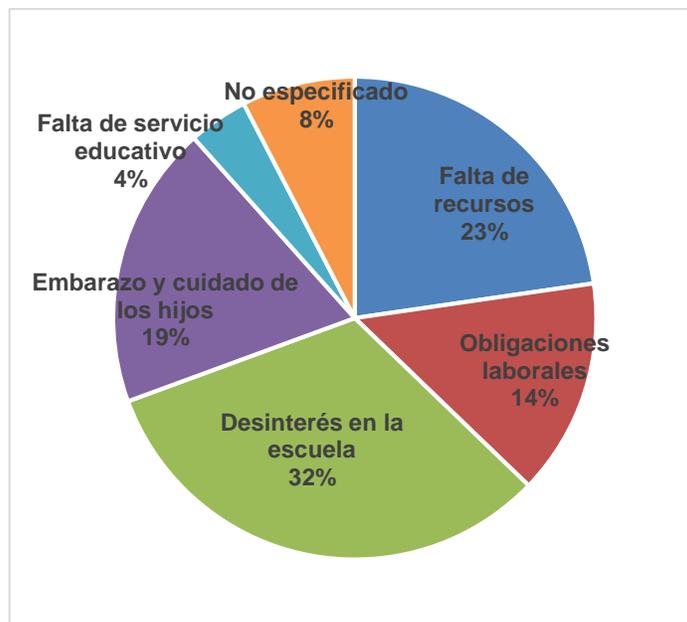
contrario, 65.2% de los jóvenes desertores tienen padres que no iniciaron la EMS, comparado con 44.8% de los jóvenes no desertores.

A nivel individual, actitudes tales como la desmotivación o el desinterés y algunos problemas tales como embarazos tempranos, bajas expectativas acerca de la educación, casarse o juntarse, pueden también ser causantes del abandono. Así, para los jóvenes con menor nivel de ingreso, la segunda razón para abandonar la escuela es el embarazo, tener un hijo o casarse. Según la ENDEMS, 4.7% de los jóvenes que abandonaron la escuela menciona que embarazarse, embarazar a alguien o tener un hijo fue la principal razón para desertar. De hecho, 17.5% de los encuestados colocan al embarazo entre las tres principales razones para abandonar sus estudios. Cabe señalar que esta razón se presenta como la segunda con más menciones entre las mujeres, después de la falta de dinero (SEMS-COPEEMS, 2011).

Desmotivación o desinterés

Entre el conjunto de causas familiares e individuales, según la ENDEMS, el disgusto por estudiar es la que obtiene el mayor porcentaje de este grupo y el segundo lugar con respecto a las demás, luego de las económicas. Asimismo, en la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, 15.9% de los jóvenes señalan que abandonaron la escuela porque les aburría. Al respecto, Alfonso *et al.* (2013, citado en Székely, 2015) señalan que, en ocho países de América Latina, la principal causa, para 32.2% de los jóvenes que abandonaron la EMS, es que la escuela no les interesaba o no les aportaba elementos útiles o de calidad (gráfica 22). Incluso, destacan que en seis de los países analizados, el desinterés y apreciación de falta de relevancia de la escuela se identifica como primera causa de abandono con más de 40%.

Gráfica 22 Principales causas asociadas al abandono en América Latina, 2013



Fuente: Elaboración propia

Igualmente, el análisis de la EMS en México, realizado por el INEE en 2011, señala que los estudiantes no se interesan ni se motivan por aprender cosas en las que no se sienten implicados o que consideran poco útiles. Al respecto, Székely (2015: 23) señala que la desmotivación puede medirse a través del ausentismo escolar.

Según el Análisis del Movimiento contra el abandono escolar (SEP-INSP, 2015), la desmotivación puede ocurrir por diferentes razones, entre ellas, un alumno puede desmotivarse y perder el interés por alcanzar reiteradamente bajo desempeño académico, por percibir que la escuela no tiene nada interesante que ofrecerle, ante la imposibilidad de cumplir con las normas escolares, lo cual impacta negativamente en su desempeño educativo, el involucramiento en las actividades escolares y en su interés por asistir a clases. Finalmente, también 24% de los directores entrevistados en un encuesta realizada por el Colegio de Bachilleres señala que los alumnos desertan por falta de interés en la escuela (citado en Weiss, 2015).³⁸

³⁸ Encuesta que el Colegio de Bachilleres aplicó en 2010 a 88 000 alumnos de los planteles ubicados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Estos datos podrían sugerir la asociación existente entre la desmotivación, desinterés y disgusto por estudiar y las características de la oferta educativa que no se adapta suficientemente a las necesidades e intereses de los jóvenes. Por ello, resulta de suma relevancia analizar las causas institucionales escolares que se presentan a continuación.

3.3.4 Causas institucionales o escolares

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud (2010), las principales causas de abandono reportadas entre los jóvenes entre 15 y 18 años que abandonaron la escuela se relacionan con factores educativo-escolares (42.6%) (citado en Székely, 2015: 26). Algunas de estas causas han sido desagregadas en la ENDEMS de la siguiente manera (gráfica 23):³⁹

Gráfica 23. Principales causas escolares-educativas asociadas al abandono escolar según ENDEMS, 2011



Fuente: Estimaciones propias con base en ENDEMS, SEP-COPEEMS, 2011

Estas causas se pueden clasificar en dos tipos: intersistémicas e intrasistémicas, las cuales frecuentemente se encuentran combinadas.

- *Intersistémicas*. Hacen referencia a la diversidad de la oferta educativa en el nivel medio superior, la calidad diferenciada de la oferta educativa, los mecanismos de asignación del

³⁹ Para el cálculo de las estimaciones se consideró 25% de los factores escolares-educativos como 100% y se estimó la proporción correspondiente para cada una de las causas.

plantel, modalidad y turnos inequitativos, lejanía o falta de acceso a los servicios educativos.

- *Intrasistémicas*. Refieren a la organización y ambiente escolar adverso, la gestión escolar deficiente, la ausencia de mecanismos que identifiquen alumnos en riesgo, mecanismos de regularización y revalidación poco claros, escaso uso de los datos de ingreso de los estudiantes, bajo desempeño educativo, antecedentes escolares negativos, formación y desempeño docente deficiente, infraestructura y equipamiento insuficiente, currículo poco pertinente, y participación escolar limitada de estudiantes y padres de familia.

a) Calidad diferenciada de la oferta educativa

La desigualdad en la oferta educativa en EMS en nuestro país se relaciona con el desarrollo de este nivel educativo, el cual se ha caracterizado por la descentralización de las decisiones relativas, tanto al funcionamiento de las distintas opciones educativas, como por la formulación e implementación de planes de estudio y la definición de calendarios escolares diferenciados. Ante la ausencia de una autoridad rectora que estableciera normas y criterios generales para la organización de este tipo educativo y la carencia de programas y políticas públicas que le dieran sentido e identidad, las entidades federativas establecieron sus propias reglas para operar distintas alternativas que les permitieran satisfacer la demanda local de este tipo educativo. Este desarrollo desarticulado propició una oferta fragmentada, con calidad desigual (INEE, 2011: 27).⁴⁰

En la Encuesta Nacional de Juventud (2010), el cuarto grupo de causas asociadas con el abandono escolar incluye aspectos relacionados con la oferta educativa; como la dificultad de acceso a servicios educativos y la imposibilidad de inscribirse en la escuela. En este sentido, 7.5% de los jóvenes declara que éste es el motivo para no asistir a la escuela (Székely, 2015: 16).

Por otra parte, el Consejo de Especialistas para la Educación (CEPE, 2006) advirtió que la oferta de educación media superior “no se expande en la medida y forma necesarias; en zonas rurales e indígenas se favorecen modalidades de menor costo, lo cual se traduce en la baja calidad de estos bachilleratos”. El aspecto más preocupante de esta inequitativa distribución de la oferta es

⁴⁰ La diversidad que presenta el subsistema corresponde a la ausencia de coordinación debido a la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior en el año 2005, es decir, 88 años después de haberse constituido la SEP como el órgano directivo del sector educativo en el país.

la baja calidad con la que tienden a operar los bachilleratos no escolarizados (Mendoza, citado en INEE, 2011).

De acuerdo con la ENDEMS, la deserción muestra un comportamiento diferenciado por modalidad educativa, subsistema y por tipo de sostenimiento. Uno de los principales objetivos de la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) fue abatir la deserción derivada de la rigidez en la movilidad estudiantil entre subsistemas educativos, debido a la incompatibilidad de programas de estudio que imposibilitaban el tránsito de estudiantes entre un sistema y otro, obligándolos a reiniciar este nivel educativo o a desertar definitivamente.⁴¹

De este modo, el abandono escolar es diferente de acuerdo con el tipo de modalidad educativa del que se trate, los índices de deserción más bajos en 2010 - 2011 se registraron en el bachillerato tecnológico, que incluye al Instituto Politécnico Nacional, con 10.5%; en tanto que los más altos se registraron en el Conalep federal (29.1%) —ubicados sobre todo en la Ciudad de México y el Estado de México— y en el Profesional Técnico Particular (36.6%) (Weiss, 2015). De igual forma, la diversidad al interior de los subsistemas es amplia, dependiendo del contexto o del plantel educativo; por ejemplo, en los Colegios de Bachilleres de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se puede observar la gran dispersión de la tasa de deserción por planteles, la cual va desde 12% en el plantel Xochimilco-Tepepan, hasta 35% en el plantel Aragón, en el ciclo escolar 2011 - 2012 (Weiss, 2015).

b) Mecanismos de asignación de plantel, modalidad y turnos inequitativos

El descontento con el plantel en el que se cursa la EMS se asocia a un mayor abandono. La probabilidad de deserción es mayor en 14 puntos porcentuales para aquellos estudiantes que manifiestan que les fue asignada la escuela, frente a aquellos que expresaron haberla escogido. En el mismo tenor, el hecho de que un alumno busque cambiarse de escuela, pero no le sea posible por motivos administrativos, se traduce en mayores probabilidades de desertar (SEMS-COPEEMS, 2011).

En un análisis realizado por la SEP y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en el que se consideró una muestra de 1 216 alumnos abandonantes, se encontró que en 77% de los

⁴¹ Vale la pena aclarar que la inclusión de los planteles al SNB ha sido gradual, en junio 2016, el SNB estaba integrado por 2 114 planteles, distribuidos en los niveles siguientes: 14 en el nivel I, 126 en el nivel II, 1 195 en el nivel III, 779 en el nivel IV, lo cual equivale a atender a 1 996 993 estudiantes, es decir, 40.06% de la matrícula nacional en educación media superior (4 985 080 en el ciclo escolar 2015 - 2016).

entrevistados influía el promedio de secundaria como motivo para abandonar [...], seguido por la asignación de una escuela no deseada (38%) o la asignación de turno distinto al de su preferencia (19%) (SEP-INSP, 2015: 9).

En la Ciudad de México y la Zona Metropolitana, la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS) asigna a los estudiantes con los mejores puntajes en el examen de admisión a los bachilleratos de la UNAM y del IPN, y los de menos aciertos al Colegio de Bachilleres y al Conalep. Al respecto, cabe destacar que 12% de los estudiantes que señalaron como una de sus opciones el Colegio de Bachilleres, lo hicieron de la opción novena en adelante (los aspirantes pueden señalar hasta 20 opciones en orden de preferencia) (Weiss, 2015: 102).

Esta situación parece replicarse en los estados; ya que, de acuerdo con Weiss (2015), cada plantel establece sus mecanismos de acceso e incluso escalonan sus fechas de examen; así los más prestigiosos escogen a los mejores alumnos, quienes suelen presentar examen en dos o tres instituciones. El autor señala que se trata de un sistema meritocrático basado en el desempeño de los alumnos; sin embargo, el desempeño que es evaluado mediante el examen de admisión de un estudiante es el producto de la trayectoria educativa previa en instituciones de calidad diferencial y del capital cultural, social y económico de las familias, lo que reproduce las desigualdades existentes al interior de la sociedad.⁴²

c) Organización y ambiente escolar adverso

Un asunto preocupante es que el abandono, muchas veces, termina por ser construido como fracaso escolar desde la propia escuela, a partir de sus dinámicas, juicios, prejuicios y prácticas (Román, 2013). Por ejemplo, en el contexto indígena la valoración o no de la historia, la lengua,

⁴² Según Blanco (2014) hay trayectorias educativas que enfatizan la dimensión vertical u horizontal de la estratificación educativa. La primera es aquella que se relaciona con el nivel de escolaridad alcanzado, las probabilidades de no aprobación, interrupción de los estudios y retorno a la escuela; la segunda, expresa las desigualdades en términos del tipo de institución o escuela al que asisten los niños y jóvenes con niveles de escolaridad similares. Algunos rasgos de esta estratificación horizontal se encuentran institucionalizados, por ejemplo, la división entre los sectores público y privado, así como las diferencias entre modalidades educativas —bachillerato y profesional técnico en la educación media superior—, entre turnos matutino y vespertino, así como entre instituciones públicas de distinto prestigio en la educación media superior. Existen, sin embargo, otros rasgos de la estratificación horizontal que no se manifiestan en distinciones formales, sino en procesos de selección social que reflejan y reproducen desigualdades entre quienes asisten a tipos de escuelas que son similares “en el papel”. Así, por ejemplo, existe una estratificación entre escuelas de mayor y menor “calidad”, factor que las familias toman en cuenta al momento de inscribir a sus hijos. También dentro de las escuelas públicas existe una diferenciación social según el tipo de carrera al que se asiste, propiciada por el mayor o menor grado de dificultad de ingreso y los procesos de selección social que se producen al regular el acceso a las mismas.

la cultura y la cosmovisión de cada etnia se erige como un importante factor cultural intraescolar que puede favorecer o no a la deserción (SEMS-COPEEMS, 2011: 9).

De acuerdo con Rumberger y Lim (2008, citado en Székely, 2015), una escuela burocrática y jerárquica puede crear un ambiente impersonal, al grado de no prestar atención especial a los estudiantes rezagados. Asimismo, los ambientes de aprendizaje son importantes condicionantes como lo muestra la ENDEMS, ya que del total de jóvenes que abandonaron la escuela por factores escolares-educativos, en 15.9% de los casos fue por una situación de exclusión, violencia e intolerancia dentro de la escuela.

Tanto el estudio del Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar (SEP-INSP) como los resultados del Seminario de la desafiliación escolar y la formación por competencias en el Colegio de Bachilleres (SEP-COBACH), ambos de 2015, señalan que las normas escolares pueden impedir la continuación de los estudios porque no permiten la inscripción si el número de materias reprobadas es mayor al establecido por la institución; al mismo tiempo, los mecanismos de regularización cuando se reprueba son poco claros para muchos estudiantes.

Finalmente, Weiss sostiene que la realidad para los jóvenes es clara y contundente: o no hay escuelas o las que hay son insuficientes y mantienen una lógica poco adecuada y atractiva a las necesidades sociales y psicológicas de los jóvenes: currículos inflexibles, horarios rígidos, maestros cerrados y burocracias centralizadoras, sin contar con la ofensiva de los sistemas de evaluación, la reprobación y el fracaso escolar (2015: 123).

d) Gestión escolar deficiente

La organización del centro escolar para lograr diversos objetivos institucionales y pedagógicos subyace, en gran parte, en la función directiva, por ello el director es considerado un actor clave para comprender los resultados educativos, incluyendo la deserción de los estudiantes.

Por una parte, la antigüedad del director del plantel parece relacionarse con el abandono escolar en la EMS, los directores con mayor antigüedad se encuentran en planteles con tasa de abandono baja, siendo en promedio de 16.4 años, en comparación con 10.6 años de antigüedad en los planteles con tasas de abandono altas (SEP-INSP, 2015: 13). Por otra parte, la carga de trabajo es otro factor que afecta al servicio, ya que alrededor de 40% de los directores del país realiza, de manera simultánea, actividades docentes. En los Bachilleratos Generales esta proporción es

de 60%, mientras que en los Bachilleratos Técnicos y en el Profesional Técnico, apenas supera 10% (INEE, 2011: 87).

La cantidad de estudiantes por planteles y la relación docente por alumno también son factores que influyen en el abandono escolar. El estudio ya mencionado de la SEP y el INSP señala que la media del total de alumnos por plantel es de 1 256 y los planteles con una tasa de abandono baja tienen en promedio menos alumnos (1 148) con respecto a los de tasa media y alta (1 396 y 1 191, respectivamente). De los planteles incluidos en el estudio realizado, hay en promedio 1 maestro por cada 25 alumnos y 69 alumnos por cada aula; asimismo, los planteles con tasa de abandono media son los que más cantidad de alumnos tienen por maestro (26) y por aula (81) (SEP-INSP, 2015).

e) Formación y condiciones de trabajo docente precarias

La mejora en la calidad de los servicios educativos implica la profesionalización de los docentes y directores; por ello, su formación, así como las condiciones laborales en las cuales se desenvuelven, se asocian al abandono. Vidales (2009) señala que la escasa introducción de mejoras didácticas y pedagógicas en los programas de formación docente tiene influencia en el abandono escolar (citado en SEMS-COPEEMS, 2011).

En el estudio Condiciones de la Oferta Escolar en Media Superior (COEMS), realizado por el INEE, se señala la falta de apoyos y las condiciones laborales de los docentes en EMS, así como los altos porcentajes de participación en actividades de desarrollo profesional que no están acompañados de apoyos institucionales [...] El porcentaje de docentes que recibe algún apoyo de este tipo, difícilmente excede 20%. En lo que se refiere a las condiciones laborales, éstas varían de acuerdo con los subsistemas, por ejemplo, los docentes que trabajan en educación profesional técnica no tienen estabilidad laboral ni acceso a prestaciones sociales; tres de cada cinco docentes en educación profesional técnica [...] cuentan con un contrato por honorarios, interino o temporal. Cabe destacar que, [...] es en este tipo de instituciones en la que se genera una mayor rotación de personal docente (INEE, 2011: 102).

f) Currículo poco pertinente

Otro de los aspectos que guarda relación con el abandono escolar es la falta de pertinencia curricular, en tanto el currículo no incorpora temas de interés para los jóvenes, lo que contribuye a desmotivarlos. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los

Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS, 2012) sobre la calidad educativa, 41.1% de los jóvenes expresó que las habilidades adquiridas en la EMS las utilizan poco o no les sirvieron (Székely, 2015).

En el mismo sentido, Miranda (2012, citado en Weiss, 2015) al examinar las interrelaciones de la escuela con los jóvenes desde el punto de vista y la experiencia de estos últimos, concluye que la cultura escolar es un espacio que no incorpora temas de interés en el currículo formal e informal para los estudiantes, es decir, existe una desarticulación entre la estructura escolar y los intereses de los jóvenes; así, el currículo rígido y poco pertinente puede ser causa de desinterés o reprobación (SEP-INSP, 2015).

g) Infraestructura y equipamiento insuficientes

La incidencia de este componente del sistema educativo en la deserción ha sido un factor poco estudiado; sin embargo, el estudio llevado a cabo por la SEP y el INSP, encontró que los planteles con tasa de abandono alta tienen, en menor porcentaje, espacios educativos tales como laboratorios y laboratorios de cómputo (SEP-INSP, 2015); lo que podría sugerir una asociación entre este factor y el abandono escolar.

Del mismo modo, en un reciente estudio realizado por el INEE-Valora (2016) se recuperan algunas percepciones relevantes de los estudiantes respecto de las condiciones de infraestructura que favorecen el abandono escolar:

“(…) las instalaciones, en días de lluvia, se mojan los libros, bancas; y en temporada de calor parecen hornos los salones” (Estudiante del Colegio de Bachilleres, Veracruz).

“Pues sí, a la mejor [se requiere] más material en el área de laboratorios, ya sea clínico o de cómputo. Suele suceder que muchas veces no es la necesaria para poder realizar los trabajos y no saber cómo se hace en realidad.” (CECYTE, Estado de México)

En el mismo sentido, resulta relevante destacar los resultados del estudio COEMS, según el cual más de 50% de los directores del país juzgó que en sus escuelas no había suficientes aulas para los alumnos y que el equipo de laboratorio y el acervo de la biblioteca eran insuficientes. Poco

más de 60% opinó que no había suficientes computadoras para los estudiantes en su escuela (INEE, 2011).⁴³

h) Bajo desempeño académico

El bajo desempeño académico y la reprobación son factores que también pueden desalentar la permanencia en la escuela. Según datos de la ENDEMS, la reprobación de asignaturas resultó ser uno de los principales factores asociados a la deserción,⁴⁴ pues 51% de los estudiantes que abandonaron declaró haber reprobado alguna materia, 20% varias y 6.5% más de las permitidas (SEP-COPEEMS, 2011).⁴⁵ Las cifras varían según el número de materias no acreditadas, es decir, un alumno puede permanecer en la escuela o inscribirse en otro subsistema aun cuando adeude materias, pero esto le acarrea dificultades para acreditarlas posteriormente y regularizarse. Por ello, este indicador no es fácil de actualizar debido a que las instituciones tienen una gran variedad de reglamentos para regular la reprobación (Weiss, 2015).

Cabe destacar que entre los jóvenes de mayores ingresos que desertaron de la EMS, encuestados en la ENDEMS, se mencionaron con mayor frecuencia, como causas del abandono, la reprobación de materias y la existencia de reglas de disciplina con las que no estaban de acuerdo (SEMS-COPEEMS, 2011).

En el mismo sentido, numerosos estudios muestran una relación significativa entre reprobación e interrupción (Jimerson *et al.*, 2002). Asimismo, desde otras perspectivas se enfatizan las consecuencias de la reprobación en la autoestima, el vínculo entre el alumno y los valores escolares, o el capital social de los alumnos (Stearns, 2007); también se ha postulado que la extraedad derivada de la reprobación podría ser el factor que explique esta asociación (Roderick, 1994). No obstante, según Blanco (2014), la reprobación y la interrupción no están relacionadas, sino que ambas son consecuencias de características previas de los estudiantes, lo que remite a otras causas del problema.

⁴³ Información recolectada a través de instrumentos destinados a directores y docentes de escuelas de EMS de México. En total, se tienen registros de 264 escuelas, 264 directores y 2 131 docentes en el 2009.

⁴⁴ La reprobación al igual que el ausentismo es considerado por algunos autores como un factor predictivo, al tratarse de una causa no explicativa pero sí indicativa del riesgo de abandonar en el que se encuentra el estudiante.

⁴⁵ En la mayoría de las entidades federativas la reprobación se calcula teniendo en cuenta el número de alumnos que reprobaban más de cinco materias (SEP, 2013).

i) Antecedentes escolares deficientes

Otro de los motivos asociado a la deserción es el hecho de que los alumnos carecen de conocimientos sólidos y habilidades básicas previas que les permitan adquirir aprendizajes nuevos y más complejos (INEE, 2011). Tal como se reporta en la ENDEMS, la causa escolar más relevante está relacionada con los problemas para entender a los maestros, lo cual tiene que ver con deficiencias en la educación previa, debido a inadecuadas prácticas de enseñanza o también a problemas de índole individual o familiar.

En el estudio citado anteriormente, realizado por la SEP y el INSP, se encontró que en 77% de los entrevistados influían las calificaciones de secundaria como motivo para abandonar, pues un promedio bajo incrementa de manera marginal el riesgo de que un estudiante deje la EMS (SEP-INSP, 2015: 40). El estudio sugiere que para estos jóvenes podría resultar más difícil adquirir los nuevos aprendizajes en el nivel medio superior.

Dado que el abandono escolar se da de manera más acentuada en el primer grado de EMS, esto se podría explicar por la falta de competencia académica con la que egresan los estudiantes de la educación básica, lo cual dificulta la adquisición de nuevos contenidos escolares (INEE, 2011).

j) Participación limitada de padres de familia y estudiantes

El involucramiento de los padres en la educación y actividades escolares de sus hijos puede ser vital en su desempeño académico y, por ende, en la reducción de la probabilidad de abandonar la escuela. En este sentido, Vidales (2009) profundiza en la identificación de factores relacionados con el ambiente y la gestión escolar, y entre ellos destaca los factores intra sistémicos que se relacionan con la escasa articulación entre niveles educativos y poca vinculación de la escuela con agentes externos, como la familia; así como también el escaso acercamiento de los estudiantes a las actividades de investigación.

Entre los hallazgos de la investigación que realizaron Rumberger y Lim (2008), con base en la revisión de 203 estudios, se destaca que tener altas aspiraciones educativas hacia los hijos, la supervisión del desempeño escolar de los mismos, la comunicación con la escuela y el conocer a los padres de los amigos de sus hijos, son prácticas de los padres de familia que disminuyen la probabilidad de deserción (SEMS-COPEEMS, 2011: 12).

Si bien los datos y estudios acerca de la participación de los estudiantes en la escuela son escasos; autores como Pittman y Haughwout (1987) consideran que el nivel de involucramiento

de los alumnos en las actividades escolares ejerce un impacto significativo en las tasas de deserción. Así, Castro (2014) señala que en acciones de participación adolescente en el marco del programa Construye T en media superior, se evidencia que los jóvenes intervienen directamente en las decisiones sobre las actividades y los proyectos del programa que emprenden en sus instituciones. La adhesión de los estudiantes se da tanto en actividades como en proyectos escolares y, en especial, tienen mayor protagonismo cuando se trata de proyectos juveniles; lo que podría estar indicando que este tipo de proyectos pueden ser un espacio muy relevante para que los jóvenes se involucren de manera decidida y comprometida y, de este modo, generen mayor pertenencia a la escuela y gusto por permanecer en ella.

3.3.5 Predictores del abandono escolar en educación media superior

Si bien no es posible atribuir una sola causa específica a la interrupción temporal o definitiva de los estudios, sí es posible identificar ciertas condiciones o factores predictores que incrementan la probabilidad de que un joven abandone la escuela, los cuales están asociados a diferentes factores de riesgo. Estos predictores se determinan a partir de análisis estadísticos, con el propósito de predecir el abandono a partir de ciertos indicadores que pueden resultar útiles para detectar a tiempo el riesgo de deserción, desarrollar y poner en práctica las acciones preventivas pertinentes.

En este sentido, en la ENDEMS se realizó un ejercicio simple con un modelo de regresión para establecer el nivel de asociación entre las características de los estudiantes y la probabilidad estimada que tenían de abandonar la escuela. Según este modelo, las características que mejor identifican a los jóvenes en riesgo de abandonar la escuela son los siguientes: un bajo promedio escolar, la inasistencia a clases o la reprobación de materias (Anexo 2).

Asimismo, diversos estudios realizados en países de América Latina en los que se analizan las causas institucionales y escolares del abandono, han identificado algunos factores que elevan el riesgo de deserción, y con base en ello, se afirma que el factor que más se correlaciona positivamente con este problema en el nivel medio superior es la incapacidad de los estudiantes para superar las dificultades académicas que se presentan en ese nivel, lo cual se traduce en el número de materias reprobadas (Huerta, 2010). Asimismo, la pobreza extrema es otro factor que reduce la asistencia escolar (Cardoso y Verner, 2006).

En el mismo sentido, en el estudio de Rumberger y Lim anteriormente mencionado, se analizan datos de corte nacional, estatal y local para identificar los principales predictores estadísticos del abandono la deserción y graduación en el nivel de EMS y sugieren una conexión sólida entre algunos factores y la deserción. Los autores clasifican a estos factores predictores en individuales e institucionales; los primeros están asociados a las características de los estudiantes, entre los cuales señalan el desempeño académico, el comportamiento, actitudes y antecedentes; los segundos, se asocian a las características de las familias, de las escuelas y de las comunidades (Rumberger y Lim, 2008, citados en SEMS-COPEEMS, 2011).

El problema del abandono debe ser considerado como el resultado de un proceso multicausal en el que diversos motivos se interrelacionan en el tiempo y en un contexto determinado. Es decir, el abandono escolar no sólo corresponde a una decisión individual o familiar, sino al producto de la combinación de estos factores con las características del sistema educativo que pueden incentivar o desalentar la interrupción de la trayectoria escolar. En este sentido, Miranda (2012) señala que la mayoría de los factores mencionados no tiene un efecto aislado sobre la probabilidad de desertar, sino que, por el contrario, el efecto de estos factores es interactivo y multiplicativo. Por ejemplo, el efecto de las variables laborales en la probabilidad de deserción, depende centralmente de las variables sociodemográficas; es decir, de atributos individuales, así como de las características del hogar (ingresos e inclusión en el mercado laboral). Por lo cual, más que variables explicativas existen “núcleos explicativos”; es decir, un grupo de variables que en conjunto elevan el riesgo de deserción (Espíndola y León, 2002; Abril *et al*, 2008; Santos, 2009).

Otra perspectiva considera la importancia de las trayectorias escolares de los estudiantes y entiende que el abandono se produce por una acumulación de riesgos. Propuestas como la de Tinto (1975; 1988), Finn (1989) y Audas y Willms (2001), buscan explicar la salida de la escuela como el resultado del vínculo (social o académico) del alumno con la escuela, precedida y condicionada por múltiples procesos y eventos encadenados (el cambio en las expectativas derivado de la secuencia de resultados educativos y las decisiones en otros órdenes de la vida como el ingreso al mercado de trabajo). Así, la interrupción escolar pasa a ser el último punto de un proceso extendido, que comienza a gestarse, incluso, desde el inicio de la trayectoria escolar (Alexander *et al.*, 1997, citado en Blanco, 2014).

3.3.6 Consideraciones finales del apartado

Lo desarrollado en este capítulo muestra que el abandono escolar debe ser considerado como el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples causas de naturaleza diversa. Asimismo, este problema debe ser visto de manera sistémica, es decir, si bien es un problema que se acentúa en la EMS, es el resultado de un largo proceso que en las trayectorias escolares de los estudiantes.

En este sentido, es necesario reconocer que los resultados de la educación básica no son adecuados y presentan graves disparidades, y que la tarea de enseñanza deberá compensar las deficiencias para que los estudiantes puedan lograr nuevos aprendizajes. Por ende, se requiere vigilar que la ampliación de las oportunidades esté atenta a la calidad de la oferta escolar, de manera que no se reproduzcan o agudicen las desigualdades sociales (INEE, 2011). Si bien las causas de índole estructural, en el plano económico, social y cultural, quedan fuera del alcance del sistema educativo, también deben ser consideradas. Por ejemplo, en el ámbito económico es conveniente valorar la relevancia de los vínculos entre la educación media superior, el mercado laboral y la educación superior (INEE, 2011).

Por otra parte, atendiendo al contexto de la desarticulación de subsistemas en la EMS, se debe analizar la diversidad de la calidad que existe al interior de los subsistemas y planteles y los retos en cuanto a formación docente y deficiencias en infraestructura que presentan, los cuales no son generalizables a todos los planteles, ni a todos los subsistemas, y que, sin duda, requieren de un análisis más detallado y contextualizado.

La identificación de las principales causas que son determinantes del abandono en un contexto determinado resulta fundamental para la política educativa, ya que permitirá valorar y priorizar intervenciones preventivas o remediales, de tipo individual o grupal, que deben implementarse desde el propio sistema educativo. Así, por ejemplo, factores relacionados con el diseño y operación del SEN, tales como el currículo, la formación docente, la transición de secundaria a media superior o entre los subsistemas, el tipo de sostenimiento del plantel (público o privado), el turno (matutino o vespertino) y la modalidad educativa (bachillerato general, tecnológico o profesional técnico) juegan un papel importante en la permanencia de los jóvenes en la escuela, así como también aquellos factores de índole intraescolar como la gestión escolar, las prácticas docentes, el clima escolar y los recursos disponibles. Adicionalmente, las políticas o estrategias

específicas dirigidas a los estudiantes en riesgo de desertar (por ejemplo, falta de becas)⁴⁶ pueden ayudar a prevenir o evitar el abandono.

En el nivel micro o de la institución escolar, se deben desarrollar mecanismos de alerta temprana que detecten altos índices de ausentismo, reprobación, dificultades escolares asociadas al nivel socio-económico de los alumnos, cuestión que debería ser tratada como un problema, para evitar la repitencia, la no concurrencia a exámenes, las inasistencias reiteradas y las bajas calificaciones que persisten a lo largo del ciclo lectivo (Duro y Kit , 2007). La repetición es uno de los principales predictores de la deserción y ésta es, frecuentemente, una decisión tomada por el docente con base en criterios muy diversos; los cuales pueden ser obsoletos y arbitrarios. De ahí que revisar el sistema de evaluación en el medio escolar es una necesidad ineludible para enfrentar el problema, tanto del aprendizaje como de la repetición y, por consiguiente, el de la deserción (Duro y Kit , 2007).

La revisión de la literatura internacional evidencia que existen múltiples esfuerzos para implementar medidas que permitan atender el abandono escolar desde distintos ángulos en diferentes países. Para ello, se han desarrollado políticas que consideran como factor de abandono el ingreso del hogar y se enfocan en eliminar los costos vinculados con asistir a la escuela, ofreciendo incentivos financieros y no financieros que enfocan el problema en el acceso a la escuela, por lo que desarrollan programas de infraestructura y transporte, horario extendido, etcétera. Otras se enfocan en la baja calidad del servicio educativo, por ello, fortalecen la formación de los maestros y las habilidades socioemocionales o académicas; y, por último, se encuentran aquellas que valoran los factores comunitarios y las normas sociales como condicionantes de la interrupción escolar para lo cual desarrollan campañas de información sobre riesgos en los jóvenes y adolescentes. De acuerdo con Székely (2015), para contrarrestar los factores individuales y familiares, una de las intervenciones más recurrentes en diferentes países ha sido incentivar la terminación de los estudios mediante transferencias condicionadas en efectivo. Éstas se suelen dirigir a niños en edades más tempranas; sin embargo, muchos ya han incorporado como parte de su población objetivo a los jóvenes de bajos ingresos. Otro tipo de intervención costo efectivo es el desarrollo y provisión de información clara y oportuna a la población sobre la importancia de la educación (ver Anexo 3).

⁴⁶ Según la ENDEMS, la probabilidad de que los alumnos no abandonen la escuela es mayor si cuentan con una beca, situación que es aún más relevante para la población de menores ingresos (SEMS-COPEEMS, 2011).

Por otra parte, entre las intervenciones dirigidas a los factores comunitarios y macro, se identifican las siguientes: extender la jornada educativa; establecer como obligatoria la EMS; mejorar la gestión escolar a través de una administración escolar descentralizada; establecer sistemas de alerta temprana que permiten identificar la presencia de factores de riesgo de manera oportuna; incluir en los planes de estudio actividades vinculadas con el desarrollo de habilidades socioemocionales y programas de apoyo a través de tutores o mentores; llevar a cabo reformas curriculares para mayor vinculación entre los planes de estudio y las competencias demandadas por el mercado laboral; y establecer políticas dirigidas a incrementar la motivación y el desempeño de los maestros.

Como ya se señaló, sin embargo, el abandono escolar es un problema complejo y multicausal. Por ende, las políticas para abatirlo deberán combinar una serie de intervenciones que atiendan, en principio, cada una de las causas expuestas, priorizando en aquellos factores que parecen tener un mayor peso en un contexto determinado.

Referencias del apartado

- Abril, E., Román, M. y Moreno, I. (2008). ¿Deserción o autoexclusión? Un análisis de las causas de abandono escolar en estudiantes de educación media superior en Sonora, México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10 (1).
- ASF. (2012a). *Evaluación número 290. "Educación Media Superior"*. Consultado en: <https://goo.gl/ewH5h6>.
- Audas, R. y Willms, J. (2002), Engagement and dropping out of school: A life-course perspective. *Applied Research Branch, Human Resources Development Canada*.
- Bancomer, F. B. (2015). ¿Qué es becas adelante? Consultado en: <https://goo.gl/xBKGr>.
- Blanco, E., Solís, P. y Robles, H. coord. (2014) *Caminos desiguales: Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*. México: INEE-El Colegio de México.
- Cardoso, A. y Verner, D. (2006) School dropout and push-out factors in Brazil: The role of early parenthood, child labor, and poverty. *IZA Discussion Paper No. 2515*. Consultado en: <https://goo.gl/qUDsf9>.
- Castro, M. (2014). *Sistematización del Programa Construye T. La cooperación de UNICEF en temas de participación adolescente en educación media superior*. México: UNICEF.
- CEPE. Consejo de Especialistas para la Educación (2006). *Los retos de México en el futuro de la educación*. México: Autor.
- CIE-PIIE. (2010). *Discusión teórica en torno a las determinantes de la deserción escolar*. Chile: Autor.
- CIE-PIIE. (2010). *Discusión teórica en torno a las determinantes de la deserción escolar*. Chile: Autor.
- COPEEMS. (2010). *Acta Constitutiva del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C. (COPEEMS)*. Consultado en: <https://goo.gl/frKYic>.
- COPEEMS. (2016). *Planteles que han obtenido pronunciamiento favorable del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato* Consultado en: <https://goo.gl/zzhqR8>.
- DGPPYEE-SEP (2016). *Sistema de indicadores educativos*. Dirección General de planeación, programación y estadísticas educativas de la Secretaría de Educación Pública. Consultado en: <https://goo.gl/mMhh25>.
- Durante, K. (2000). ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última Década [en línea]*, (Septiembre)(13), 59 - 77. Consultado en: <https://goo.gl/PHu9Jm>.
- Duro, E., y Kit, I. (2007). *Todos pueden aprender. Propuestas para superar el fracaso escolar*. Argentina: UNICEF-Educación para todos.
- Espíndola, E. y León, A. (2002). *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*. Consultado en: <https://goo.gl/i4jEm8>.

- Fernández, T. (2010). *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica Universidad de la República.
- Finn, J. (1989). Withdrawing from School. *Review of Educational Research*, 59(2): 117-142.
- Furtado, M. (2003). *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*. Montevideo, Uruguay.
- Gajardo, M. (2003). Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, 1(4).
- Giorguli, S. y Serratos, I. (2009). El impacto de la migración internacional sobre la asistencia escolar en México: ¿paradojas de la migración? *El estado de la migración. Políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estado Unidos*. Coordinadoras: Paula Leite y Silvia E. Goiurguli. Consejo Nacional de Población (CONAPO). México. Consultado en: <https://goo.gl/RrBFT9>.
- Hammond, C. (2007). *Dropout risk factors and exemplary programs*.
- Himmel, E. (2002). Modelos de Análisis de la Deserción Estudiantil en la Educación Superior. C. S. *Educación, Deserción en la educación superior en Chile*. 1(9). Chile: MINEDUC.
- Hopenhayn, M. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL.
- Huerta, R. (2010). *La deserción escolar en el nivel medio superior*. México: IPN.
- IMJUVE. (2016). *¿Qué hacemos?* Consultado en: <https://goo.gl/6owSNJ>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La Educación Media Superior en México*. México: INEE.
- INEE. (2011a). *La Educación Media Superior en México*. México: Autor.
- INEE. (2011b). *La educación media superior en México: Informe 2010 - 2011*. México: Autor.
- INEE. (2015). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014 Educación Básica y Media Superior*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/upVXta>.
- INEE. (2016). *Panorama Educativo 2016*. México: Autor.
- INEE-Valora (2016). *Las intervenciones para abatir el abandono escolar en educación media superior en México: diseño, operación y resultados de la estrategia "Yo no abandono", desde la mirada de los actores escolares y las autoridades educativas*. Documento interno de trabajo. México: Autor.
- INIFED. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2013). *Proceso de expansión de la oferta educativa en educación media superior (Ramo 11). Guía Operativa 2013*. Consultado en: <https://goo.gl/iZVCxe>.
- Jimerson, S., Anderson, G. y Whipple, A. (2002). Winning the battle and losing the war: Examining the relation between grade retention and dropping out of high school. *Psychology in the Schools*, 39(4), pp. 441-457.
- NESTLÉ. (2016). *Iniciativa por los Jóvenes*. Consultado en: <https://goo.gl/zdLrJB>.

- OCDE. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2015). *México. Políticas prioritarias para fomentar las habilidades y conocimientos de los mexicanos para la productividad y la innovación*. Serie "Mejores Políticas". Consultado en: <https://goo.gl/dBXFCS>.
- OCDE. (2016). *Education at a Glance 2016*. París: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/TwDB89>.
- PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación (2016). *Análisis por Programa Presupuestario*. Consultado en: <https://goo.gl/jYupz9>.
- Roderick, M. (1994), Grade retention and school dropout: Investigating the association, *American Educational Research Journal*, 31(4). pp. 729-759.
- Román, M. (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 11(2). Consultado en: <https://goo.gl/gwc75J>.
- Rumberger, R. (2001). *Why students drop out of school and what can be done*.
- SEDESOL. (2015). Tercer Informe de Labores 2014 - 2015. Consultado en: <https://goo.gl/uGt2ZP>.
- Santos, H. (2009). *Dinámica de la deserción escolar en Chile*. Centro de Políticas Comparadas en Educación. Documento de Trabajo No.3. Universidad Diego Portales.
- SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior (2016). *Esquema de Contraloría Social*. Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS). Consultado en: <https://goo.gl/1meYvu>.
- SEMS. (s.f.). *Programa Construye-T 2014 - 2018. Fortalecer las capacidades de la escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes*. Consultado en: <https://goo.gl/QRLAKR>.
- SEMS-COPEEMS. (2011). *Encuesta Nacional de Deserción en Educación Media Superior*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1993). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*, CDLXXVIII(9). p. 41. Consultado en: <https://goo.gl/hXj3kL>.
- SEP. (2004). Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo escolar 2004 - 2005. Consultado en: <https://goo.gl/xXWsk8>.
- SEP. (2005a). Acuerdo 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan. *DOF*, DCXVII(4), pp. 69-70. Consultado en: <https://goo.gl/a3eq5Q>.
- SEP. (2005b). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCXVI(15), pp. 23-61. Consultado en: <https://goo.gl/uaaPVQ>.
- SEP. (2008a). Decreto por el que se expide la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. *DOF*, DCLIII(1), pp. 91-98. Consultado en: <https://goo.gl/R57ZSE>.
- SEP. (2008b). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Consultado en: <https://goo.gl/eqDyYU>.
- SEP. (2008c). Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCLVII(11), pp. 37-71. Consultado en: <https://goo.gl/BpfXKi>.

- SEP. (2009). Acuerdo número 3/CD/2009 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. *DOF*. Consultado en: <https://goo.gl/k8DUTs>.
- SEP. (2013a). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCCXXII(10), pp. 25-30. Consultado en: <https://goo.gl/FnU2RG>.
- SEP. (2013b). Acuerdo 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. Consultado en: <https://goo.gl/QVvk3Hs>.
- SEP. (2014a). Diagnóstico del Programa Nacional de Becas S243, Agosto. Consultado en: <https://goo.gl/4EaVA8>.
- SEP. (2014b). *Manual de Organización de la Oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/DwbXNP>.
- SEP. (2015a). *PLANEA. Resultados 2015*. Consultado en: <https://goo.gl/4dB4Qu>.
- SEP. (2015b). *Resultados 2015. Planea en Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/gD1aK2>.
- SEP. (2015c). Acuerdo 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII(26), pp. 1-35. Consultado en: <https://goo.gl/yFdXf3>.
- SEP. (2015d). Acuerdo número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. Consultado en: <https://goo.gl/YG5oTE>.
- SEP. (2015e). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*. Consultado en: <https://goo.gl/92rwpC>.
- SEP. (2015f). *Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/9rWDYt>.
- SEP. (2016a). *Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 2015 - 2016*. Consultado en: <https://goo.gl/ERs7cw>.
- SEP. (2016b). *Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/TPzq0S>.
- SEP. (s/f). *Movimiento contra el Abandono Escolar*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/yQVpUW>.
- SEP-CNSPD. (2016). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Consultado en: <https://goo.gl/HQdeus>.
- SEP-COBACH. (2015). *Seminario de la desafiliación escolar y la formación por competencias en el Colegio de Bachilleres. Síntesis de resultados*. México: Autor. Área de Investigación y Prospectiva.
- SEP-INSP. (2015). *Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la EMS*. México: Autor.

- SEP-PNUD. (2015). Acuerdo entre la SEP y el PNUD, relativo a la participación de terceros en la financiación de los gastos del proyecto "Cuarta fase: Apoyo a las y los jóvenes del tipo medio superior, Programa Construye-T". Consultado en: <https://goo.gl/8ebnGK>.
- Siteal (2009). *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario. Sistema de Información sobre Tendencias Educativas en América Latina*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE-OEI.
- Stearns, E., Moller, S., Blau, J. y Potochnick, S. (2007), Staying Back and Dropping Out: The Relationship Between Grade Retention and School Dropout. *Sociology of Education*, 80. pp. 210-240.
- Stratton, L., Otoole, D., y Wetzel, J. (2008). A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. *Economics of Education Review*, pp. 319-331.
- Székely, M. (2015). *Estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención a la deserción escolar en educación media superior*. México: DGDME, INEE [Documento Interno].
- Székely, M. (2015). *Estudio, resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención abandono en EMS*. México.
- Tinto, V. (1988), Stages of Student Departure: Reflections on the Longitudinal Character of Student Leaving, *The Journal of Higher Education*, 59(4). pp. 438-455.
- Tinto, V. (1975). Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Re-cent Research. *Review of Educational Research*, 45(1). pp. 89-125.
- UNICEF-UNESCO. (2012). *Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Todos los niños en la escuela en 2015. Iniciativa global por los Niños fuera de la escuela*. Panamá: Autor.
- Weiss, E. (2015). El abandono escolar en la Educación Media Superior. *Desafíos de la Educación Media Superior* (pp. 81 - 160). México: Senado de la República - Instituto Belisario Domínguez.
- Weiss, E. (2015). *Desafíos de la Educación Media Superior*. México: Senado de la República.

Anexo 1. Principales causas de deserción identificadas por los jóvenes por región

Causas de abandono escolar *	Nacional	Patrón similar al nacional				Económicas	Motivos escolares			Personales	
		Noreste y Península	Norte-Centro	Noreste	Oriente-Centro	Sur	Occidente	Sur-este	Metro-politana	Centro	Oriente-Golfo
Causas económicas	36.4	36.9	40.9	38.0	35.2	41.9*	30.1*	37.0	34.2	38.4	32.6
Faltaba dinero en tu hogar o faltaba dinero para tus útiles, pasajes o inscripción	36.4	36.9	40.9	38.0	35.2	41.9*	30.1*	37.0	34.2	38.4	32.6
Causas escolares-educativas	29.5	26.1	29.0	31.0	34.0	21.3*	41.9*	35.3*	38.9*	38.6*	44.4*
Tenías problemas para entenderle a los maestros	3.2	2.0	1.7	2.2	2.5	4.0	4.5	4.1	3.1	2.1	6.2
Había reglas de disciplina con las que no estabas de acuerdo	1.0	0.4	0.5	0.4	1.0	0.7	1.9	0.2	1.0	1.2	0.8
La escuela te quedaba muy lejos	1.4	2.4	0.5	1.2	1.5	1.8	1.8	1.5	1.0	2.8	2.0
Te disgustaba estudiar	7.8	5.3	3.7	15.4*	9.7	5.2	9.5	8.3	7.0	8.9	7.4
Había compañeros que te molestaban	1.1	0.3	0.4	1.6	1.9	0.5	2.6	1.5	1.2	0.6	0.9
Te asignaron un turno diferente al que querías	3.4	2.7	4.1	4.1	0.6	1.1	7.4	6.8	2.9	1.4	6.0
Te sentías discriminado(a) por tu forma de pensar o de vestir	0.6	0.3	1.4	0.9	1.2	0.9	0.7	1.0	0.8	1.5	5.8*
Te dieron de baja por reprobado materias	7.2	7.9	8.5	1.5*	5.5	4.4*	8.3	5.7	10.5	11.2	4.0
Considerabas que estudiar era de poca utilidad	0.6	3.0	2.9	1.0	3.3	0.4	0.8	2.0	7.0*	7.0*	6.7*
Las instalaciones de la escuela te disgustaban	0.7	0.4	0.4	0.4	2.0	0.4	0.6	2.0	0.9	0.3	2.3
Te quisiste cambiar de escuela pero no te revalidaron los cursos	0.4	0.0	0.4	0.4	1.0	0.5	1.0	1.0	0.2	0.3	0.9
Te expulsaron de la escuela por indisciplina	1.7	1.2	3.1	0.9	3.3	1.4	2.3	0.4	2.5	0.3	0.9
Te sentías inseguro(a) en la escuela o en el camino para llegar a ella	0.4	0.3	1.4	1.1	0.5	0.0	0.5	0.8	0.8	0.9	0.4
Causas personales	23.1	27.5	27.0	22.0	24.9	19.4	21.2	22.7	20.9	17.9*	18.4*

Considerabas que trabajar era más importante que estudiar	4.7	2.1	4.1	4.9	1.6	5.0	4.3	1.5	4.6	1.0	0.8
Te cambiaste de casa	0.9	0.8	0.4	0.5	0.5	0.0	1.4	1.2	0.2	0.7	0.9
Tenías problemas personales con tu mamá, tu papá o la pareja de alguno de ellos	1.8	2.1	0.5	1.7	2.3	1.4	1.8	1.2	0.7	1.8	0.8
Te casaste	6.0	8.3	1.7*	3.0	12.1*	8.0	6.5	6.8	6.2	3.7	4.5
Tu familia prefería que estudiaran otros hermanos	0.5	1.1	0.5	2.0	0.7	1.4	1.5	0.5	0.2	1.2	0.9
Falleció un familiar, o alguien en tu familia (incluyéndote) se enfermó gravemente	1.7	2.3	0.4	2.0	1.0	1.8	1.2	2.0	2.3	1.5	1.5
Te embarazaste, embarazaste a alguien o tuviste un hijo	7.1	10.1	17.0*	6.2	5.5	1.8*	3.8	9.0	6.3	7.7	8.0
Tenías baja autoestima	0.4	0.7	2.4	1.7	1.1	0.0	0.6	0.5	0.4	0.3	1.0
Otra	1.1	1.4	0.7	0.8		0.4	4.0	1.2	1.2	2.5	2.0

* % de encuestados que menciona la causa como primera mención

Fuente: Székely, 2015

Anexo 2. Características de los estudiantes que incrementan la probabilidad de que abandone la EMS según la ENDEMS

Características de los estudiantes	Probabilidad estimada de desertar si presenta la característica	Probabilidad estimada de deserción si no la presenta	Diferencia en puntos porcentuales
1. Tenía un promedio en EMS de los más bajos	90%	27% ⁴⁷	63
2. Reprobó más de las materias permitidas	78%	35%	43
3. Faltaba mucho	78%	36%	42
4. Embarazo o hijos	62%	36%	27
5. Se casó	61%	36%	25
6. Consideraba que trabajar era más importante que estudiar	59%	34%	24
7. Promedio de secundaria mayor a 8	47%	29%	18
8. Le disgustaba estudiar	52%	35%	17
9. Tiene o no tiene beca	41%	25%	16
10. El ingreso familiar corresponde al 1er cuartil de ingresos, el más bajo.	48%	33%	15
11. Le asignaron la escuela	50%	36%	14
12. Se quiso cambiar de escuela, no le revalidaron los cursos	50%	37%	13
13. Tenía baja autoestima	49%	37%	12
14. Expulsado por indisciplina	49%	37%	12
15. Hermanos desertores en EMS	47%	36%	11

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte de la ENDEMS, 2011

⁴⁷ La probabilidad se reduce considerablemente porque no sólo considera que no presente la característica, sino que tenga un promedio de los más altos en EMS.

Anexo 3. Experiencias nacionales e internacionales relevantes para combatir el abandono escolar

Factor	Tipo	País	Intervención
Factores individuales o familiares	<i>Incentivos financieros y no financieros</i>	México	Programa de becas de la SEP
			Componente educativo de PROSPERA
			Jóvenes con PROSPERA
		Bangladesh	Proyecto de Asistencia a Escuelas Secundarias Femeniles
		Turquía	Proyecto de Mitigación del Riesgo Social
		Brasil	Bolsa Familia
		Colombia	Familias en Acción
		Chile	Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)
			Subvención Educacional Pro Retención
		Estados Unidos	Oportunidades NYC Recompensas Familiares (Opportunity NYC Family Rewards)
	Programa de Oportunidades Quantum		
	Israel	Premio al logro	
	<i>Provisión de información</i>	México	Percepciones
		República Dominicana	Estudio de Jensen (2010)
Colombia		Ni Uno Menos	
Estados Unidos		Estudio de Fryer (2013)	
Factores comunitarios o macro	<i>Horario extendido</i>	Chile	Horario extendido
		Buenos Aires, Argentina	Horario extendido
	<i>Expansión de la educación obligatoria</i>	China, Estados Unidos, México, Noruega, Taiwán y Turquía	Obligatoriedad de la EMS
	<i>Gestión escolar</i>	El Salvador	EDUCO
		42 países	Estudio de Hanushek, Link, and Woessmann (2013)
	<i>Construcción de habilidades socioemocionales y programas de apoyo</i>	México	ConstruyeT
			Movimiento contra el abandono escolar "Yo no abandono"
			Sistema Nacional de Tutorías Académicas (SINATA)
		Estados Unidos	Convertirse en hombre (Becoming a man)
		Perú	Escuela Amiga
		Sudáfrica	Sistema de Educación Inclusiva
		India	Programa Amigo del Niño (Balsakhi program)
Australia		Conexiones Juveniles (Youth Connections)	
Suiza	Sistema de Gestión de Casos (Case Management System)		

Factor	Tipo	País	Intervención	
		Chile	Yo Estudio	
		Argentina	Programa Nacional de Mediación Escolar	
		Canadá	Transiciones: Adaptándose para la Preparatoria	
			Instrucción Diferenciada	
			Equipos de Estudiantes Exitosos	
		Estados Unidos	School Transition Environment Program (STEP)	
			Graduate realmente ayuda a lograr tus sueños (Graduation Really Achieve Dreams, GRAD)	
			Gran Hermano, Gran Hermana (Big Brothers, Big Sisters)	
		<i>Sistemas de alerta temprana</i>	México	Sistema de Alerta Temprana (SIAT)
		<i>Reformas curriculares</i>	México	Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)
	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias			
	Irlanda		Estrategia Nacional para el Desarrollo de las Competencias	
	Brasil		Educación Media Innovadora (Programa Ensino Médio Inovador, ProEMI)	
	Canadá		Asignaturas Especializadas en Alta Competencia (Specialist High Skills Majors)	
	<i>Políticas dirigidas a los maestros</i>		-	
	<i>Mercado laboral</i>	México	Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)	
			Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias	
			Modelo Mexicano de Formación Dual	
			Beca de capacitación Capacita-T (antes Programa de becas de pasantía)	
			Formación Docente de la Educación Media Superior (PROFORDEMS)	
		Botswana	Programa de Educación Técnica	
		Malasia	Materias educativas vocacionales	
		Austria	Ley sobre Formación Profesional (Vocational Training Act)	
Examen de Emprendedores				
Alemania		Sistema Dual VET		
Noruega		Certificaciones		
Colombia		Modelos Educativos Flexibles		
Canadá		Educación Cooperativa		

4. Marco normativo y documentos rectores de la política de atención al abandono en la educación media superior

Este apartado tiene el propósito de exponer dos elementos clave para la conducción de las políticas públicas dirigidas a abatir el problema del abandono en la educación media superior (EMS). En primer lugar, se explora el marco regulatorio nacional e internacional en el que se encuadran las acciones del Estado mexicano relacionadas con la materia; en un segundo bloque se examinan los instrumentos de políticas, nacionales e internacionales, que, si bien carecen de carácter vinculante, son documentos que orientan el desarrollo de las políticas públicas que intentan atender la problemática.

4.1 Normatividad vigente en México en materia de atención a la deserción en media superior

En México existe un amplio marco normativo en el que se sustenta la obligación del Estado para garantizar una educación de calidad, particularmente, en el nivel medio superior. Cabe destacar que estos instrumentos legales, directa o indirectamente, refieren a la necesidad de dirigir esfuerzos para erradicar el problema de abandono en este nivel, ya que se reconoce como uno de los principales desafíos por atender. En este sentido, se hace alusión al establecimiento de mecanismos para mejorar la práctica docente; el desarrollo de una oferta educativa pertinente a los intereses de las y los jóvenes y su vinculación con el sector productivo, así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, todos ellos elementos enfocados en atraer y retener a los y las jóvenes dentro del sistema educativo.

Asimismo, otra de las prioridades de política en este nivel educativo se orienta a la expansión gradual de la cobertura, promoviendo la equidad para que todas y todos los jóvenes en edad de cursar este nivel de estudios ejerzan su derecho de hacerlo, y en este sentido surge el reconocimiento, desde 2012, de la obligatoriedad de la EMS.

4.1.1 Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN)

En la CDN, el artículo 28 establece que los Estados Parte tienen la obligación no sólo de implementar estrategias que permitan garantizar que todos los niños y niñas⁴⁸ puedan ejercer su derecho a recibir educación, sino también de llevar a cabo los esfuerzos requeridos para disminuir los índices de deserción escolar.

**Convención sobre los
Derechos de los**

Artículo 28°

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.**

Como elemento complementario a lo establecido en la CDN, las Observaciones Generales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño abordan con mayor profundidad los principios rectores de esta Convención. En este sentido, las Observaciones Generales N°1 y N°4 desarrollan los tópicos denominados “Los Propósitos de la Educación” y “La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, respectivamente.

En la Observación General N°1 se identifican algunos elementos imprescindibles para hacer de la educación una herramienta útil para la consecución de otros derechos de los niños y las niñas. Por ejemplo, se establece que la educación debe impulsar procesos que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades y habilidades que los sujetos de derecho requieren para desenvolverse en la sociedad a la que pertenecen. De igual manera, se subraya la importancia de la participación de las niñas y niños en sus propios procesos educativos, razón por la cual los Estados Parte deben promover y fortalecer mecanismos apropiados para lograrlo.

⁴⁸ En el artículo 1° de la CDN se establece que se entenderá como niño a cualquier individuo con menos de 18 años de edad. Debido a que la edad normativa para cursar la educación media superior transcurre entre los 15 y 17 años de edad (INEE, 2014), se considera pertinente incluir este instrumento legal como parte del mapeo de la normatividad referente al tema. Con ello, sin embargo, no se propone excluir a aquellos y aquellas jóvenes que están fuera de este rango de edad de ejercer plenamente su derecho a la educación; por el contrario, se asume que esta característica es propia de los y las jóvenes que, por diversos motivos, han tenido una trayectoria escolar interrumpida; por lo cual, esta población requiere de estrategias que coadyuven a logro de su retorno y permanencia dentro del sistema educativo.

Por su parte, la Observación General N°4 alude al problema del abandono escolar de las y los adolescentes que requieren incorporarse al campo laboral para incrementar los ingresos de su hogar. Si bien se reconoce que las actividades laborales de los y las jóvenes pueden contribuir positivamente en su desarrollo como personas, esta Observación hace hincapié en velar por no poner en riesgo el ejercicio de sus otros derechos, como lo es tener acceso a la educación.

A continuación, se recuperan algunos fragmentos relevantes de ambas Observaciones Generales:

<p>Observación General N°1</p>	<p>La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño, desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la “educación” es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad.</p> <p>[...] Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos.</p>
<p>Observación General N° 4</p>	<p>La escuela desempeña una importante función en la vida de muchos adolescentes, por ser el lugar de enseñanza, desarrollo y socialización. Durante la adolescencia, un número cada vez mayor de jóvenes abandona la escuela y empiezan a trabajar para ayudar a sus familias o para obtener un salario en el sector estructurado o no estructurado. La participación en actividades laborales de conformidad con las normas internacionales puede ser beneficioso para el desarrollo de los adolescentes en la medida que no ponga en peligro el disfrute de ninguno de los otros derechos de los adolescentes, como son la salud y la educación.</p>

Debe considerarse que el matiz referido en la Observación N° 4 se centra en el abandono escolar provocado por la incorporación de las y los jóvenes a actividades laborales; sin embargo, existe una amplia gama de factores adicionales que hacen parte del proceso que deriva en la decisión de abandonar el sistema escolar. Si se toma en cuenta que el problema del abandono es multifactorial, la normatividad mexicana en la materia comprende diversos contenidos para dar respuesta a los distintos elementos que producen, de manera sistémica, el problema del abandono.

4.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece la **obligatoriedad** del Estado para brindar servicios de EMS a todos y todas las jóvenes del país, a partir de la reforma educativa impulsada en 2013. Por su parte, en el segundo artículo transitorio del decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución se especifica la gradualidad con la que el Estado mexicano se ha propuesto conseguir la cobertura total, así como la concurrencia presupuestal para lograrlo.

La obligatoriedad implica una serie de supuestos que no deben perderse de vista. Así, el INEE (2011) en su informe titulado *La Educación Media Superior en México. Informe 2010 - 2011* señala lo siguiente:

[...] la obligatoriedad de la educación media superior supone que el Estado generalice el acceso a este tipo educativo, asegure que todos los jóvenes se mantengan estudiando hasta concluirlo y logren aprender. [...] La educación obligatoria representa el periodo durante el cual el Estado debe asegurar que las personas adquieran los conocimientos y habilidades generales que les permitan desarrollarse y continuar aprendiendo, ya sea que sigan estudiando o que se incorporen a la vida laboral. Así, el sentido más importante de la obligatoriedad es que la asistencia a la escuela signifique, para todos los educandos, el logro de resultados de aprendizaje comunes, independientemente de sus diferencias socioeconómicas, culturales, etcétera (p. 19).

En este sentido, la obligatoriedad de este tipo educativo conlleva no sólo la tarea de ofrecer opciones educativas necesarias y suficientes para expandir la cobertura del servicio, además involucra poner en marcha una serie de estrategias que permitan atraer y retener a los y las estudiantes dentro del sistema, es decir, evitar que abandonen sus estudios. Esta tarea no es menor, pues exige que la oferta educativa destinada para este grupo se transforme en una pertinente, de calidad, que atienda a la diversidad de intereses y necesidades que experimentan las y los jóvenes.

Con respecto a la **calidad** de la educación, y derivado de la reforma constitucional de 2013, en el artículo 3° de la CPEUM se incluye por primera vez dicho concepto como principio del sistema educativo. Para lograr una educación de calidad, la normatividad contempla una serie de acciones que van desde adaptar y mejorar los planes y programas de estudio, hasta establecer mecanismos para asegurar que los mejores docentes sean los que están frente a grupo.

En el siguiente cuadro se muestran algunos extractos de lo referido en la Constitución:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 3° Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.
	Segundo Artículo Transitorio. La obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012 - 2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021 - 2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo.

Finalmente, con el propósito de compartir esfuerzos y responsabilidades, en la CPEUM también se señala la obligación de los **padres de familia** para fomentar en sus hijos e hijas la asistencia a los centros escolares, de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 31° Son obligaciones de los mexicanos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.
--	--

4.1.3 Ley General de Educación

En sintonía con la Carta Magna, la Ley General de Educación (LGE) también refiere al establecimiento de la obligatoriedad de la EMS, al concepto de calidad en la educación, así como a la corresponsabilidad de los padres de familia en la educación de sus hijos e hijas adolescentes, en los siguientes términos:

Ley General de Educación	Artículo 3° El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.
	Artículo 4° Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.
	Artículo 8° Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.
	Artículo 66° Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela: I.- Hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Además de lo anterior, en la LGE se destaca la importancia de robustecer la autonomía de **gestión de las escuelas** para que sean los actores escolares quienes decidan sobre la adquisición de materiales educativos, la realización de mejoras en la infraestructura y, en general, en la resolución de los problemas de operación que surgen al interior de las escuelas o planteles. Cabe señalar que se está tomando en consideración este componente de gestión escolar, debido a que podría incidir en la mejora de la oferta educativa dirigida a los y las jóvenes del país, ya que, al menos normativamente, permite a los actores que tienen relación directa con los y las estudiantes diagnosticar, de acuerdo con las propias características y contexto del plantel, la dimensión del problema de abandono escolar que presenta, así como diseñar sus posibles rutas de atención.

Ley General de Educación	Artículo 12° V Bis.- En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.
---------------------------------	---

4.1.4 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Para concluir el mapeo de instrumentos normativos que enmarcan la atención del abandono escolar en la media superior, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) –aprobada por el Congreso en 2014–, señala la **corresponsabilidad de las autoridades de todos los niveles** para garantizar una educación de calidad y la permanencia de todos y todas las niñas, niños y adolescentes dentro del sistema escolar. La siguiente tabla recupera un fragmento de lo mencionado.

<p>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</p>	<p>Artículo 57°</p> <p>Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:</p> <p>XVI. Contribuir a garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria de niñas, niños y adolescentes y para abatir el ausentismo, abandono y deserción escolares.</p> <p>XXI. Establecer acciones afirmativas que garanticen el acceso y permanencia de niñas y adolescentes embarazadas, faciliten su reingreso y promuevan su egreso del sistema educativo nacional.</p>
---	--

Como puede observarse, esta Ley incluye la problemática de los **embarazos tempranos**, los cuales son una causa relevante de abandono en la educación media superior. Así, de acuerdo con el reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS 2011), embarazarse o tener un hijo es la segunda razón mencionada por las mujeres encuestadas para abandonar la escuela; mientras que para los varones, embarazar a alguien o haber tenido un hijo se posiciona en el lugar nueve de las razones para abandonar su trayectoria escolar.⁴⁹ En este sentido, la LGDNNA pone de manifiesto que esta condición no puede ser considerada como un obstáculo para que los y las jóvenes puedan ejercer plenamente su derecho a la educación, por el contrario, las autoridades correspondientes deben garantizar que la oferta educativa facilite el acceso, permanencia o el reingreso de estos adolescentes al sistema educativo.

⁴⁹ Aunque no es el tema que ocupa en este apartado, los datos sugieren que la condición de quedar embarazada o tener un hijo tiene mayores implicaciones para las mujeres que para los jóvenes varones, con respecto a sus decisiones sobre abandonar sus estudios. Por tanto, el hecho de que la normatividad posicione este tema se considera un avance importante para el soporte del diseño y la implementación de estrategias que logren nivelar esta inequidad vinculada con cuestiones de género.

4.2 Instrumentos de política, internacionales y nacionales, en materia de abandono escolar en la educación media superior

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, en México, además de la vasta *normatividad* que refiere al derecho de las y los jóvenes a tener acceso a una educación de calidad y permanecer o reingresar en la misma, así como concluir satisfactoriamente su trayectoria educativa obligatoria; también existen una serie de documentos formales que conducen las políticas públicas dirigidas a garantizar que las condiciones de la oferta educativa permitan la continuación de la trayectoria escolar en el nivel medio superior.

En este sentido, a continuación, se presenta una iniciativa implementada en México con apoyo de UNICEF, en la que se señalan diez acciones prioritarias para avanzar en la agenda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tres de ellas se vinculan directamente con el logro de la permanencia de las y los jóvenes en la escuela. Posteriormente, se ofrece una revisión de los instrumentos nacionales que orientan las estrategias de política para reducir el problema del abandono entre los y las adolescentes.

4.2.1 10 por la infancia

Este proyecto fue desarrollado por la UNICEF en conjunto con su Consejo Consultivo y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). En él se identifican 10 acciones prioritarias para incorporar en la agenda pública, relacionadas con el compromiso de garantizar, respetar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas 10 medidas a favor de la infancia y de los adolescentes son las siguientes:

1. Creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección Integral a Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Éste es uno de los objetos que persigue la LGDNNA y su importancia recae en que se concibe como un puente “para facilitar la comunicación, coordinación y las decisiones que deben tomar las autoridades para asegurar los derechos de la infancia y la adolescencia en el país. El Sistema también asegura la participación de la sociedad civil de los propios niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones para garantizar sus derechos” (UNICEF, 2016).
2. Prevenir, atender y sancionar efectivamente todas las formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, abordando sus causas subyacentes y asegurando la no revictimización en los procesos de justicia y la adecuada atención institucional.

3. Garantizar que 100% de los bebés recién nacidos tengan su acta de nacimiento gratis, antes de cumplir un año, y lograr que todos los niños y niñas entre uno o cinco años estén registrados.
4. Implementar el Sistema Integral de Justicia Especializada para Adolescentes en conflicto con la ley penal, priorizando las formas alternativas al juzgamiento y las medidas no privativas de la libertad para su reintegración social.
5. Elaborar en todos los estados leyes en materia de prestación de servicios para atención y desarrollo integral infantil, previstas en la Ley General de Prestación de Servicios de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), y asegurar el pleno cumplimiento tanto de la ley como de su reglamento.
6. Disminuir a la mitad la razón de mortalidad materna (RMM) con estrategias específicas en el grupo de edad de 10 a 17 años. Asimismo, **prevenir el embarazo en niñas y adolescentes, a través de políticas de salud sexual y reproductiva para la población escolarizada y no escolarizada**, en las que se aborden los aspectos de la salud, la educación y la familia.
7. Reducir la tasa de mortalidad infantil (TMI) y de niñas y niños menores de 5 años, a través de un enfoque integral e intersectorial que aborde las dimensiones de desigualdad que propician las muertes infantiles.
8. Fomentar una nutrición adecuada y un estilo de vida saludable entre los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y su duración hasta los dos años de edad, y garantizando la educación en materia de nutrición y actividad física, así como el acceso al agua potable y a alimentos saludables en las escuelas.
9. **Establecer una estrategia de inclusión educativa que detecte a las niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela, los incorpore y garantice su permanencia** incluyendo, entre otras medidas y como eje transversal, la participación infantil y la puesta en marcha de **mecanismos eficaces que garanticen que la infancia y adolescencia participen en todas las etapas del proceso educativo.**
10. **Reducir la tasa de deserción escolar en la EMS**, así como la inasistencia en ese mismo nivel educativo de los adolescentes de 15 a 17 años.

Como puede observarse, las acciones 6, 9 y 10 incluyen componentes relevantes con respecto a hacer válidos los derechos de las y los adolescentes para tener acceso y lograr la permanencia en el sistema escolar. El primero de ellos (la acción número 6) considera la importancia de desarrollar políticas de salud sexual y reproductiva para evitar embarazos tempranos no deseados e incidir, con ello, en reducir los riesgos de no acceder o abandonar el sistema educativo por esta razón.

Las acciones 9 y 10 están directamente relacionadas con la permanencia escolar, y plantean, en primer lugar, el reingreso de los niños y adolescentes que se encuentran fuera de la escuela, así como la promoción de la participación de las y los estudiantes en su propio proceso educativo, visibilizándolos como sujetos de derechos, capaces de participar activamente en las decisiones que conciernen a su bienestar. En segundo lugar, la estrategia 10 identifica particularmente la necesidad de disminuir los índices de deserción en el nivel bachillerato. De acuerdo con esta iniciativa, “es importante garantizar que todos los adolescentes terminen, por lo menos, la EMS. Terminar la escuela les puede brindar muchas más oportunidades de crecimiento y desarrollo positivo y óptimo” (UNICEF, 2016). Esta perspectiva sugiere aprovechar el bono demográfico que representan las y los adolescentes entre 15 y 17 años (son 5.4% de la población total, es decir, 6.4 millones de personas), por lo que resulta indispensable invertir en su desarrollo positivo y potencial que impactará también en el crecimiento económico y bienestar social del país (INEGI, 2015).

4.2.2 Plan Nacional de Desarrollo (PND)

En el ámbito nacional, los documentos orientadores de las políticas públicas educativas para abatir el abandono abarcan diversos ejes rectores. Entre estos ejes destacan la **vinculación de la educación media superior con el sector productivo**, el uso de las **tecnologías de la información** para desplegar el talento y la innovación en los jóvenes, la **idoneidad de docentes y directivos** y el desarrollo de una **oferta educativa pertinente**, que motive a los jóvenes a continuar su trayectoria escolar.

Así, parte del diagnóstico presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 advierte lo siguiente:

Plan Nacional de Desarrollo

Una elevada proporción de jóvenes percibe que la educación no les proporciona habilidades, competencias y capacidades para una inserción y desempeño laboral exitosos. [...] para alcanzar la cobertura universal, con pertinencia en educación media superior y superior, se deben fortalecer las carreras de corte tecnológico y vincularlas al sector productivo. Por tanto, es necesario innovar el sistema educativo para formular nuevas opciones y modalidades que usen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con modalidades de educación abierta y a distancia. A su vez, es importante fomentar las carreras técnicas y vocacionales que permitan la inmediata incorporación al trabajo, propiciando la especialización, así como la capacitación en el trabajo.

Lo anterior se traduce en dos de las metas nacionales (2 y 3) del PND: “México incluyente” y “México con educación de calidad”. En la primera de ellas se reconoce la obligación del Estado de hacer accesible la EMS a los sectores más desaventajados, es decir, a los y las jóvenes provenientes de hogares con carencias económicas agudas. Por su parte, la segunda meta referida abarca aspectos más específicos, como la idoneidad de los docentes y directivos, la ampliación de la cobertura de becas para apoyar a los estudiantes en riesgo de abandonar, así como la diversificación de la oferta educativa dentro de este nivel, para atender a la diversidad de jóvenes con contextos e intereses variados.

Además, como parte de la meta “México con educación de calidad”, en su enfoque transversal, se establece una estrategia (III) que contempla la perspectiva de género. En ella, se identifica como una línea de acción lo siguiente: “Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios”.

En el siguiente cuadro se muestran los contenidos de ambas metas nacionales, con sus respectivos objetivos, estrategias y líneas de acción, todas ellas asociadas con la educación de los y las adolescentes y con las medidas planteadas en el PND para lograr un tránsito escolar efectivo.

Meta Nacional	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
2. México incluyente	2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.	Propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad, y no abandonen sus estudios por falta de recursos.
3. México con educación de calidad	3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	3.1.1 Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico.	Fortalecer el proceso de reclutamiento de directores y docentes de los planteles públicos de educación básica y media superior, mediante concurso de selección.
		3.1.5 Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia	Ampliar la operación de los sistemas de

		<p>terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.</p>	<p>apoyo tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión oportuna de sus estudios.</p> <p>Implementar un programa de alerta temprana para identificar a los niños y jóvenes en riesgo de desertar.</p> <p>Establecer programas remediales de apoyo a estudiantes de nuevo ingreso que presenten carencias académicas y que fortalezcan el desarrollo de hábitos de estudio entre los estudiantes.</p> <p>Definir mecanismos que faciliten a los estudiantes transitar entre opciones, modalidades y servicios educativos.</p>	
<p>3.2 Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</p>	<p>3.2.1 Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.</p>	<p>Fomentar la ampliación de la cobertura del programa de becas de educación media superior y superior.</p>		
	<p>3.2.2 Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.</p>	<p>Aumentar la proporción de jóvenes en situación de desventaja que transitan de la secundaria a la educación media superior y de ésta a nivel superior, con el apoyo de los programas de becas.</p>		
	<p>3.2.3 Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.</p>	<p>Incrementar de manera sostenida la cobertura en educación media superior y superior, hasta alcanzar al menos 80% en media</p>		

			<p><i>superior</i> y 40% en superior.</p> <p><i>Ampliar la oferta educativa de las diferentes modalidades,</i> incluyendo la mixta y la no escolarizada.</p> <p><i>Impulsar la diversificación de la oferta educativa</i> en la educación media superior y superior de conformidad con los requerimientos del desarrollo local, estatal y regional.</p>
--	--	--	---

4.2.3 Programa Sectorial de Educación 2013-2018

La **obligatoriedad** de la educación media superior tiene implicaciones que van más allá del incremento del número de planteles o de la mejora de la infraestructura ya existente a las nuevas necesidades de acceso. En consonancia con lo anterior, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013 - 2018 hace explícita esta consideración en los siguientes términos:

La obligatoriedad de la educación media superior debe traducirse en un acelerado incremento en la cobertura educativa de este tipo educativo. [...] El desafío no se limita a aumentar los espacios educativos disponibles en el bachillerato y la educación técnica, sino que se requiere tener la capacidad de desarrollar una oferta pertinente que atraiga a los jóvenes a la escuela, que ésta sea capaz de retenerlos a partir de entender y atender las razones que motivan el abandono, y prepararlos para que puedan acceder a mejores empleos o continuar sus estudios en el tipo superior. Asimismo, se requiere revalorar la formación para el trabajo, e impulsar con renovado vigor el reconocimiento de las competencias adquiridas en el desempeño laboral.

Entre los componentes que el PSE subraya como fundamentales para afrontar los retos que representa retener a los y las estudiantes de nivel medio superior y evitar que abandonen su escolaridad se encuentran los siguientes: **aumentar y diversificar la oferta con nuevas modalidades** a partir del uso de las nuevas tecnologías; establecer una **comunicación estrecha con los padres de familia** para que apoyen en proceso formativo de sus hijos e hijas; implementar **estrategias de acompañamiento y apoyo a los estudiantes** y, atender el **desarrollo profesional de los docentes**.

En concordancia con estos elementos, el PSE identifica como prioritario fortalecer el **Sistema Nacional de Bachillerato** (SNB), mismo que surgió en el año 2008, bajo el Acuerdo 422.⁵⁰ Para lograrlo, el PSE plantea las siguientes acciones puntuales: 1) revisar el sistema de incentivos para favorecer el ingreso y permanencia de los planteles en el SNB; 2) impulsar la universalización del Marco Curricular Común (MCC) en los planteles federales, estatales y particulares de la educación media superior; 3) desarrollar programas de formación y actualización de directores para la gestión escolar; 4) promover la certificación de competencias relevantes y reducir el número de planteles que tengan una alta concentración de estudiantes de bajo rendimiento escolar y, 5) promover la sana convivencia dentro de los planteles, con la finalidad de crear un entorno agradable y propicio para el desarrollo de los procesos educativos de las y los jóvenes.

Además, en el PSE se da un gran peso al tema de la vinculación de la educación con el sector productivo, ello con la finalidad de garantizar la pertinencia de los estudios. Cabe mencionar que en el Programa se entiende la pertinencia en la educación media superior de la siguiente manera: “[l]a pertinencia de los estudios implica preparar a hombres y mujeres para desempeñarse en empleos más productivos y mejor remunerados, o bien como emprendedores, en contextos social, laboral y tecnológicamente cambiantes” (p.48).

El interés principal es hacer posible que los conocimientos y habilidades que las y los jóvenes adquieran durante todo su trayecto educativo, en general, y durante su paso por la media superior, en particular, resulten adecuados para responder a las exigencias que el campo laboral conlleva. Así, parte de las líneas de acción planteadas en el PSE se relacionan con avanzar en la certificación de competencias laborales y robustecer los esquemas de vinculación con los sectores público, privado y social, para responder a esta necesidad.

Cabe señalar que de los 6 objetivos propuestos en el PSE, dos de ellos están directamente relacionados con este tema, a saber, Objetivo 2: Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin que contribuya al desarrollo de México; y Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa

⁵⁰ Éste se abordará más adelante.

entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa; mismos que están alineados a la Meta Nacional “México con Educación de Calidad”⁵¹.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción que plantea el PSE para atender, de manera explícita, los retos que conlleva el problema del abandono escolar en la media superior son los siguientes:

⁵¹ Cabe mencionar que ningún objetivo, estrategia y línea de acción del PSE está explícitamente vinculado con la Meta Nacional “México Incluyente”. Esto es relevante porque uno de los objetivos de dicha Meta, como ya se mencionó anteriormente, es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, y una de sus líneas de acción alude a propiciar que los niños, niñas y adolescentes accedan a la educación y no la abandonen. Sin embargo, puede observarse que las líneas de acción 3.4, 3.5 y 3.6 del Objetivo “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa” del PSE están alineadas con la Meta Nacional “México Incluyente”.

Tabla 23 Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a la prevención y reducción del abandono escolar alineados a la meta nacional “México con Educación de Calidad”(*)

PND		PSE		
Objetivos de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo	<p>1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.</p> <p>2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.</p> <p>3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.</p>	3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.	3.2 Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.	<p>3.2.1 Diseñar y utilizar herramientas para identificar tempranamente el riesgo de abandono en la educación media superior.</p> <p>3.2.2 Capacitar a directores, docentes y tutores en el uso de herramientas que ayuden a evitar el abandono escolar en la educación media superior.</p> <p>3.2.3 Promover programas de inducción e integración de estudiantes de nuevo ingreso al entorno escolar en la educación media superior.</p> <p>3.2.4 Impulsar programas de tutorías académicas, acompañamiento y cursos remediales de apoyo a los estudiantes de educación media superior.</p> <p>3.2.5 Promover programas de inducción e integración de estudiantes de nuevo ingreso al entorno escolar de la educación media superior.</p> <p>3.2.6 Fortalecer las modalidades de becas y otros estímulos dirigidos a favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar.</p> <p>3.2.7 Realizar acciones para prevenir conductas de riesgo (violencia, adicciones, salud sexual y reproductiva, entre otros) que suelen desembocar en el truncamiento de la trayectoria educativa.</p> <p>3.2.8 Ajustar mecanismos académicos y administrativos que faciliten el tránsito entre modalidades y servicios educativos, y eviten discontinuidades en el trayecto escolar.</p>

				<p>3.2.9 Promover ambientes escolares libres de violencia, acoso y abuso sexual y favorecer una educación integral de los jóvenes.</p> <p>3.1.1 Propiciar el aprecio por las diversas expresiones de la cultura, la práctica del deporte y la sana convivencia, libre de discriminación y violencia.</p>
			<p>3.6 Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.</p>	<p>3.6.1 Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.</p> <p>3.6.2 Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.</p>

(*) El resto de objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a la educación media superior y que, de manera indirecta, podrían incidir en la reducción del abandono, debido a que se orientan a las principales causas de este problema, se presentan en el Anexo 1.

4.2.4 Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad.

Este Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008, plantea la **creación del Sistema Nacional de Bachillerato** como un paso imprescindible para modernizar la educación media superior. Su propósito principal es hacer efectivo el derecho de las y los jóvenes a tener acceso a la educación, contribuir a que los y las estudiantes mejoren su nivel de logro educativo y, promover su bienestar presente y futuro, individual y social a través de la educación.

Ante la desarticulación entre planes y subsistemas y ante la carencia de un eje orientador, el Acuerdo 422 reconoce la urgencia de construir una identidad de la EMS, en la que confluyan los múltiples subsistemas y sus características particulares. En este sentido, la apuesta no es a homogeneizar la oferta educativa de este nivel, sino cimentar un marco de integración curricular que potencie los beneficios de la diversidad. Así, en el marco de este Acuerdo, se plantea llevar a cabo el proceso de Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

Los tres principios que articulan esta Reforma son los siguientes: 1) El reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato; 2) La pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio, y 3) El tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas. A continuación, se presentan los planteamientos generales que constituyen estos tres principios:

1. El reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato	La EMS debe asegurar que los adolescentes adquieran ciertas competencias comunes para una vida productiva y ética; es necesario asegurar que los jóvenes adquieran un universo común de conocimientos. Esto quiere decir que las instituciones de EMS tendrían que acordar y reflejar en sus planes y programas de estudio un núcleo irreductible o base común de conocimientos y destrezas que todo bachiller debiera dominar en ciertos campos formativos o ejes transversales esenciales. Para que este principio pueda tener efectividad no debe quedar fuera ningún subsistema o modalidad, ya que el conjunto del tipo educativo debe avanzar en una misma dirección para poder alcanzar estándares comunes que definan al SNB.
2. La pertinencia y relevancia de los	La pertinencia se refiere a la cualidad de establecer múltiples relaciones entre la escuela y el entorno. [...] implica además el dar respuesta tanto a los

planes y programas de estudio	<p>jóvenes que desean seguir estudiando, como a quienes requieren incorporarse al mercado laboral, por lo que los planes y programas deben ser acordes con las exigencias de la sociedad del conocimiento y con la dinámica que requiere dicho mercado.</p> <p>La relevancia de la oferta educativa se refiere a asegurar que los jóvenes aprendan aquello que conviene a sus personas y a la sociedad que les rodea. Los programas académicos tienen que permitir a los estudiantes comprender la sociedad en la que viven y participar ética y productivamente al desarrollo regional y nacional.</p>
3. El tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas	<p>La posibilidad de un tránsito fluido entre subsistemas y escuelas resulta indispensable para combatir una de las causas de la deserción en la EMS. La necesidad de cambiar de escuela debe verse como algo que ocurre naturalmente en el sistema educativo nacional. Los jóvenes pueden cambiar de domicilio, mudarse de una ciudad a otra, rectificar el tipo de escuela que creen apropiada o buscar un ambiente escolar distinto, entre otras posibilidades. El sistema educativo nacional debe reconocer esta realidad y no entorpecer indebidamente el tránsito entre planteles. Impedir o dificultar estos cambios no conduce sino a que los jóvenes deserten o que, en el mejor de los casos, terminen su EMS en un plantel que no les resulta conveniente.</p>

Por su parte, los ejes que integran esta Reforma son los siguientes: 1) La construcción del **Marco Curricular Común** (MCC) con base en competencias; 2) La definición y **regulación de las modalidades de oferta**; 3) Sus mecanismos de **gestión**; y 4) La **certificación Complementaria del SNB**, los cuales consisten en lo siguiente:

Marco Curricular Común	<p>El MCC permite articular los programas de distintas opciones de educación media superior en el país. Comprende una serie de desempeños terminales expresados de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Competencias genéricas- Constituyen el perfil de egresado. Se subdividen en Claves (relevantes a lo largo de la vida); Transversales (relevantes a las disciplinas académicas y actividades extracurriculares); y Transferibles (aquellas que refuerzan la capacidad para adquirir otras competencias) 2. Competencias disciplinares básicas- Son los conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber y que todo bachiller debe adquirir. 3. Competencias disciplinares extendidas- Son aquellas de carácter propedéutico y son relevantes para los y las jóvenes que después del bachillerato desean continuar sus estudios superiores. 4. Competencias profesionales- Son relevantes para la incorporación de los jóvenes al mundo laboral.
Definición y regulación de las	<p>Esto dará elementos a las autoridades educativas para dar reconocimiento oficial a opciones diversas y asegurar que cumplan con ciertos estándares mínimos. Entre estos estándares se encontrarán los relativos a su pertenencia</p>

modalidades de oferta	al SNB; todas las modalidades de la EMS deberán asegurar que sus egresados logren el dominio de las competencias que conforman el MCC. Además, deberán alcanzar ciertos estándares mínimos de calidad y apegarse a los procesos que garanticen la operatividad del MCC.
Mecanismos de gestión	Definen estándares y procesos comunes que garantizan el apego al MCC bajo las condiciones de la oferta especificadas en el SNB. Estos mecanismos son los siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Formación y actualización de la planta docente. 2. Generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos. 3. Definición de estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y el equipamiento. 4. Profesionalización de la gestión escolar. 5. Flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas. 6. Evaluación para la mejora continua.
Certificación Complementaria del SNB	La certificación nacional que se otorgue en el marco del SNB, complementaria a la que emiten las instituciones, contribuirá a que la EMS alcance una mayor cohesión, en tanto que será una evidencia de la integración de sus distintos actores en un Sistema Nacional de Bachillerato.

Como puede observarse, el Acuerdo 442 plantea una visión integral para atender la EMS y, particularmente, para evitar que las y los jóvenes abandonen sus estudios por causas propias de la oferta educativa. Si bien la RIEMS parte del reconocimiento de aquellos problemas que durante décadas han aquejado a este nivel educativo, un reto mayor será implementar la maquinaria y los procesos necesarios para eliminar las brechas entre subsistemas, ofrecer una educación de calidad, y retener a los y las estudiantes en un sistema que resulte pertinente y atractivo a sus intereses.

Vale la pena considerar el Acuerdo 444, el cual establece las competencias clave que constituyen el perfil del egresado del SNB. Dichas competencias genéricas son complementadas por las competencias disciplinares, que se construyen desde la lógica y estructura de las disciplinas, así como las competencias profesionales que se refieren a un campo del quehacer laboral o de formación para el trabajo.

4.2.5 Consideraciones finales del apartado

Los documentos normativos que enmarcan y dan direccionalidad a la acción del Estado para garantizar el acceso y la permanencia de las y los jóvenes en el nivel medio superior; así como los instrumentos de política que, sin ser vinculantes, orientan las políticas públicas en la materia, se concentran en los temas siguientes:

Tipo	Ámbito	Nombre	Temas principales
------	--------	--------	-------------------

Documentos normativos	Internacional	Convención sobre los Derechos del Niño. Observaciones Generales 1° y 4°	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la educación 2. Adopción de medidas para reducir los índices de deserción
	Nacional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ol style="list-style-type: none"> 3. Obligatoriedad de la EMS 4. Educación de calidad 5. Corresponsabilidad de los padres de familia
		Ley General de Educación	<ol style="list-style-type: none"> 6. Obligatoriedad de la EMS 7. Educación de calidad 8. Corresponsabilidad de los padres de familia 9. Autonomía de la gestión escolar
		Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	<ol style="list-style-type: none"> 10. Corresponsabilidad de las autoridades federales, estatales y municipales 11. Garantizar el acceso y permanencia, con especial énfasis en las jóvenes embarazadas o con hijos
Documentos de política	Internacional	10 por la infancia	<ol style="list-style-type: none"> 12. Prevención del embarazo en niñas y adolescentes, a través de políticas de salud sexual y reproductiva 13. Inclusión educativa, detección e incorporación de las niñas, niños y adolescentes que están fuera de la escuela 14. Reducción de tasas de deserción escolar en la media superior
	Nacional	Plan Nacional de Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 15. Vinculación de la educación media superior con el sector productivo, 16. Uso de las tecnologías de la información 17. Idoneidad de docentes y directivos 18. Desarrollo de una oferta educativa pertinente
		Programa Sectorial de Educación	<ol style="list-style-type: none"> 19. Diversificación de la oferta con nuevas modalidades del nivel medio superior 20. Establecimiento de comunicación estrecha con los padres de familia 21. Implementación de estrategias de acompañamiento y apoyo a estudiantes 22. Atención del desarrollo profesional de los docentes 23. Sistema Nacional de Bachillerato
		Acuerdo 442	<ol style="list-style-type: none"> 24. Creación del Sistema Nacional de Bachillerato 25. Reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato 26. Alcanzar la pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio 27. Facilitar el tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas 28. Construcción de un Marco Curricular Común 29. La certificación Complementaria del SNB.
	Acuerdo 444	30. Perfil del egresado de la EMS	

			31. Competencias genéricas y disciplinares del perfil del egresado.
--	--	--	---

En síntesis, la normatividad internacional y nacional vela por el cumplimiento del derecho a una educación de calidad y con equidad para todos los niños, niñas y adolescentes, e solicita, de manera corresponsable, a las autoridades educativas de todos los niveles educativos y los padres de familia a realizar las acciones necesarias para disminuir las tasas de abandono escolar y fomentar la asistencia regular a la escuela.

Se pone especial énfasis en el tipo de educación a la que tienen derecho los NNA, es decir, aquella que va más allá de la mera escolarización y que los habilita para la vida, favoreciendo el desarrollo de su potencial, dignidad, autoestima y confianza. En este sentido, la obligatoriedad de la EMS supone no sólo generalizar el acceso, sino garantizar la permanencia y la conclusión de este nivel educativo, asegurando la adquisición de conocimientos y habilidades para la vida, y comunes para todos.

Las líneas de política en las que se concentra el PSE para la educación media superior están relacionadas con el incremento sostenido de la cobertura, la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación, la disminución del abandono, el aumento en las tasas de transición de la secundaria a la EMS y el establecimiento de un sistema de profesionalización docente.

Específicamente, en materia de abandono escolar, las líneas de acción que propone el PSE giran en torno a los siguientes temas: 1) la ampliación de los programas de tutorías académicas, 2) la implementación de programas de alerta temprana para la detección de estudiantes en mayor riesgo de abandono, 3) el establecimiento de programas remediales de apoyo, inducción e integración a estudiantes de nuevo ingreso, 4) el fortalecimiento de los programas de becas, 5) la prevención de conductas de riesgo que pueden ser causales de abandono, 6) la promoción de ambientes escolares libres de violencia, acoso y abuso sexual, y 7) la definición de mecanismos que favorezcan el tránsito entre modalidades y servicios educativos.

En otro documento referido al mapeo de programas podrá observarse cómo éstas orientaciones o líneas de acción propuestas por el PSE se materializan en la política educativa de EMS y, específicamente, en las estrategias y programas dirigidos a la atención del abandono escolar.

Referencias del apartado

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en: <https://goo.gl/Dvuvvg>.
- COPEEMS, SEMS y SEP. (2017). *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*. México: Autor.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación* (2008). Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Consultado en: <https://goo.gl/zqAjZN>.
- DOF. (1993). Ley General de Educación. Consultado en: <https://goo.gl/UJSi1d>.
- DOF. (2014). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Consultado en: <https://goo.gl/rPFQJR>.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Tabuladores*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/Dfmkma>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La educación media superior en México*. México: Autor.
- INEE. (2014). *Panorama educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013. Educación Básica y Media Superior*. México: Autor.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño [CDN]. UNICEF. Consultado en: <https://goo.gl/mozmvw>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. Presidencia de la República. Consultado en: <https://goo.gl/5jzKAB>.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018*. México: Autor.
- UNICEF-Red por los Derechos de la Infancia (2016). *10 por la infancia. Diez medidas estratégicas para la garantía de los derechos de la niñez y adolescencia*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/hR3L3R>.
- UNICEF-DIF. (2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. México: Autor.

Anexo 1. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PSE vinculados con la educación media superior.

Objetivos de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos	Estrategias	PSE	
				Líneas de acción	
1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad	<p>3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.</p> <p>4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.</p>	2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México.	2.1 Orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior.	2.1.1 Vincular el aprendizaje de los estudiantes al desarrollo de competencias que exige el perfil de egreso del tipo medio superior.	2.1.2 Definir niveles de desempeño de las competencias para la vida y el trabajo en todos los grados, niveles y modalidades de la educación media superior.
				2.1.3 Promover la certificación de competencias relevantes que desarrollan los jóvenes en el tipo medio superior.	2.1.4 Revisar el modelo educativo , apoyar la revisión y renovación curricular, las prácticas pedagógicas y los materiales educativos para mejorar el aprendizaje.
				2.1.5 Fomentar una educación integral con actividades que contribuyan a mejorar la salud física y mental, en un ambiente libre de discriminación y violencia.	2.1.6 Identificar las mejores prácticas de trabajo docente en la educación media superior y crear espacios de socialización para difundirlas y promover su adopción en los planteles.
				2.1.7 Fomentar y arraigar las prácticas de seguimiento y evaluación , así como trabajar coordinadamente con el INEE y COPEEMS.	2.1.8 Utilizar los resultados de las evaluaciones de logro para orientar los programas de nivelación de estudiantes y de desarrollo profesional docente.
				2.1.9 Reducir de manera significativa el número de planteles que tienen una alta concentración de estudiantes de bajo rendimiento escolar .	

				2.1.10 Llevar a cabo prácticas de planeación participativa en los planteles de educación media superior, para mejorar los aprendizajes y resultados educativos.
			2.2 Consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato, universalizar el Marco Curricular Común y fortalecer la profesionalización docente y directiva	<p>2.2.1 Revisar el sistema de incentivos para favorecer el ingreso y permanencia de planteles públicos y particulares en el Sistema Nacional de Bachillerato.</p> <p>2.2.2 Establecer un sistema de indicadores para apoyar la toma de decisiones y la mejora continua de la calidad educativa.</p> <p>2.2.3 Utilizar el sistema de indicadores para facilitar a los planteles públicos de educación media superior ingresar o avanzar en el Sistema Nacional de Bachillerato.</p> <p>2.2.4 Impulsar programas dirigidos a cerrar las brechas en el desempeño entre planteles y subsistemas y favorecer el acceso con equidad al Sistema Nacional de Bachillerato.</p> <p>2.2.5 Fortalecer la portabilidad de estudios y el libre tránsito de estudiantes entre subsistemas y planteles de educación media superior.</p> <p>2.2.6 Impulsar la universalización del Marco Curricular Común en los planteles federales, estatales y particulares de la educación media superior.</p> <p>2.2.7 Fortalecer la profesionalización docente y directiva en la educación media superior mediante la instrumentación de lo previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.</p> <p>2.2.8 Diseñar e impulsar esquemas de formación continua para profesores de educación media superior, congruentes con la Ley General del Servicio Profesional Docente.</p> <p>2.2.9 Desarrollar programas de formación y actualización de directores para la gestión escolar.</p> <p>2.2.10 Impulsar la coordinación con las autoridades educativas estatales para regular y transparentar más efectivamente el otorgamiento e inspección del RVOE⁵².</p>

⁵² Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios

			<p>2.5 Fortalecer la pertinencia de la capacitación para el trabajo, la educación media superior y la educación superior para responder a los requerimientos del país.</p>	<p>2.5.1 Promover la diversidad de la oferta educativa para que ésta sea pertinente a los distintos requerimientos sociales, ambientales y productivos.</p> <p>2.5.2 Fortalecer la cooperación educación-empresa para favorecer la actualización de planes y programas de estudio, la empleabilidad de los jóvenes y la innovación.</p> <p>2.5.3 Realizar periódicamente estudios, diagnósticos y prospectivas del mercado laboral para orientar la oferta educativa.</p> <p>2.5.4 Crear un sistema de seguimiento de egresados para brindar información sobre las áreas de oportunidad laboral en los ámbitos nacional y regional.</p> <p>2.5.5 Desarrollar metodologías para medir el alcance de la vinculación de los planteles educativos con el sector productivo.</p> <p>2.5.6 Impulsar la formación dual y otros esquemas que permitan la acreditación parcial de estudios en las empresas.</p> <p>2.5.7 Impulsar las prácticas profesionales y los programas de pasantías o estadías en el espacio de trabajo.</p> <p>2.5.8 Impulsar el reconocimiento de las competencias adquiridas en el trabajo o de forma autodidacta en el sistema educativo nacional.</p> <p>2.5.9 Establecer sistemas de equivalencias de créditos entre la formación para el trabajo y la educación formal.</p> <p>2.5.10 Desarrollar programas de orientación vocacional que orienten la reflexión de los jóvenes y les brinden información sobre las diversas opciones profesionales.</p>
			<p>2.6 Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para el fortalecimiento de la educación media superior y superior.</p>	<p>2.6.1 Impulsar el desarrollo de la oferta de educación abierta y en línea, tanto para programas completos como para asignaturas específicas.</p> <p>2.6.2 Promover la incorporación de la enseñanza de nuevos recursos tecnológicos para la generación de capacidades propias de la sociedad del conocimiento.</p> <p>2.6.3 Llevar a cabo e impulsar las inversiones en las plataformas tecnológicas que requiere la educación en línea.</p>

				<p>2.6.4 Trabajar con las comunidades docentes los programas de difusión y capacitación para el uso de las TIC en los procesos educativos.</p> <p>2.6.5 Impulsar la normatividad pertinente para que la educación abierto y a distancia provea servicios y apoyos a estudiantes y docentes.</p> <p>2.6.6 Promover la investigación colegiada y multidisciplinaria del uso y desarrollo de tecnologías aplicadas a la educación.</p> <p>2.6.7 Instrumentar una estrategia de seguimiento y evaluación de los resultados de los programas académicos en operación en modalidades no escolarizada y mixta.</p> <p>2.6.8 Utilizar las tecnologías para la formación de personal docente, directivo y de apoyo que participa en las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta.</p> <p>2.6.9 Establecer criterios de aplicación general que faciliten el desarrollo de unidades de aprendizaje en línea.</p> <p>2.6.10 Fortalecer los mecanismos de coordinación académica y seguimiento escolar al interior de las escuelas con oferta educativa en las modalidades no escolarizada y mixta.</p>
			<p>2.7 Ampliar y mejorar la infraestructura y el equipamiento de la educación media superior, educación superior y capacitación para el trabajo.</p>	<p>2.7.1 Impulsar la construcción, ampliación y mejora de planteles de educación media superior y superior para aumentar la cobertura.</p> <p>2.7.2 Establecer estándares mínimos para infraestructura, equipamiento y conectividad por modalidad en educación media superior.</p> <p>2.7.3 Elaborar y mantener actualizado, conjuntamente con los estados, un inventario de la infraestructura y del equipamiento de las escuelas de educación media superior.</p> <p>2.7.4 Priorizar las inversiones destinadas a la ampliación de la infraestructura física en las escuelas que tengan espacio y cuyo modelo educativo lo permita.</p> <p>2.7.5 Otorgar prioridad a las inversiones en aquellos planteles que presenten riesgos en materia de protección civil.</p>

				<p>2.7.6 Ampliar las inversiones para la rehabilitación de la infraestructura física de las escuelas de educación media superior y superior.</p> <p>2.7.7 Promover que el sector productivo facilite el uso de sus equipos especializados para la formación tecnológica de estudiantes de educación media superior y superior.</p> <p>2.7.8 Desarrollar nuevos modelos de financiamiento para alentar la inversión privada en la infraestructura física escolar.</p> <p>2.7.9 Llevar a cabo programas para que las escuelas cuenten con los equipos de cómputo, equipamiento en talleres y laboratorios y acceso a Internet requeridos.</p> <p>2.7.10 Desarrollar los instrumentos necesarios para que las escuelas den mantenimiento suficiente a su infraestructura y equipamiento.</p>
<p>2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo</p>	<p>1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.</p> <p>2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.</p> <p>3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.</p>	<p>3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p>	<p>3.1 Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.</p>	<p>3.1.2 Impulsar el fortalecimiento de las áreas estatales para la planeación y el desarrollo educativo, así como su coordinación con el Gobierno Federal.</p> <p>3.1.3 Acordar con los estados y las instituciones públicas de educación media superior y superior reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta.</p> <p>3.1.4 Habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por los órganos de planeación de los estados.</p> <p>3.1.5 Impulsar programas para aprovechar cabalmente la capacidad instalada de los planteles, con énfasis en la educación media superior y superior.</p> <p>3.1.6 Apoyar prioritariamente el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior que sea pertinente para su contexto.</p> <p>3.1.7 Asegurar que los fondos federales para el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior se destinen a planteles que resulten viables.</p> <p>3.1.8 Impulsar nuevos modelos de educación abierta y a distancia, y garantizar su pertinencia tecnológica y de contenidos.</p>

				<p>3.1.9 Imprimir mayor transparencia a los costos por estudiante de tiempo completo equivalente en cada uno de los subsistemas de educación media superior y superior.</p> <p>3.1.10 Favorecer el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo.</p> <p>3.1.11 Asegurar que las decisiones de crecimiento de la oferta disminuyan las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población.</p>
			<p>3.2 Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.</p>	<p>3.2.10 Diseñar y utilizar herramientas para identificar tempranamente el riesgo de abandono en la educación media superior.</p> <p>3.2.11 Capacitar a directores, docentes y tutores en el uso de herramientas que ayuden a evitar el abandono escolar en la educación media superior.</p> <p>3.2.12 Promover programas de inducción e integración de estudiantes de nuevo ingreso al entorno escolar en la educación media superior.</p> <p>3.2.13 Impulsar programas de tutorías académicas, acompañamiento y cursos remediales de apoyo a los estudiantes de educación media superior.</p> <p>3.2.14 Promover programas de inducción e integración de estudiantes de nuevo ingreso al entorno escolar de la educación media superior.</p> <p>3.2.15 Fortalecer las modalidades de becas y otros estímulos dirigidos a favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar.</p> <p>3.2.16 Realizar acciones para prevenir conductas de riesgo (violencia, adicciones, salud sexual y reproductiva, entre otros) que suelen desembocar en el truncamiento de la trayectoria educativa.</p> <p>3.2.17 Ajustar mecanismos académicos y administrativos que faciliten el tránsito entre modalidades y servicios educativos, y eviten discontinuidades en el trayecto escolar.</p>

				<p>3.2.18 Promover ambientes escolares libres de violencia, acoso y abuso sexual y favorecer una educación integral de los jóvenes.</p> <p>3.2.19 Propiciar el aprecio por las diversas expresiones de la cultura, la práctica del deporte y la sana convivencia, libre de discriminación y violencia.</p>
			<p>3.4 Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.</p>	<p>3.4.3 Impulsar prioritariamente la universalización de la secundaria y la transición al bachillerato en poblaciones rurales y marginadas.</p> <p>3.4.4 Ofrecer becas de transporte y otras que permitan a la población rural dispersa desplazarse a otras poblaciones cuando esta sea la mejor opción educativa.</p> <p>3.4.8 Crear el telebachillerato comunitario, así como fortalecer el bachillerato intercultural y las universidades interculturales, asegurando su pertinencia educativa y cultural.</p>
			<p>3.5 Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.</p>	<p>3.5.5 Otorgar al personal directivo y docente apoyos técnicos y pedagógicos para facilitar la inclusión plena de los alumnos con discapacidad.</p> <p>3.5.6. Adecuar y equipar planteles educativos para eliminar o reducir las barreras físicas que impiden el acceso y la participación de estudiantes con discapacidad.</p> <p>3.5.8 Otorgar apoyos a personas con discapacidad que los habiliten para continuar sus estudios durante todo el trayecto educativo.</p>
			<p>3.6 Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.</p>	<p>3.6.1 Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional o en mayor riesgo de abandono.</p> <p>3.6.2 Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.</p>

5. Mapeo de la acción pública dirigida a la atención del abandono escolar en educación media superior

Introducción

En este apartado se describe la configuración de la política educativa dirigida a atender el problema del abandono escolar en la educación media superior (EMS), con la finalidad de identificar los avances y desafíos de la política pública para garantizar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad de los jóvenes mexicanos.

En este sentido, se presenta un mapeo de las principales orientaciones, programas y líneas de acción que componen dicha política educativa de EMS, su evolución, el presupuesto asignado y ejercido para operarlo, así como los resultados más significativos. Para ello, en primer término, se desarrollan los antecedentes en los que se inscribe la acción pública; en segundo lugar, se describen los principales programas y estrategias dirigidos a atender el abandono escolar en medio superior; en tercer lugar, se caracteriza el gasto público federal destinado a la atención del abandono escolar en este nivel, finalmente, se presenta un conjunto de consideraciones finales.

5.1 Antecedentes: la Reforma Integral de la Educación Media Superior y la obligatoriedad de la educación media superior

Durante décadas, la oferta de opciones educativas en el servicio de EMS creció sin la rectoría de una autoridad central que definiera criterios comunes y diera identidad a este nivel educativo (Ornelas, 2013, citado en ASF, 2012a); de este modo, careció de un marco regulatorio que permitiera definir responsabilidades de coordinación, lo cual propició la existencia de una pluralidad de actores con múltiples atribuciones.

En 2002, la SEP inició un proceso de reestructuración, el cual concluyó en 2005 con la publicación de su Reglamento Interno y las modificaciones en su organización; lo que dio origen a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) (ASF, 2012a). En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, de ese periodo se diagnostica que los principales problemas a atender fueron: una cobertura insuficiente, un desigual acceso a la EMS y deficiencias en la calidad, integración, coordinación y gestión del sistema.

Tres años después, en 2008, se impulsó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS),⁵³ la cual ubicó en el centro el establecimiento de un marco curricular común y la construcción del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), con la finalidad de mejorar los aprendizajes, modernizar el bachillerato general y acotar o administrar la gran diversidad de planes y programas de estudio entre los distintos subsistemas que configuran la EMS (SEP, 2008a).

La RIEMS se propuso garantizar el acceso y la permanencia de los jóvenes de entre 16 y 18 años en la EMS, debido a que se preveía que este grupo etario alcanzaría su máximo poblacional histórico en 2010 y que, de mantener las tasas de graduación muy por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), traería graves consecuencias al desarrollo del país. Con dicho propósito, la reforma planteó nuevas competencias y el perfil del egresado de EMS, así como los acuerdos jurídicos necesarios para lograr la reorganización y mejora de la calidad en los distintos subsistemas de EMS.⁵⁴

Cuatro años después de promulgada la RIEMS, en 2012, se estableció la obligatoriedad de la EMS con el fin de consolidar los avances de la Reforma e impactar positivamente en la reducción del abandono escolar. La obligatoriedad de la EMS supone, idealmente, muchos beneficios para los jóvenes y el desarrollo económico y social del país; por ello, su objetivo central se asocia con mejorar la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad y, en definitiva, con el fortalecimiento de la cohesión social (INEE, 2011).

Dichos propósitos requerían de la realización de esfuerzos e inversiones para que cada subsistema y plantel alcanzara las condiciones necesarias; es decir, se requería mayor asignación de recursos que permitieran ampliar la cobertura, mejorar la infraestructura y el

⁵³ Existen reformas significativas previas a la RIEMS en los diversos subsistemas y organismos, tales como: en el sistema tecnológico federal, cuya reforma cubrió también a los CECYTES, el Bachillerato General de la Dirección General de Bachillerato (DGB), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que incluye el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), y el bachillerato tecnológico bivalente del Instituto Politécnico Nacional (IPN) (SEP, 2008a).

⁵⁴ Entre los principales componentes de la RIEMS destacan los siguientes 1) el marco curricular común (MCC), una estructura flexible que busca que los contenidos curriculares y las estrategias didácticas que desplieguen los docentes, posibiliten en los estudiantes una formación integral cimentada en el desarrollo de tres tipos distintos de competencias: genéricas, disciplinares y profesionales y, 2) los mecanismos de gestión que enuncian criterios, estándares y procesos necesarios para que los subsistemas y planteles adopten, adecúen el MCC y se avance en la construcción del SNB (SEP, 2008a).

equipamiento, así como la formación docente. Implicaba también que, tanto las autoridades educativas como los padres, tutores y los mismos estudiantes atendieran la exigencia social para lograr que todo alumno que ingresara al nivel lo concluyera, lo que suponía establecer una base de equidad para el ingreso, permanencia, continuidad y conclusión exitosa en un marco de buena calidad educativa (Verdugo, 2012, citado en SEP-COPEEMS-SEMS, 2012).

Así, en el segundo artículo transitorio del Decreto que reformó el artículo 3º, y en la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), quedó establecida la obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, de manera gradual y creciente, a partir del ciclo escolar 2012 - 2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021 - 2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas (Poder Ejecutivo Federal, 2012). Sin embargo, si bien se apunta al objetivo de disponer de lugares suficientes para que los jóvenes ingresen a la educación media superior, se omite la obligación del Estado de asegurar la permanencia de todos los estudiantes en la escuela y garantizarles aprendizajes relevantes (INEE, 2011).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 plantea compromisos específicos orientados a la creación y ampliación de la oferta educativa en EMS, en un marco de inclusión y equidad, y en el mismo sentido, el PROSEDU 2013 - 2018 dispone la ampliación de la cobertura atendiendo a la equidad, así como el impulso a la educación intercultural.⁵⁵ Es por ello que, entre las acciones para avanzar en el cumplimiento de los objetivos planteados se encuentra la construcción de nuevos planteles, la ampliación de los planteles existentes, la optimización de la capacidad instalada, la creación de nuevos servicios y el impulso de las modalidades no escolarizadas, así como alentar la disminución del abandono escolar y el aumento de la tasa de transición de la secundaria a la educación media superior, entre otras (SEP, 2013a) (tabla 24).

⁵⁵ Se habilitarán nuevos servicios educativos y ampliarán los existentes donde lo justifiquen los estudios de factibilidad avalados por los órganos de planeación de los estados; que se apoyará prioritariamente el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior que sea pertinente para su contexto; que se privilegiará la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos cultural y lingüísticamente pertinentes; que se creará el Telebachillerato Comunitario y que se fortalecerá el Bachillerato Intercultural, asegurando su pertinencia educativa y cultural.

Tabla 24. Orientaciones de política en Educación Media Superior establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Educación 2013-2018

Documentos de política	Meta Nacional	Objetivos	Estrategias
Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018	Meta Nacional 3. México con Educación de Calidad	Objetivo 3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo	Estrategia 3.2.3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.
Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018	n.a.	Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa	Estrategia 3.1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en los distintos contextos. Estrategias 3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para las poblaciones que hablan lenguas originarias.

En el PROSEDU se establece que México puede alcanzar una tasa (de abandono) de 9.0% siempre y cuando se pongan en marcha políticas públicas apropiadas. Por ello, se realizan diferentes acciones tendientes a bajar la tasa de deserción, entre ellas se destaca la acción que la SEMS emprendió en el ciclo escolar 2013 - 2014, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, el Movimiento contra el Abandono Escolar (MCAE), estrategia que busca integrar las acciones de la escuela, la familia y el estudiante para prevenir sus causas, mantener un estado de alerta y reaccionar ante la presencia de indicadores de riesgo (SEP, s/f).

De acuerdo con la SEP, el MCAE es una estrategia que considera la heterogeneidad de los subsistemas de educación media superior, sin contraponerse ni sustituir los esfuerzos que ya han puesto en marcha algunos subsistemas y que han tenido buenos resultados; sino más bien aprovecha los recursos disponibles en las escuelas. Asimismo, pone en el centro al director del plantel para apoyar su labor como líder del equipo y de la gestión escolar, y considera que los padres tienen corresponsabilidad en la educación de sus hijos, independientemente de su grado de escolaridad (SEP, s/f).

En el marco histórico y normativo anteriormente expuesto, se ubican las intervenciones educativas que se presentan a continuación y que configuran la política para atender a todos los estudiantes en edad de cursar la media superior, así como a los que se encuentran en riesgo de abandonar la escuela.

5.2 Principales orientaciones, estrategias y programas que configuran la política educativa de atención al abandono en educación media superior

A continuación, se caracterizan los programas, acciones y estrategias enfocados a abatir el abandono escolar en EMS. Para ello, en primer lugar, se presentan las intervenciones dirigidas, explícitamente, a atender el abandono escolar, de acuerdo con los siguientes ejes de análisis: 1) apoyos económicos, 2) apoyos al desarrollo de los estudiantes y 3) apoyos integrales. Asimismo, se presenta la estructura presupuestaria de los programas que conforman esta política de atención al abandono en EMS.

En cada uno de los ejes señalados se desarrolla la evolución de los programas o acciones, el objetivo de los mismos, el presupuesto asignado, la población que atienden, los principales resultados, así como los hallazgos y recomendaciones que se derivan de la evaluación a dichos programas, en caso de que cuenten con ésta. Cabe aclarar que no todos los ejes muestran los mismos cortes temporales, debido a que su desarrollo no ha sido uniforme y a que el análisis se realizó en función de la información disponible.

Por otra parte, en el capítulo siguiente, se desarrollan otras estrategias de política que buscan mejorar los principales componentes del sistema educativo que, de acuerdo con la literatura, tienen repercusión en el abandono escolar: 4) currículo, planes y programas de estudio 5) formación y actualización docente, 6) gestión escolar y 7) infraestructura y equipamiento.⁵⁶

A manera de síntesis, la tabla 25 presenta la configuración de la acción pública, incluyendo las intervenciones vigentes y sus antecesoras. Para realizar este mapeo se revisaron 31 intervenciones, 14 de las cuales se encuentran vigentes.

Tabla 25. Intervenciones dirigidas a la atención educativa en educación media superior

Eje de análisis		Programas, acciones y estrategias	Componentes de las intervenciones	Institución/ instancia responsable	Total
Permanencia escolar	Apoyo Económico	Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en EMS	<ul style="list-style-type: none"> Beca a la excelencia académica 	SEP/SEMS	9
		Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> Gastos educativos Gastos de transporte 	SEMS	

⁵⁶ Ver documento interno "Otras estrategias de política que buscan mejorar los componentes del SEN que tienen incidencia en el abandono escolar en EMS".

	Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Manutención 	SEMS	
	Programa de Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable (U015)	<ul style="list-style-type: none"> • Beca para migrantes o hijos de migrantes 	SEP	
	Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior • Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior • Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior 	CBSEMS	
	Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguele	<ul style="list-style-type: none"> • Beca síguele 	CBSEMS	
	Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Becas PROBEMS • Beca de ingreso • Beca de permanencia • Beca para la realización del servicio social, • Beca de formación educativa no escolarizada • Beca de reinserción. 	CBSEMS	
	Programa Nacional de Becas (PNB)*	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad • Beca de manutención • Apoyo al ingreso, permanencia y terminación de estudios • Estudiantes sobresalientes y personal académico • Personal académico 	CBSEMS	
	Programa de Inclusión Social, PROSPERA*	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes con Prospera • Becas de educación media superior • Apoyo de útiles escolares 	SEDESOL	
Apoyo Socio emocional	Programa Construye T*	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación docente y directiva • Materiales de apoyo para desarrollar habilidades socioemocionales y mejorar el ambiente escolar. • Desarrollo institucional para fomentar las habilidades socioemocionales y el ambiente escolar. 	PNUD/SEMS	1
Apoyo Integral	Programa Síguele, caminemos juntos	<ul style="list-style-type: none"> • Construye T • Sistema Nacional de Tutorías Académicas (SINATA) • Sistema de Alerta Temprana (SIAT) • Programa de Orientación Vocacional • Programa de Fomento a la Lectura • Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguele 	SEMS	2
	Movimiento contra el Abandono Escolar, Yo no Abandono*	<ul style="list-style-type: none"> • Tutorías y tutoría entre pares • Mecanismo ABC • Orientación Educativa • Hábitos de estudio 	SEMS	

Otras estrategias de política que buscan mejorar los componentes del SEN que tienen incidencia en el abandono			<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente de convivencia • Inducción de los alumnos • Habilidades socioemocionales • Diálogo padres de familia • Redes sociales • Beca contra el abandono escolar 		
	Currículo	Marco Curricular Común*	<ul style="list-style-type: none"> • Marco Curricular Común en base a competencias 	SEMS Autoridades estatales, autónomas y privadas	1
	Mecanismos de Gestión	Sistema Nacional de Bachillerato*	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso y permanencia al Sistema Nacional de Bachillerato 	SEMS	2
		Programa de Expansión de la Oferta Educativa en EMS*	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 		
	Formación docente	Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS)	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomado • Especialidad • Certificación 	SEMS/ANUIES	7
		Programa de Formación de Directores (PROFORDIR)	<ul style="list-style-type: none"> • Curso "Desarrollo de competencias directivas en la EMS" 		
		Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior (PROFYDDEMS)	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomado 	SEMS/COSDAC	
		Programa de Actualización y Profesionalización Directiva	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomado 		
		Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM)*⁵⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la EMS técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo. • Reorientación y fortalecimiento del sistema nacional de competencias. 		
		Programa para el Desarrollo Profesional Docente*	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior 		
		Beca para la Profesionalización Docente del Programa Nacional de Becas*	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional • Capacitación • Actualización 		
	Infraestructura	Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de ampliación de la cobertura educativa • Fondo de Infraestructura • Fondo de Innovación • Fondo de fortalecimiento de la infraestructura de instituciones federales 	SEMS/Comité Administrador Del Programa Federal de Construcción de Escuelas	8
		Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para EMS	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo apoyo a subsistemas estatales • Fondo de apoyo a bachilleratos universitarios • Fondo de ampliación de la cobertura educativa • Fondo de Infraestructura • Fondo de Innovación • Fondo de fortalecimiento de la infraestructura de instituciones federales 	SEMS/INIFED	

⁵⁷ De acuerdo con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, este programa no tiene prevista asignación de recursos para Educación Media Superior.

		Programa de Expansión de la Oferta Educativa en EMS*	<ul style="list-style-type: none"> Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo (FCICUFCT) Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (FCIEMS) Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 	INIFED	
		Programa Escuelas Dignas	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento Servicios sanitarios Mobiliario y equipo Accesibilidad Áreas de servicios administrativos Infraestructura para la conectividad Espacios de usos múltiples 		
		Programa Escuelas al Cien*	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad estructural y sus condiciones generales de funcionamiento Servicios sanitarios Bebederos y agua potable Mobiliario y equipo Accesibilidad Áreas de servicios administrativos Infraestructura para la conectividad Espacios de usos múltiples 		
		Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)*	<ul style="list-style-type: none"> Equipamiento Software especializado Mobiliario Gastos de operación y sostenimiento Rehabilitación Mantenimiento 	CSPyA de la SEMS	
		Programa de Servicios de Educación Media Superior*	<ul style="list-style-type: none"> Mobiliario Mantenimiento Equipamiento 	SEP	
		Programa Educativo Rural*	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación y actualización Equipamiento Materiales didácticos Mantenimiento Asesorías especializadas 	SEP/DGETA/DGEST	
Cobertura	Nuevos Servicios Educativos	Programa de Expansión de la Oferta Educativa en EMS*	<ul style="list-style-type: none"> Telebachilleratos Comunitarios Servicio Nacional de Bachillerato en Línea Prepa en Línea Preparatoria Abierta 	SEMS	1
Total					31

Fuente: Elaboración propia.

* 14 Intervenciones vigentes

La política educativa dirigida a atender el abandono escolar en EMS ha cambiado de enfoque con el transcurso del tiempo. Tomando como punto de partida la promulgación de la RIEMS, inicialmente se ofrecían apoyos económicos a los estudiantes, mediante los Programas de Becas, mismos que comienzan a operar en 2009 con el Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS), el cual integró las becas de retención, apoyo y excelencia que existían con anterioridad. El PROBEMS fue modificado en 2012, con la finalidad de incluir una

población objetivo más amplia, bajo el nombre de Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior (esquema 1).

De manera paralela, en el ciclo escolar 2011 - 2012, el "Programa de Becas Síguele" inició operaciones, como el antecedente inmediato de la Beca contra el abandono escolar, destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes en riesgo de deserción de la EMS. Finalmente, en 2014 se crea el Programa Nacional de Becas, en el que se fusionan las becas de todos los niveles educativos, incluyendo el PROBEMS (esquema 1).

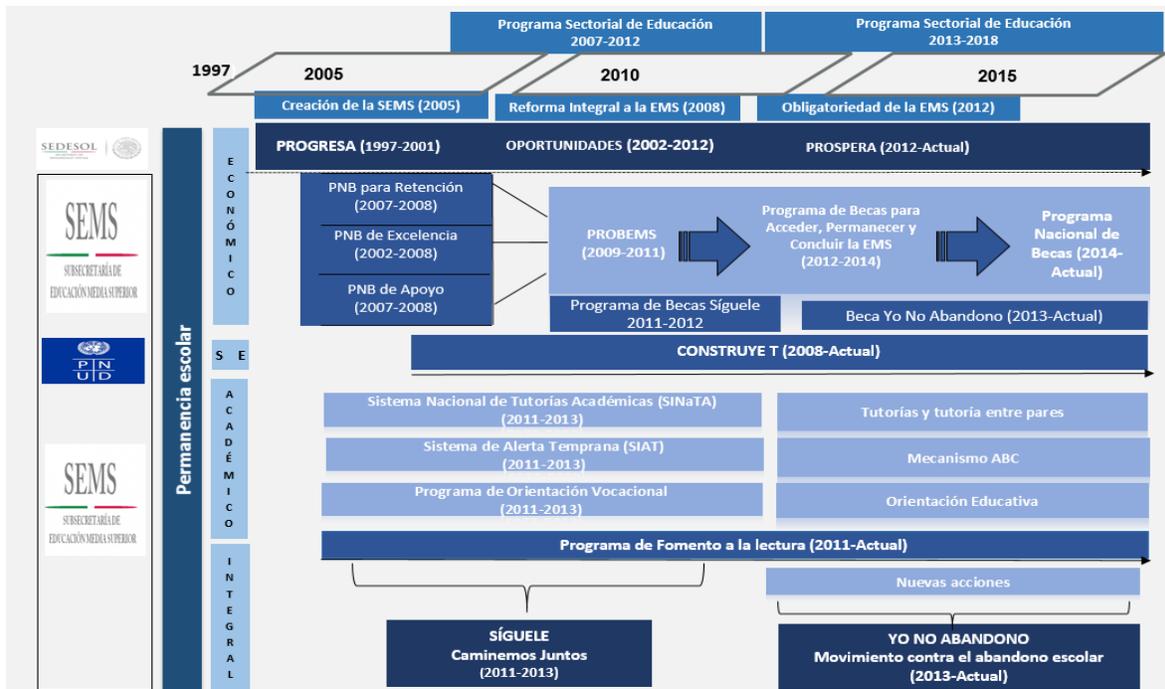
Así también, es importante destacar el énfasis que se otorga, desde 2008, al apoyo socioemocional que se ofrece a los jóvenes, a partir de la prevención de factores de riesgo y el fortalecimiento de factores de protección mediante el Programa Construye T. Paralelamente, se atendieron aspectos relacionados con los problemas académicos y de orientación educativa de los estudiantes, a través de los Programas de Tutoría y Orientación.

En 2011, inició el Programa Síguele, caminemos juntos, acompañamiento Integral para jóvenes de EMS. Esta estrategia se planteó contribuir a la mejora del aprovechamiento escolar, incrementar la tasa de eficiencia terminal y disminuir los índices de deserción y reprobación. El programa articuló seis dimensiones: Sistema de Alerta Temprana (generador de información para acciones de intervención), el Sistema Nacional de Tutorías Académicas (aspecto académico), el Programa de Orientación Vocacional (área vocacional), Construye T (ámbito psicosocial y afectivo), el Programa de Becas (dimensión económica) y el Programa de Fomento a la Lectura. Con Síguele se incorporó el Sistema de Alerta Temprana, el cual planteaba mecanismos de detección de los estudiantes con riesgos de desertar, así como el Programa de Fomento a la Lectura que, junto con el apoyo académico, vocacional, psicosocial y socioeconómico, intentaron atenuar los riesgos detectados, a través de la información que permite decidir e intervenir oportunamente (SEP, 2011a) (esquema 1).

Estas intervenciones configuraron el escenario actual de la política de atención al abandono en EMS, la cual se caracteriza por tener un abordaje integral que ofrece respuestas diversificadas para atender el problema desde diversas aristas. Dicha política está conformada por el Movimiento contra el Abandono Escolar, el cual retoma componentes del Programa Síguele y considera la multidimensionalidad del problema del abandono,

abordando, por tanto, aspectos individuales, sociales e institucionales y académicos. Asimismo, otros programas que continúan vigentes y que integran la actual política de atención al abandono son el Programa Construye T, el Programa Nacional de Becas, el Programa de Inclusión Social Prospera y el de Fomento a la Lectura (esquema 1).

Esquema 1. Evolución de la política para abatir el abandono escolar



Fuente: Elaboración propia con base en información de las Reglas de Operación, lineamientos o documentos de los programas emitidos por la SEP.

A continuación, se presenta una descripción de dichas intervenciones, agrupadas de acuerdo con el tipo de apoyo que ofrecen.

5.2.1 Apoyos económicos: becas en educación media superior

Los apoyos económicos otorgados por el Gobierno Federal para incentivar la permanencia de los estudiantes en el nivel medio superior son fundamentalmente dos: 1) el Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) que es parte del Programa Nacional de Becas y 2) el Programa Prospera, Programa de Inclusión Social, dirigido a familias beneficiarias con miembros en EMS y su componente de Jóvenes con Prospera incorporado en 2003. Es importante resaltar que éstos son programas nacionales con una amplia cobertura. Asimismo, existen otros programas que desarrolla el Instituto Mexicano de la

Juventud (IMJUVE), el cual otorga apoyos económicos mediante premios o becas para realizar trabajo social. A continuación, se describen dichas intervenciones.

a) Programa Nacional de Becas (PNB)

En el año 2014, se incluye el PROBEMS⁵⁸ al Programa Nacional de Becas (PNB), "... a fin de atender los requerimientos de la población que busca acceder, permanecer y concluir con sus estudios, el sector educativo contará con un solo programa de becas denominado Programa Nacional de Becas. (...) Asimismo, el PNB se presenta como una herramienta que facilita la administración de las becas para todos los tipos educativos, asegurando que las personas que requieran del apoyo realmente lo reciban" (SEP, 2013b: 28).

Actualmente, el programa tiene el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, mediante el otorgamiento de becas y apoyos a los estudiantes y personal académico del SEN (SEP, 2015a).

Como se puede observar en la tabla 26, las becas que se destinan a los estudiantes de educación media superior se dirigen a cuatro tipos de beneficiarios:

Tabla 26. Becas del Programa Nacional de Becas 2015

Beneficiarios	Componentes
1) Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios (personas con alguna discapacidad). • Becas de manutención <ul style="list-style-type: none"> ○ Becas contra el abandono escolar ○ Beca de reingreso y de formación no escolarizada ○ Becas de transporte
2) Estudiantes que ingresan y quieren concluir sus estudios	<ul style="list-style-type: none"> • Beca de capacitación, Capacita T • Beca para la continuación de estudios • Beca para el servicio social • Beca para prácticas profesionales • Beca para el desarrollo y participación en proyectos de emprendedores • Beca salario o de formación dual
3) Estudiantes sobresalientes y personal académico	<ul style="list-style-type: none"> • Beca de excelencia • Becas de movilidad nacional • Becas de movilidad internacional
4) Personal académico	<ul style="list-style-type: none"> • Beca para la profesionalización docente

⁵⁸ Para mayor detalle sobre la evolución de las becas otorgadas por la SEP a estudiantes de educación media superior, véase Anexo 1.

Fuente: Reglas de Operación del PNB 2015.

También se homologaron los criterios de priorización para favorecer a la población más vulnerable, entre las que destacan: las personas de escasos recursos, mujeres embarazadas, madres o padres de familia y los 1 012 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (SEP, 2015a). La Coordinación de Becas de Educación Media Superior es la instancia encargada de otorgar becas a estudiantes de educación media superior para favorecer el desarrollo de sus actividades académicas, con el fin de promover la conclusión de sus estudios. Además, pueden participar todos los estudiantes que no cuenten con otra beca que persiga los mismos fines (con excepción de los becarios del programa Prospera).

En la tabla 27 se describen cada una de las becas que actualmente forman parte del PNB dirigido a estudiantes de EMS.

Tabla 27. Becas de Educación Media Superior del Programa Nacional de Becas

Modalidad	Nombre de la beca	Objetivo	Población Objetivo	Montos	
				M	H
1) Estudiantes en situación de pobreza y vulnerabilidad	Beca para que integrantes de grupos en contextos y situación de vulnerabilidad realicen sus estudios⁵⁹	Fomentar el desarrollo profesional en personas con capacidades diferentes	Personas en situación de vulnerabilidad, madres o padres de familia o con alguna discapacidad permanente física, intelectual, mental o sensorial (auditiva, visual o motriz).	\$1 500*	\$1 500*
	Beca de manutención⁶⁰	Detectar a los alumnos en peligro de abandono escolar con la finalidad de apoyarlos a concluir su educación	Estudiantes postulados por el Comité de Becas del Plantel, por encontrarse en una situación de riesgo de abandonar sus estudios; jóvenes que abandonaron sus estudios y que los han retomado dentro de la modalidad escolarizada y no escolarizada; que pertenecen a hogares de escasos recursos y que para trasladarse desde su domicilio al plantel escolar, incurren en un gasto que representa una fracción considerable del gasto familiar asociado	1° año: \$725* 2° año: \$800* 3° año: \$875*	\$650* \$725* \$800*

⁵⁹ Esta beca incluye, a su vez, dos becas: aquella para realizar estudios de bachillerato no escolarizado para estudiantes con alguna discapacidad y la beca para estudiantes con alguna discapacidad que realicen cursos de capacitación en aulas POETA.

⁶⁰ Esta beca incluye también a la beca de transporte (sólo aplica para los Estados de Guerrero, Michoacán, Chiapas y Oaxaca), beca contra el abandono escolar y la beca de reintegro.

			con la educación del estudiante.		
2) Apoyo al ingreso, permanencia y terminación de estudios	Beca de capacitación (Capacita T)	Brindar un apoyo durante el curso de capacitación con la finalidad de apoyarlos para que tengan una mejor inclusión al mercado laboral	Estudiantes postulados por el Comité de becas de las IEMS ⁶¹ y que estén realizando un curso de capacitación para el trabajo participante en estas becas.	\$4 000** \$5 000** \$6 000**	\$4 000** \$5 000** \$6 000** ⁶²
	Beca para la continuación de estudios	Brindar apoyo a los alumnos para que concluyan sus estudios de nivel medio superior	Estudiantes hijos/as de militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en activo o caídos en cumplimiento del deber que se encuentren cursando la educación media superior o quienes estén inscritos/as en una PREFECO ⁶³	Ingreso: \$725* Permanencia \$800* \$875*	Ingreso: \$650* Permanencia \$725* \$800*
	Beca para prácticas	Incentivar y apoyar a los alumnos que se encuentran realizando prácticas profesionales.	Estudiantes regulares inscritos/as en instituciones públicas de educación media superior que cursan el bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller.	\$1 500*	\$1 500*
	Beca para el desarrollo y participación en proyectos de investigación o emprendedores⁶⁴	Fortalecer las competencias emprendedoras de los estudiantes de las IEMS	Alumnos/as postulados por el Comité de becas del Plantel que realicen un programa de formación de emprendedores/as impulsado por la SEP; o que hayan sido reconocidos/as por participar en un certamen, concurso, o estadía, debido a la elaboración de un proyecto emprendedor o postulados por instituciones en el ámbito del emprendedurismo y la innovación.	2do año: \$10 000** 3er año: \$10 000**	2do año: \$10 000** 3er año: \$10,000**

⁶¹ Instituciones de Educación Media Superior.

⁶² Estos son los montos totales, los cuales son divididos en dos partes dependiendo del tipo de curso de capacitación para el trabajo que se curse.

⁶³ Preparatorias Federales por Cooperación autorizadas por la SEP.

⁶⁴ El beneficio se considerará por plan emprendedor desarrollado por un mínimo de tres estudiantes de alguna IEMS

3) Estudiantes sobresalientes y personal académico	Beca salario (Formación dual)	Vincular a los estudiantes de Educación Media Superior con el sector productivo	Estudiantes inscritos/as en una IEMS que cursan el Bachillerato Tecnológico, Profesional Técnico o Profesional Técnico Bachiller, que han sido aceptados/as en algún Programa de Formación Dual y sean postulados/as por su respectivo Comité de Becas del Plantel de educación media superior para recibir el apoyo; estudiantes que participen en proyectos que contribuyan a mejorar el entorno comunitario o social en el que viven.	\$2 000* ⁶⁵	\$2 000*
	Beca de servicio social	Apoyar la realización del servicio social	Estudiantes que cursan el bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller y que se encuentren inscritos/as en un programa de servicio social reconocido por la institución pública en la que realizan sus estudios.	El monto será el previsto en la(s) convocatoria.	
	Beca de excelencia	Estimular a los estudiantes sobresalientes reconociendo su esfuerzo académico mediante un apoyo económico.	Estudiantes con desempeño académico sobresaliente con una trayectoria regular; que hayan obtenido algún reconocimiento académico; que hayan participado en algún concurso o que sean propuestos por instituciones de reconocido prestigio; hijos de militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas.	\$1 000*	\$1 000*
	Beca de movilidad internacional	Apoyar la realización de estudios parciales o complementarios o estancias de capacitación e investigación en acciones de movilidad, en una IEMS	Personal académico y personal con funciones de dirección de instituciones de educación media superior participante; estudiantes postulados por el Comité institucional de becas del plantel.	El monto será el previsto en la(s) convocatorias.	
	Beca de movilidad nacional	Apoyar la realización de estudios parciales o complementarios o estancias de capacitación e investigación en acciones de movilidad, en una IEMS	Estudiantes, personal con funciones de dirección y profesores/as de IEMS inscritos/as en un programa de movilidad nacional impulsados o avalados por la SEP.	El monto será el previsto en la(s) convocatorias.	

⁶⁵ Las mujeres que pertenezcan a una carrera incluida en el Modelo Mexicano de Formación Dual de corte industrial se les otorgará un apoyo monetario de 600 pesos mensuales adicionales al pago de 2 000 pesos.

4) Personal Académico	Beca para la profesionalización docente	Que los docentes de IEMS mejoren, fortalezcan y complementen su formación profesional.	Personal con funciones de dirección (director/a) y profesores/as de IEMS que hayan sido aceptados/as o se encuentren realizando algún curso o programa.	El monto será el previsto en la(s) convocatorias.
-----------------------	--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación del PNB 2015.

*Montos mensuales.

**Montos únicos.

En síntesis, las becas para estudiantes tienen como objetivo principal coadyuvar con la permanencia y evitar el abandono escolar, y tienen los enfoques siguientes:

- Becas de *manutención*. Están orientadas a atender, en especial, las causas económicas del abandono y factores de riesgo, individuales, familiares, del contexto social y escolares.
- Becas de *permanencia y conclusión de los estudios*. Promueven las prácticas con una salida laboral para los jóvenes que deseen ingresar al mercado laboral (de capacitación, servicio social, prácticas, desarrollo y participación en proyectos de emprendedores, beca salario o de formación dual) o para los que deseen continuar sus estudios superiores.
- Becas a *estudiantes sobresalientes*. Incentivan el desempeño escolar y la conclusión exitosa de los estudios de media superior, así como la adquisición de experiencia a través de la movilidad nacional e internacional.

En 2015, el CIDE realizó una evaluación de diseño al Programa Nacional de Becas, en la cual se detectaron los siguientes hallazgos:

- El programa identifica de manera clara el problema de la interrupción de estudios en diferentes niveles educativos.
- Cada instancia educativa contempla las diferencias de su población potencial y objetivo de acuerdo a las características de cada tipo de beca.
- Se recomienda alinear el Programa Nacional de Becas a la estrategia 3.1.5 del Plan Nacional de Desarrollo, que busca disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar la tasa de transición entre un nivel y otro.

Becas otorgadas y presupuesto asignado y ejercido

En los últimos ocho ciclos escolares (2007 a 2014), la cantidad de becas para EMS se triplicó. Así, en el ciclo escolar 2007 - 2008 se otorgaron 249 297 becas PROBEMS, lo que implicó una cobertura de 6.51% de la matrícula de EMS para ese ciclo (3 830 042 estudiantes). Por su parte, durante el ciclo escolar 2014 - 2015, las becas PROBEMS se elevaron a 757 183 mil, lo que implicó cubrir a 15.75% de la matrícula de ese ciclo escolar (4 813 165) (tabla 28).⁶⁶

Tabla 28. Número de becas otorgadas por el PROBEMS

Ciclo Escolar	Matrícula	Número de Becas	% de Matrícula
2007 - 2008	3 830 042	249 297	6.51%
2008 - 2009	3 923 822	292 576	7.46%
2009 - 2010	4 054 709	298 122	7.35%
2010 - 2011	4 187 528	313 028	7.48%
2011 - 2012 ⁶⁷	4 333 589	920 499	21.24%
2012 - 2013	4 443 792	324 652	7.31%
2013 - 2014 ⁶⁸	4 682 336	884 409	18.89%
2014 - 2015	4 813 165	757 183	15.75%
2015 - 2016*	4 985 080	600 604	12.05%
Total		4 640 370	----

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Labores de la SEP.

Nota: La información correspondiente al ciclo escolar 2015 - 2016 es la reportada por la SEP, en tanto que la de los ciclos anteriores es la que reporta el INEE en su *Panorama Educativo*.

En el caso de las Becas contra el Abandono Escolar, en el ciclo 2013 - 2014 se otorgaron 216 891, para el ciclo 2014 - 2015 fueron 217 335, y en el ciclo escolar 2015 - 2016 se entregaron 305 004 becas, lo que representa un incremento de 40.6% respecto a las otorgadas en el primer ciclo de ejecución, con un presupuesto ejercido de \$4 100.8 millones de pesos (MDP) entre 2013 y 2016, proporción que representa 8.7% del presupuesto total aprobado para el Programa Nacional de Becas en este mismo periodo (SEP, 2016a, p. 95).

⁶⁶ En 2016, 326 440 de los becarios fueron mujeres (54.4% del total de beneficiarios). De igual manera y como una acción afirmativa en materia de equidad de género, se otorgan becas diferenciadas con un monto mayor para las mujeres, incentivando así la permanencia y el egreso en este tipo educativo (SEP, 2016a).

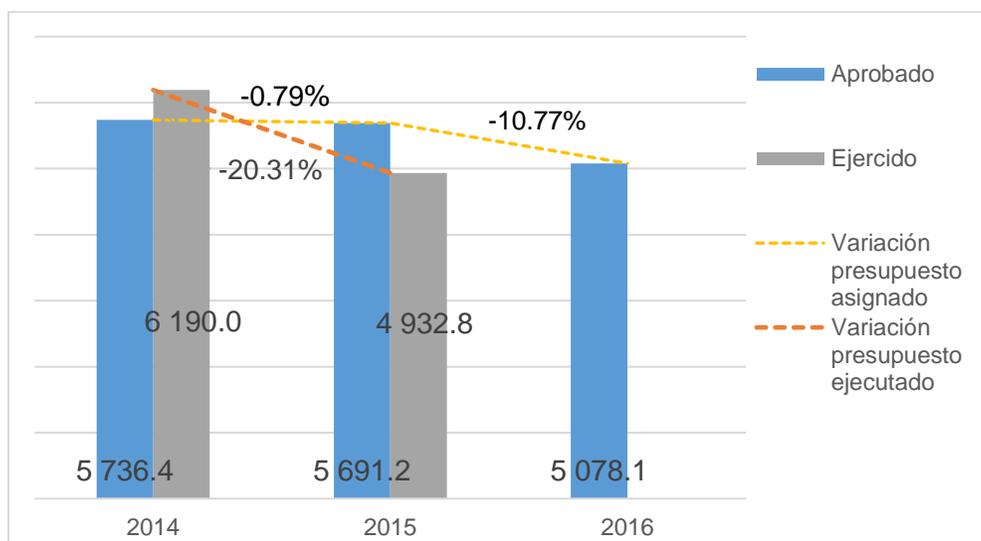
⁶⁷ En el ciclo 2011 - 2012 se reportó que 920 499 becas fueron otorgadas por parte del PROBEMS y del Programa de Becas, Síguete. Sólo por esta ocasión los datos se reportaron juntos, debido a que ese fue el único ciclo escolar en que ambos programas se otorgaron de manera complementaria.

⁶⁸ Durante el ciclo escolar 2013 - 2014, las becas PROBEMS se elevaron a 884 409, debido a que en dicho período se incluyeron cinco modalidades más, con ello, se dio un incremento de 172% en el total de becas otorgadas respecto al ciclo escolar previo.

Asimismo, cabe destacar que, de acuerdo con el Cuarto Informe de Labores de la SEP para el ciclo escolar 2015 - 2016, las becas para propiciar la inserción de los jóvenes al mercado laboral, a través del desarrollo de sus habilidades teórico prácticas, fueron 12 458 (Becas Capacita T a 3 651 estudiantes, Prácticas Profesionales a 6 945 estudiantes, Becas de Formación Dual a 1 344 y 518 Becas de Emprendedores).

Finalmente, el presupuesto ejercido para el otorgamiento de becas en EMS en 2014, año en que se integran todas las becas en el PNB, fue de \$6 190.0 MDP.⁶⁹ En 2015, el presupuesto ejercido disminuyó en 20.31% con respecto al año anterior (\$4 932.8 MDP para el nivel medio superior del total de \$11 220.7 MDP del PNB) (gráfica 24).

Gráfica 24. Evolución del presupuesto aprobado y ejercido del Programa Nacional de Becas para EMS (MDP constantes a 2017)



Nota: Cálculos a precios 2017 con el deflactor del Índice Nacional de Precios con base a 2008, SHCP.
Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2014 y 2015 y PEF 2016.

Por tanto, los recursos que se le ha asignado al PNB para el nivel medio superior han tenido un comportamiento descendente en los últimos cuatro ciclos presupuestales. Muestra de ello, es que de 2014 a 2015 hubo una reducción del presupuesto asignado de 0.79%, seguido de un decremento de 10.77% de 2015 a 2016.

⁶⁹ Para 2014 el gasto ejercido del Programa Nacional de Becas fue de 13 103.1 MDP.

b) PROSPERA, Programa de Inclusión social

En 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se puso en marcha bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este programa, con algunas modificaciones, siguió la línea del Programa Nacional Solidaridad de 1988; en 2002 se denominó Oportunidades y, desde 2014 a la fecha, se le denomina PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

PROGRESA nació con el propósito de orientar los subsidios alimentarios y las acciones aisladas de salud y educación hacia un enfoque integral, continuo y de largo alcance, a fin de asegurar la entrega de un paquete básico que incluyera estos satisfactores y proporcionar posibilidades de incrementar los niveles de bienestar de las familias pobres. En sus inicios, la educación básica era el único nivel educativo al que se dirigían los programas de becas de la SEDESOL, sin embargo, en el ciclo escolar 2002 - 2003 se extendieron al nivel medio superior.

El objetivo del componente educativo del programa es otorgar apoyos económicos para la inscripción, permanencia y asistencia regular a la EMS de los jóvenes de hasta 21 años 11 meses, miembros de las familias beneficiarias de alguno de los programas de SEDESOL. La finalidad de estos apoyos es contribuir a evitar la interrupción escolar, en la medida en que exige la certificación de la inscripción, así como la asistencia regular y permanencia escolar en escuelas de modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta.

Las becas otorgadas se han convertido en un elemento sustancial para impulsar la incorporación y permanencia escolar de los jóvenes de las familias en situación de vulnerabilidad económica, pues otorga apoyos monetarios bimestrales, incluso mayores a los de las becas de la SEP, durante los diez meses del ciclo escolar (septiembre a enero y de marzo a julio). Los montos de las becas otorgadas a las mujeres son 14% mayores que las de los hombres, y, en general, desde el segundo año en que se incorporaron las becas de EMS al PROSPERA, entre 51% y 52% de éstas son para mujeres (tabla 29).

Tabla 29. Montos de las becas para estudiantes de EMS por sexo en 2016.

Grados	Hombres	Mujeres
Primero	\$865.00	\$990.00
Segundo	\$925.00	\$1 055.00
Tercero	\$980.00	\$1 120.00

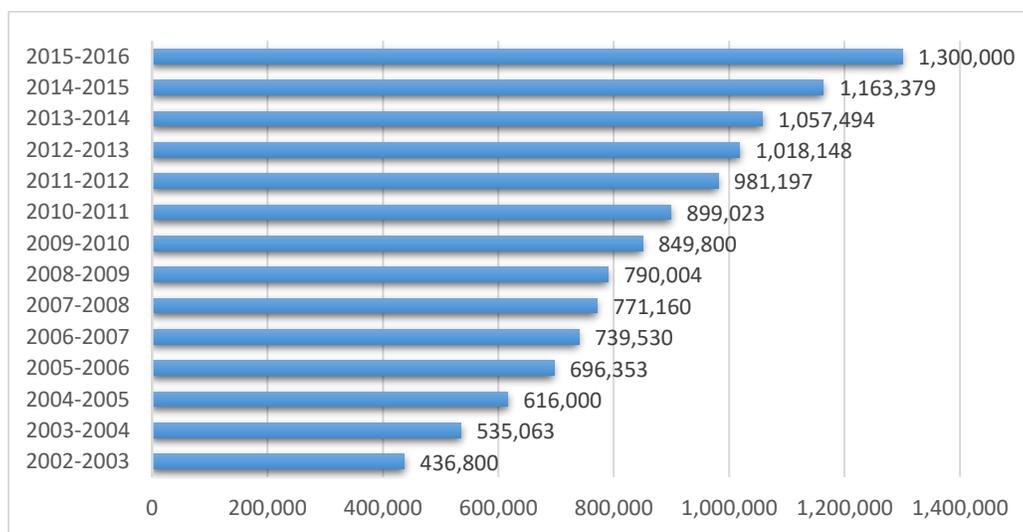
Fuente: Reglas de Operación de PROSPERA, 2015

Adicionalmente, con el propósito de incentivar la conclusión de este nivel educativo de las becarias y becarios de EMS, se les otorga un estímulo monetario a los estudiantes que lo concluyen, denominado Jóvenes con Prospera.⁷⁰

Asimismo, se otorgan becas a los jóvenes que concluyen la secundaria y el bachillerato y a quienes cursan el nivel medio superior en la modalidad no escolarizada, a partir de la autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional⁷¹ y de la disponibilidad presupuestal. Los becarios de educación media superior también reciben un apoyo único monetario anual de \$440 pesos para la adquisición de útiles escolares, el cual se entrega con las becas del primer bimestre del ciclo escolar.

En el ciclo escolar 2002 - 2003, los beneficiarios de EMS fueron 436 800 estudiantes; en el ciclo 2009 - 2010, 849 800 estudiantes becados, y en el ciclo 2015 - 2016, 1 300 000 estudiantes. En suma, en el periodo de 2002 - 2003 a 2015 - 2016, SEDESOL ha otorgado más de 11 800 000 becas en el nivel medio superior (gráfica 29).

Gráfica 25. Evolución de las becas otorgadas por SEDESOL desde el ciclo 2002 - 2003 hasta el ciclo 2015 - 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Labores de la SEP y de Informes de Gobierno.

⁷⁰ El monto del incentivo para los becarios que concluyen la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad es de \$4 890 pesos, vigente desde el segundo semestre de 2014 (SEP, 2015b).

⁷¹ Órgano de apoyo de la Coordinación Nacional del programa, integrado por representantes de la Secretaría de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud, Secretaría de Economía, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y del Instituto Mexicano de Seguro Social, encargado de auxiliar al Coordinador Nacional y proponer medidas necesarias que permitan una operación eficiente y transparente del programa.

En 2015, la empresa consultora Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S. R.L. de C.V. realizó una evaluación cualitativa del nuevo esquema de becas del programa PROSPERA, y llegó a los siguientes hallazgos:

- Uno de los principales mecanismos de este nuevo esquema es que el monto del beneficiario será entregado al padre, madre o tutor del alumno y no directamente al alumno, como se hace con otro tipo de becas.
- La beca desempeña un papel importante al ser considerada como parte de los recursos fijos del hogar.
- Se recomienda identificar si los becarios se consideran responsables del cambio de esquema y analizar la posibilidad de incluir una capacitación a los becarios relacionados con la administración de la beca, así como analizar el nivel de internalización de la función de utilidad de la beca en el hogar, por parte de las y los jóvenes.

c) Programas del IMJUVE dirigidos a jóvenes en edad de cursar la educación media superior

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) realiza acciones dirigidas a jóvenes de 12 a 29 años y tiene como objetivo promover, generar y articular políticas públicas integrales de juventud que surjan del reconocimiento de las y los jóvenes en toda su diversidad, como sujetos y actores de su propio destino que respondan a sus necesidades, propiciando el mejoramiento de su calidad de vida y su participación plena en el desarrollo nacional.

Algunos de los programas que promueve el IMJUVE que están dirigidos a los jóvenes en edad típica de cursar la EMS son los siguientes:

- *Premio Nacional de la Juventud.* Se divide en dos categorías: a) de 12 y hasta 17 años y b) de 18 y hasta 29 años. Este premio consiste en un apoyo económico que se entrega a jóvenes, hombres y mujeres mexicanos, cuya conducta o dedicación al trabajo o al estudio cause entusiasmo y admiración entre sus contemporáneos y pueda considerarse ejemplo estimulante para crear y desarrollar motivos de superación personal o de progreso a la comunidad.⁷²

⁷² Las categorías del premio son: I. Logro académico; II. Expresiones artísticas y artes populares; III. Compromiso social; IV. Fortalecimiento a la cultura indígena; V. Protección al ambiente; VI. Ingenio emprendedor; VII. Derechos humanos; VIII. Discapacidad e integración; IX. Aportación a la cultura política y a la democracia, y X. Ciencia y tecnología (<https://goo.gl/V6n65J>).

- *De Joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura.* En el cual podrán participar jóvenes entre los 12 y 29 años de edad, a través de las modalidades cartel y vídeo. Cada año se establecen diversos ejes temáticos que guían la realización de un video o cartel. Los ganadores reciben como premio un apoyo económico.
- *Concurso Juvenil Debate Político.* Consiste en concursos de debate en dos etapas, local y nacional. Los ganadores, tanto locales como nacionales, reciben un premio monetario de acuerdo con lo previsto en la convocatoria.
- *Joven-es Servicio, Instituciones Públicas de Educación Superior y de nivel Técnico Medio Superior.* Está dirigido a las instituciones educativas que deseen implementar, junto con los jóvenes estudiantes, un proyecto de servicio social comunitario en los siguientes temas: a) Rezago educativo, b) Acceso a la salud, c) Acceso al empleo y d) Proyectos complementarios que atiendan la carencia de acceso a la alimentación. Los jóvenes estudiantes que se inscriben y participan pueden ser beneficiarios de una beca alimenticia o un apoyo económico (IMJUVE, 2016).

Asimismo, en el IMJUVE se implementan programas dirigidos a organizaciones de la sociedad civil que trabajan con una población juvenil en los rangos de edad de 12 a 29 años.

5.2.2 Apoyo al desarrollo de los estudiantes: Programa Construye T

El Programa de Prevención de Riesgos en la Educación Media Superior (PPREMS), conocido en el sector educativo como *Construye T*, surge en el año 2008, formulado por la SEMS con la participación de organismos internacionales (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD); además de expertos nacionales y organizaciones sociales con amplia experiencia en el trabajo social con jóvenes. Mediante este programa, las organizaciones de la sociedad civil⁷³ se involucraron para realizar acciones vinculadas al desarrollo personal y social de los

⁷³ Para la primera etapa de implementación de este programa, se conformó una red de 22 organizaciones de la sociedad civil (OSC), expertas en temas de juventud, las cuales trabajaban directamente en los planteles con el personal escolar a través de un facilitador contratado por ellas mismas (SEMS, s/f1).

estudiantes y a la prevención de situaciones de riesgo, fortalecer la convivencia escolar, el trabajo colaborativo e, incluso, comunitario extraescolar.

El PPREMS buscaba influir en el clima de convivencia escolar a través de un enfoque holístico, el cual incluía distintas dimensiones para hacer frente a la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo a las que se enfrentaban los estudiantes de este nivel educativo.

Se pretendía la promoción de un clima de convivencia en planteles de educación media superior como una medida de prevención, fortaleciendo los valores de la cultura de paz y no violencia, y fomentando actitudes de colaboración, respeto y solidaridad. Todo ello a través del fomento de la participación de los jóvenes en el diseño y ejecución de proyectos como condición indispensable para la formación de la ciudadanía, así como la incorporación de los padres de familia para analizar los nuevos escenarios y desafíos que viven las y los jóvenes, además de proporcionarles la información necesaria para que apoyen a sus hijos en la construcción de su proyecto de vida (PNUD, s/f: 5).

Los objetivos específicos del programa se centraban en:

1. Promover un ambiente educativo que propicie el *conocimiento de sí mismo* y fortalezca el mundo interior.
2. Propiciar una *vida saludable* y un consumo responsable.
3. *Mejorar los vínculos intergeneracionales* en la familia y la escuela.
4. Trabajar por una *cultura de paz y no violencia*.
5. Establecer vínculos con la comunidad y el medio ambiente, a través de la *participación juvenil*.
6. Promover la construcción del proyecto de vida.

Las líneas de acción de *Construye T* se enfocaron en la creación gradual de un sistema de prevención, la formación de los actores de la comunidad educativa y la construcción de una red comunitaria de apoyo (INSP-PNUD, 2013). Como parte de la formación de actores, se constituyó, en la fase inicial del programa, un *Comité Construye T* al interior de cada escuela, integrado por un facilitador externo, miembro de alguna organización de la sociedad civil partícipe; el director de la escuela y los representantes de los docentes, del personal administrativo, de los padres de familia y de los propios estudiantes; previo proceso de capacitación para los docentes y el personal administrativo. Estos comités estaban a cargo de organizar la elaboración de un diagnóstico de los problemas juveniles

y de los recursos disponibles en el plantel, elaborar un proyecto de trabajo y propiciar su operación, seguimiento y evaluación.

El programa inició en el ciclo escolar 2008 - 2009 y fue implementado en 1 116 escuelas federales y en 500 estatales, buscando cubrir entre ambas modalidades las 32 entidades del país. De entonces a 2011 se adhirieron más planteles al programa, hasta alcanzar un total de 1 731 escuelas de EMS. Si bien la participación de las organizaciones de la sociedad civil varió con el tiempo, en este período se llegó a contar con 38 organizaciones.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE), Sede Regional Buenos Aires, realizó, en 2010, una evaluación de la implementación del Programa Construye T en la que se destaca lo siguiente:

- El programa ha modificado prácticas y concepciones de los docentes, quienes han encontrado nuevas herramientas para relacionarse con los jóvenes.
- Se recomienda revisar el sistema de incentivos para docentes y otros miembros clave para que éstos no sientan que las actividades que plantea el programa son una carga de trabajo.
- Se sugiere la articulación y colaboración con el programa de tutorías, así como la conformación de redes comunitarias que contribuyan a generar recursos para su sostenibilidad.

En 2013, la oficina en México de UNICEF llevó a cabo una sistematización del Programa Construye T a partir de la cual se afirma que “uno de los principales logros de Construye T en el ámbito de la EMS, es el posicionamiento de la participación adolescente como un tema de agenda de política pública a nivel federal, en los estados y planteles, a partir de la creación de diversos espacios en donde las y los adolescentes se comprometen en iniciativas que responden a sus intereses y necesidades” (Castro M, 2014: 46). Asimismo, se destaca como un acierto que los estudiantes participen mediante los Comités Estatales y Escolares, lo cual confiere mayor legitimidad a las decisiones adoptadas en conjunto para la implementación del programa. Finalmente, la investigación encontró que “en las escuelas en donde se vive y experimenta la participación adolescente se hacen patentes cambios en el diálogo intergeneracional y en el ambiente escolar” (Castro M, 2014: 47).

De acuerdo con la SEMS, durante su primera fase de implementación, este programa contribuyó a fomentar una colaboración estrecha con la sociedad civil; sin embargo, no logró alcanzar los resultados esperados.

En este sentido, según datos provenientes de una evaluación de impacto realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2013), Construye T tuvo efectos reducidos en el abandono durante el período 2007-2010 y, aunado a esta situación, la expansión de su cobertura fue bastante limitada, logrando abarcar sólo 16% de los planteles públicos del país (INSP-PNUD, 2013). Así, aunque el programa no tuvo los resultados esperados en la disminución del abandono escolar; sí obtuvo resultados en la disminución del ausentismo de los estudiantes; mayores expectativas de estudio y de trabajo; mayor autoestima y menores problemas de depresión y de violencia escolar. Los hallazgos negativos que se asocian al programa apuntan al crecimiento de la violencia de género, así como al rechazo a la diversidad y a un menor uso de anticonceptivos (INSP-PNUD, 2013).

Debido a las razones mencionadas, a finales del ciclo escolar 2012 - 2013, se redefinieron los objetivos y dimensiones del programa con el fin de reorientarlos al desarrollo integral de los jóvenes, a través de las habilidades socioemocionales, centrándose en los siguientes puntos:

- Contribuir al desarrollo integral de los jóvenes para que culminen sus estudios y puedan enfrentarse exitosamente a los retos de la vida.
- Impulsar el liderazgo de los directivos y docentes.
- Lograr un impacto medible y positivo en materia de desarrollo de habilidades socioemocionales y mejora del ambiente escolar.
- Movilizar a la comunidad escolar para prevenir efectivamente el desarrollo de conductas de riesgo.
- Cubrir la totalidad de planteles públicos del país en el año 2018.

De esta forma, a principios de 2014, se reconoció la necesidad de fortalecer las capacidades de la escuela para identificar sus problemas, proponer y acordar soluciones, identificar los comportamientos y las necesidades de sus estudiantes, y conducir su proceso de mejora en general. Así, se inició una nueva etapa de trabajo con las OSC en los planteles, mediante la capacitación intensiva de docentes y directivos, la formación de habilidades socioemocionales en los estudiantes y la realización de actividades para mejorar el

ambiente escolar (SEMS, s/f). Bajo este nuevo enfoque, el programa se transformó en los siguientes términos:

Fortalecer las capacidades de la escuela para desarrollar habilidades socioemocionales en las y los jóvenes, y así mejorar el ambiente escolar. Para potenciar las capacidades de la escuela es preciso fortalecer el liderazgo de los actores escolares, tanto en la escuela como en el aula, para identificar los retos que puedan poner en riesgo el desarrollo integral y la trayectoria educativa de los estudiantes; promover una educación integral acorde a las necesidades de los jóvenes y del contexto actual; y contribuir a mejorar el ambiente escolar. El desarrollo de habilidades socioemocionales en los jóvenes implica gestar o fortalecer en ellos la capacidad para identificar y entender sus emociones; sentir y mostrar empatía por los demás; construir y mantener relaciones interpersonales positivas; fijar y alcanzar metas positivas; y, tomar decisiones de manera reflexiva y responsable, de tal forma que puedan enfrentar asertivamente los distintos riesgos a los que están expuestos en esta etapa del curso de vida (SEMS, s/f: 1) (ver tabla 30).

Tabla 30. Habilidades socioemocionales que promueve el Programa *Construye T*

Conoce T	Autoconciencia	Auto percepción
		Autoeficacia
		Reconocimiento de las emociones
	Autocontrol	Manejo de emociones
		Postergación de la gratificación
		Tolerancia a la frustración
	Determinación	Motivación de logro
		Perseverancia
		Manejo del estrés
Relaciona T	Conciencia social	Empatía
		Escucha activa
		Toma de perspectiva
	Relación con los demás	Asertividad
		Manejo de conflictos interpersonales
		Comportamiento prosocial
Elige T	Toma responsable de decisiones	Generación de opciones
		Pensamiento crítico
		Análisis de consecuencias

Fuente: SEMS, s/f: 1.

En el ciclo escolar 2012 - 2013 se atendía a 1 410 planteles y una matrícula de 1.2 millones de estudiantes. En el ejercicio presupuestal 2015 - 2016, el programa contó con un presupuesto de \$72 millones de pesos, beneficiando a cuatro mil planteles públicos de educación media superior, es decir, 20% de los planteles públicos en el país, con una matrícula de 2.6 millones de estudiantes. (SEP, 2016a).

Este aumento en el número de los planteles atendidos se produjo por el cambio de enfoque del programa, ya que anteriormente los facilitadores de las organizaciones de la sociedad civil trabajaban en talleres con los Comités Escolares y en talleres directamente con jóvenes; sin embargo, en esta segunda fase del programa, el trabajo se realiza sólo con los docentes y directivos, quienes son los encargados de replicar el trabajo con los estudiantes. Para ello, los docentes fueron capacitados en talleres y cursos en línea, así como en capacitaciones virtuales.

Durante el ciclo 2015 - 2016 se realizaron las siguientes acciones de capacitación:

- Se capacitó a 50 073 docentes y directivos en seis talleres virtuales con conferencistas nacionales e internacionales, expertos en educación socioemocional, alcanzando una audiencia de más de 100 mil integrantes de las comunidades escolares (docentes, directivos, estudiantes y padres de familia), de los cuales 54% eran docentes y directivos. Estos talleres se realizaron con el propósito de proporcionarles herramientas para desarrollar su práctica en el aula y en el plantel, con enfoque de habilidades socioemocionales.
- Se desarrolló el curso en línea Construye T para 6 mil docentes y directivos de los planteles beneficiarios (<https://goo.gl/FaLTiX>), con la colaboración de asesores expertos en la integración de secuencias didácticas con enfoque de habilidades socioemocionales y la conformación de comunidades de aprendizaje.
- Se impartieron dos talleres, en el marco de las acciones para prevenir y atender casos de acoso escolar o *bullying*,⁷⁴ los cuales fueron dirigidos por conferencistas, nacionales e internacionales, expertos en educación socioemocional, para 45 600 y 57 500 personas, respectivamente.
- Se capacitó, de manera presencial, a más de 9 300 docentes de las 32 entidades federativas, por medio de sesiones teórico-prácticas, sobre la relación de las

⁷⁴ “Disciplina Positiva. Herramientas para construir Ambientes Escolares Positivos y Reducir el Acoso en la Escuela” y “Alfabetización socioemocional en casa. Habilidades para mejorar la relación padres e hijos”.

habilidades socioemocionales con el aprendizaje y el uso de las herramientas del programa para la gestión en aula.

Por otra parte, se desarrollaron, publicaron y distribuyeron 250 fichas de trabajo para fortalecer las habilidades socioemocionales en los planteles beneficiarios de este programa, las cuales están disponibles en un portal web. Además, se distribuyeron siete guías específicas para favorecer que docentes y directivos implementen las acciones del programa en sus planteles de forma óptima. Finalmente, se crearon y entregaron diez videos conceptuales y tutoriales para apoyar la labor docente y directiva en su labor en el aula y el plantel, con el fin de ofrecer diversas opciones a los alumnos, docentes y directivos con diferentes niveles de acceso a las nuevas tecnologías de comunicación (SEP, 2016a).

5.2.3 Apoyos académicos: tutorías y orientación vocacional

Si bien las acciones de tutoría y orientación educativa están planteadas en la RIEMS, éstas han sido modificadas y redefinidas en el tiempo. Así, de acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PROSEDU), una medida de acción para mejorar la calidad de la educación era el establecimiento de servicios de orientación educativa, tutorías y atención a las necesidades de los alumnos, en grupo o de manera individual, y principalmente a aquellos que están en riesgo de abandono o fracaso escolar. Los objetivos en torno a estas estrategias fueron los siguientes:

- Establecer un sistema nacional de tutorías con la finalidad de facilitar la integración al entorno escolar.
- Dar seguimiento y apoyar en procesos de aprendizaje y desempeño académico.
- Ofrecer apoyo psicopedagógico, atendiendo problemáticas particulares.
- Brindar orientación educativa, apoyando en la toma de decisiones sobre cuestiones profesionales o académicas.
- Instrumentar esquemas de asesoría académica diferenciada, para quienes presenten bajo rendimiento escolar y para quienes se encuentren en riesgo de abandonar sus estudios.

- Destinar, dentro de los planteles, aulas o espacios específicos y suficientes para el desarrollo de actividades de asesoría académica y de tutoría (SEP, 2008b).

a) Sistema Nacional de Tutorías

El antecedente del Sistema Nacional de Tutoría Académica (SiNaTA) está vinculado con el Sistema Nacional de Tutorías para EMS (SiNaT), el cual se implementó a partir de octubre de 2006, con la participación de directivos, docentes, tutores, alumnos y la comunidad educativa en general, con base en las diversas experiencias en materia de tutorías, como resultado del trabajo colegiado y de las propuestas generadas por las unidades administrativas de la SEMS que coordinan el bachillerato tecnológico y el bachillerato general (SEP, 2011a).

Las razones que justificaron el apoyo a los estudiantes fueron las siguientes: la etapa de desarrollo en que se encuentran y las altas tasas de reprobación y deserción, así como una baja eficiencia terminal. En este contexto, la escuela, al reconocerse como un espacio privilegiado para el desarrollo de los jóvenes en ámbitos que superan lo estrictamente académico puede jugar un papel determinante en la atención integral a sus necesidades.

El Sistema Nacional de Tutoría Académica (SiNaTA),⁷⁵ buscó desarrollar acciones sistematizadas para promover la planeación, organización y operación de actividades de tutorías de carácter académico en los planteles del bachillerato tecnológico y general (SEP, 2012). Este sistema tenía el objetivo de coadyuvar en la formación integral de los alumnos atendiendo sus necesidades e intereses, así como aquellos factores internos y externos que inciden, de forma directa o indirecta, en el proceso de aprendizaje y rendimiento escolar. Asimismo, buscaba brindar una mejor atención a los procesos educativos a través de una serie de figuras de tutores, las cuales se diversifican para brindar un acompañamiento a la trayectoria escolar de los estudiantes. De este modo, la tutoría orientada, desde la vertiente académica, contribuye a mejorar el aprovechamiento escolar, desarrollando las competencias planteadas en el perfil de egreso de la RIEMS (SEP, 2011b).

Para su operación, se estableció un mecanismo de planeación y organización, a partir de cuatro niveles de concreción: interinstitucional, institucional, escuela y aula. En este marco,

⁷⁵ A partir de 2011, con la integración del SiNaT al programa Síguele, el sistema se llamó SiNaTA.

se contemplaron las siguientes figuras de tutorías académicas: tutor escolar, tutor grupal, asesor docente, tutor itinerante y tutoría entre pares (SEP, 2011b).

A partir del año 2013, ya no se retoma la tutoría como un sistema, sino que se integra como parte de las acciones del Movimiento contra el abandono escolar. Por tal motivo, no se dispone de reportes oficiales que permitan conocer los resultados de la implementación de las tutorías. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de la evaluación de política coordinada por el Seminario de Investigación en Juventud-UNAM y el estudio desarrollado por Valora Consultoría, por encargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la tutoría es una de las estrategias más usuales para combatir el rezago y el abandono escolar.⁷⁶

En casi la mitad de los casos considerados en la evaluación y el estudio mencionados, la tutoría se realiza como una actividad no remunerada, aunque ésta es impartida, en la mayoría de los casos, como horas adicionales frente a grupo. Asimismo, se identificó que en muchos planteles no hay espacios específicos para llevar a cabo este ejercicio, motivo por el cual se recomienda crear espacios físicos destinados para ello, así como ofrecer una remuneración económica a los docentes que realizan esta actividad; ya que no todos cuentan con plazas de tiempo completo que incluyan las horas de tutorías. Del mismo modo, se recomienda abrir horarios exclusivos para la actividad de tutorías, ya que en muchos casos los estudiantes no asisten a éstas debido a que se superponen con la asistencia a las demás asignaturas.

b) Programa de Orientación Vocacional

El Programa de Orientación Vocacional (POV), surgió de los objetivos y estrategias establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012, el cual plantea que la EMS debe ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral. Asimismo, en este documento se señala que se deben instrumentar programas de orientación vocacional, con un nuevo enfoque, de modo que sirva a los estudiantes para apoyar su elección profesional futura y el desarrollo de su proyecto de vida, con base en el reconocimiento de sus competencias e intereses, así como en las necesidades del

⁷⁶ Se consideraron 308 planteles de 12 subsistemas en 17 estados de la República.

desarrollo regional, que constituye un elemento fundamental de los procesos de gestión de la RIEMS (SEP, 2011c).

El objetivo principal del POV era proveer las acciones que coadyuvaran a mejorar la trayectoria académica de los estudiantes y contribuyeran al fortalecimiento de la planeación, organización, uso de la gestión y apoyo en el ámbito de la Orientación Vocacional; es decir, en la toma de decisiones futuras inmediatas, como la elección de carrera en la educación media superior y superior o para su incorporación al mercado laboral (SEP, 2011c).

El servicio de Orientación Vocacional requería de tres elementos básicos para apoyar el proceso formativo y de toma de decisiones de los alumnos: 1) Perfil personal y profesional, 2) Conocimiento de la oferta educativa e 3) Investigación laboral. Sus líneas de acción comprendían los siguientes tres ejes: prevención, formación e integración; los cuales se trabajaban en cuatro áreas: institucional, escolar, vocacional y psicosocial, abordando así los niveles de atención individual, grupal y masivo (SEP, 2011c).

En 2015, se integró el portal “Decide tus Estudios” (<https://goo.gl/2we1b7>) como un componente del Modelo de Orientación Vocacional-Ocupacional, a fin de apoyar al estudiante durante su trayecto educativo. En éste se ofrece orientación vocacional, gratuita y en línea, a estudiantes que ingresan, estudian o están por egresar del bachillerato, a través de herramientas interactivas como pruebas vocacionales, oferta educativa y materiales audiovisuales para apoyar al estudiante durante su trayecto educativo. El portal también contiene información importante para la inserción laboral, vinculación a las bolsas de trabajo y a programas de capacitación para el trabajo (SEP, 2016a).

Asimismo, en abril de 2016, se creó el Modelo de Orientación Vocacional-Ocupacional con el propósito de facilitar la transición de los estudiantes al mercado laboral. La primera acción realizada en el marco de este modelo fue la firma de un convenio de orientación vocacional y ocupacional entre la Secretaría de Educación Pública y Nestlé México, mediante el cual los jóvenes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) resultaron beneficiados.

En este sentido, Nestlé realiza conferencias, talleres, convivencias, visitas, entre otras actividades, con estudiantes para que logren un acercamiento real al mercado laboral. Hasta la fecha, el modelo ha logrado sumar a 615 orientadores-vinculadores que recibieron el entrenamiento para operar la iniciativa en 315 planteles de educación media superior

(dos por plantel). A esta iniciativa se sumó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Ejecutivo de las Empresas Globales (CEEG) y se espera que, en 2018, se incluyan diez empresas líderes que aporten su capital humano, para sumar a mil voluntarios de empresas privadas y capacitar a tres mil orientadores-vinculadores que operen en 1 230 planteles de EMS (SEP, 2016a).

Finalmente, cabe mencionar que no se encontraron reportes de resultados sobre las acciones orientación vocacional realizadas al interior de los planteles.

5.2.4 Apoyos integrales

Desde el año 2011, la SEMS inició la implementación de estrategias más integrales para atender el abandono escolar, en tanto que reunían diversas intervenciones que buscaban responder a las diversas causas que originan este problema. La primera de ellas fue el programa *Síguele*,⁷⁷ el cual se planteó como un acompañamiento integral para los jóvenes en el que se articulaban seis dimensiones, cuatro de las cuales ya se implementaban en el pasado (tutorías, orientación vocacional, Construye T y becas) y las otras dos eran nuevas: el Sistema de Alerta Temprana y el Programa de Fomento a la Lectura. Asimismo, se crea la beca denominada “Síguele”. La segunda estrategia es el Movimiento contra el Abandono Escolar, la cual se comienza a implementar en 2013 y se describe a continuación.

a) Movimiento contra el Abandono Escolar en EMS. Yo no abandono

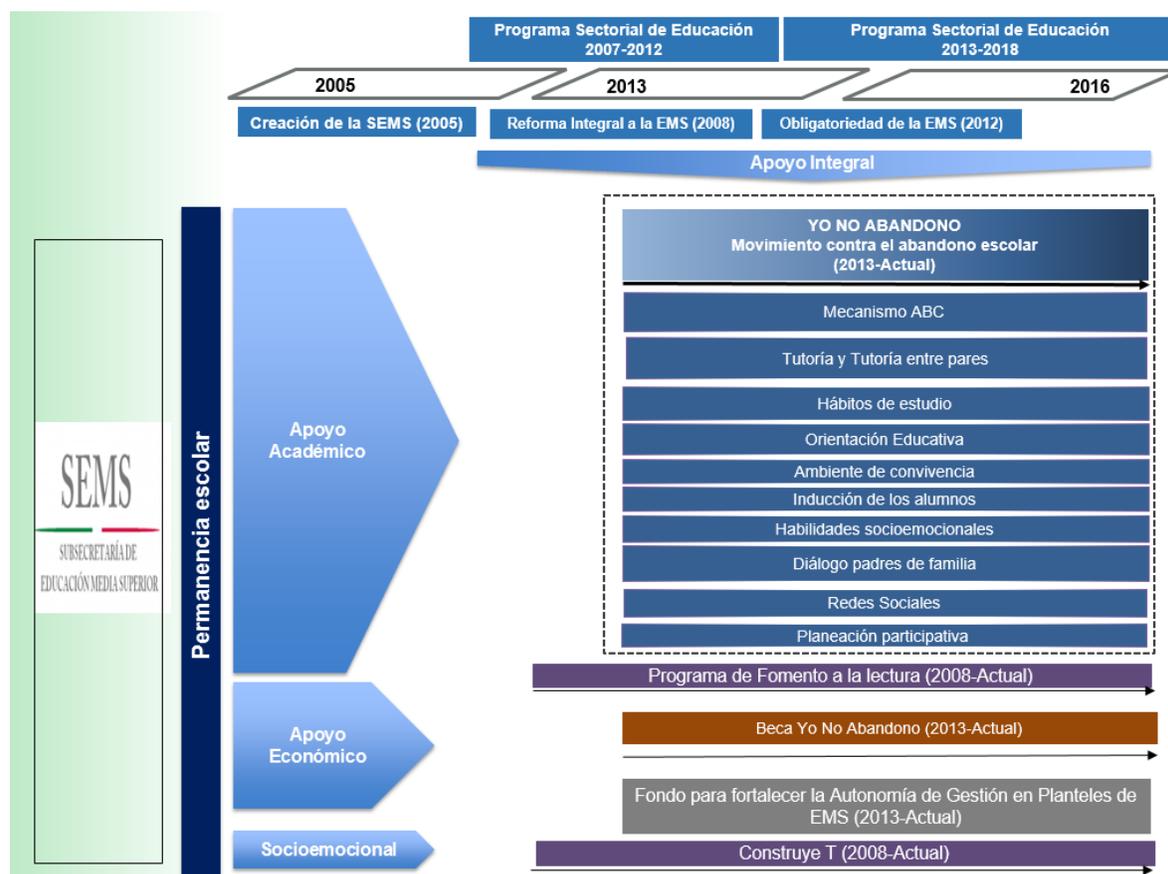
En el ciclo escolar 2013 - 2014, las autoridades de la SEMS impulsaron el *“Movimiento Contra el Abandono Escolar en Educación Media Superior. Yo no abandono”*, con el propósito de prevenir y reducir la deserción escolar en EMS. Este Movimiento surge a partir de los resultados del Estudio Nacional de Deserción de la Educación Media Superior (ENDEMS), el cual identificó que las principales causas del abandono escolar eran multifactoriales (psicológicas, sociales, personales) y no, exclusivamente, de carácter económico.

Esta iniciativa, al igual que su antecesor programa *Síguele*, articula estrategias para la atención del abandono desde el ámbito académico, psicosocial o socioemocional y vocacional. En ese sentido, *Yo no abandono* recupera las siguientes intervenciones

⁷⁷ Para conocer la descripción del programa *Síguele*, ver Anexo 2.

implementadas en el pasado: 1) el sistema de alerta temprana, 2) el programa de tutorías 3) Construye T y el 4) Programa de Fomento a la Lectura. Paralelamente, se implementa la Beca Yo No Abandono y el Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de EMS como apoyos económicos en los que se soporta la estrategia (esquema 2). Además, pretende robustecer una cultura de la prevención y la comunicación que involucre a directores, docentes, padres de familia y los propios estudiantes, para que comprendan las implicaciones que tiene la condición adolescente-juvenil en el bachillerato, como un tiempo de toma de decisiones trascendentales para el resto de la vida de los alumnos.

Esquema 2. Movimiento contra el abandono escolar. Yo No Abandono.



Fuente: Elaboración propia.

Esta estrategia supone que las autoridades educativas, en los distintos niveles, desde la Subsecretaría y las direcciones generales de cada subsistema, hasta los directores, los

docentes y el personal administrativo de cada plantel, tengan información de la dinámica y persistencia de la deserción escolar en EMS, y que cada actor reconozca la responsabilidad decisiva del sistema educativo y de cada plantel escolar en su prevención. No obstante, la mayor responsabilidad recae en los directores; en su capacidad de liderazgo para impulsar y orientar las actividades que se les propone desarrollar con sus comunidades escolares.⁷⁸ En ese sentido, una de las principales diferencias entre esta estrategia y las iniciativas anteriores está en la apuesta explícita a que los directores lideren procesos de planeación estratégica colectivos y fortalezcan el involucramiento de la comunidad en el fenómeno del abandono escolar.

El Movimiento contra el Abandono Escolar se define entonces como una “estrategia integral de carácter nacional que involucra la participación conjunta y coordinada de autoridades educativas, federales y estatales, directivos de planteles, docentes, padres de familia, estudiantes y sociedad en general, para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior”.⁷⁹

La estrategia, de acuerdo con la SEMS, se fundamenta en estudios recientes en la materia y recoge experiencias nacionales e internacionales; considera la heterogeneidad de los subsistemas de EMS, no se contrapone ni pretende sustituir los esfuerzos que ya han puesto en marcha algunos subsistemas y que han tenido buenos resultados, y aprovecha los recursos disponibles en las escuelas.

Además, con esta estrategia se busca cambiar la perspectiva y actitud de los actores, titulares de obligaciones del derecho a la educación en el sentido siguiente:

La Subsecretaría trabaja bajo tres principios principales, a saber: que el abandono no es un hecho inevitable; que se puede y se debe hacer algo para prevenirlo y que diversas causas operan en el ámbito escolar. En este sentido, el Movimiento contra el Abandono Escolar es una política que busca transformar la actitud de las comunidades escolares, poniendo en el centro de su trabajo el acompañamiento de los estudiantes; es una política que busca una actitud proactiva de estas comunidades, en contraposición con una actitud reactiva; busca un cambio de actitud en los planteles donde se evite la postura de que solamente los alumnos con “buenas calificaciones” son los que deben permanecer en la escuela, sino que se debe comprender que los estudiantes desarrollan sus competencias con distintos grados y a distinto paso, pero que no por ello no deben contar con las mismas oportunidades de cursar su educación media superior (SEP, s/f).

⁷⁸ Cfr. SEMS, SEP, Daniel Hernández Franco, “Introducción al Movimiento contra el Abandono Escolar” video, 2013: minuto 19. En <https://goo.gl/4JHAhg>, citado en Valora Consultores, 2016.

⁷⁹ SEP. *Yo no abandono*. <https://goo.gl/M2exRe>.

Es decir, se requiere de un cambio profundo para modificar la percepción bastante extendida de que el abandono es una “opción” personal de los jóvenes por su desinterés en la escuela o una consecuencia de situaciones estructurales ajenas a la dinámica escolar, como la pobreza o la violencia. Para lograr este cambio, la estrategia propone una nueva gestión escolar, en un proceso de planeación participativa, en el que cada plantel realice su propio diagnóstico, identifique las causas de abandono específicas y defina metas y estrategias para mejorar la situación.

Con el propósito anterior, la Subsecretaría provee a las escuelas de una serie de recursos didácticos —básicamente manuales que integran la “Caja de Herramientas”, videos en línea y talleres anuales— con el fin de que la dirección escolar, y cada vez más docentes, cuenten con elementos para implementar el proceso en su escuela. Por otra parte, no se cuenta con recursos específicos para su operación; así lo señala la SEMS:

Cabe destacar que esta estrategia no ha implicado en ningún momento la entrega de recursos adicionales. Los recursos se centran únicamente en la apertura de un nuevo tipo de beca, la Beca de Manutención modalidad abandono escolar, cuyos requisitos de postulación se encuentran disponibles en la página de la Coordinación de Becas de la Educación Media Superior (SEP, s/f).

De acuerdo con la SEMS, las bases del Movimiento quedaron asentadas en las siguientes definiciones clave: es un paquete de propuestas de acción para el plantel, en este sentido no es prescriptivo; impulsa la autonomía de gestión escolar fundamentada en el liderazgo del director del plantel; se promueve mediante la presencia de las autoridades educativas en contacto directo con los directores de plantel y se refuerza con encuentros sistemáticos y comunicación con los directores de plantel. Finalmente, no exige reportes frecuentes.

Yo no abandono busca enfatizar que las acciones preventivas de la deserción requieren de la movilización de todos los actores escolares en los bachilleratos y que cada uno de ellos no abandonará la tarea o misión específica que necesitan o deben cumplir cotidianamente para afrontar y reducir la deserción escolar, a saber:

- Los jóvenes estudiantes: no abandonan sus estudios.
- Los maestros: no abandonan a sus alumnos, especialmente, a aquellos que tienen problemas de aprovechamiento o bajos promedios.
- Los padres de familia: no abandonan a sus hijos en sus responsabilidades escolares, se mantienen informados sobre su desempeño en la escuela.

- Los directores: no abandonan su liderazgo y son los promotores principales de la estrategia.⁸⁰

Por tanto, los directores son los responsables de instrumentar las medidas adecuadas y oportunas en su plantel, lo cual supone la necesidad de impulsar procesos de capacitación y auto-capacitación de las autoridades escolares y los actores necesarios (docentes, tutores, alumnos, padres de familia) para involucrarlos hasta organizar una planeación contra el Abandono Escolar en cada plantel. Esto supone una apuesta a que los directores, docentes, padres de familia e incluso los estudiantes modifiquen sus percepciones y actitudes hacia la deserción y se involucren en acciones específicas, por ejemplo, en la detección del riesgo de abandono o en las tutorías con los alumnos, o en la prevención y atención de las situaciones de riesgo juvenil (apatía, consumo de sustancias, embarazo temprano, etcétera). Y de tal forma reforzar las capacidades de la escuela para prevenirla.

b) Operación de la estrategia

La *Caja de herramientas* contiene una serie de manuales que fueron distribuidos en un gran número de escuelas, los cuales también se encuentran disponibles en línea (tabla 31).

Tabla 31. Manuales que componen la Caja de Herramientas

Manual	Contenido
Manual para prevenir los riesgos del abandono escolar en la educación media superior.	Brinda información para prevenir las causas y reaccionar ante los riesgos del abandono escolar. Se propone un procedimiento para monitorear los indicadores inminentes de riesgo de abandono escolar, así como sugerencias para actuar en caso de que se presenten en algún estudiante. Los indicadores son: Asistencia, Buen desempeño escolar y Comportamiento (ABC). Asimismo, se incluyen diversos materiales para orientar un diálogo constructivo con padres de familia. ⁸¹
Manual para recibir a los nuevos estudiantes en planteles de educación media superior.	Ofrece sugerencias para realizar un taller de inducción para estudiantes de nuevo ingreso, en el que se ofrecen elementos para procurar una transición más amigable a la EMS, para reforzar su autoestima, entender mejor la EMS e introducirse a las competencias genéricas.
Manual para impulsar mejores hábitos de estudio en planteles de educación media superior.	Aporta estrategias para impulsar mejores hábitos de estudio y que buscan motivar el trabajo conjunto de docentes y alumnos, con el fin de mejorar el rendimiento académico de los estudiantes durante su trayectoria académica en la educación media superior.
Manual tutoría entre pares.	Consiste en una propuesta de tutoría entre pares para disminuir el bajo rendimiento académico y prevenir la ausencia de los estudiantes en las aulas. Busca entablar una comunicación abierta y asertiva entre el

⁸⁰ Cfr. SEMS, SEP, Daniel Hernández Franco, "Introducción al Movimiento contra el Abandono Escolar" video, 2013: minutos 5-6, 21. En <https://goo.gl/4t1mDh>. Citado por Valora (2016).

⁸¹ SEMS (2014). Manual para prevenir los riesgos del abandono escolar en la educación media superior, en <https://goo.gl/yHMMiM>.

Manual	Contenido
	alumno y el tutorado, que incida en una mejora de su rendimiento académico.
Manual para acompañar las decisiones de los estudiantes en planteles de educación media superior.	Propone herramientas para el acompañamiento de las decisiones de los estudiantes. Busca motivar que los planteles ofrezcan a sus alumnos mecanismos y espacios para una constante toma de decisiones que les permita el “entrenamiento” previo para enfrentar desafíos o retos sobre aspectos decisivos en sus vidas.
Manual para orientar a los alumnos en el establecimiento de su plan de vida en planteles de educación media superior.	Contiene propuestas para realizar talleres sobre proyecto de vida. Se pueden ofrecer a los jóvenes para que reflexionen sobre sus planes personales y sobre el papel que los estudios tienen en ellos. Orientan a los jóvenes en un momento de su vida en el que deben tomar decisiones fundamentales para su futuro: su identidad como personas, continuar con sus estudios, pensar en una carrera, elegir pareja y muchas otras.
Manual para apoyar la orientación educativa en planteles de educación media superior	Propuestas de orientación educativa que motivan el acompañamiento personalizado a los estudiantes, con el objeto de potenciar su desarrollo. A través de ejercicios prácticos se impulsa a los estudiantes a reflexionar y conocerse a sí mismos para transitar con éxito su trayectoria académica en la educación media superior.
Manual para incentivar el diálogo con los padres de familia en planteles de educación media superior	Guía para establecer diálogos con los padres de familia, a fin de promover su involucramiento y colaboración con el desempeño escolar de sus hijos.
Manual para ser un mejor tutor en planteles de educación media superior.	Es una estrategia de tutoría que ofrece elementos para que cualquier docente pueda llevarlo a cabo, de manera que los estudiantes con bajo rendimiento académico reciban apoyo oportuno para regularizarse.
Manual de redes sociales y su uso para prevenir y atender el abandono escolar en planteles de educación media superior	Estrategias para el uso y aprovechamiento de las redes sociales como herramientas útiles para incentivar la comunicación con los estudiantes, con los padres de familia y con toda la comunidad escolar; partiendo del reconocimiento de la importancia que éstas tienen para apoyar la trayectoria académica de los estudiantes de educación media superior.
Manual para el desarrollo de habilidades socioemocionales en planteles de educación media superior	Propuestas para el desarrollo de habilidades socioemocionales consideradas clave para los estudiantes de educación media superior y que deben sumarse a las habilidades y competencias cognitivas que conforman el Marco Curricular Común.
Manual del proceso de planeación participativa para el plan contra el abandono escolar en planteles de educación media superior	Herramientas para apoyar el proceso de planeación participativa para el plan contra el abandono escolar, que tienen el objetivo de propiciar la participación de toda la comunidad educativa en la identificación de las principales causas del abandono escolar y la realización de un diagnóstico profundo de la situación. A partir de ello se diseñará un plan contra el abandono escolar en el plantel.

Fuente: Elaboración propia con información del portal de la SEP (<https://goo.gl/yHMMiM>).

De acuerdo con la SEMS (2016), los planteles realizan las siguientes acciones contra el abandono escolar:

1. Seguimiento de estudiantes en riesgo de abandonar la escuela.
2. Revisión del sistema de control escolar para dar seguimiento al ausentismo.
3. Revisión del desempeño académico de los estudiantes.
4. Establecimiento de comité escolar para identificar jóvenes en situación de riesgo y apoyarlos con una beca (beca contra el abandono escolar).
5. Fijar metas por escuela.
6. Tutorías impartidas por docentes.

7. Alentar la construcción de un proyecto de vida por parte de los estudiantes.
8. Fomentar y mejorar la comunicación entre padres de familia y la escuela.
9. Desarrollar habilidades socioemocionales en los jóvenes.

En este sentido, desde 2013, se han distribuido en todos los planteles públicos de EMS 18 mil Cajas de Herramientas, en coordinación con las autoridades educativas estatales, las cuales están disponibles en el portal de la SEMS. Como complemento a estos materiales, se llevaron a cabo talleres de capacitación, en el periodo inter semestral y en las primeras semanas del ciclo escolar, cuyas invitaciones se realizaron a través de las autoridades educativas estatales y fueron dirigidas, principalmente, a directores de plantel (aunque cada año se han integrado cada vez más docentes a este proceso).

Así, en el primer año de implementación del programa se tienen registrados 8 000 asistentes, en 2014 participaron 12 000 miembros de la comunidad escolar, y en la última capacitación del ciclo escolar 2015 - 2016 se impartieron 42 talleres en las 32 entidades federativas, con una participación de 9 400 directivos de los subsistemas de este tipo educativo (SEP, s/f).

En el año 2015, la SEMS y el INSP realizaron un análisis de los factores asociados al truncamiento de la trayectoria educativa en el nivel medio superior y su respectivo impacto; así como de la implementación del Movimiento contra el Abandono Escolar y los efectos que tienen sus herramientas para prevenir y atender la deserción escolar, durante el primero y segundo semestre del ciclo escolar 2014 - 2015.⁸²

En relación con la implementación del Movimiento contra el Abandono Escolar se encontró lo siguiente:

- Un efecto significativo para evitar que los estudiantes dejen sus estudios. Sin embargo, sigue siendo relativamente baja la proporción de planteles que cuentan con un mecanismo de seguimiento de las acciones planteadas para atender y prevenir que los jóvenes dejen la escuela (54%).

⁸² El estudio se realizó en una muestra de 147 planteles de 5 subsistemas (CECYTES, COLBACH, CONALEP, DGETA y DGETI) de 12 entidades federativas (Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Yucatán), 147 directores, 733 profesores y 12 693 estudiantes (11 477 eran no abandonantes y 1216 abandonantes).

- Escaso involucramiento de toda la comunidad escolar y de los padres de familia. Pocos planteles entregan a los padres los boletines periódicos sobre el desempeño de sus hijos (25%).
- Se requiere fortalecer el compromiso para monitorear el grado de avance de las acciones propuestas, a fin de garantizar que se realicen en tiempo y forma.
- Para que las tutorías tengan un carácter primordialmente preventivo, más que remedial se requiere un seguimiento más frecuente del desempeño de los estudiantes.
- Es necesario desarrollar protocolos de respuesta inmediata ante casos de abandono escolar, que en muchos casos implican medidas relativamente sencillas de construcción de líneas de comunicación directas, fluidas y oportunas con los estudiantes y sus familiares.
- La prevención del abandono escolar empieza por demostrar que se presta atención a los alumnos que no asisten a la escuela y ello requiere del involucramiento de la comunidad educativa y, fundamentalmente, de la comunicación con padres de familia.

En la evaluación de la política de atención al abandono escolar en EMS, encargada por el INEE al SIJ-UNAM (2016) y en un estudio a cargo de Valora Consultoría (2016), se destacan los siguientes hallazgos relativos a la implementación de la estrategia *Yo no abandono*:

- Se atienden diferentes problemáticas que viven los jóvenes en riesgo. La mayor parte de los directores, maestros y tutores reconocen la etapa de desarrollo en la que están los jóvenes y la dificultad de que éstos le encuentren sentido a la escuela.
- La estrategia ha incidido en los siguientes aspectos: visibilizar el problema, ofrecer respuestas a las causas de la deserción en el estado, propiciar el conocimiento del fenómeno del abandono escolar en los planteles, permitir la planeación a partir de metas, posibilitar el involucramiento progresivo de los distintos actores escolares y fomentar el trabajo colaborativo entre los directores y docentes.
- Existe una diversidad de acciones contra el abandono escolar en los planteles, siendo las principales las siguientes:
 - Acciones diversificadas de tutorías.

- Diversidad de becas; poniéndose en marcha la beca contra el abandono, la cual involucra la toma de decisiones en la escuela, a través del comité institucional de becas. Un alto porcentaje de escuelas ha obtenido la aprobación de sus candidatos.
- La mayor parte de los planteles tiene instrumentos básicos para diagnosticar alumnos en riesgo de abandono a través del ABC (asistencia, buen aprovechamiento y conducta) y cuentan con una meta de reducción de la tasa de abandono.
- Actividades preventivas del abandono para alumnos de nuevo ingreso cuando comienza el ciclo.
- Durante el ciclo escolar se organizan actividades que buscan crear ambientes propicios para la retención.
- Para los alumnos en riesgo se realizan pláticas personales con maestros o tutores, asesorías académicas, visitas domiciliarias, comunicación con los padres de familia, apoyos económicos extraordinarios, facilidad de reincorporación y trámites académicos diversos.
- Hay necesidad de sistematizar toda esta información, así como de profesionalizar los métodos de trabajo de dichas estrategias contra el abandono.
- El diseño de la estrategia desconoce la desigual situación de base de los diferentes planteles en relación con los recursos humanos, económicos y de capacitación de directivos y docentes; las particularidades de los subsistemas, modalidades y regiones; por ejemplo, aspectos como el prestigio de los planteles, el cobro de la matrícula, la existencia de reglamentos rígidos, etcétera. De este modo, la estrategia recae en las escuelas, lo cual es positivo; sin embargo, no todos los planteles cuentan con recursos y capacitación para cumplir la meta de disminuir el abandono escolar.

Debido a lo anterior, entre las principales recomendaciones destacan las siguientes:

- Centrar la política contra el abandono en lograr que los jóvenes concluyan su trayectoria educativa obligatoria, en lugar de mantener propuestas remediales que responsabilizan al alumno del abandono;

- Valorar propuestas de intervención que no asignen un mayor peso a las variables económicas y lleven a aumentar las becas para reducir el número de estudiantes que abandonan la escuela;
- Mejorar la calidad educativa y no sólo ampliar la cobertura, en particular, la reformulación de contenidos y pedagogías, atendiendo a intereses y necesidades de los jóvenes.

En suma, en este apartado se ha dado cuenta de que los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano para atender el problema del abandono han sido múltiples y de naturaleza diversa, iniciando, por un lado, con la atención de las causas de índole económica mediante la entrega de becas, las cuales fueron ampliando el universo de estudiantes beneficiados, pasando de estar enfocadas en la excelencia académica, a la inclusión de más estudiantes con carencias económicas y a la atención específica de estudiantes en riesgo de interrumpir sus estudios.

En ese sentido, las becas de SEDESOL también se ampliaron hace 14 años para incorporar a estudiantes de media superior, incluso mucho antes de que este nivel fuera obligatorio y por un monto mayor a las becas otorgadas por la SEP. Con el Movimiento contra el abandono escolar se incluye también a aquellos estudiantes que pueden encontrarse en riesgo de desertar por diversos motivos. Sin embargo, resulta importante conocer qué tan oportunas son estas becas, ya que, por ejemplo, en el caso de las becas de manutención que se gestionan a través de un Comité, los actores educativos plantean que se requiere que los procesos sean más ágiles para evitar que el abandono se concrete antes de que el estudiante obtenga la beca; asimismo, falta aún conocer en qué medida estas becas resultan atractivas y favorecen la permanencia escolar.⁸³

Por otro lado, otras de las intervenciones que atienden el problema del abandono escolar es el programa Construye T, precursor en el cambio de enfoque del abandono escolar, desde una concepción del problema con causas externas al sistema educativo, a otra que consideró las relaciones que se establecen al interior de la escuela y el clima de convivencia escolar como factores clave para enfrentar la problemática del abandono escolar y las

⁸³ La beca PROSPERA puede resultar más atractiva, en tanto ofrece un monto mensual mayor que las becas del PNB, pero en realidad éstas no son otorgadas a los estudiantes sino a la madre, padre o tutor y aunque algunas evaluaciones consideran que este aspecto es positivo porque contribuye al ingreso familiar, éstas podrían ser usadas para gastos que no necesariamente se encuentren vinculados con el gasto y sostenimiento del estudiante.

situaciones de riesgo asociadas a él. Derivado de esta experiencia, se cimentaron algunas prácticas que fueron retomadas después en los mecanismos de detección temprana, los cuales se centraron en la identificación y seguimiento de un conjunto de indicadores de desempeño escolar y ausentismo que son concebidos como predictores del abandono.

Finalmente, el Movimiento contra el abandono escolar, incluye apoyos para fortalecer la oferta y la demanda educativa y plantea una mirada más integral, integra apoyos académicos, de desarrollo socioemocional, económicos y se complementa con otros programas que contribuyen con la permanencia escolar, como es el caso de los programas Nacional de Becas, Construye T y el de Fomento a la Lectura.

Sin embargo, esta estrategia requiere fortalecerse, ya que, por un lado, no cuenta con recursos específicos destinados para su operación, lo cual desdibuja las prioridades de política que discursivamente plantea. Por otro lado, al pretender articular las estrategias que cada plantel venía desarrollando con anterioridad para atender el problema del abandono escolar, pero con escasa formación, orientación y guía (que vaya más allá del otorgamiento de manuales y talleres de capacitación dirigidos sólo a directores) y sin reconocer las grandes diferencias existentes entre subsistemas, modalidades y planteles por tipo de sostenimiento, probablemente se generen procesos de simulación en los que se reporten acciones ya venían desarrollándose con anterioridad.

Por lo tanto, la intencionalidad de la política orientada hacia la prevención y atención del abandono escolar y la promoción de trayectorias escolares exitosas tiene un fuerte desafío ante el escaso acompañamiento y seguimiento en la implementación de la misma. La adaptación de la estrategia a los diferentes contextos quizá resulte dificultosa debido a enorme diversidad presente en los subsistemas de la EMS. Finalmente, pareciera que se tienen una fuerte confianza en el efecto multiplicador de formación que, idealmente, deberían realizar los directores a los docentes, a partir de la información de los manuales, y no se considera como importante la ausencia de recursos financieros adicionales que den impulso y fortalecimiento a las propuestas de acción al interior de los planteles de EMS.

5.3 El gasto público federal en la Educación Media Superior

Durante los últimos cinco ciclos presupuestarios (2012 - 2016), el recurso público federal que se ha designado para brindar servicios de educación media superior ha representado entre 12% y 14% del total del presupuesto aprobado para la *Función Educación*. En contraste, para este mismo periodo, casi dos terceras partes de los recursos asignados a dicha función se otorgaron a educación básica, seguido de los servicios a educación superior que representaron entre el 16% y 18% (tabla 32).

Tabla 32. Presupuesto federal aprobado para la función Educación 2012 - 2016 (MDP constantes a 2017)

	2012		2013		2014		2015		2016	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Función Educación										
Aprobado	628 960.8		643 753.7		682 138.1		723 154.3		709 328.1	
Ejercido	669 090.3		685 745.7		710 845.6		738.270.7			
Educación básica										
Aprobado	394 562.1	62.7	404 979.0	62.9	420 820.2	61.6	461 331.8	63.7	450 552.3 63.5	
Ejercido	411 499.3	61.5	420 283.2	61.2	434 341.3	61.1	459 598.8	63.5		
Educación media superior										
Aprobado	81 351.5	12.9	80 724.8	12.5	92 238.0	13.5	85 579.2	11.8	93 287.5 13.1	
Ejercido	85 475.1	12.7	84 197.1	12.2	93 077.7	13.0	98 241.3	13.5		
Educación superior										
Aprobado	107 228.4	17.0	112 935.9	17.5	120 160.0	17.6	131 439.5	18.1	122 200.0 17.2	
Ejercido	114 069.2	17.0	115 535.8	16.8	122 054.2	17.1	122 591.4	16.9		
Posgrado										
Aprobado	5 453.1	0.8	5 449.7	0.8	7 703.1	1.1	6 317.9	0.8	7 846.1 1.1	
Ejercido	5 426.4	0.8	5 577.9	0.8	7 479.1	1.0	7 408.1	1.0		
Educación para adultos										
Aprobado	9 108.0	1.4	9,174.0	1.4	4 826.8	0.7	5 750.8	0.8	5 761.7 0.8	
Ejercido	9 371.2	1.4	9 469.5	1.3	5 873.5	0.8	5 523.8	0.7		
Otros servicios										
Aprobado	31 257.4	4.9	30 490.0	4.7	36 389.8	5.3	32 734.8	4.5	29 139.4 4.1	
Ejercido	43 249.0	6.4	50 681.9	7.3	48 019.4	6.7	44 907.1	6.2		

Nota: Cálculos a precios 2017 con el deflactor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, SHCP.
Fuente: Elaboración propia con base a la Cuenta Pública 2012 - 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

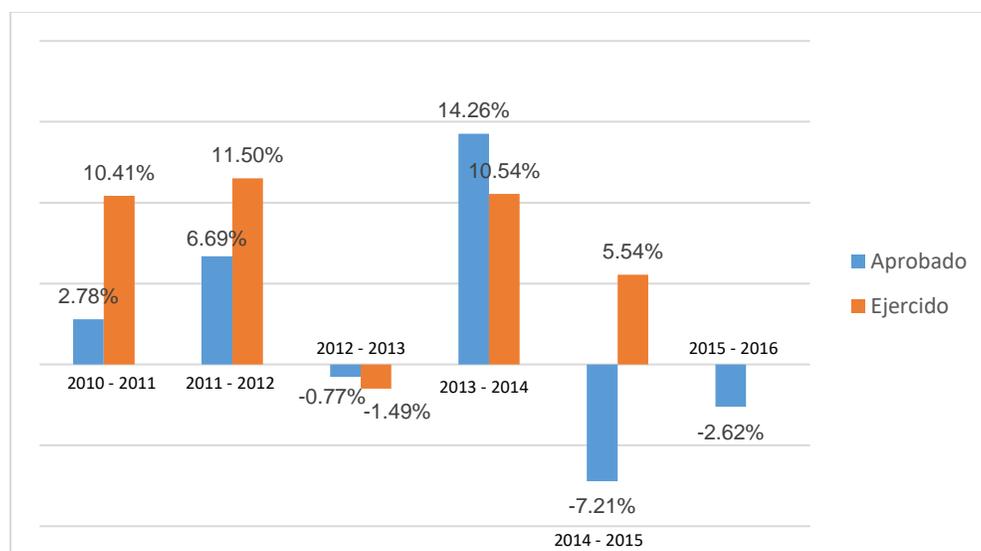
Por su parte, en el periodo 2013 - 2015, los recursos ejercidos en EMS han sido mayores (de 1% a 13% de incremento) a los que se aprobaron inicialmente.⁸⁴ La mayor variación se realizó en el 2015 con un aumento de gasto de 12.88%, por lo que se esperaba que para

⁸⁴ Solamente en el ciclo presupuestal 2012 se observa una disminución de 6.84% del presupuesto asignado al originalmente ejercido.

2016 y 2017 los recursos fueran, por lo menos, similares a los que fueron asignados originalmente.

Así, por ejemplo, considerando el presupuesto *asignado*, se tiene que éste presentó un crecimiento de 14.26% de 2013 a 2014, disminuyó 7.21% de 2014 a 2015, disminuyó nuevamente en 2.62% para 2016 (gráfica 26). De manera similar, si se toma en consideración el presupuesto *ejercido*, se observa una desaceleración en el crecimiento del gasto, el cual se incrementó 10.43% de 2013 a 2014 y 5.54% de 2014 a 2015.

Gráfica 26. Variación en el presupuesto aprobado y ejercido para media superior 2010 - 2016



Fuente: elaboración propia con base al Cuenta Pública 2012 - 2014 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

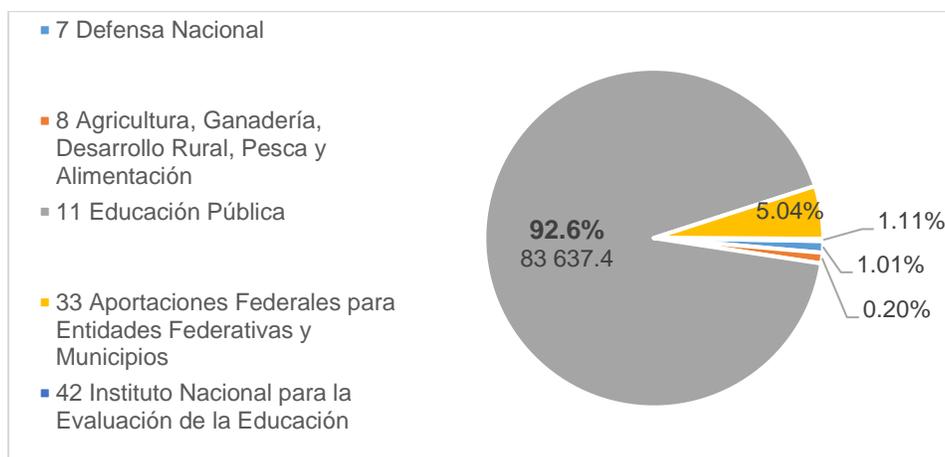
En suma, la política educativa nacional ha concentrado el destino de los recursos de la función educación en los servicios de educación básica; sin embargo, de 2013 a 2015, se ha registrado un crecimiento constante en el presupuesto ejercido para EMS; crecimiento que ha disminuido en los últimos dos años.

5.3.1 Estructura presupuestal de la educación media superior

Para el año fiscal 2016, se ha programado la asignación de \$90 295.5 MDP para EMS, a través de cinco Ramos: 1) defensa nacional (Ramo 7), 2) agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (Ramo 8), 3) educación pública (Ramo 11), 4) aportaciones

federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33) y 5) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Ramo 42). Sin embargo, 92.6% de este presupuesto se concentra en el Ramo 11 Educación Pública (83 637.4)⁸⁵ (gráfica 27).

Gráfica 27. Presupuesto aprobado para la subfunción media superior por Ramo Presupuestal, 2016



Fuente: elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Por otro lado, la estructura programática del presupuesto de EMS se compone de 24 unidades responsables. De ellas, la mitad (16) forman parte del Ramo 11 *Educación Pública*; siendo la Subsecretaría de Educación Media Superior (28.93%), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DEGETI) (17.63%) y la Oficialía Mayor (11.63%) las que acumulan más de la mitad del presupuesto asignado para este nivel educativo (tabla 33).

Tabla 33. Presupuesto para la subfunción media superior por Unidad Responsable, 2016 (MDP)

Ramo	Unidad Responsable	Presupuesto asignado	
		Absoluto	%
7 Defensa Nacional	Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional	192.5	0.21

⁸⁵ A diferencia de la Educación Básica, la nómina docente tiene distintas fuentes de financiamiento y partidas presupuestales dependiendo del tipo de sostenimiento del plantel educativo: federal, estatal o autónomo, por lo cual no son reportadas dentro del Ramo 33.

	Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	812.1	0.89
Total		1 004.7	1.11
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Universidad Autónoma Chapingo	834.5	0.92
	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	78.6	0.08
Total		913.2	1.01
11 Educación Pública	Dirección General de Educación Superior Universitaria	8 094.2	8.96
	Subsecretaría de Educación Media Superior	26 122.3	28.93
	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria	6 611.5	7.23
	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial	15 917.2	17.63
	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo	2 718.2	3.01
	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar	1 187.8	1.32
	Dirección General del Bachillerato	706.1	0.78
	Oficialía Mayor	10 497.7	11.55
	Universidad Nacional Autónoma de México	5 101.6	5.65
	Instituto Politécnico Nacional	2 882.0	3.19
	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	352.3	0.39
	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	94.8	0.10
	Colegio de Bachilleres	1 804.9	2.00
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1 253.2	1.39
	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	77.9	0.09
	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	214.9	0.24
Total		83 637.4	92.63
33 Aportaciones Federales para Entidades	Dirección General de Programación y Presupuesto "A"	4 557.5	5.05

Federativas Municipios	y		
Total			4 557.5
Total			5.05
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional	123.9	0.14
	Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación	26.9	0.03
	Unidad de Normatividad y Política Educativa	31.7	0.04
Total			182.6
Total			0.20
Educación Media Superior			90 295.5
Educación Media Superior			100.00

Fuente: Elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Con respecto a los programas presupuestarios dirigidos a EMS, previstos para 2016 en el Ramo 11, se incluyen 15 programas. De éstos, los cuatro siguientes operan 83.6% de los recursos: 1) Servicios de Educación Media Superior (39.20%); 2) Subsidios para organismos descentralizados estatales (27.40%); 3) PROSPERA Programa de Inclusión Social (11.63%); y 4) Programa Nacional de Becas (5.44%) (Tabla 34).

Tabla 34. Estructura programática de los recursos dirigidos a los servicios de EMS 2016 (MDP)

Programa presupuestario	PEF 2016	%
Educación Media Superior	90 295.5	100
7 Defensa Nacional	1 004.7	1.11
A021 Educación militar	807.9	0.89
A900 Educación militar	4.2	0.004
R016 Becas para hijos de militares	192.5	0.21
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	913.2	1.01
M001 Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	77.5	0.09
E001 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	835.7	0.93
11 Educación Pública	83 637.4	92.63
E005 Formación y certificación para el trabajo	2 718.0	3.01
E007 Servicios de Educación Media Superior	35 394.3	39.20
E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	215.0	0.24
E021 Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	1.2	0.001
E047 Programa de infraestructura física educativa	36.9	0.04

G001	Normar los servicios educativos	16.4	0.02
K009	Proyectos de infraestructura social del sector educativo	496.8	0.55
M001	Actividades de apoyo administrativo	229.6	0.25
P001	Diseño de la Política Educativa	437.9	0.49
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	10 497.7	11.63
S243	Programa Nacional de Becas	4 915.3	5.44
S244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	70.1	0.08
U006	Subsidios para organismos descentralizados estatales	24 737.0	27.40
U079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	3 760.9	4.17
U080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	97.9	0.11
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	4 557.5	5.05
I008	Fondo de Aportaciones Múltiples	503.3	0.56
I009	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	4 054.1	4.49
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	182.6	0.20
E002	Evaluación del Sistema Educativo Nacional	123.9	0.14
E003	Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación	58.7	0.07

Nota: Los rubros de gasto resaltados en color gris, son aquellos programas que estaban vigentes en el 2016, pero ya no tuvieron asignación de recursos para media superior en el 2017. En el caso del INEE, se cambió de modalidad E a P, y de sub-función Media Superior a Otros servicios educativos.

Fuente: Elaboración propia con base al Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

5.3.2 Presupuesto asignado a programas para atender el abandono escolar en EMS

Existen tres programas presupuestarios que, en sus objetivos, plantean que buscan incidir en el abandono escolar en media superior: **1) El programa S243, Programa Nacional de Becas; 2) El Programa S072, Prospera, Programa de Inclusión Social; y 3) El Programa U080, Apoyos a centros y organizaciones de educación, el cual otorga los recursos para la operación del Programa Construye T.**

El presupuesto que destinan estos tres programas fue un total de \$19 271.9 MDP. De manera particular, el Programa Nacional de Becas contó con una asignación de \$4 915.3 MDP para el ejercicio 2016, 7.82% menos que lo presupuestado para el ejercicio 2015. Por su parte, PROSPERA dispuso de un presupuesto de \$10 182.1 MDP para el ejercicio 2016, 3.10% que el asignado en el año anterior.⁸⁶ Y en el caso del Programa Apoyos a centros y

⁸⁶ Cabe señalar que el presupuesto destinado a este programa se incrementó 24.5% de 2013 a 2014, como parte de la estrategia para aumentar la matrícula y fomentar la permanencia escolar.

organizaciones de educación, se en 2016 se programaron \$97.9 MDP para operar el Programa Construye T, \$51.9 millones más que el asignado en el 2015.

Asimismo, se identificó que el **Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior** guarda relación con el Movimiento Contra el Abandono Escolar *Yo no abandono*,⁸⁷ mediante la implementación de proyectos dirigidos a atender múltiples retos que enfrentan los planteles de EMS, siendo uno de ellos la prevención y reducción del abandono escolar. Los recursos que otorga este Fondo a los planteles (3,760.9 millones de pesos aprobados para 2016) provienen **del programa presupuestario U079 “Expansión de la Educación Media Superior y Superior”**, sin embargo, se trata de apoyos concursables, lo que significa que el uso de los recursos se encuentra a criterio de los planteles (SEP, 2016), por lo cual no es posible determinar la cantidad del presupuesto del Fondo que se destinará exclusivamente al abandono escolar.

Como se mencionó en el apartado anterior, la SEMS ha señalado que el Movimiento Contra el Abandono Escolar no implica la asignación de recursos adicionales. En este sentido, “los recursos se centran únicamente en la apertura de un nuevo tipo de beca, la Beca de Manutención modalidad abandono escolar, cuyos requisitos de postulación se encuentran disponibles en la página de la Coordinación de Becas de la Educación Media Superior” (SEP, s/f).⁸⁸

Aunque no se cuenta con un programa específico que integre los recursos destinados exclusivamente a la atención del abandono escolar en EMS, es posible realizar una aproximación a la cantidad de recursos destinados a favorecer la permanencia en la escuela, provenientes de los tres programas y el fondo mencionado, aun cuando se reconoce que el propósito de éstos pueda ser de un alcance mayor.

⁸⁷ Este programa fortalece la autonomía de gestión de los planteles de media superior con el objetivo de mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

⁸⁸ Aunque el “Movimiento Contra el Abandono Escolar: *Yo no Abandono*”, no cuenta con recursos propios, se sabe que se utilizó presupuesto de otras partidas para financiar la impresión de manuales, reuniones y capacitación docente y directiva; sin embargo, no es posible identificar dichas partidas de gasto.

En este sentido, los estímulos económicos que brinda PROSPERA (11.62%) y los apoyos del Programa Nacional de Becas (5.44%) son las estrategias que mayor porcentaje de recursos destinan contra el abandono escolar en media superior (tabla 35).

Tabla 35. Proporción del presupuesto asignado a programas para abatir el abandono escolar con relación a la subfunción media superior, 2016

Programa presupuestario	PEEF 2016	
	Presupuesto	%
Subfunción Educación Media Superior	90 295 593 892	
Total	19 271 934 725	21.34%
S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social	10 497 791 277	11.62%
S243 Programa Nacional de Becas	4 915 312 760	5.44 %
U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior	3 760 915 485	4.16 %
U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación	97 915 203	10.84%

Fuente: Elaboración propia con base Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Por tanto, tomando en consideración que estas cuatro estrategias orientan sus acciones a la atención del abandono escolar en EMS, en todos o algunos de sus componentes, se tiene que 21.34% del presupuesto dirigido a la EMS (subfunción EMS) está orientado a contribuir, en cierta medida, a la permanencia de los estudiantes de este nivel educativo. Sin embargo, cabe destacar que 93% de estos recursos están destinados a atender las causas económicas del problema, mediante el otorgamiento de becas (PROSPERA y del PNB), y sólo 7% de los recursos están orientados a la atención de causas de otra índole.

5.3.3 Consideraciones finales

Recapitulando, en este capítulo se han señalado los esfuerzos que ha realizado el Estado Mexicano, a partir de la implementación de la RIEMS, para atender el problema del abandono en este nivel educativo han sido múltiples y de naturaleza diversa, iniciando, por un lado, con la atención de las causas de índole económica a través del otorgamiento de becas, las cuales fueron ampliando el universo de estudiantes beneficiados, pasando de un enfoque centrado en la excelencia académica, a la inclusión de más estudiantes con carencias

económicas. Además de estas becas otorgadas por la SEP y SEDESOL, en 2013, la SEMS incorporó la beca *Yo no Abandono* dirigida a estudiantes que se encuentran en riesgo de desertar por diversos motivos.

Por otro lado, el programa Construye T fue precursor en el cambio de enfoque del abandono escolar. Este programa consideró las relaciones que se establecen al interior de la escuela y el clima de convivencia escolar como factores clave para enfrentar la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo asociadas a él. Posteriormente, se cimentaron algunas prácticas que fueron retomadas en los mecanismos de detección temprana, los cuales se centraron en un conjunto de indicadores de desempeño escolar que son concebidos como predictores del abandono.

A partir de 2013, el Movimiento contra el Abandono Escolar es la estrategia vigente para atender este problema, el cual plantea una mirada integral que incluye apoyos de índole académico, de desarrollo socioemocional y económico para fortalecer tanto la oferta como la demanda educativa. Si bien, esta estrategia requiere de tiempo para fortalecerse, se requiere considerar algunos puntos en su diseño, en especial que no cuenta con recursos específicos destinados para su operación, lo cual desdibuja las prioridades de política que discursivamente plantea la SEMS.

Finalmente, tomando en consideración las cuatro estrategias que orientan sus acciones a la atención del abandono escolar en EMS —PNB, Prospera, Construye T y Movimiento contra el Abandono Escolar—, se tiene que 17% del presupuesto dirigido a la subfunción de EMS está orientado a contribuir, en cierta medida, a la permanencia de los estudiantes de este nivel educativo, siendo que el abandono constituye una de las problemáticas de mayor relevancia para el Sistema Educativo Nacional (SEN). Sin embargo, cabe destacar que 93% de estos recursos están destinados a atender las causas económicas del problema, mediante el otorgamiento de becas (Prospera y del PNB), y sólo 7% de los recursos están orientados a la atención de causas de otra índole.

Referencias del apartado

- ASF. Auditoría Superior de la Federación (2012). *Evaluación número 290. "Educación Media Superior"*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/jMn587>.
- Castro, M. (2014). *Sistematización del Programa Construye T. La cooperación de UNICEF en temas de participación adolescente en educación media superior*. México: UNICEF.
- CIDE. (2015). *Evaluación de diseño al programa nacional de becas*. México: Autor.
- CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010). *Evaluación de diseño al Programa de Becas*. México: Autor.
- CIESAS. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (2007). *Evaluación de diseño del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar*. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/Yh7bLq>.
- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Evaluación del Diseño del Programa Atención educativa a grupos en situación vulnerable*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/eHxvZX>.
- DIE-CINVESTAV. (2008). *Evaluación de Diseño del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior*. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/R7qKhh>.
- Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S de R.L. de C.V. (2015) *Evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. México. Consultado en: <https://goo.gl/sBvbZv>.
- IMJUVE. Instituto Mexicano de la Juventud (2016). Consultado en: <https://goo.gl/hMksMq>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La educación media superior en México: Informe 2010 - 2011*. México: Autor.
- INEE. (2013). *Los recursos disponibles para la Reforma Educativa desde la perspectiva de la equidad*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/AqRgaz>.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y UNESCO (2010). *Evaluación del Programa Construye T. Informe final de la evaluación de procesos*. Consultado en: <https://goo.gl/DccMH5>.
- INSP-PNUD (2013). *Informe final de la evaluación de impacto del programa Construye-T*. México: Autor.
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2001) *Construye T. Guía para docentes. Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Autor.
- Poder Ejecutivo Federal (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, DCCI (7), p.2 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/cTStKn>.
- SEMS. (2016). *Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior de México. Ponencia presentada por el Dr. Rodolfo Tuirán en el Taller Internacional*

Estrategias para reducir Abandono Escolar en la Educación Media Superior. México: SEMS. Consultado en: <https://goo.gl/Q5g5cv>.

- SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior (s/f1). *Programa Construye T 2014-2018. Fortalecer las capacidades de la escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes.* Documento técnico del Programa. Consultado en: <https://goo.gl/kvCEuJ>.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2004). Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo escolar 2004-2005. *DOF*, DCV (9). pp. 49-80 (Segunda Sección). Consultado en: <https://goo.gl/XumNrg>.
- SEP. (2007a). Acuerdo 435 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior (no beneficiados por otros programas). *DOF*, DCLI (20). pp. 39-57 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/cDddm8>.
- SEP. (2007b). Acuerdo 433 por el que emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior. *DOF*, DCLI (20). pp. 19-38 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/mfTF6L>.
- SEP. (2007c). Acuerdo 434 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior. *DOF*, DCLI (20). pp.109-Falta (Cuarta Sección). <https://goo.gl/StpfFb>.
- SEP. (2008a). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. *DOF*, DCLX (19). pp. 50-103 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/g7HPjr>.
- SEP. (2008b). Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada. *DOF*, DCLXI (22). pp.1-4 (Tercera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/KrpeUS>.
- SEP. (2008c). Acuerdo 479 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Educación Media Superior. *DOF*, DCLXIII (22). pp.108-Falta, (Séptima Sección). Consultado en: <https://goo.gl/bb7voZ>.
- SEP. (2008d). *Evaluación de diseño del programa nacional de becas de apoyo a estudiantes de educación media superior 2008.* México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/mq7u6o>.
- SEP. (2011a). *Sígueme, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior.* México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/ExF6fo>.
- SEP. (2011b). *Programa Sígueme, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior.* Sistema Nacional de Tutorías Académicas EMS. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/x67FyH>.
- SEP. (2011c). *Programa Sígueme, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior.* Programa de Orientación Vocacional para el bachillerato general, tecnológico y profesional técnico. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/FDjwJP>.

- SEP. (2011d). *Programa Síguete, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior*. Sistema de Alerta Temprana. Lineamientos de Operación. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/dyvXHW>.
- SEP. (2012). *Programa Síguete, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior*. Informe de actividades. Subsecretaría de Educación Media Superior.
- SEP. (2012a). Acuerdo 629 por el que se emiten los Lineamiento específicos para la operación del Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, Síguete y Programa de Becas Universitarias. *DOF*, DCC (11). pp. 1-20 (Tercera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/ifsCa9>.
- SEP. (2013a). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP.
- SEP. (2013b). Acuerdo 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. *DOF*, DCCXXIII (25). pp. 1-50 (Cuarta Sección). Consultado en: <https://goo.gl/5BVi14>.
- SEP. (2013c). Acuerdo 690 por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa de Becas contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior. *DOF*, DCCXIX (13). pp. 1-16 (Tercera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/4Cd95k>.
- SEP. (2013d). Acuerdo 691 por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior. *DOF*, DCCXIX (13). pp. 17-38 (Tercera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/PdHicS>.
- SEP. (2014). *Segundo Informe de Labores 2013-2014*. México: Autor.
- SEP. (2015a). Acuerdo número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII (25). pp. 1-53, (Novena Sección). Consultado en: <https://goo.gl/tp35wX>.
- SEP. (2015b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. Consultado en: <https://goo.gl/Nz5jH9>.
- SEP. (2016a). *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. México: Autor.
- SEP. (2016b). *Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/S892EP>.
- SEP. (2016). *Movimiento contra el Abandono Escolar*. Consultado en: <https://goo.gl/2LnPcq>.
- SEP-COPEEMS-SEMS (2012), *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción de la Educación Media Superior*. México: Autor.
- SEP-SEMS (s/f). *Programa de Fomento a la Lectura para la Educación Media Superior*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/Ku8HVe>.
- SHCP. (2013). Base de datos. *Cuenta Pública 2013. Transparencia Presupuestaria*. México: Autor. Consultado en: <http://goo.gl/TR3GDb>.
- SHCP. (2014). Base de datos. *Cuenta Pública 2014. Transparencia Presupuestaria*. México: Autor. Consultado en: <http://goo.gl/TR3GDb>.

- SHCP. (2015). Base de datos. *Cuenta Pública 2015. Transparencia Presupuestaria*. México: Autor. Consultado en: <http://goo.gl/TR3GDb>.
- SHCP. (2016). Base de datos. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Transparencia Presupuestaria*. México: Autor. Consultado en: <http://goo.gl/TR3GDb>.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). Base de datos. *Cuenta Pública 2012. Transparencia Presupuestaria*. México: Autor. Consultado en: <http://goo.gl/TR3GDb>.
- SIJ-UNAM. (2016). *Evaluación de la política contra la interrupción escolar en la Educación Media Superior*. México: Autor. Documento Interno.
- Valora Consultoría S. C. (2007). *Evaluación de diseño del Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes 2007*. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/Dc2PrM>.
- Valora Consultoría S. C. (2016). Intervención para abatir el abandono escolar en Educación Media Superior en México: diseño, operación y resultados de la estrategia "Yo No Abandono", desde la mirada de los actores escolares y autoridades educativas 2016. México. Documento Interno.

Anexo 1

Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS)

En concordancia con el Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012, en 2007 se creó el Programa Nacional de Becas para la Retención de los Estudiantes de Educación Media Superior, no beneficiarios de otros programas (SEP, 2007a); el cual, después de un año de operación se fusionó con otros dos programas —Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes de EMS y el Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica— formando así, en 2008, el Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS), operado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) (SEP, 2008c). De este modo, el programa incluyó tres modalidades: 1) excelencia académica, 2) apoyo a estudiantes y 3) retención; este último incluía el abatimiento de la deserción como parte de sus objetivos.

A continuación, se explican estos programas de becas que son antecesores del actual Programa Nacional de Becas.

Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior (PNBEAEMS)

Los Programas de Becas de la SEP se remontan a 1940, año en el que, con recursos remanentes de algunas partidas presupuestales, se otorgaron alrededor de 50 becas a estudiantes sin un criterio claro. En 1942, con el Acuerdo para la Concesión de Becas se regularizaron las becas en efectivo y se comenzaron a otorgar como un estímulo a los estudiantes con desempeño escolar destacado y como un medio para que los jóvenes sin capacidad económica pudieran llevar a cabo sus estudios (SEP, 2004).

Antes del inicio de la administración federal 2000 - 2006, el programa carecía de una denominación y filosofía propia que lo identificara y diferenciara de otros programas; solía conocerse informalmente como *Programa de Becas SEP* o *Programa de Becas en efectivo*, incluso se le conocía como Programa de Becas DGETI, DGETA o una denominación similar al subsistema en el cual se otorgaban los apoyos. De esta forma, surgieron diversas duplicidades y confusiones con otros proyectos como Oportunidades y Pronabes (CIESAS, 2007).

En el año 2002 se le asigna la denominación de Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar (PNBEAAE) y, en 2007, cambia a Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior (PNBEAEMS) (SEP, 2007b). Este programa surgió para dar reconocimiento a los estudiantes destacados que no podían tener acceso a una beca por no encontrarse en situación de pobreza extrema, aun cuando su situación económica era adversa (CIESAS, 2007). Por ello, su objetivo principal fue “apoyar a la retención de estudiantes con excelente desempeño en Educación Media Superior que no continúan estudiando debido a su situación socioeconómica.” (SEP, 2007b: 6).

Este programa ha tenido dos evaluaciones de diseño, una en 2007 a cargo del CIESAS y otra en 2008, a cargo del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV). Los principales hallazgos detectados fueron los siguientes:

Por parte del CIESAS se destaca:

- Algunos de los alumnos beneficiarios forman parte de la primera generación que tendrán un bachillerato concluido en sus familias.
- Los alumnos se motivan y concluyen con un alto rendimiento académico, asimismo, mejora la calidad de los procesos educativos, lo cual contribuye a que los beneficios lleguen a estratos sociales olvidados.
- Al focalizarse en la “excelencia” se descuida a los estudiantes con rezago educativo.
- Se recomienda aumentar el monto de recursos del programa para otorgar la beca de excelencia a más jóvenes, así como continuar brindando este tipo de apoyos para evitar que los estudiantes abandonen sus estudios y migren a otro país.

Por parte del DIE se señala lo siguiente:

- Es un programa innovador, en el sentido de reconocer en las modalidades de “excelencia” y “talento”, el mérito académico.
- Se recomienda adecuar la denominación del programa para que quede claro que tiene distintas modalidades para el otorgamiento de la beca, así como justificar los montos diferenciales.

Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior

Este programa tiene su antecedente en las becas de transporte que otorgaba la SEP a través de la Dirección General de Planeación y Programación, perteneciente a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Este programa surgió en 2007, con el objetivo de que “los jóvenes que requieren de apoyos económicos para iniciar o continuar sus estudios en estos niveles, permanezcan y egresen de la EMS, reduciendo la deserción escolar y propiciando la terminación oportuna de sus estudios mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes que tengan un buen desempeño académico en los programas educativos” (SEP, 2007c: 5).

Esta beca consistía en el otorgamiento de un apoyo monetario para solventar los gastos educativos de cada estudiante. El monto era variable en función del subsistema, semestre o curso en el que estaba inscrito el estudiante y de acuerdo al sexo del alumno. La beca cubría el periodo lectivo de seis meses.

En 2008, la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), realizó una evaluación de diseño del programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes de Educación Media Superior, en la que se destacaron los siguientes hallazgos:

- El programa atiende a una población que cobra cada vez más importancia numérica como resultado actual de la estructura demográfica, por tal motivo, no sólo contempla la situación actual, sino que prevé la eliminación de obstáculos que impidan a los jóvenes ingresar o permanecer en la EMS.
- Todos los requerimientos establecidos por parte de la Secretaría de Hacienda han hecho que esta beca se reduzca en tamaño y alcances.
- Se recomendó emitir indicadores que consideren la medición de la eficiencia terminal de los becarios, así como incorporar indicadores para medir la efectividad de los apoyos en EMS (SEP, 2008d).

Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior

Este programa fue creado en 2007 con el objetivo de reducir la deserción escolar y propiciar la terminación oportuna de los estudios de EMS, mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes con buen desempeño académico en los

programas educativos, así como para aumentar las oportunidades de acceso de los jóvenes que requieren de apoyos económicos para iniciar o continuar sus estudios. La beca está destinada principalmente para gastos de alimentación, transporte, calzado, vestido y alojamiento (SEP, 2007a).

En 2007, Valora Consultoría realizó una evaluación en materia de diseño, funcionamiento y operación de este programa, en la que se destacaron los siguientes hallazgos:

- El programa cuenta con objetivos generales y específicos que responden a la política sectorial del Plan Nacional de Desarrollo (2007 - 2012); asimismo, se identifica claramente a la población objetivo (estudiantes en condiciones de pobreza patrimonial y con mérito académico).
- Se recomendó realizar un diagnóstico detallado que proporcione información sobre las problemáticas de egreso en la EMS.

En el ejercicio fiscal 2009 se fusionaron estos tres programas en el Programa Becas de Educación Media Superior (PROBEMS) (SEP, 2008c), bajo el programa presupuestario U018 “Programa de Becas”, el cual asignaba recursos a 16 Unidades Responsables (UR)⁸⁹ que contaban con distintos tipos de becas para diferentes poblaciones objetivo y tipos educativos. En el año 2010, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizó una evaluación de diseño de este programa, en la que se destacan los siguientes hallazgos y recomendaciones:

- La definición del problema en torno a la deserción escolar por falta de recursos económicos no proviene de un diagnóstico adecuado que permita afirmar, *a priori*, que el otorgamiento de apoyos económicos es la solución más viable para evitar la deserción.
- Se recomienda definir claramente si el problema central es evitar la deserción escolar, o si existen otros problemas que también deberían atenderse con el otorgamiento de becas. Para ello, se recomienda elaborar un diagnóstico integral

⁸⁹ La Dirección General de Relaciones Internacionales, la Dirección General de Educación Superior Universitaria, la Subsecretaría de Educación Media Superior, la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Centro de Enseñanza Técnica Industrial, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, El Colegio de México, A. C. y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

que identifique los factores que influyen en la deserción escolar y permita diseñar una política pública que contemple los diversos tipos de beca que existen al interior de las Unidades Responsables.

Programa de atención educativa a grupos en situación vulnerable (hoy integrada al PíEE)

Otro programa que comenzó a operar en 2008 fue el *Programa de atención educativa a grupos en situación vulnerable* (U015), dirigido a hijos e hijas de migrantes de los estados de Michoacán, Nayarit, Veracruz, Oaxaca y Zacatecas, con el objetivo de fomentar la retención de los estudiantes en sus lugares de origen, además de apoyar sus estudios de educación media superior y superior mediante una beca otorgada por PRONABES, debido a que el programa no contaba con normatividad propia. En 2014, este programa se fusionó, junto con otros seis programas en el actual S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) (INEE, 2013).

En julio de 2009, el CONEVAL realizó una evaluación externa del diseño de este programa, en la que se señaló que éste no contaba con normatividad propia que reflejara su lógica interna, los supuestos con los que opera y el objeto que persigue. Además de que proporcionaba una definición ambigua de la población objetivo y no define a la población potencial.⁹⁰

Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, “Síguele”

Posteriormente, entre el año 2011 - 2013, la SEP estableció el Programa "Síguele, caminemos juntos",⁹¹ el cual, entre sus estrategias, otorgó becas con el objetivo de contribuir a la permanencia y al egreso de la población estudiantil, y así coadyuvar a ampliar las oportunidades educativas de los jóvenes y reducir desigualdades entre grupos sociales.

⁹⁰ Aun cuando la definición de la población objetivo señala: “estudiantes que cursan el tipo medio superior y que son familiares de trabajadores migrantes, para que tengan acceso a cursar una carrera profesional y ofrecerles el apoyo para que concluyan sus estudios”, en las entrevistas que se realizaron a funcionarios se puntualizó que la población objetivo estaba formada por alumnos de 19 a 23 años que cursan estudios en instituciones de educación superior, que son hijos de padres migrantes y que enfrentan carencias económicas, situación que remarca una definición difusa (probablemente en construcción) de la población que comparte el problema que busca solucionarse (CONEVAL, 2009: 30).

⁹¹ En otro apartado se describe con detalle este programa.

Durante el ciclo escolar 2012 - 2013, la SEP también implementó el Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, "Síguele", diseñado para los estudiantes que hubieran solicitado una beca del PROBEMS y no hubieran sido beneficiados (SEP, 2012a).⁹²

El programa Síguele concluyó en el 2013, al igual que la beca asociada a este programa. No obstante, ese mismo año, la coordinación de la SEMS puso en marcha el Movimiento contra el Abandono Escolar *Yo No Abandono*,⁹³ estrategia que incluyó la beca contra el abandono escolar; siendo sus principales beneficiados los estudiantes en situación de riesgo de abandono que postulan al Comité de Becas del Plantel.⁹⁴

Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior

De igual manera, en 2013, la SEMS, a través del Programa Presupuestario U018, implementó el Programa de Becas para Acceder, Permanecer y Concluir la Educación Media Superior, modalidad que se desprende del PROBEMS, cuyo objetivo es contribuir al ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes, además de promover la reinserción al sistema educativo, de los alumnos que han abandonado sus estudios.

Esta modalidad tiene los siguientes objetivos específicos:

- Otorgar becas a aquellos alumnos que provengan de hogares cuyo ingreso mensual per cápita sea menor o igual a los cuatro deciles de la distribución del ingreso, que egresan de la educación básica hacia la EMS, y procurar su permanencia y egreso en esta última.

⁹² Los estudiantes debían ingresar a la página oficial del programa con su CURP para ratificar su solicitud, ya que de no hacerlo se entendía como la declinación del beneficio. Asimismo, el director del plantel debía realizar la validación de que el estudiante estaba cursando estudios en el plantel y las características del plan de estudios que el postulante iba a cursar (SEP, 2012a).

⁹³ Esta estrategia será descrita en profundidad más adelante en otro apartado.

⁹⁴ A esta beca pueden postular estudiantes que 1) Se encuentren en una situación de riesgo de abandonar sus estudios. 2) Jóvenes que abandonaron sus estudios y que los han retomado en alguna institución de educación media superior del sistema educativo nacional y que pertenecen a hogares de bajos recursos y 3) Alumnos/as que abandonaron sus estudios y los han retomado en alguna institución de educación media superior del sistema educativo nacional en la modalidad no escolarizada y que pertenecen a hogares de bajos recursos, que para trasladarse desde su domicilio al plantel escolar, incurren en un gasto que representa una fracción considerable del gasto familiar asociado con la educación del estudiante (SEP, 2013c).

- Apoyar la reinserción a la EMS de aquellos jóvenes que han abandonado sus estudios y que provienen de hogares de escasos recursos.
- Reconocer a los alumnos de EMS que se distinguen por su desempeño escolar y sus logros académicos.
- Promover en los alumnos la responsabilidad social y fomentar en ellos la participación en actividades de servicio a la comunidad, con la finalidad de fortalecer su formación y permanencia en la EMS (SEP, 2013d: 7).

A partir del ciclo escolar 2013 - 2014, el PROBEMS amplió su población objetivo incorporando a los jóvenes inscritos en los cursos que son impartidos en los Centros de Formación para el Trabajo, que operan a través de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), y a las personas con discapacidad inscritas en el Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas (POETA). De esta forma, cerca de cuatro mil becas son asignadas a alumnos con algún tipo de discapacidad (SEP, 2014).

Bajo este nuevo esquema, además de las tres becas que ya incluía el PROBEMS (excelencia, apoyo y retención), también se incluyen la beca de ingreso, la beca de permanencia, la beca para la realización del servicio social, la beca de formación educativa no escolarizada y la beca de reinserción.

Anexo 2

Síguele, caminemos juntos

En 2011, inicia el Programa Síguele, caminemos juntos. Acompañamiento Integral para jóvenes de EMS, el cual buscaba contribuir a la mejora del aprovechamiento escolar, incrementar la tasa de eficiencia terminal y disminuir los índices de deserción y reprobación.

El programa articuló las siguientes seis dimensiones: Sistema de Alerta Temprana (dimensión de detección de acciones oportunas), el Sistema Nacional de Tutorías Académicas (dimensión académica), el Programa de Orientación Vocacional (dimensión vocacional), Construye T (dimensión psicosocial), el Programa de Becas (dimensión socioeconómica) y el Programa de Fomento a la Lectura (tabla 8). La mayoría de los componentes ya existían antes del programa Síguele –sólo SIAT y Fomento a la lectura son creados en 2011–. Cabe señalar que el SIAT constituye la dimensión detonadora del resto de las dimensiones.

Dimensiones del programa Síguele.

Sistema de Alerta Temprana (SIAT)	Detección oportuna de los alumnos en riesgo con base en el registro sistemático de la inasistencia y de la reprobación por parte de los docentes y de las instancias de control escolar para intervenir con presteza con los alumnos en riesgo y sus padres de familia, mediante acciones académicas o de orientación psicosocial para regular la asistencia a clases, mejorar los aprendizajes y evitar la deserción.
Sistema Nacional de Tutorías Académicas (SINATA)	Cada plantel debe disponer de una red de tutores que brinden acompañamiento a los estudiantes según sean sus rezagos y dificultades con alguna o varias asignaturas.
Construye T	Los subsistemas y planteles deben brindar apoyo y orientación psicosocial a los alumnos que lo soliciten o que manifiesten problemas de comportamiento, de baja autoestima, familiares, etc. Esto mediante intervenciones especializadas en el ámbito psico social de los estudiantes.
Programa de Orientación Vocacional	Poner a la disposición de los estudiantes toda la información de la oferta educativa de EMS y de la educación superior. Brindar la misma información en internet para consulta de directivos, docentes, estudiantes y padres de familia.
Programa de Becas	Apoyar con recursos monetarios a los alumnos con mayores necesidades económicas Existen distintos tipos de becas, por montos y criterios de asignación.
Programa de fomento a la lectura	Se creó un acervo de libros y lecturas –informativas y recreativas– para jóvenes; brindando la posibilidad de que docentes y estudiantes de cada plantel seleccionen los que sean de su interés para enriquecer su propia biblioteca escolar. También se impulsó el portal Jóvenes Lectores con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa para fomentar la lectura entre jóvenes y padres de familia.

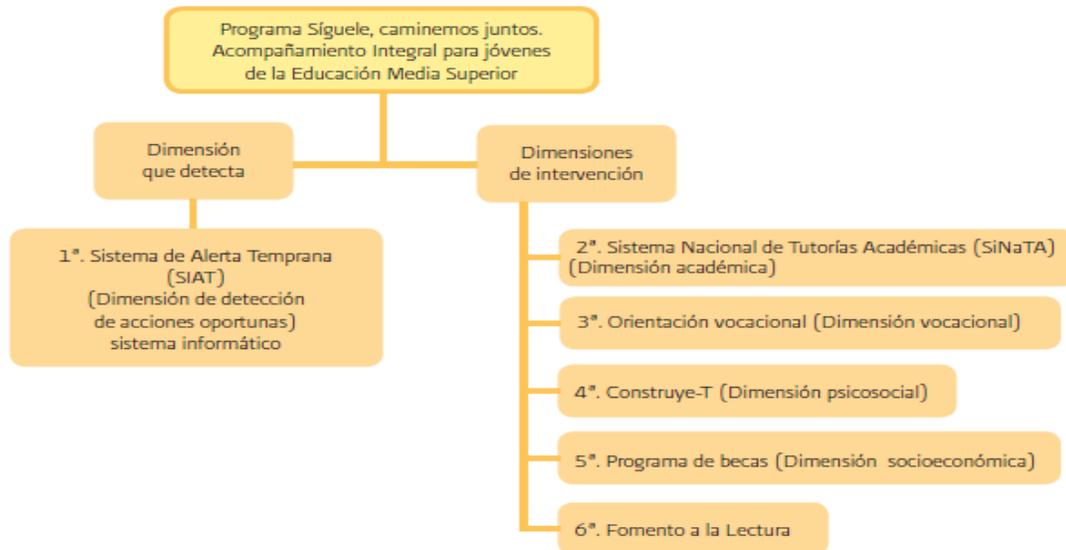
Fuente: SEP, 2011a.

Dado que los programas de becas, Construye T, tutorías y orientación vocacional se desarrollaron en los primeros apartados de este documento, en este anexo se abordarán el SIAT y el Programa de Fomento a la Lectura.

El sistema de Alerta Temprana (SIAT)

El SIAT consiste en un recurso del Modelo Integral para la Atención y Acompañamiento de Adolescentes y Jóvenes de la Educación Media Superior; es decir, se trata de una etapa en la estrategia para hacer frente al fenómeno de abandono escolar en la EMS. De este modo, aporta información que permite decidir oportunamente dónde, cómo, y, sobre todo, con quiénes incidir, por tanto, guarda una relación de complementariedad con el resto de sus elementos. En este sentido, ésta es la dimensión de detección, mientras que el resto de las dimensiones son de intervención (SEP, 2011d), como se ilustra en el diagrama siguiente:

Conformación del Programa Síguete, caminemos juntos



Dimensiones del Programa Síguete, caminemos juntos. Acompañamiento Integral para jóvenes de la Educación Media Superior.

Fuente: SEP, 2011d:10

El objetivo del SIAT era identificar oportunamente a los alumnos en situación de riesgo de deserción, mediante estrategias que se sistematizan en una herramienta informática centrada en tres niveles de intervención:

- *El primer nivel o cimiento del modelo de prevención.* Involucra las reformas nacionales y las de escuelas orientadas a proveer instrucción de alta calidad que promueve la participación en el aprendizaje y la finalización exitosa de la EMS para todos los estudiantes. Esta etapa incluye un *enfoque global para toda la escuela* que fomenta la asistencia regular y otros comportamientos positivos.
- *El segundo nivel.* Enfoca sus intervenciones en pequeños grupos de estudiantes que necesitan apoyo adicional más allá de la reforma global de la escuela, con el fin de hacer frente a los problemas de asistencia escolar, comportamiento y académicos.
- *El tercer nivel.* Proporciona una intervención intensiva (uno a uno) a los estudiantes que necesitan más apoyo. Comúnmente se administraba por especialistas en trabajo social uno a uno a los educandos. (SEP, 2011d).

Una vez detectados los riesgos de deserción de los alumnos se focalizaban los recursos de intervención (apoyo académico, vocacional, psicosocial, socioeconómico y fomento a la lectura) para atenuar los riesgos detectados, ya que aportaba información que permitía decidir e intervenir oportunamente (SEP, 2011d).

En el Sistema de Alerta Temprana se consideró el desempeño escolar y el ausentismo como indicadores que daban cuenta de una mayor propensión a abandonar los estudios, por ende, es posible observar sistemáticamente esos aspectos antes de que el abandono se concrete. Un año después de iniciado el SIAT, las autoridades informaron acerca de su implementación en la totalidad de los planteles federales centralizados y descentralizados, y de los avances en su adopción en las entidades federativas, en los siguientes términos:

De febrero a mayo de 2011 se realizó el pilotaje de este sistema en 72 planteles (54 federales y 18 estatales), con el fin de evaluar y adecuar su funcionamiento. Al momento de esta publicación, el SIAT ya se ha implementado en el 100% de los planteles federales centralizados de la SEMS, así como en los planteles descentralizados del Gobierno Federal (1205 escuelas en total). Asimismo, se han firmado 25 convenios de colaboración entre la SEP y las Secretarías de Educación de los gobiernos estatales, para que el programa *Sígueme, caminemos juntos. Acompañamiento Integral para Jóvenes* se incorpore en los planteles estatales de las entidades firmantes (SEP, 2012a).

El SIAT fue un recurso informático (software) que pretendía la compilación y tratamiento oportuno de la información, de acuerdo con estándares de calidad convenientes y homogéneos; sin embargo, en la puesta en marcha del sistema se encontraron muchos obstáculos para darle seguimiento, debido a la carencia de equipos de cómputo o conectividad.

Una vez detectados los alumnos en riesgo, *Síguete* proponía las tutorías para brindar el acompañamiento académico según fueran las necesidades o rezagos de los estudiantes en riesgo de deserción. Para tal fin, se diseñó un diplomado en convenio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que tuvo como objetivo la formación de tutores para la EMS, quienes una vez formados, habrían de replicar esta formación mediante talleres en las escuelas. En este diplomado se formaron dos generaciones de tutores (186 en total) para impartir talleres de formación de tutores en los planteles.

De este modo, se buscó construir una red de tutores formados para acompañar académicamente a los jóvenes. La cercanía de estos tutores con los alumnos era un factor importante, sobre todo si se tomaba en cuenta que, conforme con los datos de la ENDEMS, la confianza en el docente o en el director disminuye en ocho puntos porcentuales la probabilidad de desertar (SEP, 2012a).

El Programa de Fomento a la Lectura en la Educación Media Superior

Con el propósito de enriquecer la dimensión académica y con la convicción de que la comprensión lectora es una piedra angular en la construcción del aprendizaje, *Síguete* organizó una estrategia para fomentar el gusto por la lectura y fortalecer las competencias lectoras entre los estudiantes de EMS. Ello incluyó la adquisición de un acervo de lectura informativa y recreativa para jóvenes con 1 202 títulos atractivos para la población estudiantil (en convenio con la CANIEM y el FCE) y la apertura de *centros de lectura* mediante la recuperación de las bibliotecas escolares, equipadas con tecnología y conectividad.

Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- Incorporar a los estudiantes de educación media superior con niveles de competencia lectora por debajo del básico, a un programa de lectura y escritura que les permita remontar este déficit.
- Desarrollar en los estudiantes de educación media superior el gusto de la lectura por placer, para que se conviertan en lectores autónomos y para toda la vida.
- Crear las condiciones y establecer los arreglos institucionales necesarios para que la promoción de la lectura en las escuelas de educación media superior sea una actividad básica y cotidiana en todos los planteles (SEP, SEMS, s/f).

Una de las estrategias del programa contempló el rediseño de las bibliotecas escolares, para dar lugar a centros de lectura atractivos para los jóvenes, donde pudieran tener un contacto directo y agradable con los libros, con las tecnologías de la información y la comunicación y con sus compañeros. Cada escuela participante seleccionó, a través de un comité compuesto por docentes y alumnos, los títulos que su biblioteca habría de adquirir. Este proceso tuvo la doble finalidad de asegurar una diversidad suficiente de textos, que permita a los jóvenes acceder a distintos géneros de lectura e involucrar a los docentes y a los propios estudiantes en la labor de fomentar la lectura.

Asimismo, se diseñó el portal *Jóvenes Lectores* (<https://goo.gl/Cc4KLj>) administrado por el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), con el fin de ejercitar la lectura en formatos electrónicos y que los jóvenes tuvieran acceso a una diversidad de recursos técnicos que les ayudara a desarrollar sus habilidades de lectura, escritura, escucha y comunicación oral. Este portal también ofrecía información y ejercicios para los padres, docentes y mediadores que desearan fomentar la lectura entre los jóvenes.

Si bien no se realizaron evaluaciones externas al programa *Síguele* como estrategia integral, algunos de sus componentes se mantienen como parte de las iniciativas que integran el Movimiento contra el Abandono Escolar.

6. Otras estrategias de política que buscan mejorar los componentes del SEN que tienen incidencia en el abandono escolar en EMS

Introducción

En este apartado se describe la configuración de la política educativa en educación media superior (EMS), la cual complementa el mapeo de la acción pública orientado a abatir el abandono escolar en este nivel educativo. Para ello, en primer lugar, se presentan las estrategias de política que buscan incidir en la mejora de los componentes del sistema educativo que, de acuerdo con la literatura, podrían promover o dificultar la permanencia escolar, tales como, el currículum y los planes de estudio, la gestión escolar, la formación y profesionalización docente, la cobertura escolar y los programas de infraestructura. Finalmente, se presentan un conjunto de consideraciones finales con respecto a esta configuración.

6.1 Intervenciones dirigidas al fortalecimiento de los principales componentes del SEN que contribuyen con la permanencia escolar

A continuación, se caracterizan los programas, acciones y estrategias orientados en la mejora de algunos componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN) que podrían incidir, de manera indirecta, en el desarrollo o atención del problema del abandono escolar. Para ello, se desarrollan las estrategias de política que buscan mejorar los principales componentes del sistema educativo que, de acuerdo con la literatura, tienen repercusión en el abandono escolar, a saber: 1) Currículo, planes y programas de estudio, 2) Gestión escolar, 3) Formación y profesionalización docente, 4) Cobertura escolar e 5) infraestructura y equipamiento.

A manera de síntesis, en la tabla 25 se presentó la configuración de la acción pública, incluyendo las intervenciones vigentes y sus antecesores, tanto directas como indirectas, para atender el problema del abandono escolar. Cabe señalar que en este documento se desarrollarán únicamente las estrategias de política que, de manera indirecta, podrían

incidir en el abatimiento del abandono.⁹⁵ Para realizar el mapeo completo de la acción pública se revisaron 31 intervenciones, 14 de las cuales se encuentran vigentes.

6.1.1 Currículo, planes y programas de estudio: el Marco Curricular Común

Debido a la proliferación de modalidades (escolarizada, no escolarizada y mixta) en la oferta de EMS, en 2008, la RIEMS impulsó el desarrollo ordenado de opciones educativas para atender a una población amplia y diversa. Sin embargo, esta reforma estuvo precedida por otros cambios en la educación media superior en el país y en el mundo.

Así, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012a), en 1982 se estableció el acuerdo secretarial 71 y 72 a fin de estandarizar los objetivos, estructura, contenidos y duración del ciclo del bachillerato. Dichos acuerdos dispusieron cambios en el plan de estudios de bachillerato y recomendaron a los estados, municipios e instituciones autónomas su aplicación, con el fin de unificar las modalidades del bachillerato. El cambio más importante que planteaban fue la introducción de un tronco común, integrado por una serie de materias propedéuticas comprendidas en los primeros cuatro semestres del plan de estudios.

Al cierre del periodo 1995 - 2000, la SEP y las instituciones educativas continuaron los ajustes de los contenidos curriculares, fortalecieron el perfil de egreso y establecieron mecanismos de acreditación y bivalencia entre las entidades y bachilleratos. Dichos cambios se llevaron a cabo con la intención de renovar un enfoque pedagógico para transitar de una enseñanza tradicional, caracterizada por la acumulación de información como un objetivo central del proceso del aprendizaje, a uno orientado a la articulación y desarrollo de habilidades que propicien operaciones intelectuales complejas (ASF, 2012a).

Asimismo, para impulsar la movilidad interinstitucional, la SEP y las instituciones académicas compactaron sus especialidades, para ello se instrumentaron mecanismos de acreditación y certificación para un libre tránsito de los alumnos entre instituciones; y se implementó la

⁹⁵ Para revisar la política que, de manera directa, se plantea la atención del abandono en EMS, revisar el documento "Mapeo de la acción pública dirigida a la atención del abandono escolar en educación media superior".

bivalencia en la educación profesional técnica, a fin de que los alumnos puedan cursar la educación superior.

A inicios del 2000, los cambios curriculares habían logrado integrar un tronco común para el bachillerato en sus tres modalidades: general, tecnológica y profesional técnico. Los bachilleratos generales realizaron ajustes para integrar un tronco común, la educación tecnológica fortaleció el tronco común al insertar la educación humanista y de valores para impulsar el auto estudio a lo largo de su vida, y la educación profesional técnica redujo el número de carreras técnicas para concentrarlas en un total de 29, y se buscó adecuar el currículo al sistema de normas de competencias laborales. El CONALEP, por su parte, estableció un mecanismo para ofrecer la opción de proseguir estudios superiores, con algunos cursos adicionales (ASF, 2012a).

Sin embargo, a pesar de los avances anteriormente citados, en 2001, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el principal problema relacionado con los planes y programas de estudio se encontraba en la falta de identidad de la EMS y en la rigidez de sus modalidades educativas. En términos generales, el sistema operaba con base en estructuras rígidas y escolarizadas, con un enfoque formativo que acumulaba conocimientos e impedía a los jóvenes razonar, investigar y comunicarse, así como cambiar de institución y reanudar los estudios a quienes los habían interrumpido (ASF, 2012a).

Por tal motivo, en 2008, el Gobierno Federal decidió retomar la rectoría de la educación media superior con base en el establecimiento de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). El propósito era homologar el servicio entre la diversidad de instituciones que impartían EMS, implementando mecanismos de movilidad para los estudiantes, contenidos curriculares comunes, y la definición de las competencias mínimas requeridas por un alumno al concluir su bachillerato.

La RIEMS contempló tres grandes procesos que culminaban con la certificación nacional de los egresados del bachillerato. El primero de ellos refiere a la definición de los contenidos del SNB y a la construcción del Marco Curricular Común (MCC), compartido por todos los subsistemas y modalidades de la EMS. El segundo proceso se relaciona con la estructura de la oferta educativa en el marco del SNB, la cual permitirá reconocer y certificar los

distintos tipos de oferta⁹⁶ y lograr así su integración al SNB. El tercer proceso contempla mecanismos de gestión específicos para llevar a cabo la Reforma (SEP, 2008a).

En este sentido, la RIEMS contempló el reconocimiento oficial a opciones diversas que cumplieran con ciertos estándares mínimos, en especial los referidos al logro en el dominio de las competencias de los egresados, las cuales conforman el Marco Curricular Común (MCC); y los estándares mínimos de calidad que deben alcanzar las instituciones para garantizar la operatividad del MCC. De este modo, todos los subsistemas y modalidades de la EMS contarían con una finalidad compartida y una misma identidad. Asimismo, estas medidas orientarían al conjunto de las escuelas de EMS, pero, sobre todo, a las más rezagadas para que alcanzaran los estándares mínimos y para que la certificación que otorgaran tuviera igual reconocimiento (SEP, 2008a).

Por tanto, el Marco Curricular Común (MCC) fungió como el eje transversal de la RIEMS para consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato. Para garantizar el MCC, la RIEMS propuso también mecanismos de gestión que definían estándares y procesos comunes necesarios para fortalecer el desempeño académico de los estudiantes y mejorar la calidad de las instituciones, de manera que se alcanzaran ciertos estándares mínimos y se siguieran procesos compartidos. Los mecanismos propuestos fueron seis: 1) Generar espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos,⁹⁷ 2) Formación y actualización de la planta docente, 3) Mejorar las instalaciones y el equipamiento, 4) Profesionalizar la gestión, 5) Evaluar el sistema de forma integral e 6) Implementar mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas.

Así, el Marco Curricular Común se orientó a dotar a la EMS de una identidad que respondiera a sus necesidades presentes y futuras, a partir de las siguientes competencias: genéricas, disciplinares (básicas y extendidas), profesionales (básicas y extendidas). Asimismo, comprende una serie de desempeños terminales expresados en los siguientes tipos de

⁹⁶ La certificación, complementaria a la de los distintos subsistemas y sus modalidades, significa que se han llevado a cabo los tres procesos de la Reforma de manera exitosa en la institución que lo otorgue; es decir, sus estudiantes han desarrollado las competencias que contempla el MCC en una institución reconocida y certificada que reúne estándares mínimos y participa de procesos necesarios para el adecuado funcionamiento del conjunto del nivel educativo. La certificación nacional otorgada en el marco del SNB contribuirá a que la EMS alcance una mayor cohesión, en tanto que será una evidencia de la integración de sus distintos actores en el SNB (SEP, 2008a).

⁹⁷ Se destaca la planeación y organización de actividades de orientación educativa y tutorías para ofrecer a los estudiantes un servicio compensatorio para contribuir a mejorar el aprovechamiento escolar, el desarrollo de competencias señaladas en el marco curricular común, así como, incrementar los índices de eficiencia terminal y disminuir la reprobación, y la deserción (SEP, 2011a).

competencias: I) Competencias genéricas, II) Competencias disciplinares básicas, III) Competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico) y IV) Competencias profesionales (para el trabajo). Todas las modalidades y subsistemas de la EMS comparten el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio, en especial, las dos primeras competencias que son comunes a toda la oferta académica. Por su parte, las dos últimas se definen según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB (Diagrama 1).

Diagrama 1. Marco curricular del Sistema Nacional de Bachillerato



Fuente: Acuerdo 442 por el que se establece el SNB.

La definición del MCC establecía las competencias para la vida y el trabajo que los estudiantes de bachillerato deberían desarrollar para lograr tres finalidades: 1) Transitar libremente entre las instituciones académicas y modalidades del bachillerato, 2) Continuar sus estudios superiores y 3) Insertarse al mercado laboral.

En síntesis, con el establecimiento del MMC se buscó articular los programas de distintas opciones de EMS en el país⁹⁸ y, con ello, conformar una estructura flexible que posibilitara

⁹⁸ La Reforma planteó cuatro niveles de concreción curricular para garantizar planes y programas de estudio pertinentes: 1) Nivel interinstitucional. Refiere al consenso entre instituciones de EMS en torno al perfil del egresado y las competencias a desarrollar; 2) Nivel institucional. Refiere al modelo educativo de la institución para reflejar su filosofía e identidad, así como a los planes y programas de estudio que constituyen la oferta educativa que da respuesta a las demandas de los estudiantes; 3) Nivel escuela. Refiere a los aportes de cada plantel en términos de adecuaciones curriculares, tutorías y actividades extracurriculares, congruentes con sus necesidades y posibilidades para que sus alumnos desarrollen las competencias que comprende el MCC; y 4) Nivel aula. Refiere a las decisiones del docente sobre planeación, desarrollo y evaluación del proceso de

que los estudiantes obtuvieran una formación integral, a partir de los contenidos curriculares y las estrategias didácticas que desplegaran los docentes. Cabe mencionar que la adopción del MCC es de carácter voluntario y con pleno respeto al federalismo educativo y a la autonomía universitaria.⁹⁹

Para 2012, los avances y resultados de los planes y programas no pudieron ser evaluados, ya que la SEP careció de la totalidad de programas de estudio del SNB articulados y los planes que habían sido reformados carecían de criterios de evaluación, ya que no se establecieron ni diseñaron pruebas que permitieran constatar la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas requeridas a los egresados de la educación media superior, como se estableció en los acuerdos secretariales 442 y 444 (ASF, 2012a).

Esta situación se puso de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018, el cual señaló que persisten retos importantes en materia de planes y programas de estudio. De este modo, el nuevo PND planteó nuevamente la necesidad de contar con planes y programas de estudio apropiados para lograr una educación de calidad, por lo que resulta prioritario conciliar la oferta educativa con las necesidades sociales y los requerimientos del sector productivo. Adicionalmente, se señala que es necesario fomentar mecanismos que permitan certificar que las personas que cuentan con experiencia laboral, pero no estudios formales, puedan acreditar sus conocimientos y habilidades mediante un documento oficial (ASF, 2012a).

En este sentido, la SEP sugiere revisar el desajuste entre la oferta educativa en el bachillerato y los requerimientos del mercado laboral, ya que de acuerdo con estimaciones elaboradas con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (III y IV trimestres de 2012 y I de 2013), en promedio, seis de cada diez egresados de la educación media superior señalaron que para ingresar al mercado laboral no les fue necesario contar con el bachillerato, dado que se ubicaron en ocupaciones que les exigían

aprendizaje. Los docentes aplicarán estrategias congruentes con el despliegue del MCC a partir de las acciones que se lleven a cabo en el aula, con el objetivo de asegurar la generación del Perfil del Egresado de la EMS (SEP, 2008a).

⁹⁹ A la fecha, diversas instituciones que imparten el tipo medio superior no se han adherido al MCC, tales como, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, así como algunas otras instituciones autónomas y particulares. Otras instituciones educativas estatales y autónomas, por su parte, establecieron convenios y cartas de intención en las que se adherían a los principios del modelo por competencias y al MCC de la EMS (SEP, 2016a).

competencias elementales; de igual manera, cuatro de cada diez mencionaron que las habilidades adquiridas en este nivel educativo les sirvieron poco o nada en su primer empleo. Por ello, se requiere avanzar en la certificación de competencias laborales y robustecer los esquemas de vinculación con los sectores público, privado y social (SEP, 2013a).

Por otro lado, la propuesta para el nuevo modelo educativo, que realizó la SEP en agosto de 2016, reconoce la necesidad de revisar las competencias del perfil de egreso y de transformar, en consecuencia, algunos aspectos curriculares, incluida una revisión de la pertinencia y relevancia de los contenidos temáticos de los programas de estudio vigentes (2016a).

6.1.2 Mecanismos de gestión escolar

Entre 2001 a 2012, el Gobierno Federal promovió la gestión escolar de la EMS mediante acciones de vinculación con los sectores productivo y social, la formulación de programas de fortalecimiento institucional por parte de las escuelas, y el establecimiento de estándares de calidad para mejorar el desempeño. En este sentido, en 2011, la SEP estableció el Modelo de Vinculación de la Educación Media Superior para generar sinergias entre las autoridades educativas y el sector empresarial, y promover la constitución de los comités de vinculación de los planteles públicos federales de control administrativo centralizado y descentralizado. De este modo, un año después, la SEP constituyó el Comité Nacional de Vinculación, con el propósito de fijar políticas y lineamientos que regulen la operación de programas de vinculación, y analizar la pertinencia entre la oferta educativa y los requerimientos de las empresas en el ámbito nacional.

En 2012, con motivo de la reforma constitucional que estableció la obligatoriedad de la EMS, se ordenó la adecuación del marco jurídico y normativo aplicable a la prestación de este servicio educativo, a fin de fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. Sin embargo, de acuerdo con la ASF (2012a), la SEP no había emitido los instrumentos normativos que posibiliten el cumplimiento de ese propósito¹⁰⁰. Ni en el PND ni en el PSE 2013 - 2018 se

¹⁰⁰ En el caso de educación básica existen lineamientos que establecen las normas que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas o acciones de gestión escolar, destinados a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica; sin embargo, en el caso

definió problemas que definieran causas y consecuencias en la materia, tampoco se conceptualizó la estrategia de gestión escolar para la EMS en el ámbito nacional, elemento necesario para aumentar la cobertura educativa, mejorar la calidad de los servicios ofertados en las escuelas y contar con ambientes propicios para el aprendizaje.

Por otro lado, se implementó el Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior (SIGEEMS), el cual consiste en la integración de información estandarizada que permite analizar bajo criterios homologados la calidad del servicio educativo que ofrecen las Direcciones Generales adscritas a la SEMS¹⁰¹. El SIGEEMS permite administrar información primordial de los planteles pertenecientes a la SEMS, tales como, domicilio, matrícula, equipamiento, instalaciones y datos sobre los docentes, indicadores generales de desempeño, ingresos y egresos, así como su plan de mejora continua.

Entre sus resultados se destaca lo siguiente:

- En el año 2013 se avanzó en la integración de datos sobre infraestructura, equipamiento de cómputo y comunicaciones de los planteles estatales y federales; en la conformación del padrón de egresados de la EMS del ciclo escolar 2012 - 2013, así como en el registro actualizado de los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (SEP, 2013a).
- En el ciclo escolar 2013 - 2014 se realizó un análisis de los indicadores reportados por el sistema y se desarrolló una nueva propuesta para construir indicadores más pertinentes y de mayor relevancia (SEP, 2014a).
- Se ha recopilado información histórica de la estadística educativa y de la prueba ENLACE, y se iniciaron los trabajos técnicos para migrar información del anterior Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas al Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).
- Concluyó el diseño conceptual del Censo de Educación Media Superior, el cual permitirá integrar la información de alumnos, maestros y escuelas de este tipo educativo. Se integró un Atlas de Educación Media Superior y se ofrecieron diversos

de la EMS, debido a los antecedentes históricos que se desarrollaron anteriormente, las prácticas de gestión escolar son diversas de acuerdo a la diversidad de planteles del nivel medio superior.

¹⁰¹ Cabe señalar que, en el marco del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), se instaló un grupo de trabajo en Educación Media Superior con el propósito de integrar y compartir información, a nivel estatal y federal, de forma colaborativa.

cursos de capacitación para su conocimiento entre el personal de la SEMS (SEP, 2016b).

Por tanto, antes de la RIEMS, el desarrollo de gestión escolar era incipiente, en términos de permitir un mayor involucramiento de los distintos actores en la dinámica escolar y la mejora de la operación de las unidades educativas. Con el establecimiento del SNB, comenzó una nueva etapa en la que se definieron estándares y procesos comunes que buscaban contribuir al desarrollo de competencias y la universalidad del bachillerato. Por ello, la gestión escolar está permeada por el objetivo de alcanzar la calidad educativa que se requiere para pertenecer al SNB, apoyado por el fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de EMS, que inició operaciones en 2013 (esquema 3).

Esquema 3. Evolución del componente gestión institucional en el nivel medio superior



Fuente: Elaboración propia.

Sistema Nacional de Bachillerato

El SNB permite acreditar la medida en la que los planteles y los subsistemas realizan los cambios previstos en la RIEMS y alcanzan cierto nivel de calidad. Para ello, se someten a

una evaluación por parte del Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS), organismo con independencia técnica creado para tal efecto.

Un plantel que es miembro del SNB puede demostrar que ha concretado, hasta un determinado nivel, los cambios previstos en la RIEMS, los cuales atienden a los siguientes aspectos:

1. Planes y programas ajustados a la educación por competencias y al desarrollo de los campos del conocimiento que se han determinado necesarios, conforme con la RIEMS.
2. Docentes que deben reunir las competencias previstas por la RIEMS.
3. Organización de la vida escolar apropiada para el proceso de aprendizaje, la seguridad y, en general, el desarrollo de los alumnos.
4. Instalaciones materiales suficientes para llevar a cabo el proceso de aprendizaje y el desarrollo de competencias.¹⁰²

A cada etapa de cumplimiento corresponde un nivel dentro del SNB (del I al IV), siendo el de mayor categoría el nivel I, en el cual el plantel puede acreditar que ha cumplido cabalmente con la RIEMS y que se encuentra en un proceso de mejora institucional continua. Una vez que los planteles logran consolidar las condiciones óptimas, son candidatos a obtener la certificación adicional que el COPEEMS emite cuando alcanzan el nivel I.

El plantel que forma parte del SNB debe estar sujeto a una evaluación integral y a obtener resultados favorables conforme con los estándares determinados por el Comité. Dicha evaluación comprende: 1) La evaluación del aprendizaje; 2) La evaluación de planes y programas de estudio; 3) La evaluación de apoyo a estudiantes; 4) La evaluación docente; 5) La evaluación de las instalaciones y equipamiento; 6) La evaluación de la gestión, y 7) La evaluación institucional.

De acuerdo con el Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior (COPEEMS), entre diciembre de 2012 y noviembre de 2016, el número de planteles incorporados al Sistema Nacional de Bachillerato pasó de 226 a 2 213, en tanto que el porcentaje de la matrícula que asiste a dichos planteles pasó de 4.2% a 41.29%; es decir, poco más de 2 millones de estudiantes asisten a planteles incorporados al SNB.

¹⁰²Consultado el 23 de septiembre de 2016 en <https://goo.gl/qwVRHGm>.

De los 2213 planteles incorporados al SNB, únicamente 16 de ellos han logrado la certificación I y otros 131 alcanzaron el nivel II. El resto de los planteles (93.4%) se ubica en los niveles III y IV, lo cual indica un menor avance en lo que respecta a la capacitación de docentes y directivos (COPEEMS, Planteles que han obtenido pronunciamiento favorable del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, 2016). Llama la atención el escaso número de planteles que han ingresado al SNB, de 2009 a la fecha, así como los pocos planteles que han logrado obtener la certificación en los niveles I y II.

En este sentido, la escasa inclusión de planteles en el SNB requiere reconsiderar el apoyo y fortalecimiento previos que necesitan los planteles para alcanzar las condiciones de calidad estipuladas por el SNB. Cabe señalar que diversos programas consideran la atención prioritaria y la concesión de apoyos preferente a planteles que son parte del SNB, lo cual, si bien “premia” a los planteles que muestran mejores condiciones educativas, desatiende a aquellos que todavía están mucho más lejos de lograr dichas condiciones y que requerirían de mayores apoyos.

Fondo para fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior

Con el objeto de ampliar la cobertura y mejorar las instalaciones de los planteles se creó el *Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior*, con el propósito de involucrar más a los distintos actores en la dinámica escolar y mejorar la operación de las unidades educativas.

Sus objetivos son fortalecer la autonomía de gestión de las instituciones del tipo medio superior adscritas a los Subsistemas Centralizados, Coordinados, Estatales, Descentralizados y Autónomos (UPEMS), para favorecer la realización de proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de los servicios educativos que prestan (SEP, 2016c).¹⁰³

¹⁰³ Los recursos para construir y dar mantenimiento de las instalaciones o para el equipamiento de aulas, talleres o laboratorios en los planteles de toda la república, están dirigidos particularmente a las siguientes instituciones: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE); Colegio de Bachilleres (COBACH); Centro de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y los Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT), a través de sus Unidades de Capacitación para el Trabajo (UC) y Acciones Móviles (AM).

Este fondo cuenta con recursos para fortalecer la autonomía de gestión en los planteles de EMS, con el fin de hacerlos atractivos para los jóvenes estudiantes, así como para resolver problemas de operación que permitan fortalecer los programas de prevención de la deserción (SEP, 2016c). El desafío no se limita únicamente a aumentar los espacios educativos disponibles en el bachillerato y la educación técnica, sino que se requiere tener la capacidad de desarrollar una oferta pertinente, que atraiga a los jóvenes a la escuela y que sea capaz de retenerlos a partir de entender y atender las razones que motivan el abandono, preparándolos para que puedan acceder a mejores empleos o continuar sus estudios en el tipo superior (SEMS, 2016).

Los proyectos puestos en marcha se orientan a atender los retos que enfrentan los planteles de educación media superior, entre los cuales destacan:

- Prevenir y reducir el abandono escolar.
- Resolver problemas básicos de operación.
- Fortalecer la cohesión de las comunidades educativas y mejorar el clima escolar.
- Prevenir y reducir conductas de riesgo en los estudiantes (como violencia escolar y adicciones, entre otras).
- Ampliar el uso de las tecnologías y aprovechar su uso para el aprendizaje.
- Favorecer la transición de los jóvenes de la educación media superior a la educación superior o al mercado laboral.
- Otros retos que se consideren relevantes y prioritarios por las comunidades escolares (SEP, 2016c).

La SEMS destinó recursos, para el ejercicio fiscal 2015, hasta por un monto de 250 MDP beneficiando a 2 386 proyectos. Del total de proyectos, 2 091 correspondieron al ámbito estatal, 181 al ámbito federal y 114 al autónomo. En 2016, se apoyó a 4 066 planteles, lo que representa un incremento de 1 680 planteles apoyados, respecto a 2015, 85% de ellos fueron distribuidos en las 32 entidades federativas, y 32% de los proyectos incluyeron la adquisición de mobiliario para aulas, talleres y laboratorios (SEP, 2016b).

Finalmente, cabe señalar que los objetivos específicos de este fondo guardan relación con los fines de la estrategia vigente para la prevención del abandono escolar: el *Movimiento Contra el Abandono Escolar Yo no abandono*. Resulta relevante reiterar que en la implementación de este movimiento, el componente de gestión escolar, expresado en el rol

de liderazgo del director de plantel, es pieza clave para detonar procesos de participación de otros actores en la prevención y atención del abandono escolar.

6.1.3 Formación y profesionalización docente

La implementación de las acciones de formación, actualización y capacitación profesional docente se pueden clasificar en tres etapas:

- 1) De 1990 a 2006, se establecen acciones, por parte de las instituciones de EMS, para definir un perfil docente y diseñar programas que atendieran las necesidades sobre formación, actualización y capacitación profesional.
- 2) De 2008 a 2012, en el marco de la RIEMS, se definió el perfil del docente de educación media superior como parte del SNB.
- 3) En 2013, derivado de la Reforma educativa se creó el Servicio Profesional Docente (SPD)

Debido a que entre 1990 y 2006¹⁰⁴, la formación docente no contó con una definición clara, ni con acciones gubernamentales articuladas, y fueron las instituciones de EMS de sostenimiento federal las que implementaron diversas acciones para atender los requerimientos de formación, actualización y capacitación profesional de los docentes, en

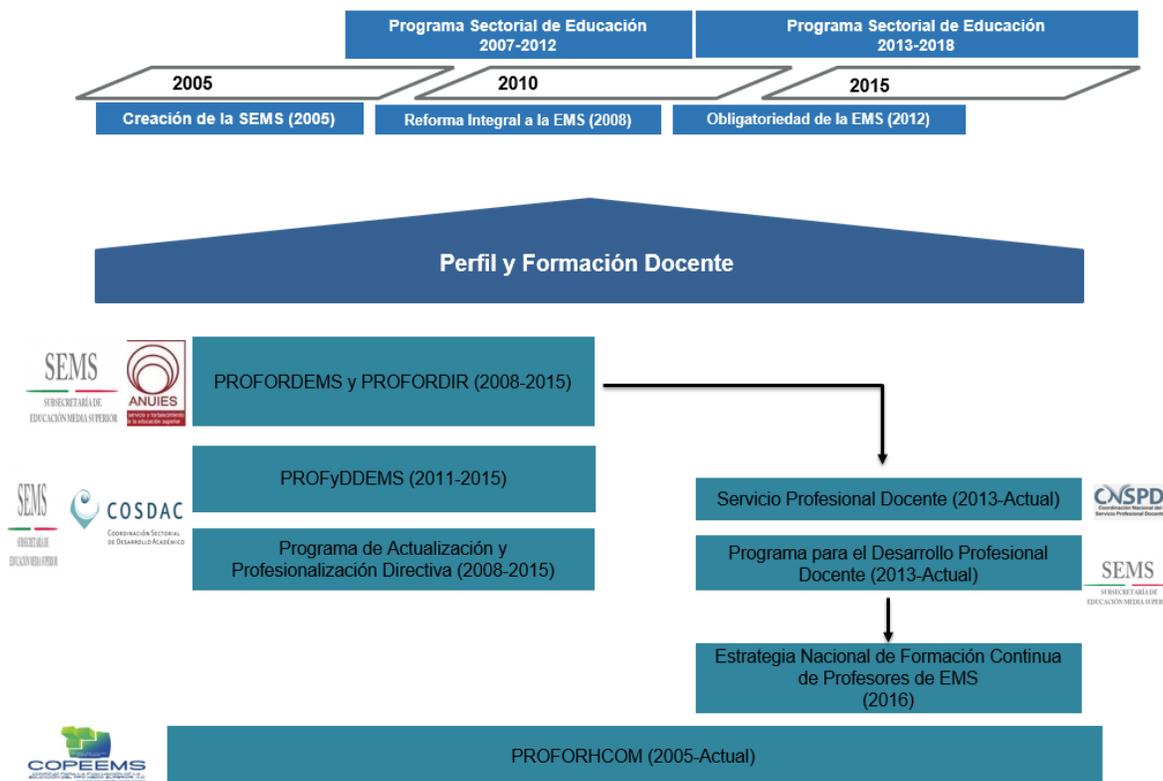
¹⁰⁴ En 1993, la Ley General de Educación estableció que las autoridades educativas federales y estatales prestarían, de manera concurrente, los servicios de formación, actualización y capacitación profesional docente relativos a la educación media superior. Asimismo, los docentes debían satisfacer los requisitos señalados por las autoridades educativas, y éstas debían otorgar estímulos y recompensas a los docentes que destacaran en el ejercicio de su profesión (ASF, 2012a). En el año 2000, la SEP, en coordinación con las autoridades educativas estatales, operó en el ámbito nacional el Programa de Formación y Actualización en Habilidades Docentes, que consistió en la impartición de un diplomado de educación abierta y a distancia con una duración de 130 horas, transmitido por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey mediante la Red Satelital de Televisión Educativa (red EDUSAT), orientado a la plantilla docente de bachillerato general de sostenimiento público. Este programa se implementó en siete de las 32 entidades federativas, brindando formación a sólo 6 de cada 100 profesores de bachillerato general de instituciones públicas. En 2001, el Gobierno Federal estableció como meta sectorial que, en 2006, al menos, el 50% de la plantilla docente de instituciones públicas participara en los programas propuestos. Sin embargo, al término del periodo 2001-2006, esta meta no se cumplió (ASF, 2012a). Otra de las acciones realizadas en este periodo fue el Programa de Formación y Actualización a Distancia para Profesores de Educación Media Superior en el bachillerato general, implementado en 2002, por la SEP, en colaboración con el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). En éste participaron 4 923 docentes en 564 sedes distintas, de los cuales 81.3% (4 001 docentes) cursó la maestría en comunicación y tecnología educativa (242), diplomados en habilidades docentes (2 233) y en software educativo (881) y el taller de diseño curricular (645) (ASF, 2012a). Asimismo, en el ciclo escolar 2003 - 2004, de cada 100 docentes que se desempeñaron en instituciones públicas de bachillerato general en el ámbito nacional, seis participaron en acciones de formación y actualización a distancia.

este apartado se describirán las etapas 2 y 3, que inician en el año 2008 con la implementación de la RIEMS.

Así, para desarrollar el perfil docente estipulado por la RIEMS, la SEMS ha implementado tres acciones encaminadas a fortalecer la formación de los profesores y profesoras: la primera, el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) que operó de 2008 a 2015, acompañado por la Certificación de Competencias Docentes para la Evaluación Media Superior (CERTIDEMS); la segunda, el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM) que comenzó a operar en 2005 y continúa vigente. En tercer lugar, en 2014, entró en operación la beca para la profesionalización docente, incluida en el Programa Nacional de Becas (PNB), y en 2016, se implementó la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior.

Con respecto a la formación de los directores, en 2008, se dio a conocer el perfil del director y las competencias que lo delinear, mediante el Acuerdo 449 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En este sentido, se crean los siguientes tres programas de formación de directores: a) Programa de Formación de Directores (PROFORDIR), b) Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior (PROFYDDEMS) y c) Programa de Actualización y Profesionalización Directiva (esquema 2).

Esquema 4 Evolución del componente formación docente en el nivel medio superior



Fuente: Elaboración propia

6.1.3.1 La formación docente y directiva a partir de la creación del perfil docente (2008 - 2012)

Como ya se mencionó en el apartado sobre la RIEMS, el Sistema Nacional de Bachillerato plantea como uno de los mecanismos de gestión a la formación docente; asimismo, en el contexto del MCC se plantea que, para desarrollar el perfil del egresado, los docentes de la EMS deben contar con una serie de competencias¹⁰⁵ y habilidades específicas. Por ende,

¹⁰⁵ La SEP y las autoridades educativas de los Estados de la República, en conjunto con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), han definido que el perfil del docente de la EMS requerido para el desarrollo del MCC conste de 8 competencias: 1) Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional. 2) Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo. 3) Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios. 4) Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional. 5) Evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo. 6) Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo. 7) Contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes. 8) Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional (SEP, 2008b).

los programas de formación de docentes y directores, creados a partir de 2008, deben responder al cumplimiento de los perfiles docentes establecidos en el SNB y las competencias que lo integran.

a) Formación de Docentes

Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS)

En 2008, se creó el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS), el cual tenía como objetivo desarrollar las competencias docentes que se requerían para generar el perfil de los estudiantes egresados de la EMS. Este programa operó hasta 2015, con la participación de la ANUIES y la SEMS, y estaba dirigido a directores y docentes en servicio de planteles públicos de nivel medio superior, con prioridad para aquellos que pertenecieran a instituciones que formaran parte del SNB.

El PROFORDEMS consistió en la impartición de un diplomado diseñado por la ANUIES, de modalidad mixta (con actividades presenciales y a distancia, dependiendo de las características de los módulos). Los apoyos consistían en el financiamiento de los gastos de las acciones de formación y capacitación docente.

Los recursos provenían del Programa de Formación de Recursos Humanos Basado en Competencias (PROFORHCOM) y estaban destinados a cubrir los gastos de las Instituciones de Educación Superior (IES), seleccionadas por la ANUIES y autorizadas por la SEMS, para prestar dicho servicio. Éstos se entregaban en tres momentos: en la inscripción, al concluir el diplomado y con la certificación, siendo el monto máximo de hasta \$10 000 pesos por docente.

Durante ocho generaciones se formaron 155 715 docentes en el fortalecimiento de sus competencias (de los 193 482 que componen este nivel educativo), de los cuales 71.2% acreditaron el esquema de formación (SEP, 2016b)¹⁰⁶. Por otra parte, el CERTIDEMS fue el mecanismo que sirvió para certificar los conocimientos adquiridos a través del PROFORDEMS, el cual operó desde el 2008 y certificó 38 504 docentes durante seis generaciones (SEP, 2016b).

¹⁰⁶ En 2016, se certificó a los docentes de la última generación (séptima bis) del PROFORDEMS que cursaron de manera satisfactoria el Diplomado “Competencias Docentes en el Nivel Medio Superior”, impartido por la ANUIES o la acreditación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Aún no se cuentan con datos sobre la cantidad de maestros certificados en esta generación.

De acuerdo con la ASF

...al término del periodo 2007 - 2012, si bien se registraron avances importantes como el establecimiento de las competencias que definieron un nuevo perfil del docente y la instrumentación de un programa nacional para lograrlo, la certificación de las competencias adquiridas por los participantes en ese proceso de formación fue limitada, ya que, en 2012, de cada 100 docentes que prestaron sus servicios en instituciones públicas, sólo 9 acreditaron el desarrollo de las competencias docentes” (2012a: 127).

Programa de Formación de Recursos Humanos Basado en Competencias (PROFORHCOM)

En el año 2005, el Gobierno de México y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el Contrato de Préstamo núm. 1579/OC-ME denominado “Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias, Fase I” (PROFORHCOM) con el propósito de contribuir a mejorar la empleabilidad de los egresados del bachillerato tecnológico y profesional técnico y la capacitación para el trabajo en México (ASF, 2012b: 2). Este préstamo se renovó en 2010 y 2013, para un periodo de ejecución estimado de 5 años, en el que el BID aportó 170 millones de dólares y el Gobierno de México 30 millones de dólares (SEP, 2016d).

El programa opera a partir de los siguientes componentes: 1) Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la EMS técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo, y 2) Reorientación y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Competencias, el cual busca apoyar la alineación del enfoque sectorial del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) a las prioridades nacionales de productividad y competitividad. Asimismo, las líneas de acción¹⁰⁷ sobre formación y profesionalización docente son las siguientes: 1) Procesos de formación y certificación de docentes y directivos, 2) El uso de tecnologías de la información para apoyar el desarrollo del aprendizaje, 3) Acciones de actualización docente, 4) Acciones de desarrollo de una especialidad (licenciatura o posgrado) o programas, de estudio y sabáticos en sectores productivos, y 5) El establecimiento de una Red de Directivos.

A partir del PROFORHCOM, en el ciclo escolar 2015 - 2016 se han actualizado a 2 567 docentes mediante el Diplomado “La Diversidad y la Educación Media Superior”; a 1 552

¹⁰⁷ Para mayor información consultar el Anexo 1.

docentes con el “Diplomado en Competencias Docentes del Nivel Medio Superior”, así como a otros 3 627 docentes más del área de humanidades (Lógica, Ética y Filosofía). Asimismo, con el curso en línea “Métodos de aprendizaje en el diseño de estrategias didácticas del componente profesional” se benefició a 2 mil docentes y 1 512 directivos, así como a 1 048 docentes en talleres de formación para la elaboración de estrategias didácticas (SEP, 2016b). De esta forma, la SEP reportó que, al 30 de junio de 2016, se ha capacitado a 14 986 docentes (SEP, 2016d).

b) Formación de Directores

Programa de Formación de Directores (PROFORDIR)

El Programa Sectorial de Educación 2007 - 2012 señaló como una de sus estrategias de política el establecimiento de criterios transparentes y equitativos de contratación de directores, con base en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo. Del mismo modo, la RIEMS consideró que los directores de los planteles eran clave en los procesos de implementación y seguimiento de la Reforma y líderes de la transformación de la EMS en las escuelas. Por ello, en diciembre de 2008, la SEP publicó el Acuerdo 449 por el que se establecían las competencias¹⁰⁸ que definían el perfil del director del nivel medio superior (SEP, 2008c).

Por ello, y con la finalidad de que los directores formalizaran y enriquecieran las principales competencias para la gestión académica, administrativa y de vinculación, indispensables en la conducción de los centros educativos, se implementó, de 2008 a 2015, el Programa de Formación de Directores, el cual operó a través de un diplomado de 200 horas diseñado con la colaboración de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

¹⁰⁸ Bajo este objetivo, se establecieron seis competencias que debe reunir el director y, consecuentemente, que definen su perfil, ya que son las que formulan sus cualidades individuales, de carácter ético, académico, profesional y social: 1) Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional e impulsa la del personal a su cargo, 2) Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela, en el marco del SNB, 3) Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias, 4) Propicia un ambiente escolar conducente al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes, 5) Ejerce el liderazgo del plantel, mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos, y 6) Establece vínculos entre la escuela y su entorno (SEP, 2008c).

En la primera generación (2008) se inscribieron 1147 directores de planteles públicos, 23.7% del subsistema federal y 76.3% de los subsistemas estatal y autónomo; con 728 egresados y una eficiencia terminal de 64% (SEP, s/f1).

Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior (PROFYDDEMS)

Este programa operó de 2011 a 2015, mediante un diplomado de nueve meses diseñado con la colaboración de la ANUIES, con el objetivo de ofrecer herramientas teórico-prácticas que permitiera a los directores transformar la gestión educativa. Estaba dirigido a directores de plantel de instituciones públicas de EMS con sostenimiento federal, y contaban con el acompañamiento de 17 tutores para la asesoría, seguimiento y evaluación.

En su primera generación se inscribieron 124 directores y egresaron 118, cubriendo así 11.26% del universo (1 048) de directores, con una eficiencia terminal de 95.16% (SEP, s/f).

Programa de Actualización y Profesionalización Directiva

En octubre de 2015 concluyó la última generación del Programa de Actualización y Profesionalización Directiva, el cual tuvo como objetivo apoyar el fortalecimiento de las competencias de los directores y contribuir a la elaboración del Plan de Mejora Continua (PMC) de los planteles, así como desarrollar las competencias que exige el perfil directivo estipulado en el Acuerdo Secretarial 449.

En este marco se impartió un Diplomado, dirigido a los directores que no hubieran cursado otro programa de formación directiva como PROFORDIR o PROFYDDEMS. Dicho diplomado se concibió como una forma de contribuir con la formación del perfil del director y hacer de éstos los líderes de la transformación de la educación media superior en los planteles; así como para proveerles de herramientas teórico metodológicas para la elaboración del Plan de Mejora Continua de los centros educativos que dirigían.

De 2013 a 2015, se formaron 7 142 directores (de 10 437 que se encontraban en función en dicho periodo), de los cuales 87.2% obtuvieron su diploma de acreditación por la elaboración de su Plan de Mejora Continua (SEP, 2016b).

6.1.3.2 El Servicio Profesional Docente en el Nivel Medio Superior (2013 - Actual)

En septiembre de 2013, se publicó la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), la cual rige el Servicio Profesional Docente (SPD) en la educación básica y media superior, y establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los docentes en el servicio educativo (SEP, 2013b).

En esta ley se plantean los propósitos de mejora de la calidad de la educación y de la práctica profesional. Para ello, se realizarían evaluaciones a los docentes de EMS y se les brindaría la formación, actualización, capacitación y desarrollo profesional necesarios, con la finalidad de asegurar que los maestros frente a grupo sean los más aptos para transmitir los conocimientos y desarrollar las capacidades de los alumnos en las aulas. La Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), órgano administrativo desconcentrado de la SEP, creado en noviembre de 2013, es el encargado de implementar esta estrategia.

Programa para el Desarrollo Profesional Docente

El 29 de diciembre de 2013 se publicó el Acuerdo 712 en el que se emitieron las reglas de operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, mismo que fue modificado en 2016 cuando la CNSPD dio a conocer la Estrategia Nacional de Formación Continua y Desarrollo Profesional. En ella se establece el marco normativo que regula la formación y el desarrollo profesional del personal docente, técnico y con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en los distintos niveles y modalidades educativas.

Este programa es una iniciativa de la SEP que busca contribuir a la formación continua, regularización, actualización, desarrollo profesional y avance cultural del personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión y personal con funciones de asesoría técnica pedagógica del tipo medio superior (SEP, 2015a).

En este sentido, el programa tiene los siguientes objetivos:

- Fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente y personal técnico docente que ingrese al SPD.
- Contribuir a los procesos de formación del personal con funciones de dirección que por primera vez desempeñarán dichas funciones en las Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS).
- Impulsar el desarrollo de las capacidades para la evaluación entre el personal docente, el personal con funciones de dirección y el personal con funciones de supervisión de las IPEMS (SEP, 2015a).

El programa podrá incluir investigación, desarrollo, servicios y materiales para la impartición de la oferta académica a la población objetivo, y será brindado por las instancias formadoras con las que la SEMS haya celebrado convenio de colaboración. Asimismo, el monto de los recursos transferidos a las instancias formadoras estará determinado por las cuotas unitarias que, en su momento, se prevean en los instrumentos jurídicos que celebre la SEMS para la impartición de la oferta académica de formación. De igual manera, el apoyo estará vigente durante el tiempo que dure la impartición de la oferta académica de formación.

Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior

El 7 de marzo de 2016 se presentó la Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior, la cual cuenta con un incremento del presupuesto para la formación docente en educación obligatoria de 200 MDP en 2015 a 1 809 MDP para 2016; es decir, un incremento de casi 900%. Sin embargo, es de destacar que al nivel medio superior solamente se le destina 1% (11 611 952 MDP) del presupuesto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PEF, 2016).

En este marco, y como parte de la reforma educativa¹⁰⁹, así como en respuesta a los resultados de la evaluación de desempeño, la SEP y las autoridades educativas estatales

¹⁰⁹ Se estableció que es obligatorio que todo ingreso a funciones docentes se realice por concurso, con el fin de que sea el mérito el criterio clave de decisión; también se determinó apoyar a los docentes de nuevo ingreso mediante programas de tutoría; se mandató que los docentes en servicio se sujetarán a una evaluación, al menos cada 4 años; y se dispuso el fortalecimiento de una oferta de programas de formación continua a los docentes en servicio para ampliar permanentemente sus capacidades y favorecer su dominio disciplinar y pedagógico.

ofrecerán cursos relevantes a los docentes, para fortalecer su formación y mejorar los resultados de su trabajo en el aula.

La estrategia se compone de una oferta de formación continua dirigida a los siguientes cuatro grupos:

- 1) Docentes en servicio que fueron evaluados en 2015 y que cuentan con su informe individual emitido por la CNSPD.
- 2) Docentes en servicio que realizaron su evaluación del desempeño en 2016 y años subsecuentes.
- 3) Docentes de nuevo ingreso a partir del ciclo 2015-2016.
- 4) Docentes con funciones de dirección (SEP, 2016e).

Con base en la definición de estos cuatro grupos de población objetivo se diseñaron los cursos que conforman la oferta de formación continua, los cuales son gratuitos para los docentes y son impartidos por universidades públicas y privadas. De acuerdo con la SEP, estos cursos están diseñados como un “traje a la medida” para cada docente, en función de las áreas de oportunidad detectadas a partir de las evaluaciones del SPD. Es importante señalar que tendrán prioridad aquellos docentes que obtuvieron una calificación insuficiente en la evaluación de desempeño.

En febrero de 2016, la SEP dio a conocer los resultados de la Evaluación del Desempeño en Educación Media Superior 2015 - 2016,¹¹⁰ siendo éstos los siguientes: 5 134 docentes quedaron en la categoría de insuficientes (17.68%) , 8 721 docentes en suficientes (30.03%) y 1 361 (4.69%) docentes no presentaron el examen sumando 52.4% de docentes, 47.6% se distribuye en 11 450 docentes que obtuvieron un resultado bueno (39.42%), 1 544 docentes un resultado destacado (5.32%), y 833 docentes (2.87.0%) un resultado excelente (SEP-CNSPD, 2016).¹¹¹

¹¹⁰ La evaluación se divide en cuatro etapas: 1) Encuesta a directivos sobre el grado de cumplimiento de las tareas básicas docentes, 2) Expedientes de evidencias de enseñanza, 3) Examen estandarizado de conocimientos y competencias y 4) Planeación didáctica argumentada.

¹¹¹ Cada etapa de la evaluación contempla cinco niveles de desempeño y a partir de la suma de los puntajes de cada una de las etapas, se obtiene un puntaje global, que puede ser de máximo mil 500 puntos. La calificación Insuficiente se otorga ya sea porque el docente no presentó todas las etapas; obtuvo un puntaje global igual o menor a 999 puntos, o independientemente del puntaje global, resultó insuficiente en al menos dos etapas. Suficiente: de mil a 1 199 puntos. Bueno, de 1 200 a 1 399 puntos, y Destacado, igual o mayor a 1 500 puntos.

Por tratarse de la primera evaluación del desempeño (agosto a diciembre de 2015), se definieron los siguientes criterios de selección de los docentes participantes: contar con nombramiento definitivo en la plaza que ocupará, tener una antigüedad en el servicio de entre seis y 20 años, y estar adscrito y prestar sus servicios en escuelas ubicadas en localidades con una población igual o mayor a 100 mil habitantes.

Finalmente, de acuerdo con el Informe de Labores de la SEP 2015 - 2016, a partir del mes de abril de 2016 se lanzó la convocatoria de 51 cursos para docentes frente a grupo y docentes con funciones directivas en la EMS, lográndose una inscripción de 81 979 participantes.

Beca para la Profesionalización Docente del Programa Nacional de Becas

En 2014, se incluyó la beca para la profesionalización docente como parte del Programa Nacional de Becas (PNB) con el objetivo de fortalecer la formación profesional y la superación académica del personal académico y con funciones de dirección, mediante el otorgamiento de becas (SEP, 2015b).

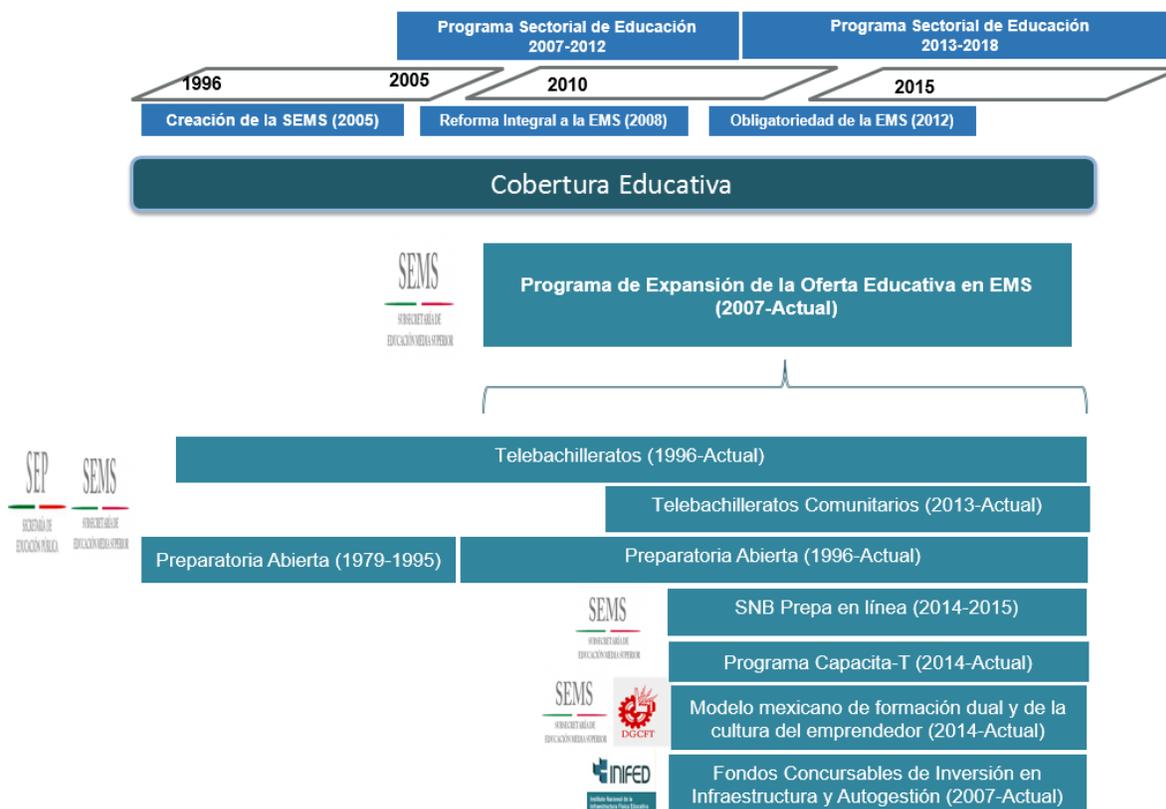
Esta beca es por un monto de \$8 074.80 de pesos y está dirigida a los docentes de los Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS), Centros de Bachillerato Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CBTIS), los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos Estatales (CECYTES) a nivel nacional, y al personal con funciones de dirección y docencia de instituciones de EMS que hayan sido aceptados o se encuentren realizando algún curso o programa para que mejoren, fortalezcan y complementen su formación profesional.

Para acceder a ella, es necesario estar en activo en la institución que solicite la beca; participar en programas de formación profesional, de capacitación profesional o de actualización, que contribuyan con su formación docente; no estar recibiendo algún beneficio económico otorgado para el mismo fin por otra dependencia u organismo del Gobierno Federal según lo establecido en la convocatoria de cada instancia ejecutora; y registrar su solicitud de beca a través del medio que se determine en las convocatorias de cada instancia ejecutora. No se encontraron resultados derivados del otorgamiento de esta beca en los informes de la SEP, ni en los informes de gobierno.

6.1.4 Acciones de Ampliación de la Oferta Educativa

Una de las prioridades de política en la EMS, desde el año 2007, ha sido la ampliación de la cobertura educativa. En este sentido, la actual política educativa orientada a atender este componente está constituida por el Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior, a partir de la apertura de telebachilleratos, la reconfiguración de servicios educativos como la Preparatoria Abierta y la creación de otros como el Servicio Nacional de Bachillerato en Línea (Prepa en Línea SEP) y los Telebachilleratos Comunitarios. Asimismo, cabe destacar las acciones emprendidas en el rubro de infraestructura a partir de fondos concursables, bajo el esquema de coinversión de recursos, con la participación de los gobiernos en las entidades federativas, municipales y del sector privado (esquema 5).

Esquema 5. Evolución de la expansión de la cobertura en el nivel medio superior



Fuente: Elaboración propia.

6.1.4.1 Programa de expansión de la oferta educativa en EMS

Los antecedentes del Programa de Expansión de la Oferta Educativa se remontan al período 1989 - 2000, cuando el Gobierno Federal identificó problemas de cobertura, debido al aumento de la demanda del nivel medio superior y a la inadecuada operación de los mecanismos de concertación institucional. Por ello, los esfuerzos se centraron en aumentar el número de escuelas, fortalecer la modalidad extraescolar mediante los Telebachilleratos y la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), así como ocupar la totalidad de los espacios disponibles en las escuelas existentes (ASF, 2012a).

De 2001 a 2011, se definieron cuatro objetivos orientados a aumentar la cobertura escolar y establecer la modalidad de escuela abierta y a distancia en zonas de baja prestación del servicio, siendo éstos las siguientes: 1) El incremento de espacios educativos, 2) El fortalecimiento de la educación abierta y a distancia a fin de ampliar la cobertura educativa

en zonas marginadas, 3) La Reforma Integral de la Educación Media Superior, en la que se definen y regulan las modalidades de oferta de la educación para este nivel educativo, y 4) La implementación de becas con la finalidad de evitar la deserción (ASF, 2012a).

En este contexto, en el año 2007, surge el Programa de Expansión de la Oferta Educativa en EMS y Superior¹¹² (U079), con el objetivo de apoyar, promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo de la ampliación de la cobertura, mediante la asignación de apoyos financieros para atender los gastos de operación iniciales de los nuevos servicios, así como el crecimiento natural, expansión o conversión de las Unidades Educativas Públicas.

Asimismo, surge el Programa denominado Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (U006), el cual tenía como objetivo contribuir al mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios proporcionados por los organismos descentralizados estatales, mediante la asignación de subsidios federales para cubrir sus necesidades de gasto corriente (pago de nóminas del personal docente y administrativo) y, en menor proporción, de gastos de operación.¹¹³

Durante 2007 y 2009, el Programa de Expansión de la Oferta Educativa en EMS y Superior operó a partir del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior con cuatro fondos: 1) Infraestructura, 2) Ampliación de la Cobertura,¹¹⁴ 3) Innovación y 4) el Fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura de Instituciones Federales. En 2009, con el Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior, se crearon e incorporaron al programa dos fondos más: 5) el Fondo de Apoyo a Subsistemas Estatales y 6) el Fondo de Apoyo a Bachilleratos Universitarios, con la finalidad de ampliar la población objetivo e incrementar el impacto alcanzado hasta entonces.

¹¹² En este documento se menciona lo que compete sólo a educación media superior.

¹¹³ En el año 2016, este programa considera una asignación presupuestaria para los planteles de los Organismos Descentralizados Estatales, contribuyendo a apoyar el gasto de operación que considera el costo de los servicios personales de directivos, docentes y administrativos, recursos para adquirir materiales, suministros y cubrir servicios generales; así como el gasto de apoyo a la operación sustantiva hasta en 5% del presupuesto original, siempre que se orienten a dar continuidad a la prestación del servicio educativo a la población demandante (SEP, 2016f).

¹¹⁴ A partir de 2011, el Fondo de Ampliación de la Cobertura empezó a operar de manera independiente, mediante la emisión de criterios normativos que permitieran destinar los recursos necesarios para atender los gastos de operación inicial de los nuevos servicios autorizados para planteles pertenecientes a los Organismos Descentralizados de los Estados.

Por su parte, en el año 2012, se implementó el Programa de Becas para la Expansión de la Educación Media Superior, con el objetivo de ampliar el acceso de los estudiantes al nivel de educación media superior, retenerlos en dicho nivel, evitar su deserción y, por consiguiente, incidir en el aumento de la eficiencia terminal. Este objetivo incluía la creación de nuevos servicios en estados con menor cobertura y la ampliación prioritaria en los estados con mayor rezago (ASF, 2012a)

En 2013, ante el imperativo constitucional de garantizar la educación media superior obligatoria y el compromiso de elevar la calidad de la educación, la SEMS enfrentó dos retos, por un lado, crear mayores espacios para atender la creciente demanda del servicio educativo del tipo medio superior y de formación para el trabajo y, por otro lado, incorporar mejoras en la infraestructura educativa de ambos subsistemas educativos, a efecto de contribuir a mejorar la calidad de la educación que brinda (SEP, 2014b).

Por ello, el crecimiento en la atención de los jóvenes ha estado acompañado del crecimiento en el número de escuelas del nivel medio superior, principalmente a través de los Organismos Descentralizados del Estado, los Organismos Autónomos y los de Control Estatal. Sin embargo, si bien la Federación ha limitado su crecimiento dando lugar a las respuestas locales y no centralizadas; los espacios educativos construidos no son aún suficientes para absorber a los jóvenes que se quedan fuera del servicio educativo.

Ante esta situación y con el fin de agilizar el suministro de los recursos y lograr un mayor impacto en la población demandante de los servicios educativos, este programa se reorganizó de la siguiente manera: 1) Fondo de Inversión en infraestructura, 2) Telebachilleratos Comunitarios, 3) Prepa en línea, 4) Preparatoria Abierta, 5) Programa Capacita-T y 6) El Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de EMS.

La nueva apuesta del programa se orienta a contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población, mediante la ampliación de la infraestructura física educativa, equipamiento, ampliación de la escala de operación de los servicios educativos y diversificación de la oferta educativa, a través de fondos concursables.

Para cumplir con este propósito se definieron las siguientes acciones: 1) Construcción de nuevos planteles, 2) Ampliación de los planteles existentes, 3) Optimización de la capacidad instalada, 4) Creación de nuevos servicios, 5) Impulso de las modalidades no escolarizadas,

6) Fomento de la disminución del abandono escolar y 7) Aumento de la tasa de transición de la secundaria a la EMS. La asignación de recursos para llevar a cabo estas acciones en el nivel medio superior, para el ejercicio fiscal 2016, fue de \$3 760 915 485 de pesos.

A continuación, se desarrollan los componentes que integran el programa, con excepción del Fondo Inversión en infraestructura que se desarrollará en el apartado correspondiente a infraestructura.

Telebachilleratos Comunitarios

El antecedente de los Telebachilleratos Comunitarios (TBC) inició en 1996, cuando se puso en marcha la creación de esta modalidad extraescolar, la cual estuvo conformada por dos tipos de servicios: Telebachillerato y la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD). Los Telebachilleratos Comunitarios comenzaron a operar como prueba piloto durante el ciclo escolar 2013 - 2014 y se establecieron como modalidad educativa para el ciclo 2014 - 2015 (SEP, 2016g).

Esta modalidad tiene el propósito de ampliar la cobertura de educación a la población que, por diversas razones, no puede acceder a un plantel convencional, así como contribuir a elevar el nivel educativo de la población, junto con los demás servicios existentes, para atender en primera instancia a las y los jóvenes en edad típica de cursar el bachillerato (SEP-SEMS, 2015). De acuerdo con la SEP, con esta modalidad educativa se concreta el cumplimiento institucional de proporcionar EMS a los jóvenes que habitan en poblaciones pequeñas, hasta de 2 500 habitantes y que no son atendidos por ninguna otra modalidad (SEP-SEMS, 2015).

Los TBC se caracterizan por ser impartidos en una modalidad escolarizada presencial y se sustentan en el plan de estudios del bachillerato general. Se establecen, preferentemente, en las mismas instalaciones en las que operan las Telesecundarias o en espacios que la propia comunidad pone a disposición del servicio. Cuentan con una plantilla de tres docentes y se apoya en materiales impresos y audiovisuales elaborados expresamente para este servicio.

En el ciclo escolar 2013 - 2014 inició el proyecto con 256 centros en operación y en el ciclo escolar siguiente se incrementó a 1 490. En el ciclo 2015 - 2016 el TBC contó con 2 813

centros, con una matrícula de 104 630 alumnos, lo que representa un incremento de 154.5% con respecto a la reportada en el ciclo escolar anterior. Asimismo, se elaboraron y distribuyeron cerca de 1.7 millones de libros de texto gratuitos para la totalidad de los alumnos de 1o. a 6o. semestres (SEP, 2016b). Cabe señalar que 80% de los servicios de los TBC se ubican en localidades rurales aisladas o dispersas y 73% en comunidades con grados de marginación alto o muy alto.

Servicio Nacional de Bachillerato en línea, Prepa en línea

Al igual que los Telebachilleratos Comunitarios, la Prepa en Línea inició operaciones en el ciclo escolar 2014 - 2015, con el propósito de apoyar el mandato de universalizar la EMS y ofrecer estudios de bachillerato en línea a 150 000 jóvenes que por necesidades sociales, económicas, laborales o de otra índole no podían asistir al sistema presencial (SEP, 2014c). Se trata de una modalidad no escolarizada y virtual, cuyo plan de estudios cumple con las competencias determinadas en el Marco Curricular Común. Su estructura está organizada en 23 módulos que permiten, a quienes lo cursan, continuar sus estudios de tipo superior o incorporarse al ámbito laboral.

De acuerdo con el Tercer Informe de Labores de la SEP 2014 - 2015, la población atendida está conformada por 53% de mujeres, 67% de las cuales tiene hijos y 70% trabaja, con una edad promedio de 29 y 30 años, siendo 21 años el mayor número de registros. Asimismo, 5% de la población atendida presenta alguna discapacidad, principalmente la visual moderada (SEP, 2015c).

En el ciclo escolar 2015-2016, la matrícula en esta modalidad educativa fue 61 916 alumnos, con mayor presencia en los estados de México (24.6%), la Ciudad de México (23.6%), Jalisco (7.3%), Baja California (4.1%) y Querétaro (2.8%). Cabe señalar que esta modalidad está presente en 47.3% de los municipios del país, lo que representa una expansión con respecto al año anterior (41.3%) (SEP, 2016b).

Preparatoria Abierta

La preparatoria abierta es un servicio educativo no escolarizado que ofrece la SEP y los gobiernos de los estados en todas las entidades de la República Mexicana desde 1979, el cual se ofrece a la población con deseos o necesidad de iniciar, continuar o concluir este nivel educativo y que no tiene oportunidad de asistir a un plantel.

Por tanto, su población objetivo es muy variada, a saber: recién egresados de secundaria, personas con estudios parciales en el nivel medio superior o que no pueden continuar la educación escolarizada por restricciones normativas, personas que abandonaron sus estudios y desean concluirlos, amas de casa, trabajadores y empleados, personas con discapacidad, internos en centros penitenciarios, mexicanos en el extranjero, ciudadanos extranjeros con estancia legal en el país y población indígena, entre otros (SEMS, 2013).

En esta modalidad educativa, los estudiantes eligen libremente su trayectoria curricular y el tiempo que dedican al estudio independiente, por lo que el tiempo de duración de los estudios lo determina el avance que cada quien tenga en la acreditación de sus asignaturas o módulos (SEMS, s/f1).

Así, el plan de estudios modular, elaborado con base en el enfoque de competencias, permite formar a los estudiantes con el perfil de competencias que sugiere la RIEMS. Asimismo, el componente disciplinar prepara al estudiante para continuar con estudios superiores, mientras que el profesional lo forma con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para integrarse al mercado laboral. Este plan de estudios puede cursarse a través de una Plataforma de Aprendizaje que no requiere la adquisición de libros impresos, pues se cuenta con los materiales didácticos en versión digital interactiva integrados en dicha plataforma (RIEMS, s/f1).

De acuerdo con la SEP, en 2015, este servicio atendió a 527 347 usuarios en todo el territorio nacional, lo que representó un incremento de 10 340 estudiantes con respecto a en año 2014 (517 007). Entre 2013 y 2015, más de 57 mil usuarios obtuvieron su certificado de EMS bajo la modalidad de evaluaciones parciales de la Preparatoria Abierta (SEP, 2016b).

6.1.5 Infraestructura

Los antecedentes de las acciones de infraestructura que ha venido implementando el gobierno federal se remontan a la conformación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), creado en 1944, el cual tenía como objetivo: “...organizar, dirigir y llevar a cabo los programas federales de construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación en general, así como también la emisión de normas técnicas respectivas” (SEP, 1944:1).

Cuatro décadas después, en 1985, el artículo 4o de la Ley que crea el CAPFCE es reformado y se da a conocer su nuevo reglamento, permitiendo una adecuación progresiva de sus acciones a una estrategia de descentralización que transfirió los programas de creación de escuelas a los gobiernos de los estados y los municipios (SEP, 1985). Posteriormente, en 1995, se transfirieron recursos técnicos y financieros a cada entidad federativa para el desarrollo y concreción de los programas de edificación, mantenimiento y equipamiento de los espacios destinados a la educación (ASF, 2012a).

En este contexto, el Gobierno Federal suscribió diversos convenios con las entidades federativas para coordinar los servicios educativos, mismos que incluían la infraestructura física educativa como parte del proceso de descentralización. Los convenios impulsaban la implementación de una Comisión Estatal de Orientación Educativa (CEOE) por cada estado, a fin de adaptar las características y potencialidades geográficas y socioeconómicas de cada uno a la dinámica educativa, respecto de sus necesidades de desarrollo (ASF, 2012a).

Durante los sexenios 1988 - 1994 y 1994 - 2000, no se definieron objetivos para responder al problema relativo a la infraestructura física, ni fue posible identificar programas ejecutados para apoyar la mejora en materia de infraestructura física educativa. Ésta se atendía con base en actividades institucionales o estrategias aisladas.

Fue hasta 2001 en que se planteó un objetivo relativo a la identificación de las necesidades de infraestructura y equipamiento para atender sus requerimientos, así como el impulso de laboratorios tecnológicos para mejorar la enseñanza de la ciencia y la tecnología (ASF, 2012a). Este objetivo derivó del reconocimiento de que la infraestructura y el equipamiento escolar era escaso y desigual entre las regiones del país, y que esta situación guardaba relación con el desempeño educativo. El programa denominado “Ampliación de la Infraestructura”, fue creado en 2001 y estuvo vigente hasta 2006.

Asimismo, las necesidades de infraestructura del nivel medio superior fueron atendidas mediante el Proceso de Programación Detallada (PRODET) que operó la Dirección General de Planeación y Programación (DGPYP) de la SEP, el cual servía para atender las necesidades de crecimiento de los planteles dependientes de los Subsistemas Descentralizados de los Estados (ODES) y que operó hasta el 2006.

En febrero de 2008, se abrogó la ley que creó al CAPFCE y se publicó la nueva Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la cual norma los elementos que intervienen en el diagnóstico, la planeación y evaluación de los espacios educativos, en términos de calidad y con una organización administrativa que, a nivel nacional, oriente y apoye las acciones de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) como un organismo técnico, cuya función está encaminada a formular el programa de mejoramiento de la infraestructura física educativa en las entidades federativas (Poder Ejecutivo Federal, 2008).

En el marco de dicha ley y la creación de la SEMS comienzan a darse cambios sustanciales en la política de infraestructura de la EMS. En ese sentido, en 2007, se crea el Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior (U079) y, con ello, la política de infraestructura en el nivel medio superior se divide en dos grandes etapas: 1) De 2007 - 2012, se implementa el Programa de Infraestructura para Educación Media Superior, y 2) En 2012, con el fin de agilizar el suministro de los recursos y lograr un mayor impacto en la población demandante de los servicios educativos del tipo medio superior y de formación para el trabajo, se sustituyeron los fondos operados por nuevas vertientes y se incluye al nivel medio superior en otras acciones de atención como el Programa de Escuelas Dignas y Escuelas al Cien. En este contexto, la cobertura educativa se vuelve más relevante, ya que el Gobierno Federal debe asegurar el acceso a la EMS, para alcanzar la meta de 80% de cobertura educativa en 2022.

En el esquema siguiente se muestra la evolución de los programas destinados a la infraestructura. Por un lado, en 2007 se crea el Programa de Infraestructura de Educación Media Superior, el cual funcionaba a partir de cuatro fondos (Fondo de Infraestructura, Fondo de Innovación, Fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura de Instituciones Federales y el Fondo de Ampliación de la Cobertura Educativa, éste último comienza a operar de manera independiente a partir del 2011).

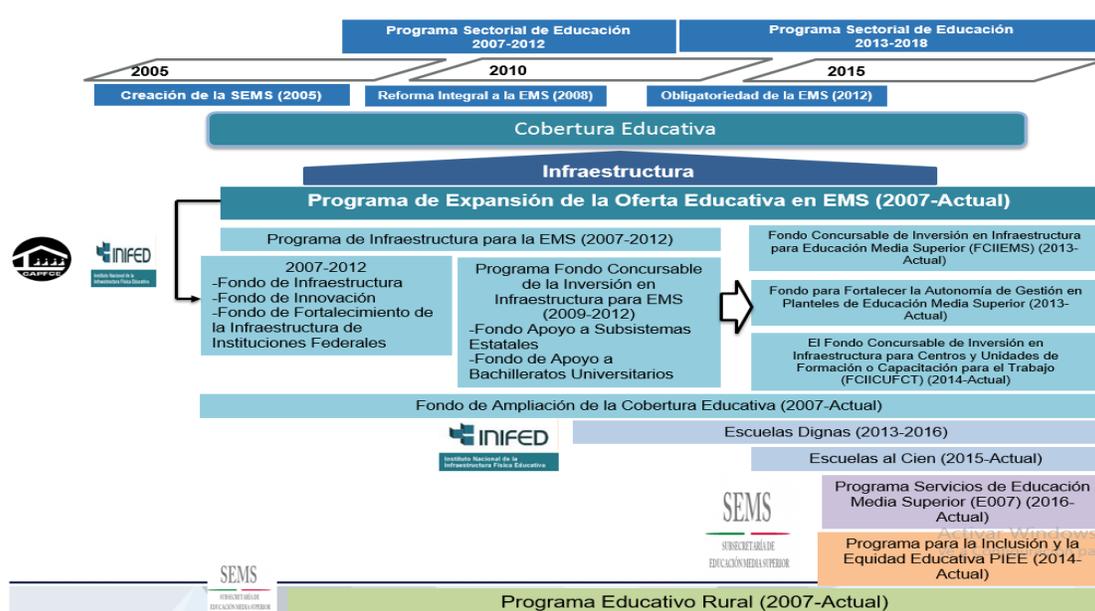
Bajo este marco, en 2009 se crea el Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para la Educación Media Superior, el cual incluyó los cuatro fondos anteriormente mencionados, y dos fondos más (Fondo Apoyo a Subsistemas Estatales y el Fondo de Apoyo a Bachilleratos Universitarios), con el fin de expandir la población objetivo.

A partir de 2013, se sustituyen los fondos operados por otras nuevas vertientes: 1) Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior, 2) Se modifica el Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para EMS y comienza a funcionar como fondo con nuevos componentes y, en 2014, se crea el Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo.

Por otro lado, la infraestructura educativa del nivel medio superior es atendida por otros programas que responden a la especificidad de las necesidades de algunos subsistemas, por ejemplo, el Programa Educativo Rural que atiende la infraestructura y equipamiento de los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) y centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF), y el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), que tiene como objetivo brindar apoyo a los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), con el fin de que estos estudiantes que cursan la educación media superior cuenten con equipamiento necesario (esquema 6).¹¹⁵

Esquema 6. Evolución del componente de infraestructura en el nivel medio superior

¹¹⁵ Incluye computadoras y equipo periférico, programas de cómputo de uso general, programas de cómputo especializado, impresoras braille, mobiliario y servicios inherentes al CAED; así como pago de gastos de operación y sostenimiento de los CAED, para que se realicen adecuaciones físicas que permitan la accesibilidad de los CAED y su mantenimiento.



Fuente: Elaboración propia.

6.1.5.1 Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior 2007-2012

En el año 2007, se creó el primer Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior, a partir de la conformación del Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior (U079), el cual estuvo a cargo, primero, del CAPFCE y, después, del INIFED.

Durante su implementación se atendieron los rubros de construcción, mantenimiento, equipamiento y ampliación de la cobertura en planteles públicos educativos del tipo medio superior y de capacitación para el trabajo de los 31 estados de la República, bajo el esquema de coinversión de recursos que integraron los siguientes fondos: 1) Fondo de Infraestructura, 2) Fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura de Instituciones Federales, 3) Fondo de Innovación y 4) Fondo de Ampliación de la Cobertura Educativa (al que el PRODET transfirió los recursos destinados para el nivel medio superior)¹¹⁶ (SEP, 2008d).

¹¹⁶ Este fondo es la suma de recursos presupuestales entre la Federación y las entidades federativas y fue creado para lograr un mejor funcionamiento de los planteles (pago de sueldos, prestaciones y gastos operativos) y satisfacer la demanda educativa, así como para atender su operación, crecimiento natural y la expansión de los planteles públicos pertenecientes a los organismos descentralizados.

Estas cuatro vertientes del programa permitieron intervenir en aspectos de estructura física de los inmuebles y en el equipamiento de los mismos, con el principal objetivo de contribuir a la ampliación de la infraestructura. Otro aspecto importante de este nuevo esquema fue que el programa contemplaba la participación activa de los gobiernos de las entidades federativas, municipales, del sector privado y de la federación, ya que se trataba de fondos mixtos que requerían de la aportación de todas las partes para la concreción de las obras y las acciones.

En diciembre de 2009, se crearon e incorporaron al programa los Fondos de Apoyo a Subsistemas Estatales y de Apoyo a Bachilleratos Universitarios, bajo el nombre de Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (FCIIEMS) (SEP, 2009) (Tabla 36).

Tabla 36 Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior 2007-2012

Tipo de Fondo	Población objetivo	Tipo de Apoyo					
		C	A	M	E	T	F/O/F
Infraestructura	IPEMS existentes y de nueva creación	X	X	X	X		
Fortalecimiento de Infraestructura de instituciones federales	DGETI, DEGETA, DEGECyTM, DGCFT Y DGB	X	X	X	X		
Innovación	IPEMS existentes					X	
Ampliación de la cobertura educativa	CECYTES, EMSAD, ICAT, COBACH Estatales, BI, BIC, CECAM y AM						X
Apoyo a subsistemas estatales	IPEMS de los subsistemas educativos estatales			X	X		
Apoyo a bachilleratos universitarios	IPEMS que dependen de universidades públicas			X	X		

C: Construcción, A: Ampliación, M: Mantenimiento, E: Equipamiento, T: Tecnología, F/O/F: Funcionamiento, Operación y Formación (por medio del PROFORDERMS).

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Tercer Informe de Labores de la SEP 2008 - 2009, durante 2008 el programa alcanzó una inversión total de 2871 millones de pesos, de los cuales la Federación aportó \$1 638 MDP. En 2012, último año de operación antes de que fuera reformado, alcanzó una inversión total de \$2 162.5 MDP, de los cuales \$1496 9 MDP de

pesos eran aportación federal. Cabe señalar que entre los años 2007 y 2012 se crearon bajo este esquema 1 100 nuevos bachilleratos.

Por último, en 2008, la UAM-Xochimilco realizó una evaluación externa del diseño del Programa de Infraestructura para Educación Media Superior. Los principales resultados fueron los siguientes:

- El programa ataca de manera integral un aspecto tradicionalmente descuidado como es la dotación de espacios dignos para realizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- El programa resulta no sólo necesario, sino de justicia social, toda vez que dota a las regiones más pobres del país de fondos para infraestructura educativa.
- Se recomienda que se realice un diagnóstico adecuado de la situación actual de la infraestructura educacional para el nivel medio superior, ya que se carece de ello.
- Se sugiere establecer un mecanismo de control en los procesos de selección de las Unidades de Atención, ya que se podría estar beneficiando a aquellos estados y municipios más dinámicos en la elaboración de propuestas y no necesariamente a aquellos que más lo necesiten (UAM, 2008).

6.1.5.2 Política de Infraestructura de la Educación Media Superior (2012-Actual)

La política de atención a la infraestructura en EMS se reconfiguró a partir de 2012. Actualmente, está constituida por tres nuevos fondos de infraestructura¹¹⁷ (tabla 37), que implicaron la reestructuración de los fondos que operaban anteriormente; el Programa Educativo Rural (PER) creado en 2007; así como el Programa de Servicios de Educación Media Superior (E007). Asimismo, se incluyó el componente de infraestructura para EMS en los programas para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), Escuelas Dignas¹¹⁸ y Escuelas al Cien.

¹¹⁷ El anterior Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (FCIIEMS) se modificó y, además, se formaron dos nuevos fondos: 1) El Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo (FCIICUFCT) y el Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior.

¹¹⁸ El documento Diagnóstico Ampliado, presentado por la SEP en diciembre del 2015, señala la fusión del Programa Escuelas Dignas y el Programa Escuelas de Calidad con el Programa de la Reforma Educativa, a partir de 2016.

Tabla 37. Política de infraestructura en Educación Media Superior (2012 - Actual)

Tipo de Fondo	Población objetivo	Tipo de Apoyo			
		C	A	M	E
Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (FCIEMS)	CONALEP, ODE, DGETI, DGETA, DGECyTM, Dirección General Bachillerato (DGB) y Subsistemas Estatales dependientes centralmente de los gobiernos de las entidades federativas.	X			X
	Nuevos planteles o centros ubicados en una comunidad, región, municipio o demarcación diferente a aquel o aquellos en los que en la actualidad impartan estudios las UPEMS de que se trate.	X			X
	UPEMS existentes		X	X	
	UPEMS pertenecientes y de nuevo ingreso al SNB	X	X	X	X
	Telebachilleratos Comunitarios				X
Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo (FCICUFCT)	Nuevas UPFCT de los Subsistemas Centralizado ¹¹⁹ y Descentralizado ¹²⁰ de los gobiernos de las entidades federativas (incluye Unidades de Capacitación)	X			X
	Las UPFCT pertenecientes al Subsistema Descentralizado de los gobiernos de las entidades federativas y a la DGCFT ya existentes		X	X	
	Las UPFCT pertenecientes al Subsistema Descentralizado de los gobiernos de las entidades federativas y a la DGCFT.				X
Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior	Las instituciones del tipo medio superior adscritas a los Subsistemas Centralizados, Coordinados ¹²¹ , Estatales, Descentralizados y Autónomos ¹²² , denominados como UPEMS.				X
Programa Educativo Rural (PER)	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF), Brigadas de Educación para el Desarrollo Rural (BEDR), Unidades de Capacitación para el Desarrollo Educativo Rural (UNCADER) y Centro de Investigación de Recursos Naturales (CIRENA)			X	X
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)	Planteles Federales de las direcciones generales adscritas a la SEMS y los CECYTE, COBACH e ICATE que cumplan con los requisitos para el establecimiento de un Centro de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED)			X	X

¹¹⁹ Forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada. A esta categoría pertenecen los planteles dependientes de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo.

¹²⁰ Institutos de Capacitación para el Trabajo y las Unidades de Capacitación que de éstos dependan.

¹²¹ Forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal. A esta categoría pertenecen el Colegio de Bachilleres (COLBACH), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI).

¹²² Corresponde a las Universidades que impartan servicios de EMS.

Escuelas al Cien	Las SEMS realizaron una ponderación en base a necesidades y matrícula, de las cuales se emitió la correspondiente propuesta de los planteles a las Entidades Federativas.	X	X	X	X
Programa Servicios de Educación Media Superior	Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS)			X	X

C: Construcción, A: Ampliación, M: Mantenimiento, E: Equipamiento.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos encontrados en los Lineamientos 2015 del FCIEMS y FCICUFCT.

Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior

(FCIEMS)

A finales de 2009, se publicaron las reglas de operación con que comenzó a operar este fondo en 2010; sin embargo, en 2013 contó con nuevos lineamientos de operación y un presupuesto asignado de \$1 200 MDP. Su objetivo era apoyar la construcción, ampliación, rehabilitación de infraestructura y el equipamiento de espacios educativos públicos; así como impulsar la incorporación de las instituciones del tipo medio superior adscritas a los subsistemas centralizados, coordinados,¹²³ estatales, de la Ciudad de México, descentralizados de los estados y a las Universidades al Sistema Nacional del Bachillerato (SNB).

Este fondo opera con recursos en coinversión con las entidades federativas, en tanto que los proyectos son evaluados bajo criterios de mérito que son formalizados mediante la firma de convenios de colaboración específicos. La ejecución de las obras, correspondientes a planteles federales, es responsabilidad del INIFED y en el caso de planteles públicos no federales, las obras son ejecutadas por los gobiernos de las entidades federativas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

El FCIEMS opera mediante cinco modalidades de apoyo: 1) Construcción y equipamiento de nuevas UPEMS, 2) Construcción y equipamiento de nuevos planteles o centros de UPEMS

¹²³ Forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal. A esta categoría pertenecen el Colegio de Bachilleres (COLBACH), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), incluidos sus planteles.

ya existentes,¹²⁴ 3) Ampliación o rehabilitación de UPEMS ya existentes¹²⁵ y 4) La incorporación y avance de planteles de UPEMS en el SNB¹²⁶ (SEP, 2015d). En 2016, se creó una nueva modalidad que corresponde a 5) equipamiento de Telebachilleratos Comunitarios (tabla 37).

Con los recursos de este fondo, en el ciclo escolar 2014 - 2015, se apoyaron 634 planteles con un monto de \$2 mil MDP, en tanto que al término del ciclo escolar 2015 - 2016 se apoyaron 1 868 planteles de educación media superior, con una inversión de \$5 200 MDP. Entre 2013 - 2016 se han apoyado 2 873 proyectos de mejora en infraestructura, con una inversión de \$6 700 MDP de origen federal (SEP, 2016b).

Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo (FCIUCFCT)

Este fondo otorga apoyos en las siguientes tres modalidades: 1) Construcción y equipamiento de nuevas UPFCT¹²⁷, 2) Ampliación o rehabilitación de UPFCT ya existentes¹²⁸, y 3) Equipamiento de acciones móviles¹²⁹.

Desde la creación de este fondo, en 2014, se erogaron \$206 MDP en apoyo a 188 proyectos federales y estatales; en 2015 se realizó una inversión de \$248.6 MDP para 144 proyectos. Al 31 de julio de 2016, con una inversión de \$150 MDP, se estima haber apoyado 127 proyectos (SEP, 2016b).

¹²⁴ Esta modalidad tiene por objeto apoyar la regionalización de la matrícula en cada entidad federativa, por lo que el crecimiento que resulte de la construcción y equipamiento de nuevos planteles o centros, deberá ser en una comunidad, región, municipio o demarcación diferente a aquel o aquellos en los que en la actualidad imparten estudios las UPEMS de que se trate.

¹²⁵ Por ejemplo, nuevos edificios de docencia, laboratorios, talleres, aulas de idiomas, de orientación o tutoría, de usos múltiples, entre otros de similar naturaleza.

¹²⁶ Esta modalidad tiene por objeto impulsar proyectos que contribuyan al cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables para que los planteles de las UPEMS ingresen al SNB, así como para que los planteles que forman parte de dicho sistema avancen en los niveles del mismo, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por el COPEEMS en materia de instalaciones y equipamiento.

¹²⁷ Unidades Públicas de Formación o Capacitación para el Trabajo del Subsistema Centralizado y Descentralizado.

¹²⁸ Tiene por objeto ampliar la capacidad instalada de las UPFCT, por ejemplo: laboratorios, talleres, aulas de usos múltiples, entre otros de similar naturaleza (SEP, 2015d).

¹²⁹ Servicios educativos que atienden las necesidades de capacitación de una localidad o población normalmente marginadas o apartadas, tienen la particularidad que pueden trasladar el recurso humano y material necesarios para impartir la capacitación en diversas localidades de una o varias regiones de su área de influencia; el Municipio, la Demarcación o la comunidad donde se ubican generalmente les presta un espacio (aula o salón), para la impartición de los cursos a los capacitados (SEP, 2015d).

Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior

A fin de atender lo establecido en el quinto transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicado el 26 de febrero de 2013, el cual establece que las autoridades competentes deberán adecuar el marco jurídico para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, la SEMS, estableció la operación del Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en Planteles de Educación Media Superior (SEP, 2016c), el cual forma parte del Programa de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior¹³⁰.

Cabe destacar que este fondo plantea, desde su diseño, la formulación de propuestas orientadas a atender el problema del abandono escolar, ya que, para acceder a los recursos, las comunidades educativas de las UPEMS, con el liderazgo de sus directores, deben diseñar proyectos dirigidos a atender diversos problemas, entre ellos la prevención y reducción del abandono.

Este fondo opera con cuatro esquemas de apoyo federal, un curso presencial, materiales de apoyo en línea y dos modalidades de financiamiento: 1) Gastos de operación y 2) Equipamiento. Así, en 2016, se apoyó a 4 066 planteles, con una inversión federal de 147 millones de pesos, lo que representó un incremento de 1 680 planteles respecto a 2015. Los proyectos incluyeron la adquisición de mobiliario y equipamiento para aulas, talleres y laboratorios (SEP, 2016b).

¹³⁰ Este programa está conformado por los siguientes componentes: Servicio Nacional de Bachillerato en Línea (Prepa en Línea-SEP), Programa Capacita-T, Servicio Educativo Telebachillerato Comunitario, Modelo de Formación Dual y de la Cultura de emprendedor y Preparatoria Abierta, mismos que se desarrollaron en el apartado anterior sobre la expansión de la oferta educativa en el nivel medio superior.

Programa Educativo Rural

El Programa Educativo Rural (PER), surge en 2007¹³¹ y sigue vigente con dos líneas de acción, por un lado, plantea impulsar la capacitación de los habitantes del medio rural del entorno de las Unidades Educativas del nivel medio superior y superior, para fortalecer el desarrollo de sus capacidades en el desempeño de las diversas actividades productivas que realizan. Por otro lado, el PER ha orientado la mayor parte de su presupuesto para complementar y modernizar el equipamiento de las unidades educativas (SEP, 2013c).

Los recursos financieros asignados al PER, se aplican en la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), en el marco de las siguientes líneas de inversión y vertientes:

- Equipamiento de las unidades educativas. Adquisición de maquinaria y equipo agropecuario y forestal, bienes informáticos; equipos para laboratorios didácticos fijos en las áreas de ciencias básicas; análisis de suelos y agua; biotecnología; biodigestores; equipo agroindustrial; equipo del sector primario y de transformación.
- Adquisición de materiales didácticos y otros suministros.
- Mantenimiento de espacios educativos y equipos.
- Eventos para la capacitación de docentes
- Erogaciones destinadas al pago de viáticos y pasajes
- Contratación de asesorías especializadas
- Pago de especializaciones y actualización del personal docente.

Estas acciones son llevadas a cabo por la DGETA y su población objetivo está constituida por 422 unidades educativas (CBTA, CBTF, BEDR, UNCADER y CIRENA) que ofertan el Bachillerato Tecnológico a los jóvenes, y servicios de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a habitantes del sector rural (SEP, 2013c).

¹³¹ El Gobierno Federal propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la cual determina que las dependencias y entidades que integran la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), entre ellas la Secretaría de Educación Pública (SEP), propondrán el Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), en el que se comprenderán las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

En el año 2012, se autorizaron \$593 MDP, los cuales se han destinado para la adquisición de equipamiento, materiales didácticos e insumos educativos en apoyo a los procesos de capacitación de productores y de formación de jóvenes estudiantes de bachillerato y licenciatura en las diversas unidades educativas existentes. Las líneas de equipamiento han sido las siguientes: maquinaria agrícola, agricultura protegida, talleres agroindustriales, sistemas de riego, semovientes, mejoramiento genético, cómputo y aulas interactivas; así como materiales didácticos, entre otras. (SEP, 2013c)

Los principales resultados del Programa Educativo Rural, reportados en los Informes de Labores de la SEP, señalan lo siguiente:

- El PER benefició a 67 165 estudiantes de bachilleratos tecnológicos agropecuarios. Con los recursos del PER se equiparon cien planteles, se capacitó a 248 docentes, se incorporaron 34 321 alumnos en acciones de capacitación y asistencia técnica de habitantes rurales, se capacitó a 16 874 habitantes rurales en el mejoramiento de sus prácticas productivas y se atendió a 3 575 habitantes rurales con acciones de asistencia técnica (SEP, 2014c).
- En el ciclo escolar 2014 - 2015, se adquirieron 40 aulas interactivas, lo que representó un incremento de 90% en comparación con las aulas entregadas en el ciclo escolar 2013 - 2014. Asimismo, se participó en el Programa Académico Satelital, para garantizar la conectividad en 151 planteles ubicados en zonas rurales de difícil acceso (SEP, 2015c).

Finalmente, en el año 2007, se llevó a cabo una evaluación de consistencia y resultados al PER, la cual estuvo a cargo del Colegio de Postgraduados y el Sistema Nacional de Educación Tecnológica Superior, siendo sus principales hallazgos los siguientes:

- Se detectó que existe una amplia red de planteles educativos en el área rural y se pudo mostrar la existencia de brigadas de capacitación del sistema de educación tecnológica agropecuaria, así como la presencia de docentes calificados.
- Se determinó la existencia de una gran cantidad de jóvenes de origen rural, los cuales se encuentran inscritos en la EMS.
- Existe una alta focalización del programa.
- Se recomendó acercarse aún más al enfoque de los artículos 41 y 49 de la Ley de Desarrollo Rural y Sustentable que plantea lo siguiente: "las acciones y programas

de capacitación, asistencia y transferencia tecnológica deberán vincular a todas las fases del proceso de desarrollo" (artículo 41), "promover la capacitación vinculada a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas considerando la participación y las necesidades de los productores" (artículo 49).

- Se recomendó fortalecer las posibilidades de desarrollo de iniciativas locales y ampliar una operación hoy en día altamente "sedentaria" de recepción de demandas para incluir esfuerzos mayormente "proactivos" de identificación de necesidades de capacitación y atención a productores. En la elaboración de sus planes estratégicos se debiera plantear la reflexión de estrategias que permiten ampliar el ámbito geográfico de atención, así como definir con mayor precisión la población objetivo en términos socioeconómicos, de ramas de actividad y posición en la ocupación (Colegio de postgraduados, 2007).

Programa Servicios de Educación Media Superior (E007)

El programa presupuestario E007 Servicios de Educación Media Superior, adscrito a la SEP como entidad coordinadora, surge en 2016, como una fusión del programa E007 Prestación de servicios de educación media superior y el Programa presupuestario E008 Prestación de servicios de educación técnica. Esta fusión programática resulta compleja, ya que incluye a los tres tipos de bachillerato (general, tecnológico y profesional técnico) e involucra ocho tipos distintos de control administrativo y presupuestal (Instituto Mora, 2016).

El programa busca fortalecer la prestación de servicios educativos de educación media superior¹³² y atender la problemática específica de insuficiencia en la atención de la demanda de acceso a la EMS que presentan los jóvenes de 15 a 17 años. Para ello, se propuso integrar los programas de prestación de servicio de los diferentes subsistemas de EMS y educación técnica, para brindar servicios educativos que contribuyan a incrementar el acceso y la permanencia en este nivel educativo de diversos grupos de la población. En suma, busca crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de las escuelas.

¹³² Los bienes y servicios a los que se refiere el programa se relacionan con la planta docente, planteles beneficiados con recursos presupuestarios, mobiliario y equipo, así como servicios de mantenimiento y equipamiento para los laboratorios y talleres que corresponden a las necesidades del nivel de EMS.

Por ser un programa de reciente creación, y en aras de analizar su factibilidad, se realizó una evaluación de diseño, en 2016, por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- El diseño inicial del programa no refleja un enfoque dirigido primordialmente a mejorar el aprendizaje, sino que da prioridad al aspecto de cobertura.
- Se recomienda tener un mayor acercamiento a las tendencias del problema y su ubicación territorial.
- Se recomienda elaborar una caracterización de la población, ya que la ausencia de ésta dificulta la transversalización de la perspectiva de género, la generación de mecanismos de focalización y la promoción de medidas encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad.
- Se recomienda considerar una vinculación hacia el objetivo sectorial 2, referente a la calidad educativa.

De acuerdo con el Instituto Mora (2016), el desafío no se limita a aumentar los espacios educativos disponibles en el bachillerato y la educación técnica, sino que se requiere tener la capacidad de desarrollar una oferta pertinente que atraiga a los jóvenes a la escuela, que ésta sea capaz de retenerlos a partir de entender y atender las razones que motivan el abandono, y prepararlos para que puedan acceder a mejores empleos o continuar sus estudios en el tipo superior.

Escuelas Dignas

El programa Escuelas Dignas tenía el objetivo de ponderar y programar los proyectos de mejora de los planteles educativos que así lo requirieran, en el nivel básico o en su caso media superior y superior, con base en un diagnóstico, con la finalidad de que éstos obtengan la certificación de Escuelas Dignas. Para ello, contemplaba tres etapas de desarrollo: el diagnóstico actualizado, la ejecución de acciones y la certificación de Escuelas Dignas (INIFED, 2015a).

La certificación de los planteles se lograba a través del cumplimiento de los parámetros establecidos por el INIFED en los siguientes siete componentes: 1) Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, 2) Servicios sanitarios, 3) Mobiliario y equipo, 4)

Accesibilidad, 5) Áreas de servicios administrativos, 6) Infraestructura para la conectividad y 7) Espacios de usos múltiples (INIFED, 2015a).

Este programa tuvo cobertura nacional y se dirigió a planteles de nivel básico y los de infraestructura física educativa (INFE) del nivel medio superior y superior, pero de manera obligatoria se debía de dar prioridad a planteles de zonas indígenas, zonas rurales y de alta marginación. El monto del subsidio que se podía autorizar a cada plantel educativo en 2015 fue desde \$300 mil hasta un millón de pesos (INIFED, 2015a).

En 2016, el Programa Escuelas Dignas y el Programa Escuelas de Calidad (PEC) se fusionaron con el Programa de la Reforma Educativa, concentrando su atención en las escuelas públicas de educación básica con mayor rezago en sus condiciones de infraestructura física y de equipamiento, o que estén ubicadas preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, así como las Supervisiones escolares de zona que atienden a las escuelas públicas de educación básica.

Escuelas al CIEN

El 7 de diciembre de 2015, la SEP presentó el Programa Escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional) con el fin de mejorar las condiciones de infraestructura de más de 33 mil escuelas de educación básica, media superior y superior, con una inversión aproximada de \$50 mil MDP.

Este programa opera de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), a partir del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que está constituido anualmente por los recursos que representan el 0.814% de la recaudación federal participante. El FAM consiste en un esquema financiero a través del cual las Entidades Federativas que accedan de manera voluntaria a dicho mecanismo, podrán obtener de manera anticipada mayores recursos, a cambio de comprometer una parte de los recursos actuales y futuros que les correspondan con cargo al FAM (INIFED, 2015b).¹³³

¹³³ Mediante dicho mecanismo, los ingresos y el derecho a percibir los ingresos señalados en términos de la normativa aplicable, se afectarán y transmitirán al Fideicomiso de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios número 2 595 constituido por y entre la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital, SA de CV, en su carácter de fideicomitente; y al Banco Invex SA, Institución de Banca Múltiple, Invex Grupo Financiero, en su carácter de fiduciario. El Fideicomiso de Emisión transfiere a un segundo fideicomiso privado de administración

La SEP, el INIFED y las Entidades Federativas elaboraron la relación de los proyectos de infraestructura física educativa a los que se destinarán los recursos presentes y futuros del FAM. De esta manera, la SEMS realizó una ponderación con base en necesidades y matrícula, a partir de la cual se emitió la correspondiente propuesta a las Entidades Federativas (INIFED, 2015b).

Este programa considera ocho componentes, en atención al orden de prioridad y secuencia siguiente: 1) Seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento, 2) Servicios sanitarios, 3) Bebederos y agua potable, 4) Mobiliario y equipo, 5) Accesibilidad, 6) Áreas de servicios administrativos, 7) Infraestructura para la conectividad y 8) Espacios de usos múltiples.

El 7 de diciembre de 2015 se colocaron los primeros certificados de infraestructura en la Bolsa Mexicana de Valores, por un monto de \$8 466 8 MDP. Entre 2015 y 2016, se atendieron 16 419 planteles educativos, de los cuales, 871 corresponden a EMS, 14 868 a educación básica, y 680 a educación superior. El monto de inversión en el mismo periodo fue de \$24 907.7 MDP, en beneficio de 3.4 millones de alumnos (SEP, 2016b)

Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)

El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) se conformó a partir de la fusión de siete estrategias de intervención en los niveles de educación básica, media superior y superior. De acuerdo con las Reglas de Operación del PIEE (2014d), la primera asignación de recursos para apoyar el establecimiento de servicios educativos para estudiantes con discapacidad en el nivel medio superior, se otorgó en el ejercicio fiscal 2008. Para ello, se crearon Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED) en los planteles federales de las direcciones generales adscritas a la SEMS.

El programa tiene como objetivo “contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el

y fuente de pago los recursos que obtenga de la monetarización de la aportación FAM y de la emisión de certificados bursátiles fiduciarios que efectúe el fiduciario del Fideicomiso de Emisión, así como los recursos remanentes que se obtengan de la realización de la aportación FAM por su respectiva monetarización, a efecto de que éste los distribuya a las Entidades Federativas que participen en el esquema (INIFED, 2015b).

mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones públicas de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad o discapacidad” (SEP, 2014e: 5).

En el nivel medio superior se atiende planteles federales de las direcciones generales adscritas a la SEMS y los CECYTE, COBACH e ICATE que cumplan con los requisitos para el establecimiento de un Centro de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED). Así, el PIEE brinda apoyo monetario con la finalidad de que los CAED puedan obtener computadoras y equipo periférico, programas de cómputo de uso general, programas de cómputo especializado, impresoras braille, mobiliario, servicios inherentes al CAED, gastos de operación y sostenimiento de los CAED, adecuaciones físicas que permitan la accesibilidad de los CAED y su mantenimiento (SEP, 2014e).

Al cierre de 2014, 200 CAED estaban en operación, distribuidos en diversos centros urbanos de todas las entidades federativas (SEP, 2014f). En el ciclo escolar 2015 - 2016, los CAED tuvieron 14 617 usuarios registrados, de los cuales 6 861 fueron alumnos activos. De ellos, 41% presentó discapacidad intelectual, 23% discapacidad física o motriz, 11% sordera, 8% sensorial, 6% ciega, 6% baja visión, 3% discapacidad múltiple y 2% sordera. Entre 2012 y 2015, el número de los CAED se incrementó de 46 a 275, distribuidos en todo el país. Con la participación de los gobiernos estatales se prevé la creación de 225 centros adicionales, entre 2016 y 2018, para alcanzar la meta de 500 CAED (SEP, 2016b).

6.2 Consideraciones finales

En este capítulo se describe un conjunto complementario de intervenciones¹³⁴ que configuran el escenario actual de la política de atención al abandono en EMS. En este orden de ideas, cabe señalar que no sólo las acciones dirigidas al abandono escolar posibilitan la permanencia de los jóvenes en la escuela, ya que el resto de los componentes del sistema educativo también han contribuido con la expansión de la oferta y la promoción de la permanencia y la retención escolar.

¹³⁴ Vale la pena mencionar que este documento incluye únicamente las acciones que ha desplegado el gobierno federal, en tanto es el espacio del que se dispone de información sistematizada; sin embargo, no se desconoce la gran diversidad de políticas públicas puestas en marcha en los estados, subsistemas y contextos locales.

Esta tarea no ha sido menor, pues exige que la oferta educativa sea pertinente, de calidad, que atienda a la diversidad de intereses y necesidades que experimentan los jóvenes y que se garantice la permanencia y la conclusión de este nivel educativo, asegurando la adquisición de conocimientos y habilidades para la vida, comunes para todos.

El abandono escolar debe ser considerado como el resultado de un proceso en el que diversas causas —de orden individual, familiar, socioeconómicas, escolares y culturales— se interrelacionan en el tiempo y en un contexto determinado. Es decir, el abandono escolar no sólo corresponde a una decisión individual o familiar que es tomada en un momento definido del tiempo, sino que puede ser incentivada o desalentada por las características del propio sistema educativo y empezar a gestarse, incluso, desde el inicio de la trayectoria escolar de los estudiantes, con lo que la configuración de la oferta educativa cobra una gran relevancia.

Así por ejemplo, factores relacionados con el diseño y operación del SEN, tales como, el currículo, la formación docente, la transición de secundaria a media superior o entre los subsistemas, el tipo de sostenimiento del plantel (público o privado), el turno (matutino o vespertino) y la modalidad educativa (bachillerato general, tecnológico o profesional técnico) juegan un papel importante, así como también aquellos factores de índole intra escolar como la gestión escolar, las prácticas docentes, el clima escolar y los recursos disponibles.

En ese sentido, si bien el currículo, la gestión escolar, la formación docente, así como las acciones para mejorar la cobertura e infraestructura no están directamente relacionados con la reducción del abandono escolar, sí son aspectos que están orientados a fortalecer la oferta educativa y contribuir a generar ambientes de aprendizaje más propicios para la permanencia y el logro educativo. Por ello, resulta altamente relevante conocer qué tipo de intervenciones implementa el Estado Mexicano para fortalecer estos componentes del SEN, a fin de contextualizar las acciones específicas dirigidas a abatir el abandono escolar.

Así, con relación al currículo, el Marco Curricular Común (MCC) establecido en la RIEMS sentó las bases del perfil de egreso de los jóvenes que cursan la EMS. Este marco permitió formular criterios que buscaban ordenar y articular la amplia variedad de planes y programas educativos en este nivel, así como impulsar un enfoque basado en competencias. En este sentido, un currículo por competencias demanda un cambio

sustancial en las concepciones y prácticas de enseñanza, aprendizaje y evaluación, aspecto relevante si se tiene en cuenta que la mayoría del profesorado de EMS en México tiene una formación docente poco pertinente

Con respecto a la gestión institucional, se ha avanzado en la integración de información estandarizada con el Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior (SIGEEMS). Por otra parte, ha ido en aumento la cantidad de planteles incorporados al Sistema Nacional de Bachillerato que pasó de 226 a 2 213, entre 2012 y 2016; sin embargo, persiste un reto importante para estimular un mayor número de planteles al sistema, a partir del apoyo y fortalecimiento de capacidades institucionales que propicien la calidad educativa requerida por el SNB.

Con respecto al componente de formación y profesionalización docente, con la instauración de la RIEMS se crearon los Programas de Formación Docente y Directiva (PROFORDEMS y PROFORDIR), lo que representó un importante esfuerzo por generar un programa nacional de formación docente en este nivel educativo. Sin embargo, la certificación de las competencias adquiridas fue limitada, debido a que no se logró que el programa se generalizara a todos los docentes de los distintos subsistemas. Por otra parte, la actual Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior se focaliza en la regularización de aquellos docentes y directivos que obtuvieron resultados insuficientes en las evaluaciones; no obstante, cabría preguntarse si estas evaluaciones aportan información suficiente para elaborar una oferta pertinente que satisfaga las necesidades formativas de los docentes, considerando que en este nivel educativo muchos docentes no cuentan con una formación pedagógica y didáctica.

Otro componente del SEN de suma importancia, en términos de acceso y permanencia escolar, es la infraestructura, debido a la expansión de la oferta de servicios educativos y el impulso dado a la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de los planteles. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los fondos que operan actualmente son concursables y dependen del desarrollo de proyectos, de la organización e interés que exista por parte de los padres y maestros, así como de la capacidad de gestión y liderazgo del director. En ese sentido, aunque se incentiva la participación activa y organizada de la comunidad para mejorar la escuela, al mismo tiempo se les delega esta responsabilidad a las autoridades educativas, quienes hacen poco en términos de ofrecer acompañamiento al proceso, lo cual dificulta su consolidación.

Por otra parte, con respecto a la ampliación de la cobertura escolar, resulta muy valioso el esfuerzo del Gobierno Federal por crear modalidades flexibles que permitan cursar estudios del tipo medio superior, tales como, la preparatoria abierta, la preparatoria en línea y los telebachilleratos comunitarios, los cuales apuestan por la inclusión educativa. Sin embargo, aún queda pendiente el desafío de garantizar la calidad de estos servicios educativos; considerando que el reto es aún mayor en éstos, ya que atienden a jóvenes en contextos desfavorecidos, con una planta docente reducida y en planteles con insuficiente equipamiento e infraestructura deficiente.

En suma, si bien se han realizado importantes esfuerzos, a partir de la RIEMS, por garantizar el acceso y la permanencia en la educación media superior; así como acciones relevantes para garantizar una mayor y más pertinente oferta educativa y lograr la obligatoriedad de este nivel educativo de manera gradual, aún se enfrentan importantes desafíos para lograr la cobertura total a más tardar en el ciclo escolar 2021 - 2022 y para reducir el abandono escolar, en todos los subsistemas, a 9% en 2018, tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo.

Referencias

- ASF. (2012a). *Evaluación número 290. Educación Media Superior*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/1QXH4H>.
- ASF. (2012b). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. México: Autor.
- Bancomer, F. B. (2015). *¿Qué es becas adelante?* Consultado en: <https://goo.gl/MuJqQZ>.
- CIE-PIIE. (2010). *Discusión teórica en torno a las determinantes de la deserción escolar*. Chile: Autor.
- Colegio de Postgraduados (2007). *Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. México: SEP. <https://goo.gl/4PkVF2>.
- COPEEMS. (2014). Acuerdo número 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/CJkGSY>.
- COPEEMS. (2016a). *Planteles que han obtenido pronunciamiento favorable del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. <https://goo.gl/D1eVTr>.
- COPEEMS. Consejo para la Evaluación de la Educación de Tipo Medio Superior (2010). Acta Constitutiva del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior. Consultado en: <https://goo.gl/2i5yLX>.
- Durante, K. (2000). *¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. Última Década* [en línea], (13). pp. 59 - 77. Consultado en: <https://goo.gl/kq3fTV>.
- Duro, E. y Kit , I. (2007). *Todos pueden aprender, Propuestas para superar el fracaso escolar*. Argentina: UNICEF-Educación para todos.
- Fernández , T. (2010). *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica Universidad de la República.
- Furtado, M. (2003). *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*. Montevideo.
- Gajardo, M. (2003). Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*. 1 (4).
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Sexto Informe de Gobierno. México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2016). Cuarto Informe de Gobierno. México. <https://goo.gl/T7vBv2>.
- Hammond, C. (2007). *Dropout risk factors and exemplary programs*.
- Himmel, E. (2002). *Modelos de Análisis de la Deserción Estudiantil en la Educación Superior*. 1 (9). Chile: MINEDUC.
- Hopenhayn, M. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL.

- IMJUVE. Instituto Mexicano de la Juventud (2016). *¿Qué hacemos?* Consultado en: <https://goo.gl/eWUqhB>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011a). *La Educación Media Superior en México*. México: Autor.
- INEE. (2011b). *La educación media superior en México: Informe 2010-2011*. México: Autor.
- INEE. (2015). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE.
- INIFED. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2013). Proceso de expansión de la oferta educativa en educación media superior (Ramo 11). *Guía Operativa 2013*. Consultado en: <https://goo.gl/mMoFRw>.
- INIFED. (2015a). Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, sistema de seguimiento, rendición de cuentas, y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2015. *DOF, DCCXL (6)*. pp. 39-49, (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/NYb18M>.
- INIFED. (2015b) Normatividad, Disposiciones, Lineamientos y Guía operativa aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción, y habilitación de la infraestructura física educativa. (Programa Escuelas al CIEN). México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/xNpkxS>.
- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (2016). *Evaluación de Diseño del Programa Servicios de Educación Media Superior*. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/ocGUCk>.
- Nestlé. (2016). *Iniciativa por los Jóvenes*. Consultado en: <https://goo.gl/2Khp7C>.
- OCDE. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2016). *Education at a Glance 2016*. París: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/eb2D9z>.
- PEF. (2016). *Análisis por Programa Presupuestario*. Consultado en: <https://goo.gl/V64Hxi>.
- Poder Ejecutivo Federal (2008). Decreto por el que se expide la Ley General de Infraestructura Física Educativa. *DOF, DCLIII (1)*, pp.91-98 (Única Sección). Consultado en: <https://goo.gl/ekRhFx>.
- Rumberger, R. (2001). *Why students drop out of school and what can be done*.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2015). Tercer Informe de Labores 2014 - 2015. <https://goo.gl/JyLA5q>.
- SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior (s/f1). *Preparatoria Abierta Dirección General de Bachillerato (DGB)*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/WtWFZm>.
- SEMS. (s.f.). *Programa Construye-T 2014-2018. Fortalecer las capacidades de la escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/gkcSSR>.
- SEMS. (2013). *Portal en línea Prepa Abierta*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/4R9U4o>.

- SEMS. (2016). Esquema de Contraloría Social. Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS). Consultado en: <https://goo.gl/rp1BsP>.
- SEMS. (2016). Movimiento contra el Abandono Escolar en la Educación Media Superior de México. *Ponencia presentada por el Dr. Rodolfo Tuirán en el Taller Internacional Estrategias para reducir Abandono Escolar en la Educación Media Superior*. México: SEMS. Consultado en: <https://goo.gl/5faYsX>.
- SEMS-COPEEMS. (2011). *Encuesta Nacional de Deserción en Educación Media Superior*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1944). Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. *DOF*, CXLIII (35). pp. 5-6 (Única Sección). Consultado en: <https://goo.gl/WK4NuL>.
- SEP. (1985). Reglamento de la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. *DOF*, CCCLXXXIX (18). pp.19-22 (Única Sección). Consultado en: <https://goo.gl/EZxWFq>.
- SEP. (1993). Ley General de Educación . *DOF*, CDLXXVIII(9). p. 41. <https://goo.gl/MXtYo4>.
- SEP. (2004). Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo escolar 2004-2005. Consultado en: <https://goo.gl/bYFq4n>.
- SEP. (2005a). Acuerdo 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan. *DOF*, DCXVII(4). pp. 69-70. Consultado en: <https://goo.gl/p1oG1g>.
- SEP. (2005b). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCXVI(15). pp. 23-61. Consultado en: <https://goo.gl/Baj2Cg>.
- SEP. (2008a). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. *DOF*, DCLX (19). pp. 50-103 (Primera Sección). Consultado en <https://goo.gl/GaVMgC>.
- SEP. (2008b). Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada. *DOF*, DCLXI (22). pp. 1-4 (Tercera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/SgzhmL>.
- SEP. (2008c). Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCLVII(11). pp. 37-71. Consultado en: <https://goo.gl/AVkPRw>.
- SEP. (2008d). Acuerdo 449 por el que se establecen las competencias que definen el perfil del director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior. *DOF*, DCLXIII (2). pp. 68-70 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/D93pu3>.
- SEP. (2008e). Acuerdo número 478 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior. *DOF*, DCLXIII (21). pp. 45-118 (Cuarta Sección). Consultado en: <https://goo.gl/SSVpBC>.
- SEP. (2008f). *Tercer Informe de Labores 2008-2009*. México: Autor.
- SEP. (2009). Acuerdo número 3/CD/2009 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. *DOF*. Consultado en: <https://goo.gl/pbKCNU>.

- SEP. (2009). ACUERDO número 522 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior”, publicado en el Diario Oficial de la Federación. *DOF*, DCLXXV (20). pp.1-94 (Decimoprimera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/cPyD9R>.
- SEP. (2011a). Programa Síguelo, caminemos juntos. Acompañamiento integral para jóvenes de educación media superior. Programa de Orientación Vocacional para el bachillerato general, tecnológico y profesional técnico. México. Consultado en: <https://goo.gl/icPcyf>.
- SEP. (2013). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCCXXII(10). pp. 25-30. Consultado en: <https://goo.gl/1cjt1a>.
- SEP. (2013a). Acuerdo 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. Consultado en: <https://goo.gl/XXh9Wj>.
- SEP. (2013a). *Primer Informe de Labores 2012 - 2013*. México: Autor.
- SEP. (2013b). Acuerdo 712 por el que se emiten las reglas de operación del programa para el desarrollo profesional docente, *Diario Oficial de la Federación*, DCCXIII (18). pp.1-26 (Sexta Sección). Consultado en: <https://goo.gl/4eac59>
- SEP. (2013c). Acuerdo 671 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educativo Rural. *DOF*, DCCXXIII (23). pp.10-47 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/XBnmXy>.
- SEP. (2014). *Manual de Organización de la Oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/dTY3zu>.
- SEP. (2014a). *Segundo Informe de Labores 2013 - 2014*. México: Autor.
- SEP. (2014b). *Diagnóstico del U079 Programa de expansión de la oferta educativa en educación media superior y superior*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/2vThXn>.
- SEP. (2014c). *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 2013 - 2014*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/ScSyEc>.
- SEP. (2014d). Diagnóstico del Programa S244 Inclusión y Equidad Educativa. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/zo17jU>.
- SEP. (2014e). ACUERDO 24/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015. *DOF*, DCCXXXV (22). pp. 43-112 (Sexta Sección). Consultado en: <https://goo.gl/FRcoub>.
- SEP. (2014f). Acuerdo 09/09/14 por el que se establece el Plan de Estudios del Servicio Nacional de Bachillerato en Línea, Prepa en Línea-SEP. *DOF*, DCCXXXII (18). pp. 36-39 (Primera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/CHLGx7>.
- SEP. (2015). Resultados 2015. *Planea en Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/HTiFZb>.
- SEP. (2015a). Acuerdo 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII (26). pp.1-113, (Decimoprimera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/fozz3g>.

- SEP. (2015a). Acuerdo 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII(26). pp. 1-35. Consultado en <https://goo.gl/qv6fgr>.
- SEP. (2015b). Acuerdo número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII (25). pp.1-53, (Novena Sección). Consultado en: <https://goo.gl/WiyLrs>.
- SEP. (2015b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*. <https://goo.gl/NokfTQ>.
- SEP. (2015c). Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior. Consultado en: <https://goo.gl/SvpXGP>.
- SEP. (2015c). *Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 2014 - 2015*. México: Autor.
- SEP. (2015d). Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior 2015. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/mqsKCZ>.
- SEP. (2015e). Lineamientos para la operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Centros y Unidades de Formación o Capacitación para el Trabajo. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/qNep3Y>
- SEP. (2016a). *Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016*. México: Autor.
- SEP. (2016a). *Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública 2015 - 2016*. Consultado en: <https://goo.gl/oW1G5E>.
- SEP. (2016a). Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/TPzq0S>.
- SEP. (2016b). *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. México: Autor.
- SEP. (2016c). Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/uWqs1q>.
- SEP. (2016d). *Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias, PROFORHCOM*. México: Autor.
- SEP. (2016e). *Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Media Superior*. México: SEP, Consultado en: <https://goo.gl/qsYPHG>.
- SEP. (2016f). Criterios Generales para la distribución del Programa U006. Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. México. Consultado en: <https://goo.gl/5ZdQpw>.
- SEP. (2016g). <https://goo.gl/K7n7UF>.
- SEP. (s/f) *Programas de formación directiva en la educación media superior: prácticas y retos*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/JEsVqP>.
- SEP. (s/f). *Movimiento contra el Abandono Escolar*. México: Autor. Consultado en <https://goo.gl/yQVpUW>.

- SEP-CNSPD. (2016). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Consultado en: <https://goo.gl/ehMc7Y>.
- SEP-INSP. (2015). *Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la EMS*. México: Autor.
- SEP-PNUD. (2015). Acuerdo entre la SEP y el PNUD, relativo a la participación de terceros en la financiación de los gastos del proyecto "Cuarta fase: Apoyo a las y los jóvenes del tipo medio superior, Programa Construye-T". Consultado en: <https://goo.gl/zDFR12>.
- SEP-SEMS (2015) *Documento base: Telebachillerato Comunitario 2015*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/9aB5yv>.
- Stratton, L., Otoole, D., y Wetzal, J. (2008). A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. *Economics of Education Review*. pp. 319-331.
- Székely, M. (2015). *Estudio, resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención abandono en EMS*. México.
- UAM (2008). Evaluación de diseño del programa de infraestructura para educación media superior 2008. México: SEP. Consultado en: <https://goo.gl/Q4QT6F>.
- Weiss-Horz, E. (2015a). El abandono escolar en la Educación Media Superior. *Desafíos de la Educación Media Superior* (pp. 81 - 160). México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Weiss-Horz, E. (2015b). *Desafíos de la Educación Media Superior*. México: Senado de la República.

Anexo 1. Líneas generales de acción del Programa de recursos humanos basado en competencias, PROFORHCOM.

Líneas de Acción	Aspectos sujetos a financiamiento
Alineación de las carreras con la dinámica productiva de los sectores y mercados clave para el país	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica para apoyar las acciones de la COSDAC
Modelos de colaboración entre el sistema educativo y el sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de modelos de colaboración entre el sistema educativo y el sector productivo que fortalezcan las capacidades de planeación educativa.¹³⁵
Oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> El desarrollo de un modelo mexicano de formación dual.¹³⁶ Ampliación de las becas de práctica laboral para los alumnos de la EMS¹³⁷ Introducir a los jóvenes al mundo de trabajo, con acciones de emprendedurismo desde etapas iniciales de la formación.¹³⁸
Orientación vocacional	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica para la identificación y ampliación de buenas prácticas de orientación vocacional.
Formación y profesionalización docente	<ul style="list-style-type: none"> Procesos de formación y certificación de docentes y directivos. El uso de tecnologías de la información para apoyar el desarrollo del aprendizaje. Acciones de actualización docente. Acciones de desarrollo de una especialidad (licenciatura o posgrado) o programas de estudio y sabáticos en sectores productivos. El establecimiento de una Red de Directivos.
Marco Mexicano de Certificaciones	<ul style="list-style-type: none"> Asesoría técnica para la identificación de buenas prácticas de sistemas de cualificación.
Monitoreo y evaluación para orientar decisiones de política	<ul style="list-style-type: none"> Acciones que permitan obtener información sobre los indicadores de monitoreo de resultados y productos.

Fuente: elaboración propia a partir de los lineamientos del PROFORHCOM 2016.

¹³⁵ Hace referencia a la beca Capacita T que se desarrolla en el apartado de becas de EMS.

¹³⁶ Hace referencia a la beca de formación dual o beca salario del PNB que se desarrolla en el apartado de becas de EMS.

¹³⁷ Se refiere a la beca para prácticas del PNB que se desarrolla en el apartado de becas de EMS.

¹³⁸ Se refiere a la beca para el desarrollo y participación en proyectos de investigación o emprendedores, que se profundiza en el apartado de becas de EMS.

7. Mapeo de instituciones y organizaciones que intervienen en la política de atención al abandono escolar en educación media superior

Introducción

El análisis de la acción pública dirigida a atender el abandono escolar en educación básica considera como una de sus fases clave la identificación y descripción de los actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen en su diseño e implementación.

En este sentido, se hace referencia a los objetivos que persiguen estas instituciones, sus principales atribuciones, así como los programas, acciones o estrategias de política que tienen a su cargo, con el fin de delimitar el marco de sus ámbitos de acción, así como posibles espacios de traslape, articulación y complementariedad que sirva para dar pertinencia a las propuestas de evaluación de políticas y construcción de directrices para mejorar la atención del abandono en la educación media superior.

Así, en este apartado se describen los objetivos y atribuciones de instituciones identificadas como aquellos que intervienen de forma directa en el diseño y operación de la política educativa en el nivel medio superior. Asimismo, se presentan las características de otras instancias que tienen objetivos asociados con la misma, y especialmente con la tarea de coadyuvar con la permanencia escolar, tales como, las autoridades educativas locales y las organizaciones de la sociedad civil que realizan acciones dirigidas a la mejora educativa de los jóvenes mexicanos que cursan la educación media superior.

7.1 Instancias gubernamentales

En el ámbito gubernamental se identifican las siguientes instituciones que intervienen directamente en el diseño e implementación de la política educativa dirigida a abatir el abandono escolar, a saber: 1) La Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), el Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C (COPEEMS), la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC) y la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media

Superior (CBSEMS); 2) El Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INIFED); 3) La Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) 4) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); y 5) el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

Adicionalmente, se incluye una descripción de los objetivos y atribuciones que las autoridades educativas locales tienen en la materia.

7.1.1 Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)

La SEMS es un órgano que se crea en 2005, a partir de la entrada en vigor del Reglamento Interior de la SEP publicado el 21 de enero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Los antecedentes de la SEMS fueron el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial (1923), la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior (1958) y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) (1978). Posteriormente, mediante el Acuerdo 351 publicado el 4 de febrero de 2005, se adscribieron a la SEMS las direcciones generales de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM), Bachillerato (DGB), Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) y Educación Secundaria Técnica (DGEST).¹³⁹

Con excepción de la DGB, las direcciones generales señaladas pertenecieron a la SEIT, así como el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). La reestructuración de la SEP incluyó la creación de una Dirección General de Educación Superior Tecnológica —antes Dirección General de Institutos Tecnológicos— en la que se agruparon los planteles de educación superior tecnológica agropecuaria, forestal, de ciencias del mar e institutos tecnológicos, bajo la administración de la Subsecretaría de Educación Superior. El COSNET cambió de nombre por el de Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC) y continúa adscrito a la SEMS.

¹³⁹ La Dirección General de Educación Secundaria Técnica fue reasignada a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal -anteriormente Subsecretaría-, de acuerdo con lo establecido en el Decreto de Reformas al Reglamento Interior de la SEP, publicado el 11 de octubre de 2006, en el DOF.

La SEMS es la dependencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) responsable del establecimiento de normas y políticas para la planeación, organización y evaluación académica y administrativa de la EMS en sus diferentes tipos y modalidades, orientada bajo los principios de equidad y calidad, en los ámbitos Federal y Estatal, a fin de ofrecer alternativas de desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación (SEP, 2014).

El objetivo de la SEMS es fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias e impulsar la reforma de la educación media superior hacia un Sistema Nacional del Bachillerato.

Entre sus objetivos específicos destacan los siguientes:

- Aumentar la tasa de cobertura en educación media superior.
- Fortalecer la oferta educativa a través de un programa de expansión de la infraestructura.
- Fortalecer la demanda educativa para disminuir la inequidad de acceso al servicio educativo, a través de un sistema integral de becas.
- Fortalecer el vínculo de la educación media superior con el mercado laboral.
- Establecer un programa nacional de formación docente.
- Fortalecer un sistema de normas y procedimientos en educación media superior.

Impulsar una reforma integral de la Educación Media Superior (SEP, 2014).

La Subsecretaría de Educación Media Superior cuenta con representantes en las entidades del país que contribuyen al cumplimiento cabal de sus objetivos. Asimismo, esta Subsecretaría implementa diferentes acciones, programas y apoyos para estudiantes, docentes y directivos, así como con Fondos de apoyo para la EMS y diversas becas¹⁴⁰. Estas intervenciones se explican con mayor detalle en el documento de mapeo de programas.

¹⁴⁰ Cabe señalar que diversas instituciones privadas han establecido convenios de colaboración con la SEMS, con el fin de apoyar las tareas de retención de los jóvenes en el nivel medio superior y facilitar la relación con el sector productivo. Ejemplo de ello son los casos de la Fundación BBVA Bancomer, la cual, en 2013, puso en marcha el programa Becas Adelante "Por los que se quedan" para que los jóvenes puedan continuar sus estudios en este nivel educativo, mediante un apoyo económico. En 2014 Fundación BBVA Bancomer firmó un

7.1.2 Coordinación sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC)

La COSDAC es la instancia encargada de apoyar y dirigir programas y proyectos de desarrollo académico del personal docente y directivo, desarrollar innovaciones, estudios e investigaciones sobre temas prioritarios de educación media superior, y promover la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en las unidades administrativas de la SEMS que contribuyan al mejoramiento de la calidad en la educación.

Sus objetivos son los siguientes:

- Promover el desarrollo de innovaciones, estudios e investigaciones sobre temas prioritarios de la educación media superior.
- Promover la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación media superior.
- Proponer programas y proyectos congruentes con las directrices y prioridades de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

La COSDAC promueve investigaciones que inciden en aspectos susceptibles de mejora en la práctica docente de los profesores en planteles de la SEMS y en el desarrollo de iniciativas que aporten elementos para su transformación en favor de los alumnos, entre sus líneas de investigación se encuentran las siguientes:

- La aplicación de métodos y estrategias didácticas para el logro de las competencias del MCC en los planteles y su repercusión en el desempeño académico de los alumnos.
- Didáctica, pedagogía y estrategias de aprendizaje. Prácticas docentes innovadoras, creación, adaptación o aplicación de nuevos recursos y estrategias didácticas que permitan

convenio de colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) con el objetivo de sumar esfuerzos y duplicar el número de beneficiarios en el programa para las generaciones 2014-2017 y 2015-2018, lo cual les permitiría llegar a la suma de 10 000 beneficiarios. El programa Becas Adelante es financiado con recursos de la Fundación BBVA Bancomer y de la Secretaría de Educación Pública (Bancomer, 2015). Por su parte, Nestlé México puso en marcha, en abril de 2016, el Modelo de Orientación Vocacional-Ocupacional en el marco de la firma de un convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y Nestlé México. Con ello, se dio inicio a la Iniciativa por los Jóvenes, orientada a contribuir en la preparación y capacitación de jóvenes para que se integren eficazmente al mercado laboral, a partir de cuatro acciones: 1) Generación de empleos directos e indirectos, 2) Otorgamiento de empleo temporal a jóvenes como becarios y practicantes, 3) Orientación profesional a través de dos talleres: orientación vocacional y preparación para el mundo laboral, y 4) Creación de alianzas con clientes y proveedores para abrir más oportunidades de trabajo para los jóvenes. A esta iniciativa se sumó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Ejecutivo de las Empresas Globales (CEEG) (Nestlé, 2016).

el logro de las competencias del MCC, las disciplinares extendidas y profesionales, desde la enseñanza de los campos de conocimiento de los planes de estudio.

- Tecnología educativa. Acerca del desarrollo de educación digital, educación virtual y modelos de enseñanza con aplicación de nuevas tecnologías.
- Intervención educativa para prevenir conductas de riesgo, para recuperación académica y para proporcionar apoyo en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Vinculación con el sector productivo. Propuestas de vinculación entre la formación profesional y el sector productivo que respondan a las necesidades de la región, con el objetivo de aumentar la productividad, sustentabilidad y competitividad.¹⁴¹

A través de Programa de Formación Docente de la Educación Media Superior (PROFORDEMS) y la actual Estrategia de Formación Continua, la SEMS ha mantenido colaboración con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Universidad Pedagógica Nacional, las cuales han puesto en marcha Diplomados y Especialidades para contribuir al desarrollo de las competencias docentes expresadas en el acuerdo secretarial 447.

7.1.3 Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS)

Las Becas de Educación Media Superior se operan a nivel central, a través de la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS). Esta Coordinación no cuenta con ejecutores a nivel estatal. Su cobertura es nacional y está enfocada a estudiantes que se encuentran inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS), en planteles que cuentan con Clave de Centro de Trabajo (CCT) y están registrados en el Formato 911 al inicio del curso, pertenecientes a los siguientes Subsistemas: Centralizados del Gobierno Federal, Descentralizados del Gobierno Federal, Subsistemas Descentralizados de los Gobiernos de las Entidades Federativas,

¹⁴¹ Información extraída de la página <https://goo.gl/xxbH4K>. Consultada el día 17 de octubre de 2016.

Subsistemas Centralizados de los Gobiernos de las Entidades Federativas, Universidades Autónomas en las Entidades Federativas y el Ciudad de México.

Las becas consisten en un apoyo económico que varía entre 400 y \$2 mil pesos mensuales según la modalidad, grado escolar y sexo del estudiante. La duración de la beca varía de acuerdo con la modalidad (desde cuatro meses para prácticas profesionales y hasta 24 meses para estudiantes de formación dual). La entrega de los apoyos económicos se realiza periódicamente a través de una transferencia electrónica a la tarjeta bancaria que previamente recibe el becario.

Asimismo, esta Coordinación puso en marcha la contraloría social de la CBSEMS, con el propósito de favorecer la participación corresponsable de la población beneficiaria en actividades destinadas a verificar el uso de los recursos públicos asignados, así como en el seguimiento y supervisión del Programa de Becas, para que su ejercicio se realice conforme a lo establecido en su normatividad y mejore su operación.

7.1.4 Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED)

El INIFED se crea a partir de la publicación de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, el 1° de febrero de 2008, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Según el artículo 19 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, el INIFED tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Emitir normas y especificaciones técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones, participar en la elaboración de normas mexicanas y normas oficiales mexicanas en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como proponer su emisión y difusión en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reconversión y habilitación de los inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo nacional.

- Crear y actualizar permanentemente un sistema de información del estado físico de las instalaciones que forman la Infraestructura Educativa (INFE), en colaboración y coordinación con las autoridades locales.
- Formular y proponer programas de inversión para la construcción, mantenimiento, equipamiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reubicación y reconversión de los espacios destinados a la educación que imparta el Estado, de acuerdo con las disposiciones presupuestarias.
- El Instituto llevará a cabo los procesos en materia de certificación de la INFE, por ejemplo, establecer los lineamientos, requisitos, recepción y revisión de evaluaciones, dictaminar, determinar criterios y la calificación para obtener la certificación; establecer los requisitos que deberán reunir los evaluadores; y, difundir el programa nacional de certificación.
- Promover la obtención de financiamiento alternativo para la construcción, mantenimiento, equipamiento, habilitación, rehabilitación y reforzamiento de los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación que imparta el Estado.
- Impartir capacitación, consultoría y asistencia técnica, así como prestar servicios de asesoría a los organismos, entidades, instituciones o personas que lo requieran, en materia de elaboración de proyectos, ejecución, supervisión y normatividad de la INFE , así como para determinar los mejores esquemas u opciones de seguridad de la INFE.
- Realizar acciones de seguimiento técnico y administrativo de los diversos programas aplicables a la INFE a cargo de las entidades federativas y los organismos estatales, cuando dichos programas incorporen recursos federales y respecto de los que el Instituto convenga con las autoridades estatales y municipales.
- Queda prohibido destinar recursos públicos federales para construir, equipar, dar mantenimiento, rehabilitar, reforzar, reconstruir o habilitar instituciones educativas privadas.

- Desarrollar programas de investigación y desarrollo en materia de INFE de nuevos sistemas constructivos y proyectos arquitectónicos; diseño de mobiliario y equipo, así como la incorporación de técnicas y materiales de vanguardia y tradicionales, ecológicos, regionales, económicos y de seguridad que establece esta Ley.

En el marco del proceso de expansión de la oferta educativa en media superior, el INIFED en colaboración con la SEP opera el *Programa de expansión de la oferta educativa en EMS (U079)*, fundamentalmente a través tres fondos: 1) Fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de EMS, 2) Fondo concursable de inversión en infraestructura para educación media superior y 3) Fondo concursable de inversión en infraestructura para centros y unidades de formación o capacitación para el trabajo.

- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, distribuir los recursos y determinar las obras de construcción, ampliación, mantenimiento y equipamiento, que serán consideradas en el Proceso de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior.
- Corresponde al INIFED realizar el seguimiento técnico (verificación física y documental) y el seguimiento administrativo a los avances de las obras de construcción, ampliación, mantenimiento y equipamiento autorizadas para su ejecución con el fondo destinado para dicho proceso.
- Por su parte, los Organismos Estatales constructores encargados del Proceso de Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior, son los encargados de licitar, contratar y supervisar la construcción, ampliación, mantenimiento y equipamiento, según se haya autorizado a los centros educativos incluidos en el mismo. De igual manera, es su responsabilidad verificar y realizar el seguimiento técnico (verificación física y documental) y el seguimiento administrativo a los avances de las obras de construcción, ampliación, mantenimiento y equipamiento autorizadas para ejecución. Todo ello con la asesoría del INIFED (INIFED, 2013).

En síntesis, la SEMS, a través de la Coordinación Sectorial de Planeación y Administración, será la instancia responsable de la gestión de los recursos federales, la planeación de su distribución y la autorización de los proyectos que, para cada modalidad de apoyo del fondo, presenten los gobiernos de las Entidades Federativas o las universidades. El INIFED y los

Institutos Locales de la Infraestructura Física Educativa (ILIFED) serán los responsables de la ejecución de las obras autorizadas en el marco de los presentes Lineamientos. Las Entidades Federativas, las Universidades, el INIFED o los ILIFED tienen la responsabilidad de dar cumplimiento de las obras y metas programadas y formalizadas en los convenios por lo que deberán disponer los mecanismos necesarios para ejercer un estricto control sobre los procesos que se deriven de los compromisos contraídos con la SEMS.

7.1.5 Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD)

En el marco de la Reforma Educativa de 2013, se creó la CNSPD¹⁴² como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, operativa y de gestión. De acuerdo con el artículo 4° de su decreto de creación, la Coordinación tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Participar con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en la elaboración del programa anual conforme al cual se llevarán a cabo los procesos de evaluación docente.
- Determinar los Perfiles, Parámetros e Indicadores para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio Profesional Docente (SPD), en los términos que fije la Ley.
- Aprobar las convocatorias para los concursos de Ingreso y Promoción que prevé la Ley.
- Autorizar la expedición de convocatorias extraordinarias para concursos públicos para el Ingreso.
- Establecer el programa y sus respectivas reglas, para que el personal que realiza funciones de docencia, dirección o supervisión pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, en términos del artículo 37 de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

¹⁴² Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de noviembre de 2013.

- Coordinar las relaciones institucionales de la SEP con el INEE, las Autoridades Educativas Locales y los Organismos Descentralizados, en materia del SPD.
- Atender las solicitudes de información pertinente que le formule el INEE a través de su Junta de Gobierno.
- Proponer a solicitud del INEE, con la participación que corresponda a las Autoridades Educativas Locales y a los Organismos Descentralizados, las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios a que se refiere la Ley.
- Emitir los lineamientos generales de los programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades y de Desarrollo de Liderazgo y Gestión a que se refiere la Ley del Servicio Profesional Docente.

Esta instancia coordina el SPD, mismo que integra diferentes mecanismos, estrategias y oportunidades para el desarrollo profesional del personal docente y define los procesos de evaluación de carácter obligatorio, tal y como lo establece la LGSPD, con la finalidad de asegurar un desempeño que fortalezca la calidad y equidad de la educación básica y media superior.

En el ámbito de la EMS, la Coordinación Nacional tiene las siguientes funciones:

- Participar, en coordinación con el Instituto, las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados, en la elaboración de los programas anual y de mediano plazo, conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación a que se refiere la Ley.
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados, para la formulación de las propuestas de Parámetros e Indicadores para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el SPD, incluyendo, en su caso, los de carácter complementario.
- Impulsar mecanismos de coordinación para la definición de perfiles, parámetros e indicadores para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el SPD.
- Impulsar mecanismos de coordinación para la programación y ejecución de las actividades a que se refiere el artículo 56 de la Ley, y

- Integrar grupos de trabajo de carácter temporal, a efecto de que funjan como instancias consultivas auxiliares para las actividades referidas en el artículo 56 de la Ley (SEP, 2013).

A partir de 2014, entró en vigor el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, el cual articula acciones de los tres niveles de la educación con el fin de potenciar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de profesionalización de la planta docente. Este programa es una iniciativa de la SEP que, en el marco de lo previsto en la LGSPD, busca contribuir a la formación continua, la regularización, la actualización, el desarrollo profesional y el avance cultural del personal docente, personal técnico docente, personal con funciones de dirección, personal con funciones de supervisión y personal con funciones de asesoría técnica pedagógica del tipo medio superior (SEP, 2015a).

La SEMS, a través de la COSDAC, emite las convocatorias de los programas de formación a las que los docentes pueden registrarse de acuerdo con el resultado obtenido en su evaluación del desempeño, opera y da seguimiento al programa. Por su parte, las Autoridades Educativas Locales son responsables de transferir, con oportunidad, los recursos a la instancia formadora y apoyar en el seguimiento y cumplimiento de los objetivos del Programa respecto de las beneficiarias y los beneficiarios de los subsistemas locales, descentralizados de las entidades federativas y autónomos.

Finalmente, las Instancias Formadoras con las que la SEMS tenga celebrado un convenio de colaboración serán responsables de lo siguiente:

- Documentar el desempeño de las beneficiarias y los beneficiarios y aportar los informes académicos o financieros que les sean requeridos por la SEMS a través de la COSDAC.
- Reconocer que la oferta académica de formación convenida con la SEP sea exclusivamente para la formación de las beneficiarias y los beneficiarios del Programa y que la SEMS tiene los derechos de la oferta académica de formación.
- Analizar y evaluar el índice de deserción de las beneficiarias y los beneficiarios de la oferta académica de formación y sus principales causas, a fin de proporcionar los informes que la SEMS a través de la COSDAC le solicite. Notificar a los/las

beneficiarios/as vía oficio o correo electrónico, en su caso, los motivos de la suspensión, cancelación, terminación y bajas de la oferta académica de formación.

- Impartir la oferta académica de formación exclusivamente a las beneficiarias y los beneficiarios registrados, validados o autorizados por la COSDAC .
- Aplicar encuestas o cuestionarios de opinión que permitan verificar y mejorar los servicios de formación a partir de la opinión de los beneficiarios del Programa.
- Establecer, en coordinación con la COSDAC, los mecanismos necesarios para evaluar los resultados de la oferta académica de formación y reportar los resultados a la SEMS.
- Generar las bases de datos para el control de las beneficiarias y los beneficiarios y estatus del avance académico de cada uno de ellos, a fin de proporcionar los informes que la SEMS a través de la COSDAC le solicite y en los términos en que lo requiera.
- Entregar a la SEMS, a través de la Coordinación Sectorial de Planeación y Administración (CSPyA), los informes financieros al concluir cada fase, módulo o curso de la oferta académica de formación (SEP, 2015a).

7.1.6 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La SEDESOL tiene como misión contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica o física; tengan acceso efectivo a sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno. Para lograr lo anterior, la SEDESOL se encarga de formular y conducir la política de desarrollo social a través de la implementación de programas y acciones que fomenten la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos.

Las políticas de la SEDESOL buscan generar un México incluyente a través de acciones que beneficien los derechos sociales de grupos y personas en pobreza. En particular, busca incidir en el acceso a los satisfactores básicos, de tal forma que la población en pobreza pueda disfrutar de un piso mínimo de bienestar adecuado para desarrollarse de manera digna y autónoma.

En septiembre de 2014, se creó la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, con el propósito de superar una visión asistencialista e incorporar componentes orientados a la productividad. En este sentido, su objetivo es contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud, educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

La población objetivo a la que se dirigen las acciones son los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación. Lo anterior, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos (SEDESOL, 2015).

Por lo anterior, PROSPERA Programa de Inclusión Social reforzará la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza a través de tres componentes: alimentación, salud y educación. En el componente Educación, el programa contribuye al logro de una mayor cobertura educativa, mediante el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.

La Coordinación Nacional del Programa se articula con las Coordinaciones Estatales del Programa y diversas Secretarías, tales como la SEP y los Servicios Estatales de Educación, Secretarías Estatales de Educación o equivalentes y el CONAFE.

La instancia que norma al programa es el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, el cual cuenta con un Comité Técnico Estatal en cada entidad federativa y en la Ciudad de México. Ambos operan bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes y con apego a lo dispuesto en las Reglas de Operación y a los Lineamientos Operativos del programa.

Asimismo, los gobiernos de las entidades federativas, las Delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación. Con la finalidad de satisfacer la demanda educativa

en las regiones de atención del Programa, los gobiernos de las entidades federativas con base en sus recursos presupuestarios y por conducto de la autoridad educativa de la entidad, son los responsables de validar la accesibilidad a los servicios educativos de primaria y secundaria, así como de mantener funcionando el servicio educativo.

Finalmente, cabe señalar que este programa se vincula con otras dependencias y entidades paraestatales para asegurar la complementariedad de acciones con otros programas, facilitar la homologación de criterios de identificación de beneficiarios y evitar duplicidades en la entrega de apoyos. No se considera duplicidad en el otorgamiento de becas educativas cuando el criterio de selección es el aprovechamiento escolar, ni aquellas otorgadas por los Programas de Becas para Adolescentes Embarazadas o Jóvenes Madres y sus equivalentes en el ámbito estatal, ni con las exenciones de pago por concepto de inscripción o colegiatura. En el caso de aquellos programas que otorgan apoyos educativos y contienen criterios de exclusión con el componente educativo de PROSPERA, dichos programas deberán realizar las depuraciones correspondientes (SEP, 2015b).

7.1.7 Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) es una dependencia del Gobierno Federal creada en 1999, con la misión de elaborar políticas públicas a favor de los jóvenes mexicanos para otorgarles las herramientas necesarias en cuanto a educación, salud, empleo y participación social se refiere. Asimismo, busca impulsar y promover el desarrollo integral de las y los jóvenes, a través del diseño, coordinación, articulación y monitoreo de la política nacional de la juventud.

Entre las actividades que realiza el IMJUVE destacan las siguientes:

- Otorga el Premio Nacional de la Juventud a aquellos jóvenes que destacan en la academia, el trabajo comunitario, derechos humanos y a favor del medio ambiente.
- Apoya a los jóvenes emprendedores, cada año, con la entrega de apoyos económicos a los mejores proyectos de creación de empresas.

- Incentiva a los jóvenes estudiantes a realizar su servicio social, aplicando sus conocimientos e instrumentando acciones en favor de la comunidad mediante el Programa Joven es Servicio.
- Realiza actividades de asesoría psicológica, laboral, prevención de adicciones, asesoría jurídica y difusión de actividades culturales.
- Investiga para saber ¿qué piensan?, ¿cómo se ven? y ¿cuáles son las necesidades? De los jóvenes. Para ello, el IMJUVE cuenta con diversos instrumentos de investigación que buscan dar cuenta de los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos para crear programas que respondan a las demandas y necesidades de los jóvenes (IMJUVE, 2016).

7.1.8 Autoridades Educativas Locales (AEL)

La Ley General de Educación establece las atribuciones que, de manera exclusiva, corresponden a las autoridades educativas, federal y locales, así como aquellas en las que participarán de manera concurrente. De esta manera, las atribuciones exclusivas que tienen las autoridades educativas locales, según lo establecido en el artículo 13 de la misma ley, son las siguientes:

- Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio.
- Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa.
- Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; y, establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos, las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, así como participar en su actualización y proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales.
- Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.

Adicionalmente, la LGE establece otras atribuciones referidas, por ejemplo, a realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la SEP les proporcione (Art.19, LGE), suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente (Art.20, LGE).

Con respecto a las atribuciones concurrentes entre autoridades educativas, federal y local, éstas se señalan en el artículo 14 de la misma Ley¹⁴³. En este sentido, un aspecto

¹⁴³ Artículo 14. I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; I Bis.- Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente; II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12; II Bis.- Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente; III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares; V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III

a destacar es que las autoridades educativas, federal y local, deben reunirse periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, a fin de formular recomendaciones y convenir acciones que apoyen la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la SEP (Art. 17, LGE).

Cabe destacar que la educación media superior se encuentra compuesta por más de treinta subsistemas, por lo que existe una amplia cantidad de instituciones que operan la política educativa y sus programas en este nivel. Por ello, la SEMS se coordina con otras dependencias que brindan servicios educativos como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; con el Instituto Nacional de Bellas Artes, con el Instituto Politécnico Nacional, el Gobierno del Distrito

del artículo 12; VI.- Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa; VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, disseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada; IX.- Fomentar y difundir las actividades físico-deportivas, así como participar en el fomento y difusión de actividades artísticas, y culturales en todas sus manifestaciones; X.- Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia; X Bis.- Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento; XI.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias; XI Bis.- Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes; XII.- Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, XII Bis.- Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; XII Ter.- Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares; XII Quáter.- Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel; XII Quintus.- Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y XIII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Federal; así como con la Universidad Nacional Autónoma de México, las Universidades estatales y las instituciones de educación media superior privadas.

7.2 Instancias no gubernamentales

7.2.1 Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C. (COPEEMS)

El COPEEMS es una asociación civil que coadyuva con la SEP con el objeto de fungir como una instancia capacitada y facultada para otorgar lo siguiente:

- Reconocimiento formal a los organismos evaluadores de instituciones públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios que pretenden su ingreso al SNB.
- Reconocimiento formal a los organismos evaluadores de apoyo a la acreditación de instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato.
- Acreditación a las instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato (SEP, 2009).

El COPEEMS tiene la tarea de cuidar que la constitución y funcionamiento de los organismos a los que otorga reconocimiento sean tales que eviten conflicto de intereses y contribuyan a que las evaluaciones resulten pertinentes para mejorar la calidad de la educación media superior.

Sus fines específicos son:

- Promover, en el ámbito de la educación media superior, el desarrollo de procesos eficaces confiables y transparentes de evaluación tendientes al cumplimiento del objeto del COPEEMS.
- Evaluar, previa valoración de su capacidad organizativa, técnica y operativa, de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca COPEEMS, a los

organismos que soliciten reconocimiento como evaluadores y en su caso, otorgar la constancia correspondiente.

- Brindar certeza, con las evidencias correspondientes, de la capacidad técnica y operativa de los organismos de apoyo a la evaluación que haya reconocido.
- Coadyuvar con la autoridad educativa en su propósito de elevar y asegurar la calidad de la educación media superior, en específico la que se imparta en el marco del SNB;
- Proveer información a la sociedad sobre la calidad de los planteles que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato (COPEEMS, Acta Constitutiva del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C., 2010).

La evaluación que practica el Consejo consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos que los planteles deben satisfacer para su ingreso al SNB y en propiciar un apoyo al proceso de acreditación de instituciones públicas y particulares que ya forman parte de dicho Sistema (SEP, 2009).

El COPEEMS es presidido por una Asamblea General, que es el órgano supremo de gobierno y está constituida por los titulares de las siguientes instancias asociadas:

- a) El Gobierno Federal, representado por la SEP.
- b) Los gobiernos de dos entidades federativas que actuarán por conducto de sus respectivas autoridades educativas. Serán determinados por los representantes de las seis regiones en las que se encuentra organizado el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), capítulo Educación media Superior y su participación será rotativa.
- c) La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES).
- d) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- e) El Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, A.C (CENEVAL).

Todos los miembros de la Asamblea General participan con voz y voto, y tienen el carácter de miembros honorarios.

El Consejo cuenta con una Dirección General, la cual dispone de cuatro direcciones: académica, de enlace institucional, de investigación y estudios, y de gestión y apoyo a la operación. Por último, existen Comités técnicos que son órganos especializados en los subsistemas de bachillerato general, bachillerato tecnológico y educación profesional técnica que tienen a su cargo la elaboración y, en su caso, actualización de los lineamientos, criterios y procedimientos conforme a los cuales otorgará y retirará reconocimientos a los organismos de apoyo a la evaluación de planteles (COPEEMS, Acta Constitutiva del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior, A. C., 2010).

7.2.2 Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En 2007, la SEP diseñó el *Programa de Prevención de Riesgos en la Educación Media Superior* (PPREMS) con el fin de hacer frente a la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo a las que se enfrentaban los estudiantes de este nivel. Para la primera etapa de implementación de este programa, se conformó una red de 22 organizaciones de la sociedad civil (OSC), expertas en temas de juventud, las cuales operaban directamente en los planteles con el personal escolar, mediante el trabajo de un facilitador contratado por ellas mismas (SEMS, s/f).

En 2008, la SEP solicitó la colaboración del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para poner en marcha este programa, denominado en el sector educativo con el nombre de Construye T; posteriormente se sumó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO), para dar soporte técnico y operativo al PPREMS.

En la actualidad, el PNUD es la agencia de las Naciones Unidas que continúa colaborando con el programa en materia de diseño y operación, y funge de enlace con las organizaciones de la sociedad civil que participan en la operación del mismo y contribuyen con asesoría técnica.

La SEP aporta fondos al PNUD para financiar los gastos del programa, comprometiéndose a verificar a través de los informes proporcionados por el PNUD, la aplicación de los recursos aportados, supervisar la ejecución del programa y analizar la información y productos

proporcionados por el PNUD. Por su parte, el PNUD brinda asesoría técnica, coordinación, supervisión y evaluación del programa de conformidad con sus objetivos, estrategias y actividades establecidas. Asimismo, pone a disposición de la SEP su infraestructura y capacidad de gestión y se compromete a aplicar con eficiencia los recursos financieros que le aporta la SEP. Por último, esta agencia realiza el seguimiento y control de las actividades a su cargo, verificando que sean congruentes con el programa e integra el equipo de especialistas, personas físicas o morales, requeridos para cumplir con el objetivo del programa (SEP-PNUD, 2015).

7.2.3 Organizaciones de la Sociedad Civil

En esta sección se describen las principales iniciativas de la sociedad civil organizada que contribuyen a brindar acompañamiento y apoyo a los planteles participantes en el programa Construye T; es decir, coadyuvan en la dotación de herramientas y capacidades a docentes y directivos para acompañar a sus estudiantes en el proceso de formación y mejora del ambiente escolar.

Estas organizaciones han ido cambiando desde que nació el programa en 2008, y en la actualidad se cuenta con la participación de 23 organizaciones en todo el país, algunas de las cuales participan en más de un estado (tabla 38).

Tabla 38 Organizaciones de la Sociedad Civil que realizan acciones como parte del programa Construye T

OSC	Estado	Experiencia	Web
Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población A.C. (IMIFAP)	Aguascalientes	Educación, salud, ciudadanía y productividad en poblaciones marginadas y vulnerables.	http://www.yoquieroyopuedo.org.mx/
Centro de Investigación y Desarrollo Económico del Noroeste A.C. (CIDEN)	Baja California Norte y Sur	Educación.	http://www.ciden.org.mx
Centro de Desarrollo e Investigación sobre Juventud, A.C.	Campeche	Salud sexual, salud reproductiva, adolescencia y fortalecimiento de habilidades para la vida.	http://www.cdi.org.mx

OSC	Estado	Experiencia	Web
Innovación y Apoyo Educativo, A.C.	Chiapas	Educación (formación docente).	http://innovacion.edu.mx/
Centro de Asesoría y promoción Juvenil, A.C.	Chihuahua	Juventudes, trabajo comunitario, educación.	http://www.casapromocionjuvenil.org/
Centro Juvenil Promoción Integral, A.C.	Ciudad de México y Morelos	Juventudes, educación, prevención de adicciones, sexualidad responsable.	http://www.cejuv.org
Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población A.C. (IMIFAP)	Coahuila	Educación, salud, ciudadanía y productividad en poblaciones marginadas y vulnerables.	http://www.yoquieroyopuedo.org.mx/
Colectivo Ollin, Alternativas para la Comunicación, la Sexualidad y el Desarrollo Comunitario A.C	Colima y Jalisco	Educación integral de la sexualidad y formación de ciudadanía.	http://www.colectivoollin.org.mx
Equipo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos del Estado de Durango A.C (EQUIPAZ)	Durango	Educación continua; profesionalización y fortalecimiento a OSC; prevención y erradicación de la violencia contra niñas; desarrollo integral para prevención de situaciones de riesgo en jóvenes.	http://eepdhgo.wix.com/equipaz
Centro para la Gestión Integral y Participativa, S.C.	Estado de México	Creación, construcción y difusión de nuevas prácticas orientadas a la búsqueda de soluciones integrales, viables y sustentables a problemas y necesidades, tanto de comunidades, como de organizaciones públicas y privadas.	http://gesip.org
Instituto Mexicano de Prevención Integral A.C. (IMEPI)	Guanajuato	Prevención integral (violencia, delincuencia, adicciones) y en el desarrollo de habilidades sociales.	http://www.imepi.org
Compromiso, Solidaridad y Ayuda Social A.C. (INCLUYE)	n.d.	Cultura de inclusión social y de no discriminación, igualdad de género, disminución de las desigualdades sociales y económicas, ejercicio de los derechos humanos. Fortalecimiento de las iniciativas de la sociedad civil	http://www.incluye.org.mx

OSC	Estado	Experiencia	Web
		y de las estructuras de cooperación para fomentar la corresponsabilidad social e impulsar acciones concretas de intervención y apoyo social.	
Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C. (ACADERH)	Hidalgo y Querétaro	Procesos de educación, investigación e incidencia a favor de los derechos humanos de jóvenes, mujeres y población indígena de las tres etnias del estado de Hidalgo, particularmente en el tema de derechos humanos, equidad de género y prevención y atención de la violencia social y de género.	Sin página web
Asociación Mexicana de Psicología y Desarrollo Comunitario	n.d.	Prevención y comunidades indígenas.	http://psicologiaydesarrollocomunitario.jimdo.com
Save the Children Sinaloa I.A.P.	Nayarit y Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Yucatán	Derechos de la niñez, protección a la infancia contra la explotación laboral infantil, salud y nutrición, participación infantil, impulso en el acceso, permanencia y calidad educativa; proceso de formación a maestros y padres de familia, incidencia en política pública/gobernabilidad de los derechos del niño.	https://www.savethechildren.mx
Fundación Talento Visión A.C.	Nuevo León	Intervenciones educativas en gestión escolar.	http://www.talentomexico.org.mx
IXMUCANE A.C.	Oaxaca	Planeación, investigación, formación y capacitación en derechos humanos e incidencia en políticas públicas con perspectiva de género e interculturalidad.	https://www.youtube.com/channel/UCeAd-S3cAfm5NyhPcUPCf9g
Servicios a la Juventud A. C.	Puebla y Tlaxcala	Educación y tecnología; participación y liderazgo; empleabilidad; seguridad ciudadana; incidencia en políticas y opiniones públicas.	http://www.seraj.org.mx
Educación y Ciudadanía A.C.		Formación y participación juvenil, fortalecimiento	http://educiac.org.mx

OSC	Estado	Experiencia	Web
		institucional y formación de capacidades ciudadanas e incidencia en políticas públicas.	
Centro de Desarrollo e Investigación sobre Juventud, A.C.	Tabasco	Salud sexual, salud reproductiva, adolescencia y fortalecimiento de habilidades para la vida.	http://www.cdij.org.mx
Fundación Comunitaria de Matamoros A.C.	Tamaulipas	Desarrollo comunitario.	http://www.fcmatamoros.org
Desarrollo Autogestionario A.C.	Veracruz	Economías solidarias, educación popular, trabajo infantil, construcción de ciudadanía, medio ambiente, género, capacitación para el trabajo y juventudes.	http://www.auge.org.mx
Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población A.C. (IMIFAP)	Zacatecas	Educación, salud, ciudadanía y productividad en poblaciones marginadas y vulnerables.	http://www.yoquieroyopuedo.org.mx

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del programa Construye T. Consultado en: <https://goo.gl/vPKVZo> (13 de Octubre de 2016).

Finalmente, cabe señalar que las problemáticas relacionadas con el abandono escolar exceden, muchas veces, las soluciones que pueden ofrecerse en las instituciones escolares, por lo que los estudiantes son canalizados a otras instituciones, tales como, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral para la Familia (DIF) u organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de adicciones, discapacidades o embarazo adolescente. No obstante, para fines de este documento no se profundiza en ello, debido a que la mayoría de éstas son respuestas locales e institucionales que no son fáciles de identificar mediante un trabajo de revisión y análisis de tipo documental.

7.3 Consideraciones finales

En este apartado se ha presentado una delimitación y descripción, con base en fuentes documentales, de las principales institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen en el desarrollo de acciones de política educativa en educación media

superior y, especialmente, en aquellas instituciones implicadas en las acciones de atención del abandono escolar.

Cabe señalar que este ejercicio se acotó a la búsqueda de información relativa a las instancias que tienen participación visible e intencionada en la acción pública de media superior, particularmente en las estrategias enfocadas a la atención del abandono escolar; sin embargo, no cabe duda que el universo de instituciones que interactúan en este nivel educativo es mucho más amplio si se consideran otros sectores que interactúan en el nivel local, como por ejemplo, instituciones privadas, empresas, universidades, etcétera.

Por otro lado, sería deseable en futuros análisis, complementar estos ejercicios de revisión documental con la realización de entrevistas con actores clave, con el objetivo de afinar la construcción de mapas de redes y aliados entre los actores identificados, que permita disponer de información real sobre el tejido de las interrelaciones de los actores que intervienen en las decisiones de política y hacia el que, eventualmente, se podrían orientar las directrices de mejora que emita el Instituto.

Referencias

- ASF. (2012a). *Evaluación número 290. Educación Media Superior*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/1QXH4H>.
- Bancomer, F. B. (2015). *¿Qué es becas adelante?* Consultado en: <https://goo.gl/MuJgQZ>.
- CIE-PIIE. (2010). *Discusión teórica en torno a las determinantes de la deserción escolar*. Chile: Autor.
- COPEEMS. Consejo para la Evaluación de la Educación de Tipo Medio Superior (2010). Acta Constitutiva del Consejo para la Evaluación de la Educación de tipo Medio Superior. Consultado en: <https://goo.gl/2i5yLX>.
- COPEEMS. (2016a). Planteles que han obtenido pronunciamiento favorable del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. <https://goo.gl/D1eVTr>.
- Durante, K. (2000). *¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. Última Década* [en línea], (13). pp. 59 - 77. Consultado en: <https://goo.gl/kq3fTV>.
- Duro, E., y Kit , I. (2007). *Todos pueden aprender, Propuestas para superar el fracaso escolar*. Argentina: UNICEF-Educación para todos.
- Fernández , T. (2010). *La desafiliación en la Educación Media Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica Universidad de la República.
- Furtado, M. (2003). *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*. Montevideo.
- Gajardo, M. (2003). Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar. *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*. 1 (4).
- Hammond, C. (2007). *Dropout risk factors and exemplary programs*.
- Himmel, E. (2002). *Modelos de Análisis de la Deserción Estudiantil en la Educación Superior*. 1(9). Chile: MINEDUC.
- Hopenhayn, M. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Buenos Aires: CEPAL.
- IMJUVE. Instituto Mexicano de la Juventud (2016). *¿Qué hacemos?* Consultado en: <https://goo.gl/eWUqhB>.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011). *La Educación Media Superior en México*. México: Autor.
- INEE. (2011). *La educación media superior en México: Informe 2010-2011*. México: Autor.
- INEE. (2015). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014. Educación Básica y Media Superior*. México: Autor.
- INIFED. (2013). *Proceso de expansión de la oferta educativa en educación media superior (Ramo 11). Guía Operativa 2013*. Colsultado en: <https://goo.gl/ZiZXG6>

- Nestlé. (2016). *Iniciativa por los Jóvenes*. Consultado en: <https://goo.gl/2Khp7C>.
- OCDE. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (2016). *Education at a Glance 2016*. París: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/eb2D9z>.
- PEF. (2016). *Análisis por Programa Presupuestario*. Consultado en: <https://goo.gl/V64Hxi>.
- Rumberger, R. (2001). *Why students drop out of school and what can be done*.
- SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social (2015). *Tercer Informe de Labores 2014 - 2015*. <https://goo.gl/JyLA5q>.
- SEMS. (2016). *Esquema de Contraloría Social. Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS)*. Consultado en: <https://goo.gl/rp1BsP>.
- SEMS. (s.f.). *Programa Construye-T 2014-2018. Fortalecer las capacidades de la escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes*. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/gkcSSR>.
- SEMS-COPEEMS. (2011). *Encuesta Nacional de Deserción en Educación Media Superior*. México: Autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (1993). Ley General de Educación . *DOF*, CDLXXVIII(9), p. 41. <https://goo.gl/MXtYo4>.
- SEP. (2004). *Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar aplicables al ciclo escolar 2004-2005*. Consultado en: <https://goo.gl/bYFq4n>.
- SEP. (2005). Acuerdo 351 por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se mencionan. *DOF*, DCXVII(4). pp. 69-70. Consultado en: <https://goo.gl/p1oG1q>.
- SEP. (2005). Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCXVI(15). pp. 23-61. Consultado en: <https://goo.gl/Baj2Cq>.
- SEP. (2008a). Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. *DOF*, DCLX (19). pp. 50-103 (Primera Sección). Consultado en <https://goo.gl/GaVMqC>.
- SEP. (2008b). Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCLVII(11). pp. 37-71. Consultado en: <https://goo.gl/AVkPRw>.
- SEP. (2009). ACUERDO número 522 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior". *DOF*, DCLXXV (20). pp. 1-94 (Decimoprimer Sección). Consultado en: <https://goo.gl/cPyD9R>.
- SEP. (2013). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. *DOF*, DCCXXII(10). pp. 25-30. Consultado en: <https://goo.gl/1cjt1a>.
- SEP. (2013a). Acuerdo 708 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas. Consultado en: <https://goo.gl/XXh9Wi>.
- SEP. (2015). Resultados 2015. *Planea en Educación Media Superior*. Consultado en: <https://goo.gl/HTiFZb>.

- SEP. (2015a). Acuerdo 24/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII (26). pp.1-113, (Decimoprimera Sección). Consultado en: <https://goo.gl/fozz3g>.
- SEP. (2015b). Acuerdo número 16/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*, DCCXLVII (25). pp.1-53, (Novena Sección). Consultado en: <https://goo.gl/WiyLrs>.
- SEP. (2015b). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. *DOF*. <https://goo.gl/NokfTQ>.
- SEP. (2015c). Lineamientos de Operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior. Consultado en: <https://goo.gl/SvpXGP>.
- SEP. (2016a). Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/TPzq0S>
- SEP. (2016b). Lineamientos de operación del fondo para fortalecer la autonomía de gestión en planteles de educación media superior 2016. México: Autor. Consultado en: <https://goo.gl/TPzq0S>.
- SEP. (2016c). *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. México: Autor.
- SEP. (s/f). *Movimiento contra el Abandono Escolar*. México: Autor. Consultado en <https://goo.gl/yQVpUW>.
- SEP-CNSPD. (2016). Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente. Consultado en: <https://goo.gl/ehMc7Y>.
- SEP-INSP. (2015). *Análisis del Movimiento contra el Abandono Escolar en la EMS*. México: Autor.
- SEP-PNUD. (2015). Acuerdo entre la SEP y el PNUD, relativo a la participación de terceros en la financiación de los gastos del proyecto "Cuarta fase: Apoyo a las y los jóvenes del tipo medio superior, Programa Construye-T". Consultado en: <https://goo.gl/zDFR12>.
- Stratton, L., Otoole, D., y Wetzel, J. (2008). A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. *Economics of Education Review*. pp. 319-331.
- Székely, M. (2015). *Estudio, resultados y recomendaciones de la investigación y evaluación educativa en el eje de prevención y atención abandono en EMS*. México.
- Weiss-Horz, E. (2015a). El abandono escolar en la Educación Media Superior. *Desafíos de la Educación Media Superior* (pp. 81 - 160). México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Weiss-Horz, E. (2015b). *Desafíos de la Educación Media Superior*. México: Senado de la República.

Consideraciones finales y recomendaciones

Recapitulando, en el análisis desarrollado en este documento se destacan los puntos siguientes:

- La oferta educativa en EMS se encuentra diversificada en 35 subsistemas, los cuales se rigen por marcos normativos propios y orientan sus servicios a partir de planes de estudio diferenciados, lo que exige una intensa coordinación y articulación entre subsistemas, a fin de ofrecer servicios educativos de calidad a los estudiantes.
- El abandono escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples causas y debe ser visto de manera sistémica. Si bien este fenómeno se acentúa en la EMS, es el resultado de un largo proceso en las trayectorias estudiantiles, en las que confluyen diversas causas —de orden individual, familiar, socioeconómicas, escolares y culturales— y se interrelacionan en el tiempo y en un contexto determinado.
- Así por ejemplo, factores relacionados con el diseño y operación del SEN, tales como, el currículo, la formación docente, la transición de secundaria a media superior o entre los subsistemas, el tipo de sostenimiento del plantel (público o privado), el turno (matutino o vespertino) y la modalidad educativa (bachillerato general, tecnológico o profesional técnico) juegan un papel importante, así como también aquellos factores de índole intra escolar como la gestión escolar, las prácticas docentes, el clima escolar y los recursos disponibles.
- A nivel internacional se han desarrollado diversas políticas de acuerdo a la forma de conceptualizar el problema del abandono escolar, así lo evidencian las políticas que consideran como factor de abandono el ingreso del hogar y se enfocan en eliminar los costos vinculados con asistir a la escuela, ofreciendo incentivos financieros y no financieros que enfocan el problema en el acceso a la escuela, otras se han enfocado en la baja calidad del servicio educativo, fortaleciendo, por ello, la formación de los maestros y las habilidades socioemocionales o académicas; y, por último, se encuentran aquellas que valoran los factores

comunitarios y las normas sociales como condicionantes de la interrupción escolar para lo cual desarrollan campañas de información sobre riesgos en los jóvenes y adolescentes.

- El Estado Mexicano ha realizado esfuerzos para atender el problema del abandono en este nivel educativo, enfocándose en las causas económicas a través del otorgamiento de becas, el clima de convivencia escolar y las situaciones de riesgo asociadas a él. Además, ha implementado un mecanismo de atención temprana, centrado en indicadores de desempeño escolar como predictores del abandono. En este sentido, el Movimiento contra el Abandono Escolar, plantea una mirada integral que promueve la atención a los factores escolares que inciden en la permanencia de los jóvenes en la escuela, así como a los factores económicos y sociales relacionados al contexto de los estudiantes. Sin embargo, esta estrategia requiere fortalecerse, ya que no cuenta con recursos específicos destinados a su operación y requiere de mayor capacitación a las figuras encargadas de su implementación en los planteles educativos.
- No sólo las acciones contra el abandono escolar posibilitan la permanencia de los jóvenes en la escuela; las características del currículo, la gestión e infraestructura escolar, la formación y profesionalización docente, así como la complejidad institucional de la propia EMS promueven y dificultan la permanencia escolar.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados por el Estado mexicano a partir de la RIEMS, por garantizar el acceso y la permanencia en la educación media superior y lograr la obligatoriedad de este nivel educativo de manera gradual, aún se enfrentan importantes desafíos para lograr la cobertura total en este nivel. Por lo que los hallazgos señalados se proponen las siguientes recomendaciones derivadas de la investigación educativa realizada sobre el tema, las cuales destacan lo siguiente:

1. A partir de los ejercicios de indagación realizados se encontró falta de información disponible, por lo que sería conveniente que la SEMS haga públicos los documentos que sustentan la política de atención contra el abandono escolar, lo cual permitiría conocer el diagnóstico, los objetivos, la población objetivo y sus mecanismos de focalización, la teoría de cambio de la política, las metas y las asignaciones

presupuestarias que permitan darle sentido al conjunto de acciones que conforman la estrategia contra el abandono escolar.

2. Se requiere una mejor comprensión de los factores que inciden en el abandono escolar en la educación media superior, que incluya la manera en que éstos se conjugan en contextos específicos, a efecto de favorecer la generación de políticas educativas que logren incidir más eficazmente en este problema.
3. La diversidad existente en los subsistemas de EMS exige la realización de estudios adicionales que atiendan la especificidad de cada uno de ellos, como la manera en que se articulan para proveer el servicio educativo. Este conocimiento más profundo también ayudaría a entender si los factores que inciden en el abandono se comportan de la misma manera en los diferentes subsistemas.
4. Considerando que el abandono escolar es un fenómeno multifactorial, sería relevante realizar un análisis a mayor profundidad sobre las políticas intersectoriales, las instancias y actores que podrían realizar esfuerzos conjuntos en la generación de mejores condiciones y ambientes de aprendizaje para que los jóvenes permanezcan y concluyan su tránsito por la EMS de manera exitosa.



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
DIRECCIÓN GENERAL DE DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS