



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**POLÍTICA EDUCATIVA EN EL BACHILLERATO MEXICANO.
ANÁLISIS DE CUATRO SEXENIOS
(1989-2008)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE

DOCTOR EN PEDAGOGÍA

P R E S E N T A :

GUSTAVO ADOLFO IBARRA MERCADO

DIRECTORA DE TESIS: DRA. SARA ROSA MEDINA



México, D. F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Vero y Oyuki.

Por ser el incentivo de mi superación,
por la alegría de tenerlas conmigo,
por el cariño que les profeso.

A Samuel y Aurora, mis padres.

Por la dicha de contar con su presencia,
por el invaluable apoyo que siempre me han brindado,
por ser la simiente de este nuevo logro en mi vida.

A los profesores que tuve a lo largo de la vida
Por todo lo que de ellos aprendí:
de los comprometidos, lo que debía hacer y saber;
de los negligentes, lo que tenía que evitar.

Agradecimientos

El desarrollo de un trabajo como éste es una labor *en solitario*, individual, pero no por ello aislado; en su realización participaron instituciones y personas que contribuyeron de alguna manera para alcanzar su culminación. La tesis estaría incompleta si no expresara mi gratitud a quienes apoyaron y respaldaron todas las acciones que me llevaron a su conclusión.

En estas reflexiones dirijo mi primer reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México. Institución centenaria de quien he recibido gran parte de lo que ahora tengo y soy. Gracias a su carácter público, (*cuasi*) gratuito y plural, he transitado por sus instalaciones desde el bachillerato, si llegase a existir algún vacío en mi formación la responsabilidad única es mía.

Circunscribiéndome al programa del doctorado, rememoro y doy gracias a la Dra. Libertad Menéndez M.[†], por haber asentido mi ingreso al mismo, después de la entrevista que sostuve con ella, y por los comentarios y sugerencias que me ofreció en ese momento; y a la Dra. Ana María Salmerón Castro por el apoyo brindado cuando se desempeñaba como coordinadora del Posgrado en Pedagogía.

Mi más amplio reconocimiento para quienes conforman el cuerpo de sinodales. Sus comentarios y observaciones contribuyeron a darle un mejor sustento a las reflexiones que se exponen. Dr. Armando Alcántara Santuario, Dr. Hugo Casanova Cardiel, Dr. Roberto Pérez Benítez y, muy especialmente, Dra. Virginia Frago Ruiz, muchas gracias.

Mención especial merece quien tuvo la paciencia de apoyarme en la realización del presente a lo largo de estos años. Su perseverancia, en ocasiones mayor que la mía, sus palabras y aportaciones, le imprimieron un particular sello al desarrollo de la investigación. Dra. Sara Rosa Medina, reciba un sincero agradecimiento por la asesoría y conducción que me brindó.

Í N D I C E

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS	7
SIGLARIO	9
RESUMEN	11
ABSTRACT	12
INTRODUCCIÓN	13

CAPÍTULO 1

POLÍTICA, EDUCACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA. UNA REVISIÓN CONCEPTUAL

1.1	POLÍTICA	23
1.1.1	LA POLÍTICA COMO BIEN COMÚN	25
1.1.2	LA POLÍTICA COMO PODER	27
1.1.3	LA POLÍTICA COMO CONTRATO SOCIAL	29
1.1.4	LA POLÍTICA COMO “LIDERAZGO EMPRESARIAL”	32
1.1.5	LA POLÍTICA COMO ACCIÓN DISCURSIVA	34
1.1.6	CONCEPTO OPERATIVO	40
1.2	EDUCACIÓN	42
1.3	POLÍTICA EDUCATIVA	54
1.3.1	BIEN COMÚN	55
1.3.2	PODER	59
1.3.3	CONTRATO SOCIAL	61
1.3.4	“LIDERAZGO EMPRESARIAL”	62
1.3.5	ACCIÓN DISCURSIVA	64

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS EDUCATIVAS DIVERSIFICADAS

2.1	LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO PROYECTO DE GOBIERNO	66
2.1.1	PRIMERA POSTURA. LOS ORGANISMOS FINANCIEROS Y COMERCIALES INTERNACIONALES	68
2.1.2	SEGUNDA POSTURA. LA UNESCO Y LAS SOCIEDADES DEL CONOCIMIENTO	74
2.1.3	OTRAS VOCES	81
2.2	POLÍTICAS EDUCATIVAS DIVERSIFICADAS	84

2.3	POLÍTICA EDUCATIVA EN EL NIVEL MEDIO. EL ÁMBITO INTERNACIONAL	88
2.3.1	BANCO MUNDIAL	98
2.3.2	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	99
2.3.3	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS	100
2.3.4	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA	102
2.3.5	CONCLUSIÓN PRELIMINAR	105

CAPÍTULO 3
HISTORIA RECIENTE DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.

3.1	LOS OCHENTA. LA DÉCADA PERDIDA	110
3.2	LOS NOVENTA. ESBOZO DEL ENTORNO EDUCATIVO	117

CAPÍTULO 4
ANÁLISIS DE TRES SEXENIOS (1989-2006)

4.1	PROGRAMAS SECTORIALES DE EDUCACIÓN	131
4.2	COBERTURA Y EQUIDAD	133
4.2.1	ABSORCIÓN	133
4.2.2	COBERTURA Y MATRÍCULA	141
4.3	CALIDAD	147
4.3.1	PROGRAMAS GUBERNAMENTALES	153
4.3.2	BECAS	163
4.3.3	INDICADORES EDUCATIVOS: REPROBACIÓN, DESERCIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL	165
4.4	ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN	173

CAPÍTULO 5
POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL BACHILLERATO MEXICANO

5.1	¿CÓMO SE CONSTRUYEN?	180
5.1.1	AUTORIDADES	181
5.1.2	SINDICATO	184
5.1.3	GRUPOS DISIDENTES	186
5.1.4	OPINIÓN ESPECIALIZADA	187
5.1.5	ORGANISMOS INTERNACIONALES	188
5.2	LÍNEAS GENERALES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN EMS	190
5.2.1	COBERTURA	191
5.2.2	FEDERALIZACIÓN	192
5.2.3	PROGRAMA DE BECAS	194

5.2.4	REFORMA CURRICULAR	196
5.2.5	COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DEL SUBSISTEMA	197
5.3	EL BACHILLERATO MEXICANO Y LAS POSTURAS INTERNACIONALES	199

CAPÍTULO 6
LA RIEMS Y EL FUTURO DEL BACHILLERATO MEXICANO

6.1	EL CONTEXTO	212
6.2	SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	215
6.2.1	COBERTURA Y EQUIDAD	215
6.2.2	CALIDAD	218
6.2.2.1	EFICIENCIA TERMINAL, DESERCIÓN Y REPROBACIÓN	219
6.2.2.2	BECAS	220
6.2.2.3	APROVECHAMIENTO ESCOLAR	223
6.2.3	ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN	226
6.3	REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	228
6.3.1	SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO (SNB)	230
6.3.2	MARCO CURRICULAR COMÚN	241
6.4	FUTURO DEL BACHILLERATO EN MÉXICO	250
	CONCLUSIONES	255
	FUENTES CONSULTADAS	
a)	BIBLIOGRÁFICAS	263
b)	HEMEROGRÁFICAS	267
c)	DOCUMENTOS	268
d)	ELECTRÓNICAS	272

Índice de tablas, cuadros y gráficos

CAPÍTULO 2

FIGURA 2.1	LINEALIDAD EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS	85
FIGURA 2.2	ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA DIVERSIFICADA	86
FIGURA 2.3	VÍNCULOS ENTRE POLÍTICAS EDUCATIVAS DIVERSIFICADAS	87
TABLA 2.1	ESTRUCTURA DE SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES	95

CAPÍTULO 3

CUADRO 3.1	ESCUELAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	112
CUADRO 3.2	MATRÍCULA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR, 1950 A 1990-1991	114
CUADRO 3.3	MATRÍCULA EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (MILES)	115
GRÁFICO 3.1	ABSORCIÓN Y COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, PERIODO 80-81 A 90-91	116

CAPÍTULO 4

TABLA 4.1	DIAGNÓSTICO. COBERTURA Y EQUIDAD	132
GRÁFICO 4.1	PORCENTAJE DE ABSORCIÓN EN EMS 1990-2006	134
CUADRO 4.1	PROMEDIOS NACIONAL Y ESTATAL DE ABSORCIÓN POR MODALIDAD EDUCATIVA DE LA EMS (1994-1995 A 2004-2005)	136
GRÁFICO 4.2	NÚMERO DE ESCUELAS DE EMS EN 1990-91 Y 2004-2005	138
CUADRO 4.2	ESCUELAS EN NIVEL PROFESIONAL TÉCNICO DE 1990 A 2002	139
CUADRO 4.3	ESCUELAS EN NIVEL BACHILLERATO DE 1990 A 2002	140
GRÁFICO 4.3	COBERTURA EN EMS POR MODALIDAD (1990 - 2004)	143
GRÁFICO 4.4	COBERTURA DE EMS POR ESTADOS, 90-91 Y 04-05	144
TABLA 4.2	DIAGNÓSTICO. CALIDAD	150
CUADRO 4.4	ESCUELAS DE EMS EN EL CICLO 2004-2005 POR MODALIDAD Y TIPO DE SERVICIO	160
CUADRO 4.5	MATRÍCULA DE EMS EN EL CICLO 2004-2005 POR MODALIDAD Y TIPO DE	161

SERVICIO

CUADRO 4.6	ABSORCIÓN, DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL POR NIVEL Y ENTIDAD FEDERATIVA (PORCENTAJES)	167
CUADRO 4.7	DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL EN EL BACHILLERATO. DATOS NACIONALES	168
GRÁFICO 4.5	SITUACIÓN DEL BACHILLERATO DE 1980-81 A 1989-90, DE ACUERDO A LOS INDICADORES REPROBACIÓN, DESERCIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL.	169
TABLA 4.3	DIAGNÓSTICO. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN	174

CAPÍTULO 5

ORGANIGRAMA	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR-SEP	183
TABLA 5.1	ESCUELAS EN NIVEL PROFESIONAL TÉCNICO DE 1990 A 1999.	192
TABLA 5.2	ESCUELAS EN NIVEL PROFESIONAL TÉCNICO DE 2000 A 2006	193

CAPÍTULO 6

TABLA 6.1	PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA A MITAD DE AÑO POR SEXO Y EDAD, 2005-2050	217
GRÁFICO 6.1	EFICIENCIA TERMINAL EMS. TENDENCIA	219
TABLA 6.2	ENLACE MEDIA SUPERIOR 2008. RESULTADOS NACIONALES. PORCENTAJE DE ALUMNOS DEL ÚLTIMO GRADO EN CADA NIVEL DE DOMINIO	225

Siglarlo

ANMEB	ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA
ANUIES	ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BM	BANCO MUNDIAL
CCH	COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
CENEVAL	CENTRO NACIONAL DE EVALUACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CEPPEMS	COMISIONES ESTATALES PARA LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.
CIEES	COMITÉS INTERINSTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CNTE	COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
COEPES	COMISIONES ESTATALES PARA LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
COMIPEMS	COMISIÓN METROPOLITANA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
CONAEMS	COMISIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
CONALEP	COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA
CONAPO	CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN
CONPPEMS	COORDINACIÓN PARA LA PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
DGETA	DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA
EMS	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
ENLACE	EVALUACIÓN NACIONAL DEL LOGRO ACADÉMICO EN CENTROS ESCOLARES
ENP	ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA
FMI	FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
FOMES	FONDO PARA MODERNIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR
GATT	ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO Y ARANCELES

INEE	INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN
INEGI	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA
IRESEI	ÍNDICE DE REVISTAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN EDUCATIVA
OCE	OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN
OECD OCDE	ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
OEI	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS
OMC	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO
OREALC	OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LA UNESCO
PIFI	PROGRAMAS INTEGRALES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
PIFIEMS	PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
PISA	PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT (INFORME DEL PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE ESTUDIANTES)
PRELAC	PROYECTO REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROIDES	PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
PROMEP	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL PERSONAL ACADÉMICO
PRONABES	PROGRAMA NACIONAL DE BECAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
SEDESOL	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SEMS	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
SEP	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SNTE	SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
SUPERA	PROGRAMA NACIONAL DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO
TIC	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN
UNAM	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
UNESCO	UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC, AND CULTURAL ORGANIZATION (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA)

Resumen

Es un estudio explicativo que hace un análisis de las políticas educativas destinadas al bachillerato mexicano en los últimos cuatro sexenios (1989-2008), por medio de una revisión a los programas sectoriales de educación. En ese proceso reflexivo, reconoce la existencia de diversos factores que han limitado el desarrollo del bachillerato, de entre ellos destaca como central al político. A partir de esta idea, subraya que la generación, promoción y operación de iniciativas para el nivel tienen como fundamento el pragmatismo político, es decir, su concepción como «poder».

Poder que no necesariamente significa poseer una figura de autoridad, sino el tener la posibilidad de participar o influir en la toma de decisiones. Situación que promueve el diseño de políticas homologadoras, en detrimento de políticas educativas diversificadas que promuevan la participación equilibrada y razonada de los distintos actores regionales.

La revisión inicia con el periodo presidencial de Salinas de Gortari por ser el momento en el que se instrumenta en nuestro país, de manera amplia y consistente, la tendencia neoliberal. Aun cuando el germen de su incursión en la vida nacional se da durante el sexenio anterior, es con Salinas cuando permea las políticas educativas gubernamentales. Especial mención merece el actual sexenio, por ser éste en el que se diseña y pone en operación una acción política sin precedentes en la historia moderna del bachillerato mexicano: la *Reforma Integral de la Educación Media Superior*.

Palabras Clave: bachillerato, educación media superior, política educativa, Reforma Integral de la Educación Media Superior, organismos internacionales, Sistema Nacional de Bachillerato, Marco Curricular Común, secundaria superior, calidad educativa, cobertura.

Abstract

Is an explanatory study that makes an analysis about educative policies destined middle education or upper secondary in the last four president terms (1989-2008), by a revision to the education sectorials programs. In that reflective process, it recognizes the existence of diverse factors that has limited the upper secondary develop, among them stand out as central the politic. From this idea, it emphasizes that the generation, promotion and operation of initiatives for the level has like foundation political pragmatism, it means, its conception like "power". Power that's no necessarily means to own an authority figure, but having the possibility to participate or influence in the decision making. Situation that promotes the design of standardizes policies.

The revision initiates with the Salinas de Gortari's presidential period, for being the moment when our country is instrumented in an ample and consistent way, the neoliberal tendency. Even when the germ of it incursion in the national life appear during the previous presidential term, is with Salinas when within the governmental educative policies. Special mention deserves the present presidential term for be this in wich is designed and put operation a political action without precedents in the modern history of Mexican upper secondary: Integral Reform of Middle Superior Education.

Key words: high school, upper secondary, educative policy, Integral Reformation of Education Middle Superior, international organisms, educative quality, cover, National Educative System, Common Curricular Frame.

Introducción

El bachillerato en México ha sido un nivel de estudios poco atendido en el ambiente político y académico nacional, en contraste con la educación básica y la superior. Por ser parte del sistema educativo nacional, necesariamente se habla de él en distintos ámbitos; el problema es la frecuencia, profundidad, amplitud y seriedad de los discursos en los que se le considera. El último cuarto del siglo pasado muestra que este nivel de estudio en ningún momento ocupó un lugar prioritario en el pensamiento y acciones de los gobernantes.

El bachillerato mexicano careció de una plataforma política de desarrollo que le permitiera crecer cualitativamente. En el ámbito de las principales decisiones nacionales estuvo relegado, por lo que su presencia en la vida educativa del país fue inercial. A lo largo de esos años experimentó un tratamiento esporádico, superficial, desarticulado y, como subsistema, sin fundamento. Al respecto Sara Rosa Medina afirma:

Las políticas sobre el bachillerato, (...) carecen de un hilo conductor dado que han obedecido a prioridades de las administraciones en turno, no a un plan estructurado de largo alcance sobre el nivel¹.

Únicamente se atendió su crecimiento cuantitativo debido al incremento de la demanda, causado por la ampliación de la cobertura en educación básica. La poca importancia que se le dio también se observa en su mínima presencia al interior del debate especializado.

A lo largo del siglo XX, la existencia del bachillerato estuvo eclipsada por la necesidad social, política y económica de atender a los niveles elemental y superior. En la primera mitad del siglo existía la necesidad de alfabetizar a un pueblo con graves rezagos educativos así como de ampliar la cobertura de la educación primaria entre la población infantil. La segunda se ubica en la exigencia de impulsar el desarrollo de la educación superior para favorecer el crecimiento económico del país, en un ambiente nacional posrevolucionario y de posguerra en el plano internacional.

¹ Medina Martínez, Sara Rosa. (1996) *Educación y Modernidad. El Bachillerato en México ante los Desafíos del Tercer Milenio*. San Luis Potosí (Mex.), Editorial Universitaria Potosina, [109 p.] p. 15 Esta cita corresponde a una de las conjeturas que la autora hace en torno a la problemática del Bachillerato.

A pesar de su escasa presencia, tuvo algunos momentos que lo situaron en el centro de la discusión política y que le permitieron etapas de evolución. El primero de ellos, en su historia moderna, lo personifica la creación de la Escuela Nacional Preparatoria (1867), institución que, por su carácter nacional, representó un modelo para la fundación y organización de escuelas preparatorias en el interior de la República Mexicana, fue un referente durante casi una centuria². Otros momentos relevantes en la historia del bachillerato mexicano fueron:

- La instauración de la educación secundaria en 1925 con una duración de tres años, dejando los estudios preparatorianos en dos.
- El *Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la República* (1922), el cual pretendía “establecer un plan de estudios para las preparatorias que unificara la enseñanza media de la nación, con base en la doctrina socialista”.
- La celebración de la *Conferencia Nacional sobre el Bachillerato* (1950) realizada en la Universidad de Guadalajara, evento organizado por la ANUIES y en el que se propuso la creación de un bachillerato unitario, la definición de la duración de los estudios, el establecimiento de los requisitos de ingreso, la revalidación de estudios entre instituciones asociadas y el intercambio de profesores.
- La reorganización de la educación técnica (prevocacionales y vocacionales) con la instauración del Instituto Politécnico Nacional.

La década de los setenta contiene las últimas acciones razonadas para la atención de la educación media superior en el país; en ella encontramos la diversificación y revisión de sus estudios³, así como propuestas de la ANUIES producto de sus asambleas generales⁴. No es casual que en ese momento se le reconociera un papel

² Durante ese periodo la estructura curricular de la ENP tuvo diversas modificaciones, Velázquez Albo hace una revisión de los cambios que experimentó hasta la década de los ochenta, algunos estuvieron acompañados por variaciones en su duración y en los periodos lectivos. VELÁZQUEZ Albo, Ma. de Lourdes. *Origen y Desarrollo del Plan de Estudios del Bachillerato Universitario 1867-1990* México, UNAM-CESU, 1992 (Cuadernos del CESU, 26) p. 39

³ En ese tiempo encontramos la creación del Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Estudios Profesionales (CONALEP), el apoyo a la fundación del Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), la reorganización del subsistema de educación tecnológica a cargo de la SEP.

⁴ Paralelamente al Gobierno federal, la ANUIES, considera el tema del bachillerato en “los acuerdos de Toluca en 1971 y en la XIV Asamblea General Ordinaria en Tepic, Nayarit, en 1972” además de 1975 (Querétaro) y 1976 (Guanajuato) en donde “convocó dos reuniones nacionales de directores de educación media superior”. Cf. Castrejón Díez, Jaime. (1998) “El bachillerato” en Latapí Sarre, Pablo (coord.) *Un Siglo de Educación en México II*. México, FCE. [448 p.] p. 290.

social y político relevante para la estabilidad de la sociedad; es heredera del movimiento estudiantil de 1968.

El legado que dejó ese momento histórico, los cambios científicos y tecnológicos de la época, los temas relevantes del debate educativo internacional (sintetizados en el Informe Faure), entre otras causales, motivaron un cambio en la actitud política del grupo en el poder y un replanteamiento de su visión sobre los jóvenes, aunque no de fondo. Esta situación enmarcó la expansión y diversificación de la educación media superior en el país a los largo de los setenta. No obstante, la crisis de la siguiente década afectó sensiblemente a todo el sistema educativo.

Residuo del incipiente interés por la educación media superior es el estado del conocimiento coordinado a principios de los ochenta por Jaime Castrejón Díez, éste se realizó “por contrato para el Grupo de Estudios sobre Financiamiento de la Educación” integrado por las secretarías de Programación y Presupuesto, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público. Fue un estudio pionero en la revisión de la educación media superior en el país. Analiza la situación por la que ese nivel de estudios atravesaba en los setenta y a principios de la octava década. Nos proporciona una visión cuantitativa de la demanda real, demanda potencial, capacidad de absorción, oferta y proyección hacia el año 2000, de cada uno de los estados de la República y del país en general; “...dos años después, el documento fue puesto a discusión en el Congreso Nacional del Bachillerato en Cocoyoc, Morelos, en Marzo de 1982”⁵.

Por otra parte, el debate especializado en el tema del bachillerato en México fue limitado durante gran parte del siglo XX. Romo Patiño, en *El Bachillerato Mexicano 1867-1989*, identifica 1149 fuentes que se generaron en ese periodo sobre una amplia gama de temas⁶: antologías, artículos, catálogos, conferencias, cuadernos, documentos, ensayos, libros, manuales, monografías, ponencias y tesis, entre otros. Una muestra del poco interés que despertaba el bachillerato como objeto de estudio

⁵ Castrejón Díez, op. cit. p. 290.

⁶ Los temas que considera son: aspectos didácticos, aspectos económicos, aspectos estadísticos, aspectos filosóficos, aspectos históricos, aspectos sociales, currículo, docencia, evaluación educativa, extensión educativa, investigación educativa, legislación educativa, orientación vocacional, planeación educativa, política educativa y relaciones laborales. Romo Patiño, Mariana. (1991) *El bachillerato Mexicano 1867-1989. (Catálogo razonado)*. México, CESU.UNAM; 255 p.

son las 111 obras que la autora identifica en un periodo de casi cien años (1867 a 1965), o bien en la única referencia que existe entre 1934 y 1940.

La mayor parte de los estudios, identificados por Romo Patiño, se ubican entre 1965 y 1989, gracias a la cuantiosa colaboración del Colegio de Ciencias y Humanidades⁷ (UNAM). Con la política como eje temático reconoce 159 producciones en el periodo que abarca su investigación; el objeto de estudio de 99 de ellas es el Colegio.

En el marco del Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa (1992) el COMIE produce la revisión de los estados de conocimientos de los distintos subsistemas del Sistema Educativo Mexicano. El cuadernillo 19 da cuenta de la situación que guardaba, hasta ese momento, el estudio de las políticas educativas y científicas en educación básica, media superior y superior. En él se afirma que el estudio de las políticas educativas en el nivel medio superior es un aspecto poco abordado⁸:

En las instancias centrales de planeación y gestión educativa que cuentan con alguna estructura de investigación (...) los temas privilegiados han sido la evaluación curricular y los estudios sobre eficiencia interna y vinculación con el mercado (...) En las principales instituciones públicas del nivel que cuentan con instancias de planeación o investigación (ENP, CCH, COBACH, CONALEP) se han perfilado líneas de investigación pero, en la gran mayoría de los casos, los temas privilegiados han sido: el análisis del currículum, los perfiles de profesores y estudiantes, estudios sobre reprobación y sobre eficiencia interna y externa, problemas de orientación vocacional. (...) En centros de investigación educativa especializados (CEE, Universidad Pedagógica, CESU y CISE en la UNAM y U de G) el tema es casi inexistente...

Una de las conclusiones a la que se llega es “la ausencia de investigaciones que consideren al nivel en su conjunto y en su complejidad”⁹. Diez años después, Lorenza Villa Lever revisa los estudios relacionados con la política educativa en el mismo nivel educativo y afirma:

El análisis de las políticas educativas de la EMS sigue siendo, como en la década pasada, un tema poco frecuente en la investigación educativa. Si se redujera la óptica de este estado de conocimiento 1992-2002 al tema exclusivo de la investigación sobre las

⁷ Poco más del 60% de las producciones se relacionan con el Colegio de Ciencias y Humanidades, y un número importante de éstas aparecieron en la revista *Cuadernos del Colegio*. Ahí la comunidad del CCH vertió análisis, experiencias, propuestas, estudios u opiniones en torno al currículo y las prácticas que se gestaban en su dinámica cotidiana, la temática fue amplia y variada, cubre en mayor o menor grado, los 16 aspectos temáticos que Romo Patiño emplea para organizar la producción.

⁸ Loyo Brambila, Aurora. (s. a.) *Políticas Educativas y Científicas. La Investigación Educativa en los Ochenta, Perspectiva para los Noventa*. Estados de Conocimiento. 2º Congreso Nacional de Investigación Educativa. Cuaderno 19; [44 p.] p. 27.

⁹ *Ibidem*, p. 32

*políticas educativas hacia la educación media superior, nos quedaríamos con muy pocos textos...*¹⁰.

En la actualidad son pocos los analistas que han tomado el estudio de la política destinada al bachillerato mexicano como centro de sus reflexiones. De entre ellos destaco a Lorenza Villa Lever, Roberto Rodríguez, María de Ibarrola, Eduardo Waiss, José de Jesús Bazán Levy, Sara Rosa Medina, Jaime Castrejón Díez y Margarita Zorrilla Alcalá. Sin duda, sus aportaciones han contribuido a la comprensión de lo que es este nivel educativo.

El abandono político y discursivo del bachillerato no sólo se experimentó en México, fue un fenómeno que se manifestó en otros países. No obstante, los cambios generados en las relaciones de poder y control económico, en la ciencia, la tecnología y el conocimiento humano, así como el replanteamiento de la importancia que tienen los jóvenes adolescentes en el desarrollo social y económico de los países, motivaron que organismos internacionales dirigieran su atención hacia este nivel de estudios durante la última década del siglo pasado.

En un escenario de políticas neoliberales y tendencias globalizadoras, organismos como FMI, BM, OCDE y UNESCO han destinado recursos financieros y humanos para el estudio de las circunstancias que rodean la educación posterior a la básica de algunas naciones. Con base en los resultados y conclusiones que obtienen, externan «sugerencias» sustentadas en su propia postura de política, educación y desarrollo, las mismas que cobran especial relevancia en la definición de políticas nacionales. México no es ajeno a esa dinámica internacional y, al menos discursivamente, en las dos últimas décadas ha expresado su interés por el mejoramiento del bachillerato.

Analizar esa atención gubernamental hacia el bachillerato mexicano es el interés del presente estudio. Revisar cuáles son las políticas educativas dirigidas al bachillerato, qué las ha caracterizado, cómo ha evolucionado la EMS de 1989 a 2008, qué acciones han trascendido, cuál es la postura que regirá en la construcción de un sistema de educación media superior acorde con las condiciones actuales, cómo se conjugan las principales sugerencias de los organismos internacionales con el diseño de la política

¹⁰ Zorrilla Fierro, Margarita y Lorenza Villa Lever. *Políticas Educativas* (2003). México, COMIE-SEP-CESU/UNAM. T. 9 [190 p.] Colección: La Investigación Educativa en México. 1992-2002 p. 177.

educativa para este nivel, son algunos de los cuestionamientos que guían las reflexiones.

El examen de esas políticas sobre el bachillerato mexicano inicia con una revisión de la significación del término política. Este primer paso es necesario para delinear la idea que de política subyace en las acciones gubernamentales; pues regularmente el análisis de las políticas se centra en la revisión de su viabilidad, congruencia, pertinencia o impacto, sin definir la postura conceptual que orienta las acciones. En ese orden de ideas, el primer capítulo inicia con la revisión de algunos sentidos sobre política: bien común, poder, contrato social, acción discursiva.

La tarea se intrinca al tener que significar el término educación a partir del contexto actual y conjugarlo con el de política para precisar una significación de la expresión política educativa, donde irremediablemente predomina la tendencia del sustantivo por encima del adjetivo, lo que obliga a la construcción de un concepto instrumental.

Una vez establecida una significación razonada de política educativa, discurro sobre el sentido de ésta como proyecto de gobierno que posee un fundamento que le da sustento y orientación. En el contexto actual son dos grandes posturas las que están soportando el diseño de políticas educativas en México y otros países del mundo: la de los organismos internacionales financieros y comerciales y la de la UNESCO.

Los primeros propugnan por una reducción de la participación estatal en los servicios educativos, el diseño de programas de autofinanciamiento para cada centro escolar, currículos basados en competencias, así como autonomía y competitividad escolar que coadyuven a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad educativa. Lo que representa la subsunción de la educación a las reglas del mercado. Esta perspectiva se alimenta de la idea del *Capital Humano*.

La UNESCO ofrece una postura integradora de la educación, además de sintetizar varias de las aportaciones que renombrados pensadores de la educación han expuesto. Propone el desarrollo humano y sustentable por medio de la construcción de sociedades del conocimiento que favorezcan las aptitudes, habilidades, destrezas y capacidades de los miembros de una sociedad y les brinde las herramientas necesarias para su desenvolvimiento en el terreno social y laboral. Para lograrlo, alude a la

cooperación internacional y la formación de valores éticos, cívicos y democráticos, que necesariamente se impulsarían en la escuela y se reforzarían en la sociedad.

Quien se encuentra en la esfera de la «toma de decisiones» tiene la necesidad de contemplar alguna de esas dos grandes posturas, o tal vez otra, para el diseño de la política educativa que regirá la dinámica del sistema. En esa tarea se le presentará la disyuntiva de ofrecer propuestas homologadoras o diversificadoras, es decir, proponer acciones de corte único y universal que se apliquen sin adecuación alguna en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia con ajustes operativos mínimos, o bien, acciones focalizadas que consideren las circunstancias sociales elementales de la región en donde se pretende implementarlas.

La propuesta que expongo en el segundo capítulo es la adopción de políticas educativas diversificadas que consideren orientaciones normativas básicas del país, sin que esto implique universalización de acciones, y se centre en la revisión de las condiciones reales del entorno, necesidades sociales, características de la franja poblacional a la que se dirige, recursos, rasgos socioculturales de la región, y, en su caso, requerimientos del mercado. La definición de políticas bajo esta modalidad favorecería el desarrollo social y humano de la región en la que se instrumente.

En ese segundo capítulo reviso algunas propuestas de política educativa para el nivel medio, expuestas en el plano internacional. También destaco siete conjeturas que explican el porqué la educación media superior vivió (y vive) una exclusión social: falta de visibilidad política, sus antecedentes históricos, la volatilidad matricular que experimenta en virtud de la cohorte poblacional que atiende, su ausencia discursiva en la norma constitucional, las recurrentes crisis económicas que impactan en la educación, su abandono u omisión en el debate educativo por parte de la opinión especializada, la indiferencia social y gubernamental hacia la problemática de los adolescentes y la crisis de identidad que experimenta.

Señalo también estudios, documentos o acciones que organismos como OCDE, FMI, BM y UNESCO han promovido en algunas partes del mundo para el conocimiento y comprensión de la educación media. En todos ellos existe una valoración del papel que tienen los jóvenes en el desarrollo social de una nación, por lo que su atención en todos los órdenes de la vida, incluido el educativo, lo ven como una imperiosa necesidad. Los

planteamientos de aquellas organizaciones divergen cuando se define la manera de proceder y las variables a considerar. Concluyo el capítulo describiendo algunos de los desafíos que deberá enfrentar la reforma a la educación secundaria en la época actual.

La primera parte del capítulo siguiente tiene como propósito esbozar la historia reciente del bachillerato mexicano. Refiero brevemente la crisis que padeció el país en la década de los ochenta y la evolución cuantitativa de la educación media superior. En la segunda parte, presento las acciones políticas relevantes instrumentadas en los niveles que flanquean a la EMS, contrastándolas con las destinadas a ésta; se observan diferencias significativas.

El cuarto capítulo lo destino a la reflexión de los sexenios que comprenden el periodo de 1989 a 2006. A partir del análisis de los programas educativos federales, destaco las acciones políticas que se dieron en materia de cobertura, equidad, calidad, organización y coordinación. Comparo las posturas discursivas de los programas con la información estadística que el propio gobierno ofrece y los datos poblacionales del INEGI y el CONAPO, aunque subrayo la imposibilidad de la exactitud por la variabilidad en las cifras oficiales.

Esa revisión y contrastación nos ofrece una visión del limitado interés que los gobiernos tuvieron en torno a la educación media superior. Reconocen el rezago existente, proponen medidas para afrontar el problema, pero al final de cada periodo presidencial encontramos un mínimo avance. Los logros que destacan son sólo en materia de cobertura (ampliación de la infraestructura), reorganización en el tipo de sostenimiento y, en el sexenio 2000-2006, la puesta en marcha de las “Becas Oportunidades” que se asignan en el marco del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, de la Secretaría de Desarrollo Social.

La mejora en la calidad de los servicios educativos tuvo carencias significativas a lo largo de los tres sexenios; situación que observamos al examinar tres indicadores educativos: reprobación, deserción y eficiencia terminal. Los intentos de reforma curricular se dieron debido al interés de las instituciones, en particular, más que al impulso del Gobierno federal.

Finalizo el capítulo destacando la importancia de la comunicación y el intercambio interinstitucional, teniendo como eje seis factores: político, filosófico, económico, social, gestión y pedagógico; que sustenten la definición y presentación de propuestas de política educativa sobre el nivel a las instancias en donde se toman las decisiones.

El capítulo cinco representa un primer momento de síntesis y conclusiones sobre los sexenios de 1988 a 2006. En él expongo la manera en que se construye la significación de la política educativa del nivel medio, identificando a los actores que participan en la conformación de esa política y la manera en que hacen sentir su presencia: autoridades, gremios y grupos disidentes.

Posteriormente, subrayo la existencia de acciones recurrentes que tuvieron una presencia transversal en los tres sexenios y que se impulsaron desde la administración central por lo que me aventuro a identificarlas como *políticas educativas*, éstas son: coordinación e integración del subsistema, cobertura, federalización de la EMS, principalmente de la educación tecnológica, reforma curricular y programas de becas.

El último capítulo lo destino al análisis del sexenio 2006-2012 en materia de EMS. Con base en las categorías empleadas para la revisión de los programas educativos federales, llevo a cabo un análisis del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, destacando que los resultados obtenidos en dos años de gobierno son insuficientes para evaluar resultados concretos; situación que se complica aún más ante la ausencia de metas parciales que establezcan compromisos a corto y mediano plazo.

La propuesta e instrumentación de una reforma educativa destinada al bachillerato, denominada *Reforma Integral de la Educación Media Superior*, es lo que motiva la revisión del sexenio calderonista en un capítulo separado de los otros sexenios. Ésta representa una acción política sin paralelo en la historia moderna de la educación media en el país, su propósito es el de aglutinar al conjunto de instituciones en un *Sistema Nacional de Bachillerato* (SNB), que homologue procesos básicos de gestión y organización, así como articular la formación de los estudiantes con base en una propuesta pedagógica a la que identifican como Marco Curricular Común, sustentada en el modelo educativo por competencias.

Por la forma en que ha iniciado su operación, infiero que la Reforma calderonista estará presente en la vida de la EMS por lo menos en los siguientes diez años. En la última sección del capítulo delinearé un posible escenario para este nivel de estudios a partir de la consolidación del SNB.

Refiero que su presencia permitirá crear las condiciones necesarias para formalizar la idea de obligatoriedad y universalización del bachillerato; sin que esto necesariamente vaya acompañado de una mejora en la calidad de la educación. Pues el desarrollo cualitativo del nivel se enfrentará a tres factores que lo retardarán u obstaculizarán: las pugnas por el poder al interior del subsistema, el sentido tradicional que la sociedad tiene sobre la educación y la formación que hasta el momento se le proporciona a los estudiantes de educación básica.

Capítulo 1

Política, Educación y Política Educativa

Una Revisión Conceptual

1.1 Política

El análisis de cualquier acción de gobierno se enmarca en una significación del vocablo *política*. El discurso y la acción política toman la forma de quien lo enuncia o realiza. Construyen su significado a partir de la visión que su enunciador tiene sobre el mundo, la vida, el ser humano, la sociedad; además de reflejar los intereses de grupo y el contexto histórico-social del mismo.

La política está presente, aún cuando no se le nombre, en el momento en que se polemiza sobre la «mejor» forma de organizar, administrar y emplear los recursos y servicios comunes de un grupo humano, por muy amplio o reducido que sea éste. Su ausencia discursiva no invalida su presencia fáctica en la toma de decisiones.

Es un término común y cotidiano en diversos espacios públicos y privados. Lo mismo se le ocupa para deliberar sobre la manera en que debe actuar el gobierno en turno para direccionar el rumbo de un país, que para explicar la situación imperante entre los actores centrales o focales de una tensión institucional, o bien para justificar la participación discursiva de agentes sociales en problemáticas de diversa índole. Incluso se le usa para definir las normas de uso de un servicio.

De entre los rasgos que se le atribuyen a su significación, tenemos que la política: a) es un fenómeno social; b) es un campo de interacción discursiva y fáctica entre dos o más sectores sociales o grupos de individuos que pretenden poseer el control o el poder de decisión sobre bienes o servicios comunes a ellos; c) representa principio y fin de decisiones, posturas y acciones que involucran un espectro de individuos, d) es el espacio donde se enfrentan y dirimen visiones, posiciones e intereses; e) es multidiscursiva y multireferencial; f) encierra una idea de gobierno, sociedad e individuo, que se estructura a partir de la visión de quien la enuncia; g) es aspiración o posesión de poder.

Reflexionar en torno a la semántica del término política es una tarea compleja que muestra diversas aristas conceptuales. Las circunstancias del entorno, la visión y los

intereses de quien la pretende definir enmarcan los aspectos característicos que destacará quien lo enuncia.

Esa maleabilidad no es extraña si consideramos que es una práctica surgida de las interrelaciones humanas. Lo que implica la identificación, el reconocimiento o la consideración, a través de su significación, de la manera en que los individuos se organizaron para convivir en sociedad, o bien la forma en que se percibía esa coexistencia.

Definir a *la política* es una tarea que nos puede llevar por vericuetos reflexivos estériles o poco claros. Andrew Gamble¹, por ejemplo, reconoce que “no tiene significado único”. Zizek, representante de la intrincada teoría *Análisis del Discurso*, la identifica como un “significante vacío permanentemente sometido a discursos que tratan de hegemonizarlo atribuyéndole un significado particular”²; es decir, no posee *a priori* un número determinado de sentidos que le den una significación plena en contextos distintos³.

La carencia de esos sentidos lo aleja de ser un concepto polisémico. El término *política*, bajo las mismas circunstancias, puede contener significados diversos e incluso antagónicos. Su vaciedad lo lleva al terreno de la retórica, subsumiendo la acción concreta al rumbo que tome el discurso. Por lo que el reconocimiento de lo empírico estará sujeto a la estructura y la aceptación de lo enunciado.

Si bien, concuerdo con la idea de la *vaciedad* del término política y con el planteamiento de Oakeshott⁴, quien afirma que “la política es un navegar por un mar infinito y abismal; ‘no existe ni un puerto en el que refugiarse ni un destino determinado’”, también reconozco la existencia de líneas de pensamiento que lo han conceptualizado, desde una perspectiva y un contexto histórico particular.

A lo largo del tiempo se han vertido diversas interpretaciones de lo que es, o debiera ser, la política. Las posiciones van desde concebirla como un medio para alcanzar el

¹ Gamble, Andrew (2003). *Política y destino*. España, Siglo XXI. [153 p.] (temas para el siglo XXI); p. 18.

² Zizek, Slavoj (2005). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Barcelona, Paidós; [432 p.] p. 188.

³ Cf. Laclau, Ernesto (1996). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?” en *Emancipación y diferencia*. Argentina, Ariel. 214 p.

⁴ Citado por Dahrendorf, Ralf. (2005) *En busca de un nuevo orden. Una Política de la libertad para el siglo XXI*. México, Paidós. [153 p.] (Estado y Sociedad, 131); p. 21.

bien común hasta la de identificarla como un espacio de confrontación para la asunción y el control del poder.

1.1.1 La política como bien común

Las primeras referencias de la política como *bien común* las encontramos en la tradición aristotélica que se extiende hasta el pensamiento de San Agustín. Aristóteles (384-322 a. c.), discípulo de Platón, concebía la política como una acción propia e inherente al ser humano: “La naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a la asociación política”⁵. Al vincularla con la ética nos dice que la meta de la política es el logro de la felicidad.

*Puesto que todo conocimiento y toda elección tienden a algún bien, volvamos de nuevo a plantearnos la cuestión: cuál es la meta de la política y cuál es el bien supremo entre todos los que pueden realizarse. Sobre su nombre, casi todo el mundo está de acuerdo, pues tanto el vulgo como los cultos dicen que es la felicidad, y piensan que vivir bien y obrar bien es lo mismo que ser feliz.*⁶

La concepción aristotélica de la política señala que ésta se dirige hacia el *bien común*, hacia la felicidad, “es natural que un gobierno perfecto procure a los ciudadanos a él sometidos, en el curso ordinario de las cosas, el goce de la más perfecta felicidad”⁷.

El pensamiento político de San Agustín (354-430), prefigurado en *La Ciudad de Dios*, distingue dos grandes ciudades: la terrena y la de Dios. Dos organizaciones que aunque distintas no necesariamente se contraponen, por el contrario, hay momentos en que se complementan. En su visión maniquea, la política pertenece a la ciudad terrena y debe pretender alcanzar un orden, estimulado por la jerarquía social, la virtud⁸ y la paz,

...es claro y lógico que la paz doméstica debe redundar en provecho de la paz cívica; es decir, que la ordenada concordia entre los que mandan y los que obedecen en casa debe relacionarse con la ordenada concordia entre los ciudadanos que mandan y los que obedecen.

⁵ Aristóteles (1873). “Política” en Patricio de Azcárate *Obras de Aristóteles*. Madrid, Proyecto Filosofía en español. En línea: <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm>

⁶ Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco*. España, Mestas, [252 p.]; p. 28

⁷ *Ídem*

⁸ “Puede decirse que el meollo de la doctrina política de San Agustín es su enseñanza con respecto a la virtud, enseñanza arraigada en las tradiciones filosóficas y bíblicas” Fortín, Ernest L. “San Agustín” en Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE, 2006. [904 p.] p. 181

(...) Porque es tan singular el bien de la paz, que aún en las cosas terrenas y mortales no sabemos oír cosa de mayor gusto, ni desear objeto más agradable, ni finalmente podemos hallar cosa mejor⁹.

Esa ciudad terrena cumplirá con su misión en la ciudad de Dios en la medida en que, a través de la acción política, promueva la paz, el orden y la armonía entre los hombres, así como el perfecto equilibrio entre los deberes sociales y los religiosos, estimulando el amor al dios cristiano.

En este orden de ideas, la finalidad del Estado sería la promoción del *bien común*, pero ¿qué es el *bien común*? Podríamos convenir en que el bien común hace referencia a un estado de cosas en donde todos los integrantes de la sociedad ven satisfechas sus necesidades elementales: seguridad, comida, vestido y vivienda, principalmente. Lo que nos llevaría a concebir un Estado, o una figura suprasocial, con una potestad absoluta en la regulación del “bien”; observando que se dé, se posea o esté presente en forma equitativa en el total de los miembros de la comunidad.

Santo Tomás de Aquino sugiere que el *bien común* es un “orden justo para la vida suficiente” de la sociedad. “Orden justo” que se traduciría en equidad en todos los ámbitos de la vida del ser humano, garantizado por la norma que la rija, como podría ser una constitución nacional.

Pero qué tan factible puede ser esa igualdad material y social si, por ejemplo, en el caso de México, el artículo 3° constitucional establece el carácter laico de la educación que imparte el Estado, y existen «particulares» que consideran esta modalidad de garantizar el *bien* como una *imposición* que atenta contra el *derecho* de educar formalmente a sus hijos a la luz de principios ideológicos específicos.

El *bien* es recibido bajo criterios ajenos a la idiosincrasia, intereses o aspiraciones de unos, lo que ubica en el plano de “sometido” al presunto beneficiado. La libertad para unos se convierte en restricción para otros.

Una situación análoga es posible apreciarla en los criterios para salvaguardar la seguridad, la comida, el vestido, la vivienda, e incluso la vida misma¹⁰. Aun cuando el conjunto de la comunidad posea lo indispensable y existan leyes que así lo determinen,

⁹ San Agustín *La Ciudad de Dios*. Libro XIX http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad.html

¹⁰ Sobre el particular recordemos la polémica social, jurídica, moral, etc., que generan los temas de la eutanasia y el aborto. ¿Hasta dónde es un bien común la aceptación o prohibición legal de ellos?

las visiones «particulares» observarán inequidad en la cantidad o calidad de la posesión material o social, lo que provocará un discurso de insatisfacción, limitaciones y privilegios con respecto a la norma que lo rige, anulándose el beneficio comunitario. Así, el *bien* y la manera en que se le organiza, sería la «universalización» de la visión de otro grupo de «particulares», que temporalmente lograron hegemonizar su postura.

En una sociedad clasista difícilmente se podrá identificar a la acción política como promotora del *bien común*. En la búsqueda de la equidad se incurre en la inequidad al pretender homogeneizar voluntades, apetencias e inclinaciones, en torno a algún aspecto de la vida humana, que en esencia son heterogéneas por provenir de seres con voluntad propia y capacidad de libre arbitrio. ¿O en una organización social de este tipo habrá que reconceptualizar la idea del *bien común*, para “adecuarlo” a sus rasgos distintivos?

1.1.2 La política como poder

La política definida como *la búsqueda del poder* la encontramos en figuras como Maquiavelo [1469-1527] y Weber [1864-1920]. El primero nos hereda la idea de que es la lucha por el poder basada en la fuerza armada¹¹, pues la guerra es parte de su entorno. El pensamiento pragmático de Maquiavelo lleva la reflexión de la política del plano del *deber ser* al del *ser*. En su obra “El Príncipe” analiza las acciones que los gobernantes contemporáneos realizaron en la búsqueda por establecer un orden político¹².

A pesar de la aparente apología de violencia y crimen que se manifiesta en “El Príncipe”, la lectura de Maquiavelo puede hacerse desde dos posiciones. La primera, la literal, en donde se tomaría punto por punto lo que va exponiendo; la otra, la que sugiere que “en ningún momento pretende fomentar tales desmanes, sino que trata de

¹¹ Salazar Carrión, Luis. (2004) *Para pensar la política*. México, UAM-Iztapalapa, [388 p.] p. 152.

¹² “Deseoso, pues, de presentarme a Vuestra Magnificencia con alguna prenda de mí adhesión, nada he hallado que fuera para mí tan querido o que estimase yo más que el conocimiento de las acciones de los grandes hombres, conocimiento que he adquirido por larga experiencia de los asuntos modernos y por el continuo estudio de los antiguos...” Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe* México, Colofón, 2004. [181 p.] p. 21.

ver cómo reducirlos al mínimo en pro de la seguridad. Se trata de ver cómo hacerles frente”¹³.

Max Weber identifica a la política como una aspiración en la participación del poder, como una vocación.

*Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen.*¹⁴

Todo cuanto se realiza en torno a lo político tiene que ver, nos dice, con el acceso y uso del poder:

*Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder “por el poder”, para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere.*¹⁵

Bajo esta perspectiva la política se encuentra muy distante de promover el bien común en la sociedad; su razón de ser se ubica en el terreno de la confrontación de grupos antagónicos que pretenden hacer prevalecer su visión a fin de posicionarse en los espacios de control social. La política se convierte en un espacio de pugnas veladas o abiertas, y su acción en la pretensión de sumar adeptos con el fin de mostrarla como popular y, por ello, benéfica para todos.

La concepción de la política como *bien común* tiende hacia lo deseable, su posicionamiento se sustenta en reflexiones éticas, en lo que debiera ser y hacer el gobernante. En contraste, la visión de la política como poder la ubica en un plano completamente empírico, en lo que es y hace quien ostenta ese poder.

Hablar de poder es reconocer un control. Sólo algunos controlan, el resto acepta, se somete o se rebela, pero en cualquier caso se admite la presencia de ese control y, por tanto, del poder. Quien lo ostenta diseñará estrategias que considere idóneas para mantener su predominio, lo propio hará el antagonista sólo que el objetivo y la aspiración de éste es el acceso al poder, desplazando a su contrincante o compartiendo con él el gobierno.

¹³ Ribas, Judit. *En defensa de Maquiavelo*. El Salvador, San Salvador. Departamento de Filosofía de la Universidad Centroamericana *José Simeón Cañas*. En línea: <http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/maquiavelo.html>

¹⁴ Weber Max, *La política como vocación*. Argentina, Universidades de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales. En línea: <http://sociologia.fsoc.uba.ar/lecturas.htm>

¹⁵ *Idem*.

En esta interpretación, la política es performativa, opositora y coyuntural. La primera dimensión se manifiesta en la necesidad de la acción propia y la del otro, la del sujeto que favorecerá con su actuar los intereses de grupo de quienes promueven esa acción. Es opositora, segunda dimensión, ya que encuentra su razón de ser en la confrontación discursiva, destacando los aciertos propios, o minimizando los errores, y menospreciando los aciertos del oponente, así como maximizando sus errores.

La política es coyuntural pues se expresa y manifiesta en el instante en que dos o más factores sociales convergen en una problemática. Los momentos coyunturales no son ocasionales, están presentes constantemente, sólo que siempre se manifiestan de maneras diversas. Esto provoca la renovación o adecuación de la acción y el discurso.

La lucha por el poder obliga a los actores políticos a emplear diversas argucias que le permitan posicionarse en el imaginario de la gente como la mejor opción para gobernar. De esta manera acceden o mantienen los favores que a través del poder se obtienen.

Es pertinente destacar que la política como poder se sustentará en la retórica, en la estructura del discurso; creando para sí sus propios conceptos e interpretaciones sobre hechos o enunciaciones de acuerdo al contexto, a las necesidades y a los intereses del político. Ante el enfrentamiento material o físico surge en algún momento la argumentación que lo justifica o lo condena.

1.1.3 La política como contrato social

Thomas Hobbes [1588-1679] ubica la presencia de la política en el momento en que se establece un convenio entre los hombres para la convivencia entre ellos. Señala que el hombre es malo por naturaleza, situación que lo lleva a estar a la defensiva y en “estado natural de guerra” con sus semejantes; aun cuando sólo estuviera protegiendo sus bienes, nos dice, la sospecha de que pueda ser agredido lo impulsaría a actuar de manera anticipada atentando contra el otro.

La igualdad de capacidad conduce a una igualdad de expectativas y a la competencia entre todos los hombres que desean las mismas cosas. Esta enemistad natural es intensificada por la difidencia o desconfianza que los hombres sin gobierno sienten unos hacia otros, cuando imaginan cómo a cada quien le gustaría privar a todos los demás de los bienes que tengan (incluso la vida), de

*modo que cada cual se vea pensado en subyugar a todos los demás hasta que no quede ningún poder capaz de amenazar su seguridad.*¹⁶

Hobbes destaca la importancia de establecer un orden al caos originado por ese estado natural; la forma en que se logra es por medio de un pacto entre los hombres, es decir, un *contrato social*. Acuerdo en el que los sujetos renuncian a todo o parte de sus derechos naturales y de su libertad para someterse a un individuo o una asamblea que garantice la paz, la armonía y el cumplimiento de lo pactado.

Bajo esa idea contractualista, que con algunas variantes comparten Locke¹⁷ y Rousseau¹⁸, la política es un pacto para el orden y la estabilidad; un contrato que favorezca el paso del estado natural al social y la permanencia de éste. La política es, en fin, la concreción de la seguridad: “A cada ciudadano le basta saber que todo el que intente dañarlo es más lo que teme al castigo del soberano que lo que espera ganar por su delito”¹⁹.

La idea de un contrato entre los hombres es positiva para arribar a consensos. A través del pacto se establecen puntos de convergencia que todos los signatarios deben de cumplir y respetar, a fin de lograr o mantener un sistema de orden y paz. No obstante, el convenio sólo podrá ser aceptado y obedecido por quienes originalmente lo concertaron. Su prolongación más allá de la generación que lo acordó, como lo expone David Hume, “es contraria a la práctica y al sentir de la humanidad”²⁰.

El *contrato original* surge por el consentimiento de las partes, después es imposición²¹, lo que conlleva inconformidad y un potencial incumplimiento del mismo;

¹⁶ Berns, Laurence. (2006) “Thomas Hobbes” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.). *Historia de la filosofía Política*. México, FCE. [904 p.] p. 380.

¹⁷ “...la doctrina de Locke no es diferente de la de HOBBS en la afirmación de que ‘el gobierno civil es el remedio apropiado para los inconvenientes del estado de naturaleza’ [aunque] el estado de naturaleza de Locke, *no* es tan violento como el de Hobbes” Goldwin, Robert A. (2006) “John Locke” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE. [904 p.] p. 461

¹⁸ “El hombre, libre por naturaleza, necesita un gobierno para organizar y regular la vida en común con la que se ha comprometido.” (p. 536) “La sociedad civil simplemente es el acuerdo entre un grupo de hombres de que cada quien formará parte de la voluntad general y la obedecerá.” (p. 538) “El paso del estado natural al estado civil produce un enorme cambio en el hombre. Antes, era una bestia amable; ahora se ha convertido en un ser moral”. Bloom, Allan (2006) “Jean-Jacques Rousseau” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE. [904 p.] p. 539

¹⁹ Berns, Laurance, *op. cit.*, p. 386

²⁰ Hill, Robert S. “David Hume” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE, 2006. p. 526.

²¹ Para que el pacto se mantuviera, los involucrados deberían renovar periódica y paulatinamente el mismo, incorporando por medio de la razón a los nuevos miembros. Sin embargo, David Hume -crítico de la teoría del

nulificándose la intencionalidad de ese contrato y surgiendo una disfunción de la armonía social.

Aunado a lo anterior se tendría que definir si todos los afectados fueron partícipes directos de ese pacto; si tienen un conocimiento pleno de la parte de su libertad y derechos naturales a los que renuncian; los que ceden y reconocen en una persona, grupo o asociación, para la armónica relación entre los miembros de la comunidad.

Ante ello Hume señala que “ningún gobierno del cual tengamos noticias se ha formado por el consentimiento voluntario del pueblo; sus comienzos son más bien la conquista o la usurpación. ..., precisamente cuando ocurre un cambio de gobierno es cuando menos se consulta al pueblo”²².

Tal vez las primeras civilizaciones cimentaron la organización de sus sociedades en el acuerdo mutuo, otorgando potestad a un individuo o a un cónclave, y en comunión establecieron los mejores criterios, conductas y normas que garantizaran la convivencia y seguridad de todos los miembros de la comunidad. Es probable que ese pacto se mantuviera más allá de la generación que lo celebró; también es posible que en algún momento se renovara ese pacto y se adecuara a nuevas condiciones. ¿Qué pudo haber sucedido para que el convenio se disolviera, se desconociera o se volviera obsoleto, como práctica social para la coexistencia y el entendimiento?

La toma de decisiones y el control se aleja del total de los sujetos, quedando en manos de un solo grupo, pues la sociedad experimenta un paulatino aumento demográfico, su organización se estratifica y se vuelve compleja. Las actividades se diversifican, los recuerdos se tornan creencias míticas, legendarias o religiosas, la posesión del conocimiento es visto como una forma de poder, el tiempo libre se «reduce». Los acuerdos ya no son con el consentimiento de los miembros de la comunidad, sino de los que conforman el círculo gobernante. Éstos inhiben la participación del pueblo a través de la presión física, moral o ideológica.

contrato social- nos dice que “tan lejos se encuentran los gobernantes de concebir su autoridad fundada en el consentimiento de los gobernados que se inclinan a considerar esa visión de las cosas como sediciosa. Y los gobernados por lo general se creen nacidos para obedecer a un gobierno particular.” Hill, Robert S. (2006) “David Hume 1711-1776” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la Filosofía política*. México, FCE. [904 p.] p. 526

²² *Ídem.*

Los acuerdos se establecen ahora entre la cúpula gobernante y quienes se ostentan como «representantes populares», con el único propósito de acceder o mantenerse en los círculos de control y decisión. Cuando lo consideran necesario u oportuno establecen contacto con el sector popular que le es afín o con los presuntos *beneficiados* de su actuación. La acción política se rige por una nueva modalidad de contrato, ya no social, no de la mayoría, muchos menos de todos: es ahora un *contrato oligárquico*.

1.1.4 La política como “liderazgo empresarial”

Al establecerse los acuerdos en la cúspide del poder, omitiéndose la idea de un *contrato social* amplio e incluyente, la política se aprecia como un espacio de competencia por el liderazgo para la toma de decisiones. En ella, nos dice el economista Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), sólo algunos actúan, el resto *vota o consume*; debido a que no cualquiera posee las aptitudes y capacidades necesarias para lograr ese liderazgo. En esta inequidad participativa la *voluntad del pueblo* no existe, ya que es inducida o fabricada por el líder, por lo que el *bien común* es, también, inexistente.

Los partidos y los políticos profesionales son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de una acción fuera de una desbandada, y constituyen un intento de regulación de la competencia política, exactamente similar a las prácticas correspondientes de un sindicato obrero. La psicotécnica de la dirección y la propaganda partidaria, los lemas y marchas, no son accesorios. Son la esencia de la política, lo mismo que el caudillo político.²³

Este autor refiere que los líderes se comportan como empresarios, pues emplean el ritual de la competencia con el propósito de alcanzar las posiciones de decisión. Y como “empresarios políticos” tenderán a gobernar para su propio beneficio, empleando, cuando así les convenga, la actuación del pueblo por medio del voto a su favor.

Para posicionarse en el imaginario de las personas y alcanzar su cometido los políticos *venden* su imagen y acciones con base en estrategias propias de la publicidad

²³ Schumpeter, Joseph A. citado en Puello Socarras, José Francisco. (2005) “Élites, elitismo, neolelitisimo: Perspectivas desde una aproximación politológica en el debate actual” en *Revista Espacio Crítico* N° 2, Colombia, enero-junio. En línea: http://www.espaciocritico.com/articulos/rev03/n3_a02.htm.

comercial²⁴, cual productos de consumo cotidiano. El mercado publicitario cuenta con un potencial enorme que permite la penetración virtual de los políticos en un extenso número de familias. En México, por ejemplo, las campañas electorales de 1997 y, fundamentalmente, las de 2000 y 2006, así como todo el gobierno foxista, son una muestra de aquella práctica política. Asumir que la política se concreta en un liderazgo de tipo empresarial es aceptar, entonces, que el gobierno –e incluso el Estado en su conjunto- se comportan bajo la lógica de una empresa.

En esa tesitura, la instrumentación de una acción favorecedora para la mayoría de la población estaría determinada por el incremento del capital político. Es decir, el *líder* impulsará una medida social cuando ésta le reditúe una ganancia política, ya sea reforzando su imagen ante los votantes o beneficiándose de una negociación con sus antagonistas. Si esa acción es improductiva, políticamente hablando, la relegará, omitirá o desdeñará. En cualquier caso la *venta* de la imagen a un público cautivo es determinante.

Como líder tendrá la posibilidad de organizar, controlar, administrar y decidir en torno a aquello que le es común al conjunto de los miembros de la sociedad, a partir –claro- de intereses propios. En función de su sensibilidad sabrá cómo y cuándo escuchar a las personas, a fin de darle sustento y legitimidad a sus acciones; lo que no necesariamente significa que considere lo dicho por ellas. En esa medida tendrá el *poder* de hacer y decidir.

La concepción de la política como liderazgo empresarial es muy cercana a la visión de la política como poder, es tal su afinidad que me atrevería a sugerir que aquella es la actualización, o al menos una modalidad complementaria, de la propuesta de Weber (v. *supra*). El político como el líder, que en nuestro caso son uno solo, deben serlo por vocación, ambos requieren de la capacidad para dirigir y tomar decisiones. Aunque es por demás sabido el arribo a espacios de control y decisión a causa del nepotismo, lo que anula la idea de vocación y refuerza la del acceso al poder por el poder mismo.

²⁴ Permítame el lector una referencia banal. Bill Mckay, personificado por Robert Redford, es candidato demócrata para senador por el estado de California en la película “El Candidato” (1972); su campaña se caracteriza por el empleo de recursos publicitarios. En este film, un comentarista de televisión crítica la manera en que se desarrolla la campaña y la compara con la promoción y venta de “un detergente”. El guión de esta cinta, ganadora del Óscar en 1972 al mejor guión original, exhibe la tónica que las campañas políticas han tenido en los Estados Unidos, prácticas que se han asentado en México.

Otra diferencia entre ambas posiciones se ubica en la idea de “caudillismo” que sustenta la propuesta de Schumpeter, al manifestar que en la política lo que se busca es el liderazgo. Se reconoce la existencia de un individuo que reúne las características carismáticas o retóricas, o ambas, que favorecen la adhesión de los *votes* a su causa. Líder que se encontrará vinculado simbióticamente con mercenarios de la política o líderes menores, y que su proceder tenderá siempre a ubicarlo como la figura principal o clave.

En contraste, la idea de vocación reconoce el avance equidistante de dos o más sujetos, quienes convienen normas explícitas que los regula, reúne y organiza. Al frente puede estar cualquiera de los miembros, no importa *quién* sino *para qué*. Entre ellos existen principios no escritos que facilitan la cohesión de la organización. En la medida en que se reconozca el liderazgo transitorio del dirigente en turno, así como el respeto al conjunto de los preceptos acordados o asumidos, se mantendrá la unión de la agrupación. A pesar de estas diferencias, el fin último del liderazgo o la vocación es el mismo: el ascenso al espacio de poder.

1.1.5 La política como acción discursiva.

Cada una de las posturas anteriores destaca un rasgo característico de lo que es o representa la política, ninguna es una idea acabada y universal. Representan visiones que reflejan el posicionamiento del autor con respecto a su contexto histórico social, atienden sólo una faceta o manifestación del quehacer político. Indudablemente, las reflexiones que nos heredan representan un soporte teórico para el estudio del presente.

Si consideramos que cada tendencia filosófica puede anidar una visión reflexiva de lo que es la política, comprenderíamos parte de sus múltiples significados. Aún más, en la significación de lo que es este término, es posible que cada tendencia considere en su enunciación aspectos axiológicos, deontológicos, teleológicos, ontológicos o sociológicos que subyacen en la práctica política, lo que vuelve complejo su análisis.

Incluso al situarnos en un plano menos teórico, el interés social que tengamos nos llevará a definir una posición conceptual. Así, al revisar las condiciones de vida de la

población y definir lo que al gobierno compete para mejorarlas, rescataríamos la idea del *bien común* para sustentar la obligación del segundo de concretar planes o programas que beneficien y satisfagan las necesidades de los primeros.

La misión del gobierno y de los políticos, coincidiríamos, sería la búsqueda e instrumentación de las condiciones elementales que permitan la conformación de un sistema social en donde prevalezca la justicia, la equidad y la libertad, tal vez, la *felicidad aristotélica*.

La idea de la política como un contrato social se emplearía, tácita o explícitamente, en algunos de los siguientes casos: a) cuando se justifique la instrumentación de acciones con las muestras de aceptación que llegaran a hacer algunos sectores de la población, o la llamada opinión pública; b) con los referendos, en donde una fracción de la población por medio del voto acepta, ratifica o rechaza una ley o enmienda legislativa; c) en los acuerdos de los partidos políticos; o d) en los convenios que signa el Estado con organizaciones o agrupaciones sociales.

La aceptación directa (a través del voto), indirecta (vía los representantes electos) o pasiva (mediante la comunión con lo que expresan los “líderes de opinión”) constituye un pacto que se asume como válido para el conjunto de los individuos a quienes les afecta. El rechazo o impugnación de la medida acordada se lleva a cabo siguiendo los cauces legales, los cuales también fueron pactados. La visión de la política como *contrato social* es un sustento útil cuando se analizan y pretenden validar aquellos «pactos».

El marco adecuado para explicar la manera en que se organiza la clase política, sus comportamientos y el contenido de sus discursos, es el de la política como poder. A la luz de esta óptica, el actuar y decir de los políticos tendrá como fin último el acceso al poder o la conservación del mismo, aunque para lograrlo tengan que compartirlo temporalmente.

El ciudadano común, bajo la lógica de sus principios y valores, encuentra inverosímil que un político defienda o realice hoy lo que ayer criticó; que se incorpore a un partido o grupo considerado en el pasado como antagónico; que establezca lazos de

«cooperación» con fuerzas opositoras. El pragmatismo político, la lucha por arribar o conservar el poder explica éstas y otras acciones.

El juego de posicionamientos que se da entre los políticos tiene distintas manifestaciones abiertas o veladas, que van desde el debate racional, retórico pero sustentado, hasta las descalificaciones manipuladoras. Es tal el apego al poder que no se descarta el enfrentamiento físico directo o a través de terceros: violencia que es justificada discursivamente, antes, durante y después de su aparición.

A estas opciones explicativas del quehacer político se añade una quinta: *la política como acción*, la cual está íntimamente relacionada con el discurso. Mediante la acción discursiva el político pretende influir en la conducta o pensamiento del otro, en el sentido que le es favorable. Para proyectarse, el político expone *su verdad* con el propósito de que su enunciatario asuma una posición favorable a sus propósitos.

El agudo pensamiento de Giovanni Sartori afirma que “la política es el „hacer’ del hombre que, más que ningún otro, afecta e involucra a todos”²⁵. Ese hacer es propio o se induce en el enunciatario por medio del discurso: la coherencia locutiva del enunciado aunada a su pretensión ilocutiva determinará el impacto perlocutivo²⁶ en el enunciatario, en el marco de un contexto determinado. Al ser ejecución, o pretender la misma, la política es performativa: invita a la acción y se explica en la acción misma.

Su performatividad se reconoce en la actuación del enunciador y del enunciatario. En el escenario político ambos tienen movimiento y dirección, ésta puede ser diferente u opuesta. Incluso la pasividad de la mayoría, que se reconoce por su complacencia y falta de participación directa, no es estatismo sino movimiento inercial. Aun cuando el sujeto no tenga afiliación partidista, es indudable que tiene elementos sociales rudimentarios para expresar una opinión sobre el gobierno y la manera de ejercerse²⁷; válidos o no, pero es su perspectiva.

²⁵ Sartori, Giovanni. (2006) *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. 3ª ed. México, FCE. [336 p.] p. 15. En esta misma parte aclara que esto no es una definición de política “es para proclamar desde el principio que lo que me interesa es llegar al hacer, a la praxis”

²⁶ Los términos *locutivo*, *elocutivo* y *perlocutivo* fueron acuñados por el filósofo J. L. Austin en su “Teoría de los Actos de Habla”. Parte del sustento conceptual que subyace en la propuesta de la política como acción social se ubica en esta teoría de Austin.

²⁷ Sería absurdo suponer que en cada individuo existe un estadista en potencia. La afirmación que realizo pretende destacar el hecho de que los miembros de una sociedad poseen sus propias ideas, lo que les permite tener una

El carácter performativo lo encontramos en su unidad ejecutoria. La realización del hecho no es aislada sino contextualizada. En esa actuación convergen factores de diversa índole: sociales, históricos, económicos, personales, psicológicos, ideológicos. Es performativo por su carácter pragmático contextual.

El discurso político tiene como efecto inmediato una acción, o al menos pretende tenerla. Rebasa el plano de la orden o la instrucción, pues aunque éstas también se concretan en una conducta, suelen ejecutarse por comisión más que por convicción. En contraste, la realización -producto del discurso político- se lleva a cabo después de un proceso de asimilación-identificación-aceptación, en donde el actuante revisa sus intereses, valores y situación presente, que lo llevan a concretar, o no, lo pretendido por el enunciador.

Incluso las decisiones momentáneas o temporales del enunciatario se explican por lo mismo, las situaciones coyunturales y las estrategias de persuasión y manipulación son aprovechadas por el político para lograr su cometido. Ofrecen al público un escenario selectivo o un discurso *ad hoc*; aprovechando la escasa o nula información de éste, tergiversan los hechos o emplean argucias argumentativas que privilegian la emotividad por sobre el raciocinio; todo ello con la intención de que el interlocutor replantee sus ideas y convicciones. Cuando se logra el efecto deseado, la conducta del enunciatario está lejos de ser mecánica, su proceder es totalmente consciente y voluntario.

Existen sin duda casos en que el ejercicio de una acción, que tiene repercusiones políticas, es producto de la coerción o la intimidación, lo que anularía el proceder por convencimiento. No obstante, el discurso, aunque coercitivo, desempeña un papel importante para la acción; al aceptarlo el sujeto considera y valora distintas variables que finalmente lo llevan a privilegiar su seguridad física, moral, social, económica, o laboral.

Sin importar la modalidad, es finalmente una acción inducida por la estructura del discurso y la significación que el enunciatario le da. A través del discurso y de su actuación, el político pretende lograr adherentes a su «causa». ¿Cuál causa? En

determinada perspectiva de la realidad, sustentada en distintos grados de conocimiento, conceptualización, abstracción, además de las experiencias que han tenido. Esto es lo que los lleva a tener una actitud específica ante eventos políticos o en votaciones. Quien se dice apolítico es un individuo que se encuentra conforme con el orden existente, o bien, es aquél que –después de valorar su situación y seguridad- se inclina por la continuidad.

función de la posición que se asuma para su análisis, esa «causa», es decir, el fundamento que incentiva la actuación, podría ser cualquiera de las visiones revisadas: bien común, contrato social, poder o alguna otra. En este orden de ideas, la política como acción discursiva se circunscribe en una multiplicidad de áreas de la sociedad.

A pesar de que la política es un concepto que posee su propio campo reflexivo y de actuación²⁸, y que es posible diferenciarlo de otros fenómenos sociales, como lo es la economía, el derecho, la agronomía, el deporte, la medicina, la cultura, entre otros, en los hechos se manifiesta y se le reconoce a través de éstos, creándose así el discurso sobre política social, política jurídica, política de salud, política del deporte, política educativa, política energética, política cultural, etcétera. Por lo que concebir a la política como acción discursiva es reconocer la variedad de manifestaciones que puede experimentar, las cuales dan origen a distintas interpretaciones sobre sí misma.

Se actúa para alcanzar el *bien común*, establecer *contratos sociales*, acceder al poder o cualquier otro fin, en el ámbito de lo jurídico, la economía, la cultura, la educación y, en general, todos los sectores de vida social. Aunque las actuaciones sean diversas, así como los medios e instrumentos que se empleen e incluso el objetivo que se persiga, la convergencia entre los políticos estará dada por el empleo de un discurso performativo que invita al «otro» a ser y actuar de una manera particular.

Cualquiera que sea la postura del político y cualquiera que sea la situación en la que se encuentre, su pretensión única y última ante la sociedad es la de conseguir adeptos, por medio de la actuación discursiva, que promueva el decir o hacer de un sector de la población. Un discurso que no promueva respuesta o actuación social no es político; esto es, el dicho de un político para considerarlo “político” debe reunir diversas características, como:

- a) *Ser circunstanciado*. Las circunstancias que rodean la acción discursiva del político son fundamentales para comprender el porqué de su exposición. El humor popular identifica como político a un discurso semánticamente vacío, incoherente,

²⁸ Giovanni Sartori, en su obra *La política*, realiza una extensa y precisa reflexión sobre lo que es la ciencia política en *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. 3ª ed. México, FCE, 2006. 336 p. Sobre su distinción con respecto a otras disciplinas, afirma que “la política sufre una «crisis de identidad»”. Crisis que se da por sus diferencias con la moral, lo económico, lo social, lo jurídico, etc. (p. 216) Por ello, refiere, “una primer manera de afrontar el problemas es plantearnos la pregunta que Aristóteles no se formulaba, qué es un animal político en su diferencia con el hombre religioso, moral, económico, social y así sucesivamente

descontextualizado o cargado de promesas; formulación que invita a la ironía y la burla. Sin embargo, de encontrar alguna estructura textual que posea una o más de esas características tendríamos que identificar en ella las condiciones que le dieron origen (contexto de producción) y el ambiente en el que se recibe (contexto de recepción);

- b) *Ser incluyente/excluyente*. La estructura gramatical y retórica del mensaje político incorpora al enunciatario en la situación que se enuncia, vía el uso de la primera persona del plural, «nosotros». Lo hace partícipe del hecho y le hace ver la importancia de su actuación en la consecución de los fines que se persiguen; posicionando al «nosotros» como los defensores de las demandas sociales. En esa misma lógica, identifica al «otro» como el *enemigo*, incorporándolo en el discurso a través de la tercera persona verbal, ya sea singular «él o ella» o plural «ellos o ellas»;
- c) *Ser social*. El discurso para ser político debe referirse a la relación que se da entre un grupo de seres humanos alrededor de un bien o servicio común a ellos, adoptándose una postura en la administración de ese bien o servicio; y
- d) *El respaldo de quien enuncia*. Otro elemento básico para considerar a un discurso como político es la identificación de quién lo dice; el enunciatario debe identificarse como un sujeto inserto en el ámbito reconocido como político, o bien como una persona que gracias a su trayectoria y prestigio se le reconoce como una voz autorizada para referirse a situaciones que cumplan con los incisos anteriores, aunque a éste se le llame “analista político”.

En síntesis, la política es *actuación discursiva* porque se manifiesta en la enunciación de los hechos para la realización de los mismos y se genera al seno de las relaciones entre los seres humanos, con el fin de entender la intrincada y complicada manera en que se han relacionado entre sí para organizarse y administrar el entorno sobre el cual tienen potestad, o creen tener. Es obvio que esta idea se encuentra lejos de caracterizar plenamente a un concepto semánticamente metamórfico, como lo es la política, pero en su amplitud pretende aportar elementos para comprenderlo.

1.1.6 Concepto operativo

Definitivamente lo expuesto no agota ni contempla en su total dimensión²⁹ la pluralidad y complejidad de lo que es la política³⁰, pues el interés no es el de ser un compendio del pensamiento político universal o realizar un estudio pormenorizado de las reflexiones que sobre la misma han expuesto destacadas figuras de la historia humana. Su propósito es el de revisar un fragmento del mosaico semántico que caracteriza al vocablo que nos ocupa para articular un concepto operativo.

Un concepto que permita, también de manera operativa, formular una idea de lo que es «política educativa», pues esta expresión hereda la contextualidad, complejidad y multireferencialidad de su sustantivo. Consciente estoy de que cualquier propuesta de significación nunca será completa, regularmente omitirá o ignorará alguno de los distintos factores que estructuran ese fenómeno social, como puede ser sus fines, objeto que atiende, su ejercicio, espacio social en donde se desarrolla, principios, actores, propósitos, métodos, estrategias empleadas o algo más.

En esta tesitura, la política la entenderemos como la conjunción de discurso y acción en la búsqueda del control, distribución y administración de los bienes y servicios de una comunidad, sea esta institucional, local, nacional o internacional; el sujeto o grupo promotor del discurso y la acción, instrumentará diversas estrategias que lo lleven a influir, posicionarse o mantenerse en el espacio donde se toman decisiones.

Es conjunción de discurso y acción pues el motor del quehacer político lo representa la fuerza de la palabra, la eficacia del convencimiento, para lograr la actuación del interlocutor, antes del *quehacer* y junto con él se encuentra el discurso. Son dos componentes de la política que van íntimamente vinculados. Sabemos que discurso y

²⁹ Tan solo recordemos que el Todo es más que la suma de sus partes.

³⁰ En un intento por clarificar lo que es y representa la política, Andrew Gamble identifica tres dimensiones que significan a la política: como poder, como identidad y como orden. La primera dimensión, nos dice, es instrumental, en ella se determina “quién obtiene qué, cuándo y cómo”; es aquí donde se toman las decisiones respecto a la inclusión y exclusión de quienes participan o se benefician de ella y de sus acciones. La segunda vertiente, como identidad, representa “la dimensión de lo político, la que se pregunta quiénes somos”. En ella se asumen valores, principios y normas: “la más significativas de las identidades es el Estado en sí...”. Finalmente, la tercera dimensión, como orden, alude a la manera en que se organiza la convivencia al interior de la sociedad y que se concreta a través de la norma: “esto incluye lo que se entiende como la constitución del Estado...” Cf. Gamble, Andrew. (2003) *Política y destino*. España, Siglo XXI. [153 p.] pp. 21-22. (temas para el siglo XXI)

acción no son privativos del ámbito político, son rasgos que distinguen a otros hechos sociales, pero sí son un componente sustancial.

Ese discurso y esa acción tienen una razón de ser: la posibilidad de decidir en torno a todo cuanto tenga que ver con bienes y servicios comunes a un sector de la sociedad; quien posee la capacidad de tomar decisiones asume *per se* el poder. Éste es el punto neurálgico de la política. La permanencia o el arribo a la esfera del poder, ya sea por liderazgo, vocación o cualquier medio, es la meta personal del político, para beneficiar al grupo que representa y a sí mismo.

En la política la asunción y permanencia en el poder requieren de un fundamento, éste lo da la atención a las demandas de un sector social. ¿Cuáles demandas y qué sector?, el político realizará las acciones que le sean rentables y «beneficiará» a los grupos que, sabe, garantizarán, apoyarán o justificarán su arribo o permanencia en el poder. Por ello, la búsqueda y consolidación del poder atraviesa y se sustenta en la propuesta y/o realización de proyectos que atiendan total o parcialmente las exigencias de un grupo social. Reitero, esa materialización de acciones de gobierno sólo se logran si se posee *el control, distribución y administración de los bienes y servicios de la comunidad* a la que se representa o se pretende representar.

Para lograr su cometido, el político debe afrontar posturas e intereses diferentes a los suyos, a veces antagónicos, situación que le exige establecer pactos o acuerdos con otras fuerzas; es decir, negocia la manera en que ejercerá la toma de decisiones. En este juego del poder, él y su grupo desarrollan estrategias que les permitan ceder lo menos para ganar lo más.

Como se aprecia, el concepto propuesto considera las posturas expuestas a lo largo del apartado; de ninguna manera las sintetiza, pero sí toma en cuenta lo elemental de cada una. Es una significación inacabada, como lo son todas las interpretaciones sobre lo que es la política, sin embargo, ofrece el primer sustento para reflexionar sobre el sentido de *política educativa*; el otro fundamento es la significación de educación, este concepto es el centro del siguiente apartado.

1.2 Educación

¿Qué idea de política para qué idea de educación? En la sección precedente revisamos ciertas posturas que definen a la política, de ninguna manera es una exposición puntual del abanico conceptual que existe, sólo enuncia algunas tendencias. En cada una de ellas subyacen principios axiológicos, deontológicos, teleológicos, ontológicos específicos que prefigurarían una orientación de lo educativo, como de otras manifestaciones sociales.

Se ha avanzado en la reflexión de la pregunta inicial al delimitar una noción del concepto *política*, ahora revisemos el de *educación* y así experimentar, posteriormente, una respuesta. Para ello, puntualicemos aspectos centrales del fenómeno educativo que orienten su descripción y significación.

- a) *La educación es contextual y contingente*. Es contextual pues su estructura y disposición depende de la idiosincrasia de la sociedad, los principios axiológicos que valora, la manera en que produce bienes, regula servicios y constituye su gobierno. Fernando de Azevedo nos refiere:

*La educación tal y como se produce, corresponde siempre al espíritu de la época y refleja las ideas colectivas dominantes, según las cuales es caballeresca y mística en la Edad Media, liberal y clásica en el Renacimiento; racionalista e idealista en el siglo XVIII, y positivista y realista en el siglo XIX,...*³¹.

De acuerdo a lo anterior, en cada época, en cada civilización, ha predominado un modelo definido de educación que favorece un sistema social, político, económico e ideológico, así como a su organización, aunque no es el único. Paralelamente a la concepción dominante se mueven otras visiones y prácticas educativas. Cada una de ellas es portadora de fines, deberes, intereses y concepción de hombre, vida y mundo; sus promotores o defensores, como *particulares*, pretenden *universalizar* su modelo y hegemonizar su postura.

Junto con la dominante coexisten visiones que propugnan por una formación distinta a la que impera en la sociedad, centran su atención en factores y grupos sociales desatendidos por la perspectiva preponderante. Si la dirección que le muestran contraviene algún aspecto o al conjunto de la organización social

³¹ Azevedo, Fernando de. Citado por Solana, Fernando; et. al. (coord.) *Historia de la Educación Pública en México*. 2ª ed. México, SEP-FCE, 2002. [644 p.]

hegemónica, son marginadas. A estas manifestaciones de educación las llamaremos alternativas. Con el tiempo, y en función de las transformaciones y ajustes sociales, alguna de ellas dará sentido a la educación de la época y la comunidad. He ahí su carácter contingente.

- b) *La educación muestra diversas significaciones.* Es conceptualmente multifacética; es punto de convergencia y divergencia de discursos variados provenientes de las más disímiles áreas de la ciencia. Cada cual construye su propio objeto de estudio educativo y lo analiza a la luz de herramientas teórico-metodológicas privativas de su disciplina, lo que le lleva a conceptualizarlo de una manera específica.

La amplitud del campo educativo y su omnipresencia en todo el espacio de lo social, lo hace ser punto de encuentro de biólogos, administradores, literatos, economistas, abogados, psicólogos, teólogos, comunicólogos, historiadores, sociólogos, antropólogos, entre otros. Todos ellos ven a la educación como un fértil espacio para el análisis y la reflexión propositiva, sustentado en la idea de educación que les forja el campo de la ciencia al cual pertenecen. A este escenario pluridisciplinario habría que agregar la tendencia teórica que guía su proceder científico o académico.

En el conjunto de significaciones sobre educación, destacan las enunciaciones que se ubican en el plano de la reflexión filosófica, expresadas por destacados educadores de distintas regiones y épocas³². Ideas que marcaron el rumbo de algunos sistemas o niveles educativos, como el caso de John Dewey en Estados Unidos, las aportaciones y estudios de Piaget o las propuestas liberadoras de Freire.

- c) *La educación es socialmente diferenciadora.* La educación no se proporciona en la misma cantidad, calidad y esencia a todos los miembros de la sociedad.

³² Un interesante compendio de ellas es la obra *Thinkers on Educations*, editada por la UNESCO. Compendia de “Aristotle, Avicenna and Confucius to Paulo Freire, Ivan Illich and Julius Nyerere, these essays present 100 figures who have left their mark on educational thought”; “including philosophers, statesmen, politicians, journalists, psychologists, poets, men of religion” En línea: <http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/publicaciones/pensadores-en-educacion.html>.

Primero, tenemos la dosificación que se da en función del periodo de vida en el que se encuentra el individuo, es distinta entre un niño de cinco años y un adolescente de 15, o entre éste y un joven de 20, conforme se avanza en el sistema educativo se amplían y profundizan los conocimientos. Las exigencias y asignación de responsabilidades es cada vez mayor. Todo ello corresponde a la lógica de maduración social, física, afectiva y cognitiva del individuo.

Segundo, las diferencias de clase y género se reflejan, entre otros escaparates, en lo educativo. La educación que se le proporciona a una persona de un estrato socioeconómico alto, o al menos desahogado, es radicalmente distinta a la que recibe alguien proveniente de los sectores de escasos recursos. Los insumos, la formación y desempeño de los docentes, la infraestructura y los servicios de las instituciones que agrupan a los primeros, contrastan con las escuelas de los segundos.

A lo anterior habrá que añadir las experiencias y aprendizajes que el sujeto obtiene en la vida cotidiana por la posibilidad de acceso a bienes y servicios particulares, así como por el contacto que tiene en y con grupos sociales específicos.

- d) *La educación se extiende más allá de la institución escolar.* Cuando se habla de educación regularmente se hace referencia a las prácticas que se gestan al seno de una intencionalidad curricular; sin embargo, el fenómeno educativo permea al conjunto de la sociedad. Lo identificamos tanto en los procesos que se gestan al interior de distintos sectores, instituciones y medios sociales (v. gr. familia, iglesia, asociaciones, *mass media*, grupo de amistades), donde no existe intencionalidad predefinida, sistematizada, metódica y teóricamente fundamentada, como en los procesos curriculares que se manifiestan en una institución escolar, es decir todo lo que es y representa la educación formal: identidad, prácticas, estrategias, materiales, alumnos, docentes, planes y programas de estudio, métodos, cohorte, propósitos, calidad, cobertura, entre otras categorías.

A pesar de que el aprendizaje no se restringe al espacio de la institución escolar, pues es un proceso continuo y permanente en el ser humano, las orientaciones políticas desestiman o ignoran la importancia de la educación informal en la

formación del individuo, sus acciones las enfocan a lo escolar. Y no me refiero a los programas culturales, de recreación o deporte que se instrumentan para atender una necesidad de la población; sino a la cantidad y calidad del bombardeo mediático al que está expuesto el conjunto de la sociedad.

Por medio de una prensa y programas radiofónicos y televisivos insulsos se ofrece información errónea, acrítica y distorsionada de la realidad, o bien se omite. Al estar el sujeto voluntariamente expuesto a ese bombardeo, lo que ahí asimila es, para él, convincente y duradero, aunque se contraponga a lo escolar, científico o académico, teniendo un valor de verdad superior al de la escuela. Situación que reduce u obstaculiza la efectividad del proceso educativo intencionado.

- e) *La educación es humana*. La educación es un rasgo distintivo que caracteriza a la especie humana (tal vez podríamos cambiar el artículo indefinido «un» por el definido «el»), con respecto al resto del reino animal. Sólo el ser humano tiene la posibilidad de conocer, comprender, interactuar y transformar el medio en el que está inserto para su provecho, a la luz de propósitos preestablecidos y por medio de diversas estrategias diseñadas *ex profeso*.

Savater escribe: “la buena educación es fabricación de humanidad”³³ y no una “mera disposición genética”, se logra mediante el “contagio” con nuestros semejantes. Ese “contagio” lo equipararíamos con el “proceso mediante el cual los individuos se desarrollan al interior de la vida intelectual de los que le rodean”³⁴, conociendo, comprendiendo y asimilando instrumentos y herramientas de mediación social.

El resto de los seres vivos coexisten con el medio, son parte de él; su vínculo con el entorno se sustenta en reacciones innatas y no en una intencionalidad

³³ Savater, Fernando “Fabricar humanidad” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006. p. 27. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

³⁴ Vigotsky citado por Molina B., Víctor. “Educación, evolución e individuación. Aproximaciones a una indagación sobre los sentidos de la educación” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006. p. 85. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

racional³⁵. Lo que resalta aún más el valor de la educación en la formación de *humanidad*.

- f) *La educación es el motor de desarrollo de la cultura*. La cultura es dinámica, histórica, vasta, heterogénea, maleable, al igual que los conocimientos que le dan forma. Particularidades que se dan precisamente por el libre arbitrio y la convivencia racional que tenemos los humanos. El hombre es el único ser en la naturaleza que crea, inventa, innova, perfecciona herramientas e instrumentos propios de índole variada (concreta o abstracta), o sea, favorece la transformación de su cultura, va más allá de lo genético e innato³⁶.

Al respecto, Víctor Molina afirma que “la característica más única y decisiva de la especie humana no es la cultura sino la evolución de la cultura; es decir, la capacidad de evolucionar por medio de la transformación”³⁷. La cultura³⁸ es,

³⁵ Los animales tienen un cúmulo de comportamientos determinados por mecanismos genéticos, los cuales perduran por un lapso de tiempo bastante amplio, de acuerdo a necesidades de adaptación. En ese conjunto encontramos prácticas de apareamiento, cuidado y alimentación de las crías, “ejemplos” –en algunos casos– para la alimentación y protección contra los enemigos naturales, entre otras; lo que representaría el equipaje natural para la supervivencia; sólo que este bagaje de “conocimientos”, permítanme llamarlo así, es el mismo para todos los individuos de la especie y subsiste por varias generaciones, me atrevería a decir que es un tipo de «cultura» acotada e inmutable. Es claro que los animales no poseen una cultura, sus hábitos y comportamientos se sustentan en factores hereditarios, naturales, los cambios que llegan a experimentar son producto de las modificaciones al entorno, situación que de ninguna manera puede compararse con la condición humana. No obstante, existen grupos étnicos que han mantenido por varios cientos de años estilos de vida; son comunidades aisladas que tienen costumbres similares a las de sus ancestros (tal vez las mismas desde que se creó la tribu) el medio les provee de lo necesario para satisfacer sus necesidades, su cultura se conserva intacta. Un ejemplo de esa inamovilidad nos la proporciona la organización *Survival International* (<http://www.survival-international.org/>) quien dio a conocer en mayo de 2008 fotografías de cuatro grupos étnicos situados en la frontera entre Brasil y Perú, imágenes que muestran la rudimentaria vestimenta, habitación y escaso o nulo conocimiento que tienen sus habitantes de una aeronave. Pero no son los únicos “There are more than one hundred uncontacted tribes worldwide, with more than half living in either Brazil or Peru. All are in grave danger of being forced off their land, killed and decimated by new diseases.” (<http://www.survival-international.org/news/3340>). Grupos con estas características tendrían un cierto parangón con algunas especies animales.

³⁶ Sólo por recordar, traigamos a nuestra mente el paso del *Sahelanthropus tchadensis*, llamado Toumaï o Tumaï y cuya existencia data de hace siete millones de años, al *homo sapiens*, de quien se afirma apareció hace 200 mil años aproximadamente, entre ambos hay un rango de seis millones 800 mil años. Del primero al surgimiento del *homo habilis* tuvieron que pasar más de cuatro millones de años. El *homo erectus* habitó entre 1,8 millones de años y 300 mil años antes del presente. Comparemos ahora esta evolución biológica, con la evolución de la cultura, esencialmente con el desarrollo del conocimiento humano en la última centuria.

³⁷ Molina B., Víctor. “Educación, evolución e individuación. Aproximaciones a una indagación sobre los sentidos de la educación” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006, p. 78. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

³⁸ Entenderemos a la cultura en los términos en que fue definida por la UNESCO en 1982: “en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, (...) da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de

entonces, la producción humana por excelencia, pero ¿de qué manera se ha desarrollado? Es aquí donde asume un papel protagónico la educación, ésta ha sido su vehículo de progreso; Molina la llama “mecanismo al servicio de la evolución de la especie humana”³⁹.

En la vastedad de la educación, los apuntes anteriores configuran directrices que articulan una base para la significación del término; son rasgos que flotan en la empiricidad del fenómeno educativo. Su incursión tiene el propósito de establecer linderos elementales sobre los que se ha debatido y que nos parece necesario mencionar para soportar la reflexión en torno al concepto *educación* en el marco de las circunstancias actuales.

Por qué cavilar sobre la educación si sabemos que es una actividad humana, un fenómeno social que se manifiesta a partir de la interrelación entre las personas. Existe una razón, la relación entre los individuos no siempre ha sido la misma; al paso de la historia la educación se modifica o transmuta, siendo promotora del cambio y, a la vez, receptora del mismo, de los avances que en materia de ciencia, tecnología y conocimiento humano, en general, se producen al seno de las sociedades (*carácter contextual*).

En cada ocasión, forma los recursos humanos que requiere la sociedad para su desarrollo y supervivencia. Sólo que para lograrlo tiene que redefinir sus fundamentos y prácticas, iniciándose un periodo de confrontación entre distintas posturas paradigmáticas, una será la predominante y en función de ella se organizará el conjunto de la educación en la sociedad (*carácter contingente*), dándole un sentido. Hoy nos enfrentamos a una revolución científica y tecnológica que exige una revolución educativa en todas sus manifestaciones.

En la actualidad, los procesos de cambio experimentados en el mundo, dominados por la llamada *sociedad del conocimiento*, para unos, o *sociedad de la información*, para

nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.” UNESCO. *Declaración de México sobre las políticas culturales*. México, Conferencia mundial sobre las políticas culturales, 26 de julio-6 de agosto de 1982. En línea:

http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

³⁹ Molina B., Víctor. *Op. cit.*, p. 78

otros⁴⁰, junto con las tendencias globalizadora y neoliberal, han puesto en tela de juicio el sentido, aún predominante, de la educación. La visión de que las generaciones adultas transmiten, heredan conocimientos y cultura a las generaciones jóvenes se nulifica frente al desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Los conocimientos ya no son duraderos, cambian, en poco tiempo caen en desuso; los requerimientos sociales y del mercado productivo de hace tres décadas son distintos a los actuales, el ideario y expectativas de los jóvenes del siglo XXI son también diferentes, al igual que las prácticas de consumo, relación social y familiar, convivencia, diversión, esparcimiento, entre otros.

El espacio y el tiempo se han estrechado, se han fusionado en una masa amorfa; en su derredor nos movemos tomando lo que en nuestra inmediatez deseamos, pensando pocas veces en los extremos pretérito y posterior. El pasado, los recuerdos, han dejado de existir, son parte de la cultura de la imagen; en este orden de ideas, no es difícil encontrar en video los últimos veinte años o más de la historia de algunas familias. El anhelo del ayer es parte de la comercialización; para qué esperar la transmisión de una película o música de antaño si la podemos apreciar en cualquier momento a través de la televisión de paga o adquiriendo en el mercado informal el material deseado. No hay pasado, no hay historia, sólo imágenes televisivas; tampoco futuro, únicamente un presente que exige la inmediata satisfacción de necesidades banales⁴¹.

El pensamiento de Alain Touraine, Ralf Dahrendorf, Ulrich Beck, Andrew Gamble, Jurjo Torres, Carlos Alberto Torres, entre otros⁴², ha realizado profusos análisis sobre

⁴⁰ Para la UNESCO: “The idea of the information society is based on technological breakthroughs. The concept of knowledge societies encompasses much broader social, ethical and political dimensions” (p. 17); refiere que la sociedad de la información es sólo un instrumento para la edificación de sociedades del conocimiento: “The rise of a global information society spawned by the new technology revolution must not overshadow the fact that it is valuable only as a means to achieve genuine knowledge societies. (...)While information is a knowledge-generating tool, it is not knowledge itself” (p. 19). UNESCO. *Towards Knowledge Societies*. Francia, 2005 [226 p.]. Soler Roca le llama *Sociedad del Saber*, Soler Roca, Miguel. (2004) *Reflexiones generales sobre la educación y sus tensiones*. España, Editorial Milenio. [62 p.] p. 26

⁴¹ Stephen J. Ball, citando a Harvey, refiere que la cotidianidad se ha vuelto “efímera y volátil”. Debido a que la “producción de bienes (commodities) pone crecientemente el acento en „los valores y las virtudes de lo instantáneo y fácilmente desechable esto lleva a que una producción se concentre en sistemas de signos más que en los propios materiales’. Lo que ha provocado una «crisis de representación»”. Ball, Stephen J., “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en la políticas educativas” en Narodowski, Mariano (2002); *et. al. Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Garanica. p. 107

⁴² Cf. Touraine, Alain. *Un Nuevo Paradigma. Para Comprender el mundo de hoy*. España, Paidós, 2005. 271 p.; Dahrendorf, Ralf. *En busca de un nuevo orden. Una Política de la libertad para el siglo XXI*. México, Paidós, 2005. 153 p. (Estado y Sociedad, 131); Beck, Ulrich *Poder y Contrapoder en la era Global. La Nueva economía*

esas tendencias globalizadora y neoliberal. Revisan la manera en que se ha extendido en el mundo, así como sus causas y los efectos que ha tenido en la redistribución de la riqueza y el poder. Estamos, dice Dahrendorf, ante un mundo desbocado: “un mundo incontenible, que nadie puede parar, y en él no hay nada a lo que podamos agarrarnos. (...) sólo unos se aprovecharon de esta situación para acrecentar su poderío⁴³. Un “capitalismo desorganizado”⁴⁴ supervisado por organismos internacionales financieros y comerciales, en donde prevalece el “Dios-Mercado”⁴⁵. Bajo esas circunstancias toma forma el *homo economicus*.⁴⁶

Lo relevante de todo ello es que la manera en que se producían los bienes y se ofrecían los servicios también ha sufrido cambios, surgiendo nuevas habilidades y competencias que debe dominar el empleado para la adecuada realización de las tareas encomendadas. La “sociedad del trabajo” ha dado paso a la “sociedad de la información”, las relaciones de y en el trabajo toman otro cariz. La fuerza de trabajo, base del capitalismo, ha sido desplazada por el conocimiento, éste se ha convertido en valor agregado de la producción; hay empresas que generan riqueza únicamente con el manejo y administración del conocimiento, otros hacen la maquila. El ejemplo emblemático es la empresa Microsoft.

política mundial. España, Paidós, 2004. 430 p. (Estado y Sociedad, 124); Gamble, Andrew. *Política y destino*. España, Siglo XXI, 2003. 153 p.; Torres Jurjo, *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid, Morata, 2001. 255 p.; Torres, Carlos Alberto. *Educación y neoliberalismo*. España, Editorial Popular, 2006. 187 p.; Burbules, Nicholas C. y Carlos Alberto Torres (coord.). *Globalización y Educación. Manual Crítico*. 2ª ed. España, Editorial Popular, 2006. 263 p.

⁴³ Dahrendorf, Ralf. *Op. cit.* p. 39.

⁴⁴ Ball, Stephen J., “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en la políticas educativas” en Narodowski, Mariano; *et. al. Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Garanica, 2002. p. 108

⁴⁵ “A veces, en su empeño evangelizador por convertirnos a todos a la religión del Dios-mercado, se alcanzan niveles patéticos. En un debate entre periodistas de *Le Monde Diplomatique* y el *Financial Times* un redactor de este último venía a sostener que la mundialización es, nada más y nada menos, que „una obligación moral’ y rechazarla implicaría „la represión de los deseos naturales de los individuos’ y „una puesta en cuestión fundamental de los derechos democráticos’. Unos derechos democráticos que, aunque pueda parecer mentira, quedan ejemplificados en la posibilidad de elegir entre un vasto surtido de cereales para el desayuno”. Martin, Peter. “Una obligación moral” *Le Monde Diplomatique*, junio 1997; citado por Soler, Fernando. *Mundialización, Globalización y Sistema Capitalista* Departament de Filosofia, Universitat de València. En línea http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg155.htm#_ftnref10

⁴⁶ “el *homo economicus* se significa por una racionalidad instrumental y por la búsqueda calculada de beneficios; que le satisfagan a sí mismo o a otras personas, pero de manera calculada, sabiendo que él también va a obtener ventajas y beneficios” (...) El *homo economicus* de las sociedades capitalistas estaría regido en sus acciones por el egoísmo, por la búsqueda de su provecho particular, de sus intereses privados; cada cual a lo suyo.” (p. 24) Torres Jurjo, *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid, Morata, 2001. 255 p.

La actividad física directa y la aplicación automatizada de conocimientos, soporte del anterior sistema de producción, son relegadas por las prácticas cognitivas innovadoras. La rentabilidad de la industria y el desarrollo económico de un país, en la lógica de la globalización neoliberal, están supeditados a “la incorporación de inteligencia y conocimiento renovado, [al] uso creativo del conocimiento, y aprovechamiento productivo de esa creatividad”⁴⁷. En opinión de Hopenhayn⁴⁸:

La competitividad que impone la Tercera Revolución Industrial une la innovación con el conocimiento y el desarrollo del conocimiento con la producción de riqueza. Convertido en nuevo eje de la sociedad, el conocimiento se estiliza y rentabiliza simultáneamente: ubicuo y reticular, tanto micro como macro.

El hoy es radicalmente distinto al ayer: herramientas, recursos, medios e instrumentos que favorecieron la evolución de la sociedad, de poco o nada nos sirven frente al dinamismo que se vive en el campo de la producción, los servicios, las ciencias, la tecnología y, en general, el conocimiento humano. El mundo se ha transformado:

En la sociedad anterior, estable, simple y repetitiva, la memoria dominaba el proyecto, los principios se transmitían inmutables, los modelos ejemplares se conservaban como arquetipos. Era la primacía de la estructura sobre la génesis.

*En la nueva sociedad, inestable, inventiva e innovadora, el proyecto se superpone a la memoria, el futuro domina el pasado, los modelos son constantemente puestos en tela de juicio. Es la primacía de la génesis sobre la estructura.*⁴⁹

El actual estado de cosas exige nuevos actores, nuevas visiones que sólo la educación puede proporcionar⁵⁰, para lograrlo es imprescindible la definición del sentido que deberá tomar; un sentido que puede ir desde la respuesta mecánica a las exigencias del *mundo globalizado* hasta la formación de mentalidades contestatarias. En ese abanico, la significación del término educación asumiría distintos matices, pero ¿hacia dónde debe apuntar?, ¿para respaldar qué o a quién?

⁴⁷ Hopenhayn, Martín. “La educación en la actual inflexión epocal: una perspectiva Lationamericana” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006. p. 13 En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

⁴⁸ *Ídem*

⁴⁹ Carneiro, Roberto “La búsqueda de sentido” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006. p. 7 En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

⁵⁰ Ésta no es un afirmación aventurada, Juan Carlos Tedesco identifica a la educación como la única variable de “intervención política” que impacta tres esferas del desarrollo social, vinculadas entre sí: “competitividad económica, ciudadanía política y equidad social” Tedesco, Juan Carlos. *Actuales tendencias en el cambio educativo* Buenos Aires, UNESCO, 2000. [17 p.] En línea: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/Actuales.pdf

En el proceso de definición, es pertinente subrayar que por más esfuerzos realizados para reducir o negar la influencia de las tendencias globalizadora y neoliberal en la educación es inútil, no podemos ni debemos hacerlo. Estos fenómenos se han posicionado en el plano internacional y están marcando el paso a las dinámicas nacionales. Es un escenario ineludible y punto de referencia para cualquier análisis social; son los rasgos que caracterizan la época contemporánea. La vida de las personas está influida por ellos, destacando la cotidianidad de los jóvenes y adolescentes. Aunque no por eso son la luz al final del túnel.

Lo que cabe es la reflexión crítica, para proponer un modelo educativo acorde con las necesidades del conjunto de la sociedad; que por una parte atienda las necesidades de producción de bienes y servicios en el contexto del mundo actual y, por otra, que sea crítica, ecológica, equitativa, democrática, humana, respetuosa de la tradición cultural de los grupos originarios. Es decir, que contemple lo que Juan Carlos Tedesco llama las tres grandes “cuestiones” del mundo actual⁵¹: *competitividad económica, desempeño ciudadano y equidad social*.

Es un desafío que ya se preveía desde principios de los setenta, cuando la UNESCO da a conocer la obra *Aprender a ser: la educación del futuro*⁵², elaborado en 1972 y conocido como Informe Faure. En él se establecían tres principios fundamentales propuestos como orientadores para los sistemas educativos: *aprender a aprender, aprender a ser y aprender a hacer*⁵³. Sustentos que se retoman en 1996, en el informe “La Educación Encierra un Tesoro”⁵⁴, de Jacques Delors: *aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser*, denominados «pilares de la educación».

Esas orientaciones filosóficas, a las que se suma la educación a lo largo de la vida⁵⁵, representan un primer avance en la definición del sentido que necesita considerar el

⁵¹ Tedesco, Juan Carlos. *Actuales tendencias en el cambio educativo* Buenos Aires, UNESCO, 2000. [17 p.] pp. 4 y 5 En línea: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/Actuales.pdf

⁵² Faure, Edgar. *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid, Alianza, 1972. 426 p.

⁵³ Estos principios los asumió como propios el Modelo Educativo del Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), en su primer plan de estudios, discursivamente los retoma el plan de estudios actualizado (1996).

⁵⁴ Delors, Jacques. (1997) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. México, Correo de la UNESCO. 302 p.

⁵⁵ Esta idea de la educación permanente o a lo largo de la vida representa una postura relevante para el desarrollo de los individuos y de la sociedad, debido a la dinámica demográfica que se ha experimentado en los últimos años y en función de lo que se espera suceda a mediano y largo plazo; aunado al incremento en la expectativa de vida y la presunta necesidad de continuar laborando más allá del plazo mínimo para la jubilación. Para mayor referencias

modelo educativo para el siglo XXI; no obstante, sólo son orientaciones generales⁵⁶. Es preciso articularlas con el contexto y las condiciones de cada nación y nivel educativo, con el objetivo de diseñar currículos regionales y generacionales (nos referimos a las cohortes poblacionales) que doten al individuo de las herramientas e instrumentos de «mediación social» necesarias para su desarrollo humano y el de su comunidad.

En el ámbito de lo escolar, las orientaciones propuestas por la UNESCO se reflejarían en la reconceptualización de las posturas tradicionales sobre la enseñanza y el aprendizaje que poseen los involucrados en el hecho educativo; observarían que el proceso enseñanza-aprendizaje:

*No sólo es adquirir conocimientos, sino hacer del aprendizaje un proceso interactivo, donde el énfasis radica en la producción de nuevas síntesis cognoscitivas en el estudiante y no en la adquisición de información acabada. Esto sugiere protagonismo, complementariedad e interacción crítica. La redefinición del aprendizaje en la transmisión de estas destrezas supone un cambio paradigmático en el estilo de la educación: de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la interpretación de mensajes; de la acumulación enciclopédica al almacenamiento digital; del disciplinamiento mecánico a la autonomía responsable...*⁵⁷

En esa empresa, la tarea de los agentes educativos y de los políticos es importante e imponente. Representa la instrumentación de acciones que replanteen las prioridades del Estado y en todo el sistema educativo, como son: i) incremento gradual y sostenido del financiamiento; ii) extensión de los servicios a las regiones y capas de la población carentes de ellas; iii) definir la orientación de los currículos, sin descuidar la formación humana e integral y, desde luego, las necesidades actuales, así como la calidad; iv) ofrecer las condiciones básicas de infraestructura y eficiencia en la gestión escolar; y, lo sustancial, v) promover programas de formación docente que realmente impacten en

sobre la importancia de la educación a lo largo de la vida recomendamos consultar el capítulo 5 del informe Delors, “La Educación Encierra un Tesoro”; o bien, Keeley, Brian. *Human Capital. How what you know shapes your life* OECD Insights. Paris, OECD, 2007. 147 p.

⁵⁶ Roberto Carneiro, citado anteriormente, hace una precisión de los aprendizajes básicos o fundamentales que el joven debe adquirir al concluir su educación secundaria: *aprender a conocer la condición humana, aprender a vivir la ciudadanía, aprender a conocer la cultura matricial, aprender a procesar la información y a ordenar conocimientos, aprender a manejar una identidad vocacional, aprender a construir sabiduría* (p. 43). La relevancia de estos aprendizajes es innegable para el desarrollo del individuo y, a través de ellos, del entorno con el que interactúa; no obstante, la mayoría de ellos, sino es que todos, deben ser observados desde la formación elemental, por qué considerarlos (como se ha hecho históricamente con otros aprendizajes) sólo en la educación media. La falta de continuidad y coherencia entre los niveles educativos los ubica como espacios formativos independientes en donde la única relación es la administrativa.

⁵⁷ Hopenhayn, Martín. *Op. cit.* p. 14

las prácticas educativas, no sólo en el diseño de estrategias o aplicación de técnicas novedosas, que son empleadas asépticamente, sino en el *cambio de mentalidad*⁵⁸.

Ante ese panorama, el sentido de la educación tendría que apuntar hacia la formación de individuos capaces de contribuir al progreso económico nacional, mediante la innovación creativa del conocimiento y el respeto de la diversidad cultural, la historia, las tradiciones locales, el ambiente y la „otredad del otro’. Sujetos que sinteticen en su accionar diario el uso racional y consciente de las TIC con valores y principios éticos; reconozcan la importancia de su participación ciudadana en la organización de los sistemas de gobierno, y que actúen en consecuencia. Personas que se pre-ocupen y ocupen de su preparación a lo largo de la vida; empleen sus conocimientos en beneficio propio y de los demás, excluyendo la individualidad egoísta. Es éste el sentido de la educación para el siglo XXI, ¿una utopía?

Conscientes estamos de la dificultad, casi imposibilidad de algunos puntos, pero es mejor su consideración que el rechazo *a priori*. Su instrumentación en el corto o mediano plazo presentaría dificultades por las condiciones que prevalecen en algunas sociedades, como las de los países en vías de desarrollo, donde se manifiesta una serie de factores que han limitado el desarrollo de sus sistemas educativos⁵⁹.

En la superación de esas problemáticas sociales y en la definición del sentido de la educación que la nación requiere, a partir de sus propias particularidades, la acción política juega un papel relevante. Con base en acuerdos y consensos con los distintos actores educativos podría concretarse un programa pertinente y viable que lleve gradualmente al país a la edificación de una sociedad competitiva, en el marco internacional, pero además “que reconozca los universos individual y colectivo, el

⁵⁸ Un cambio de mentalidad implica un cambio de significaciones y sentido, una reestructuración de la visión que se tiene sobre los hechos y las cosas. Es inútil la inversión en programas de capacitación y formación docente, cuando estos «amoldan» lo aprendido a su esquema de vida y educación, en lugar de cuestionar su propia perspectiva para redefinir su papel en el hecho educativo: “todo sería mucho más fácil si pudiéramos legislar acerca de cambiar la forma de pensar”. Fullan citado por Bolívar, Antonio. “Una mirada al cambio educativo: el viaje a la mejora escolar” en *Episteme*. México, Universidad del Valle de México. No. 6 Año 2, Octubre-Diciembre del 2005. En línea: http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero5-05/colaboracion/a_educacion.asp.

⁵⁹ Carlos Torres identifica en los países latinoamericanos los siguientes: Segmentación educativa derivada de la división de clase; escuelas para ricos y escuelas para pobres; educación inicial y preescolar inaccesible a sectores pobres; analfabetismo existente, complejizado por el alfabetismo cibernético; educación bilingüe divorciada de las necesidades de las poblaciones indígenas; educación de adultos relegada; formación y salario docente: “nudo gordiano” de la política educativa; carencia de una política curricular que promueva “la formación científica y humanística de la población” revisión del vínculo escuela - trabajo; y, conflictos en la educación superior. Torres, Carlos Alberto. *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de Oposición*. España, Editorial Popular. [187 p.] p. 33

escenario mundial, el vértigo en la producción y distribución del conocimiento, los avances de la ciencia y la tecnología, la diversidad cultural”⁶⁰. De concretarse lo anterior estaríamos en el umbral de la *política educativa*, razón del siguiente apartado.

1.3 Política Educativa

Política y educación, dos términos que por sí solos refieren la complejidad de la sociedad humana. Su estudio nos lleva a la comprensión del porqué los seres humanos se vinculan y organizan de la manera en que lo hacen, sentando las bases para el análisis de otros fenómenos sociales y de propuestas que fundamentan y sistematizan la transformación de las prácticas sociales. Cada uno representa un campo de significaciones, paradigmas, tendencias y sentidos que, como pocos, se conjugan; uno adjetiva al otro, subordinándose discursiva y empíricamente a él.

Si habláramos de educación política estaríamos refiriéndonos a la formación cívica del ciudadano, por medio de estrategias didácticas particulares, en lo relacionado con su actividad y participación como miembro de la *polis*⁶¹, o tal vez al aprendizaje de los principios que estructuran a un partido político; en este sentido la política aporta el contenido y la educación los métodos, instrumentos y herramientas para su conocimiento y comprensión. La inversión de los términos transfigura el enfoque de la expresión, ya no sería un proceso de enseñanza y aprendizaje, sino un proceso de atención, organización y distribución de los servicios educativos; estaríamos frente a la noción de *política educativa*.

Al adjetivar a la política como educativa se le da un sentido específico, mas no le imprime una conceptualización única; la expresión *política educativa* hereda la vaciedad significativa de su sustantivo. Sabemos que se concentra en el ámbito educativo, pero la manera de concebir y atender a la educación estará sujeta a la percepción que de

⁶⁰ ORELAC/UNESCO. *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. N°2 Chile, Febrero de 2006. p. 3 En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

⁶¹ Juan Carlos Tedesco menciona que la esencia de la *polis* es el “ámbito donde todos vivimos juntos, discutimos, negociamos y construimos una sociedad”. Tedesco, Juan Carlos. *Actuales tendencias en el cambio educativo* Buenos Aires, UNESCO, 2000. [17 p.] p. 10

En línea: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/Actuales.pdf

política tenga el actuante y enunciador de la misma; por lo que podría identificarse con alguna de las posturas revisadas en el primer apartado, u otras más.

Contemplar cada una de las significaciones que asume la expresión *política educativa* es una tarea amplia para el propósito de esta sección, además de incompleta; únicamente se revisará la forma en que se implica bajo la lógica de las posiciones examinadas al inicio.

1.3.1 Bien común

En el marco de la política como *bien común*, a la educación se le reconocería el rango de derecho humano⁶², en consecuencia los miembros de la comunidad estarían en posibilidad de exigir el servicio en todos los niveles educativos; mientras que el Estado, mediante la acción política, tendría la obligación de asegurar su existencia completa para los distintos estratos de la sociedad. La política educativa en la perspectiva del *bien común* asumiría el rol de garante del servicio con equidad y calidad, mediante la justa distribución de los recursos. Sin que para ello medie acuerdo, negociación o interés alguno, que no sea el de la colectividad. Un horizonte difícil de alcanzar.

Asumir a la política como *bien común*, y con ella a la educación, no sólo implica el suministro igualitario y oportuno del servicio educativo, va más allá. Entrañaría la activa y directa participación de la sociedad en las decisiones educativas, como: orientación y organización curricular, administración de recursos, participación en la gestión institucional, selección y contratación de recursos humanos.

En la satisfacción de las necesidades comunales todos participarían, bajo la coordinación y supervisión del Estado, por medio de consejos o comités escolares, locales, municipales o regionales. Se establecerían acuerdos, „contratos’, entre todos los involucrados, sólo que éstos tenderían (por esa misma participación comunitaria)

⁶² El artículo 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* promulgada por la ONU (10 de diciembre de 1948) establece en su fracción primera: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”

hacia la satisfacción de las necesidades educativas de la comunidad. La negociación iniciaría en la base.

Sólo existe una dificultad, su plena realización es controvertible. Por un lado, la realidad muestra que un número importante de naciones, entre ellas México, no han siquiera proporcionado a la totalidad de la población la educación elemental, además de presentar aún rezago educativo⁶³; en estas condiciones la satisfacción de educación postelemental se vuelve selectiva. En la dinámica del sistema escolar y de los gobiernos, en general, han imperado otros intereses y prioridades que lejos están de ceder ante el desarrollo educativo del país y de reconocer, en los hechos, el derecho de educación que tienen los seres humanos, por lo que el *bien común* se convierte sólo en materia de discurso⁶⁴ gubernamental.

Por otra parte, la intervención de diversos grupos en la decisión de la orientación y contenido curricular, o algunos de sus aspectos, llevaría a la contraposición de visiones y creencias que pudieran rebasar el espacio de lo escolar o académico para centrarse en el terreno de lo dogmático⁶⁵.

⁶³ "...sólo 51 países, sobre un total de 129, han logrado o están a punto de lograr los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT: la universalización de la enseñanza primaria, la alfabetización de los adultos, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. Otros 53 países se hallan en una posición intermedia y 25 distan mucho de alcanzar los objetivos de la EPT en su conjunto. El número de países en esta última categoría sería probablemente mayor si se hubiera podido disponer de estadísticas relativas a una serie de Estados frágiles, comprendidos los que se hallan en situación de conflicto o posconflicto, donde el nivel de desarrollo de la educación es muy escaso." UNESCO. *Educación para todos. ¿Alcanzaremos la meta? Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2008. Resumen*. París, Ediciones Unesco, 2007. [47 p.] p. 4 En línea: http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=49591&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

"El avance más importante en cobertura en 2007-2008 se ubicó en educación básica, al alcanzarse 97.9%, nivel 1.5 puntos porcentuales arriba de lo alcanzado en 2006-2007; se espera alcanzar en el ciclo 2008-2009 el 98.4%." Como resultado de las acciones (educación familiar, laboral y principalmente servicios de alfabetización) realizadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), ..., se contribuyó a disminuir el índice nacional de analfabetismo de 7.8 en 2007 a un estimado de 7.7 en 2008." Poder Ejecutivo Federal, "3.3 Transformación Educativa" en *Segundo Informe de Gobierno*. México, Gobierno Federal, 2008, pp. 332 y 336, respectivamente.

⁶⁴ Según la apreciación de Stephen J. Ball "El Banco Mundial ve a la equidad como una de las preocupaciones residuales de los gobiernos en los sistemas mercantilistas. Sin embargo, como parte de la lógica de la nueva ortodoxia, los propósitos sociales y de bienestar de la educación son sistemáticamente dejados de lado..." Ball, Stephen J. "Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas" en Narodowski, Mariano; et. al., (comp). *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica, 2002. [367 p.] p. 119

⁶⁵ De lo más reciente, recordemos el cambio que hubo en Kansas, E. U., agosto de 1999 y después en 2005, en la enseñanza del origen del hombre: la teoría darwiniana se sustituyó por la creacionista llamada del *Diseño Inteligente*: "...en Kansas, el consejo estatal de educación (sic) eliminó totalmente la teoría de la evolución del currículum científico". Cf. Grinberg, Jaime. "Introducción a los Sistemas Educativos de los Estados Unidos" en Narodowski, Mariano; et. al. (comp) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica, 2002. [362 p.] p. 343.

Equidad y calidad, anhelo de todo sistema educativo y, en principio, de la sociedad. Una política educativa centrada en el *bien común* tendría que ubicar *per se* estas dos acciones como el eje del desarrollo educativo: educación para todos atendiendo las necesidades de la sociedad y el mundo moderno. Pero, qué tan «equitativa» debe ser esa «equidad» y cuáles necesidades de qué sociedad, es decir calidad con respecto a qué referente.

Equidad denota justicia e igualdad. Al pretender que un Estado, a través de su política educativa, promueva la equidad esperaríamos uniformidad en los servicios que presta, y esto es probable que se cumpla al menos en un nivel educativo, pero en un ambiente en donde se reconoce la diversidad cultural y el libre arbitrio, además de la existencia de estratos sociales, en qué sentido y con qué amplitud y profundidad debe ser esa igualdad. ¿Equidad en qué?, ¿en las orientaciones filosóficas, pedagógicas y disciplinarias?, ¿en la satisfacción de demanda en todos los niveles?, ¿en la distribución igualitaria de los recursos materiales y económicos? En la primera sección apuntábamos la *inequidad* que puede existir en la *equidad*. Una distribución idéntica anula cualquier poder de decisión, lo que lleva a la aceptación por comisión y no por convicción del bien o servicio, e incluso a su rechazo.

Si entendiéramos por equidad algo distinto a la homogeneidad, tal vez estaríamos hablando de proporcionalidad en los servicios educativos: más a los que menos tienen y más requieren de la atención estatal y menos a los que más tienen y menos requieren de esa atención; esto es justo pero podría no ser equitativo. En esta perspectiva la igualdad y distribución equilibrada se nulificaría. En educación, hablemos de justicia y no de equidad.⁶⁶

La calidad es otro aspecto vinculado a la idea de política educativa como *bien común*. A la sociedad le interesa que se proporcione una educación adecuada, que

⁶⁶ Pero esto dejaría de ser una orientación del *bien común*, pues no todos recibirían la misma atención por parte del Estado, ni la tendrían en la misma cantidad y calidad. Los grupos ubicados en las clases socioeconómicas altas solventarían sus necesidades de educación recurriendo a particulares o a la formación en el extranjero. En el primer caso se podría argumentar que el Estado proporciona facilidades y supervisión para que ello ocurra y que además otorga concesiones fiscales, situación que no minimiza la inequidad. La supervisión se realiza para constatar que se cumpla con los requerimientos normativos mínimos, semejantes a los de la escuela pública, pero existe la autonomía para ampliar horarios y número de materias, lo que redundaría en la extensión de experiencias educativas. Los estímulos fiscales derivan en un menor ingreso hacendario en provecho de esos grupos sociales; lo que el gobierno deja de percibir redundaría en limitaciones de acciones y programas sociales, entre ellos los educativos.

cumpla con sus expectativas y, por medio de ella, se satisfagan sus necesidades, pero quién o qué definiría los límites de esa calidad y de esas necesidades. Reimers y Villegas⁶⁷ mencionan que en el camino por alcanzar la calidad educativa, la institución escolar o el sistema se ubican como sus propios referentes, incurren en una actitud a la que denomina «autorreferida»:

...existe el riesgo de que esta preocupación por la calidad de la educación se convierta, en la práctica, en una inquietud autorreferida al interior de la escuela y de los sistemas educativos. Una comprensión autorreferente sobre la calidad significaría, por ejemplo, que las acciones destinadas a lograr mejoras en la eficacia de las escuelas –para que los estudiantes aumenten su desempeño– estuviesen sólo centradas en pruebas basadas en el currículo. Es decir, sin un examen crítico de la pertinencia de éste, sin un análisis de la adecuación de sus niveles de exigencia, sin una discusión de la correspondencia entre las competencias necesarias para expandir las opciones de las personas en la vida, y de las oportunidades que representa el currículo.

En ese sentido, una evaluación «autorreferida» podría mostrar altos niveles de desempeño, pero existe el inconveniente de que esa calidad no corresponda a los requerimientos de la comunidad nacional o internacional, según sea el caso. Cuando la evaluación se da con base en las competencias que el mundo actual exige, sin considerar los currículos nacionales, encontramos resultados como los que arroja, por ejemplo, PISA para el caso de México. Situación que obliga a una revisión curricular, tomando como eje de la misma las expectativas internacionales; una postura como ésta genera oposición.

La anterior afirmación revela el otro problema de la calidad: quién la define. Al apuntar la formación de los estudiantes hacia las exigencias del mercado internacional, se corre el riesgo de nulificar cualquier expresión cultural autóctona o las tradiciones regionales, en el afán de alcanzar lo que el mundo productivo solicita. ¿Dónde queda entonces ese *bien común*?

⁶⁷ Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers. “Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006. p. 91 En línea: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf>

1.3.2 Poder

En la concepción de la *política educativa* como *poder*, la educación sería un terreno de lucha y posicionamientos por establecer una visión que justifique y fundamente la permanencia de un grupo en el poder y de su visión; también lo sería por asumir o mantener el control en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros para el beneficio de intereses y grupos específicos. En esta línea la justeza del *bien común* sólo sería un argumento retórico, persuasivo; desplazándose la idea de educación como atributo humano a un objeto ansiado por diversos grupos e individuos, quienes se confrontan en el terreno curricular, legal o laboral para poseerlo y controlarlo; es decir, para tener el poder sobre él.

La educación representa un importante medio para el desarrollo social, cultural científico y tecnológico de cualquier sociedad. No obstante, la orientación que se le dé, junto con los conocimientos que privilegie en detrimento de los que relegue u omite, determinarán los principios con los que serán formados sus miembros, asumiendo éstos los valores y actitudes esperados por quienes ostentan el poder: la educación puede amoldar conciencias.

Muestras tenemos en demasía, de hecho cada sistema educativo de cada nación representa uno. Recordemos, por ejemplo, el debate mexicano del primer lustro de los noventa sobre los libros de historia⁶⁸ “por las nuevas versiones de la historia de México (que obligaron incluso a guardar en bodega la edición hecha y a publicar ‘guías emergentes’ para apoyar a los maestros)”⁶⁹:

Las reformas en historia de México provocaron dos polémicas, en 1992 y en 1993. La primera versó sobre omisiones, inexactitudes, valoraciones de algunos personajes o deficiencias en el tratamiento de algunos temas; de ahí se extendió a impugnar el uso que hacía el gobierno de la historia nacional. La segunda se suscitó por la decisión de las autoridades de no publicar los nuevos textos, pues los autores ganadores del concurso no incorporaron las correcciones que había exigido la SEP.

⁶⁸ de acuerdo a referencias periodísticas de la época los libros ganadores del concurso no se reprodujeron y menos se distribuyeron, pues ofrecía una versión no oficial del movimiento estudiantil de 1968. El que se proporcionó sólo enunciaba brevemente ese acontecimiento; en la misma forma hacía referencia a los denominados Niños Héroes. En cambio, rescataba y destacaba (como no se había hecho en el pasado) el progreso económico alcanzado durante el gobierno de Porfirio Díaz.

⁶⁹ Latapi Sarre, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE, 2004. [364 p.] pp. 43 y 25. Otra referencia más precisa sobre el hecho la encontramos en la página 58 de la misma obra.

El posicionamiento de una perspectiva tiende a fortalecer la ideología del grupo que domina y refuerza el control que posee en la comunidad. Ante cualquier crítica contraria a sus intereses, recurre a los principios que él mismo impuso arguyendo que se está atentando contra la estabilidad de la sociedad. Habrá quien lo acepte debido a que fue formado bajo esa línea de pensamiento.

El ejemplo de los libros de historia también nos es útil para ilustrar lo que sucede en el ámbito institucional, la búsqueda del poder académico. En los diversos campos disciplinarios de todos los niveles se presenta la pugna por el control de los conocimientos curriculares y su metodología para la enseñanza. En la medida que la perspectiva *particular* logra imponerse y, por ese hecho, *universalizarse* en el microcosmos curricular, establece una hegemonía académica.

Los promotores del cambio son reconocidos como poseedores y concedores de los métodos y conocimientos en cuestión, lo que les da la autoridad para impartir cátedras, conferencias o similar, lo mismo que para diseñar programas de formación o supervisar la elaboración de material didáctico, entre otro tanto de actividades destinadas a divulgar o consolidar los cambios curriculares experimentados. Se ubican en el círculo del reconocimiento y prestigio.

La otra forma en que se manifiesta la búsqueda del poder en el ámbito de la *política educativa* se ubica en la lucha sindical y en la distribución y organización de los niveles administrativos. El sindicato es una organización cuya función única debiera ser la defensa a ultranza de los derechos de sus agremiados, sólo que sus dirigentes lo utilizan para tener injerencia en decisiones educativas que van más allá de lo laboral. Esto les representa un espacio de poder en la medida en que se posicionan en ámbitos donde obtienen beneficios políticos, económicos y materiales, alimentando las relaciones clientelares y corporativistas.

Juan Carlos Tedesco puntualiza que el *consenso* en materia educativa es uno de los temas del debate actual, por medio de él las políticas educativas trascienden los límites temporales que ciñen un periodo gubernamental; a través de las “alianzas” se avanza en la construcción de una política de Estado en materia educativa⁷⁰. Lo que llevara a

⁷⁰ Tedesco, Juan Carlos. *Actuales tendencias en el cambio educativo* Buenos Aires, UNESCO, 2000. [17 p.] En línea: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/Actuales.pdf

reconocer la importancia de la participación directa de los gremios magisteriales, como de otros actores, en las reformas educativas. El inconveniente de esa deferencia radica en la dubitativa postura ética de los dirigentes y, probablemente, la falta de compromiso con las necesidades de la sociedad e incluso con las de los mismos agremiados.

En la búsqueda por acceder, permanecer o influir en la esfera del poder, la cúpula sindical se inclina por aprovechar el momento coyuntural de reformas o cambios para condicionar, con la fuerza de la asociación, su participación y obtener exiguos beneficios para el magisterio, así como prebendas y espacios definitorios en puestos estratégicos, a nivel institucional, local, regional o nacional. La participación sindical convierte el debate político académico de la reforma en una negociación por espacios de poder o canonjías. Se da también el caso que el sector oficial sea quien asuma, fomente o acepte esa actitud negociadora con el objeto de definir acuerdos destinados a emplear corporativamente al magisterio en su beneficio⁷¹.

1.3.3 Contrato social

La idea del consenso, expuesta anteriormente, nos proporciona una visión de lo que sería la *política educativa* comprendida bajo la perspectiva del *contrato social*. La política, como tal, tomaría forma en el momento en que se concreten los acuerdos entre el gobierno y los diversos agentes vinculados directamente con la educación. Por medio de la negociación se convendrían y aceptarían programas y acciones necesarios para la mejora del servicio educativo.

El pacto se asume, entonces, como la base para el desarrollo de la *política educativa*, formalizándose mediante un *contrato* entre las partes. En esta lógica habría entre los contratantes un compromiso legal y ético para respetar y efectuar las tareas designadas. El „contrato’ se convierte en garante de una armonía social y referente para observar y valorar la actuación de los involucrados. En esas circunstancias, la educación sería un espacio de negociación, su significación, implícita en el „contrato’, es la síntesis de las distintas posturas que confluyeran en la mesa de los acuerdos, al igual que sus demandas e intereses.

⁷¹ Un claro ejemplo de esta situación la observamos en la relación SEP-SNTE. Cf. Latapí Sarre, P. *Op.cit.* p. 32 y ss.

La *política educativa* como contrato social muestra bondades que favorecen el desarrollo positivo del sistema educativo, al permitir que los involucrados expongan sus propósitos, visiones y peticiones. Por medio del diálogo y el consenso se define una estrategia a seguir donde todos ven satisfechas sus necesidades, al menos algunas de ellas. La socialización de ese „contrato’ transparenta los acuerdos establecidos por las partes, reduciendo la incertidumbre sobre el derrotero que tomará el nivel o sector educativo motivo de la negociación. Otra utopía.

La amplitud y complejidad social limita la posibilidad de que todos y cada uno de los involucrados en el hecho educativo participen directamente en la negociación del „contrato’, quedando en manos de líderes y autoridades de alto rango, lo que imposibilita su cabal instrumentación. Los excluidos observan como ajenos a su contexto los resolutivos, no los aceptan, negándose a cumplirlos; o bien, existe la posibilidad de que la prolongación del „contrato’ más allá de la generación que la definió ponga en riesgo su estabilidad, con diversos argumentos, los nuevos actores lo desconocerían o, en el mejor de los casos, pedirían su renovación. Este ambiente correspondería a una lucha de posicionamientos en el ámbito del poder.

1.3.4 “Liderazgo empresarial”

En la idea del *liderazgo empresarial* la educación es la escenografía que da sentido al histrionismo y diálogo (a veces monólogo) de los actores educativos. Es el escaparate donde se confrontan quienes desean liderar “la causa educativa”. El político, mediante el empleo de recursos mercadotécnicos o a través del bombardeo mediático, se enfoca a crear o consolidar una imagen propia que sea aceptada en el „gusto’ (más que en el raciocinio) del público. Desde esta perspectiva el ejercicio de la *política educativa* sería similar a la de cualquier otra área gubernamental, sólo cambiará el objeto del discurso.

Bajo la lógica de la política como *liderazgo empresarial*, existe competición por el *poder*, los acuerdos o alianzas se concretan por el beneficio que reportan a los intereses del grupo y del líder; regularmente éstos se pactan a nivel cupular, alejados de cualquier procedimiento legal. El objetivo último es el posicionamiento de una

imagen, de una figura. En esa dinámica, el conjunto de los individuos asume un papel legitimador al aceptar abiertamente las acciones del líder, o bien por dejar que avance debido a la inactividad e indolencia mostrada ante los cambios que se dan a su derredor.

Si la educación proporciona el escenario, la política educativa establece las reglas de actuación, de la participación activa en el juego por el apoderamiento de los espacios de control y toma de decisiones. ¿Cuál son esas reglas? En la tesitura que nos ocupa, las reglas las establece la lógica de la comercialización de la imagen, cual si fuera producto de consumo indispensable, juegan con las herramientas de la publicidad. Se privilegia el discurso y las acciones que reditúan una ganancia política; lo que es improductivo o comprometedor para el líder se omite, rechaza o desvirtúa.

En el espacio de la educación observamos distintos puntos en los que surgen líderes, cada cual en su área de competencia: administración pública, sindicato, institución, opinión pública, especialista. De ellos, quienes están en abierta pugna por el ascenso en las “preferencias del público” son los tres primeros, los otros son críticos, analistas de la situación que prevalece en la educación. Sus aportaciones, en particular la del especialista, son reflexivas y críticas; la certeza y objetividad de las mismas es lo que les da la categoría de líderes.

Por el contrario, quienes desean situarse en el liderazgo educativo al interior de la administración pública, el sindicato o la institución, requieren de estrategias pragmáticas que los posicionen en el imaginario y expectativas de los “consumidores” que “comprarán” la imagen y el discurso. Cada uno, de acuerdo a sus circunstancias, se valdrá de los recursos a los que pueda recurrir para promocionarse: televisión, radio, prensa, carteles, volantes, difusión a pie. Una vez conocidos y reconocidos como líderes engazarán su interés de apoderamiento con las necesidades educativas que les reditúan una ganancia política, asocien su imagen con beneficios y consoliden su presencia.

En síntesis, la política educativa bajo la perspectiva del *liderazgo empresarial* se dirige hacia la instrumentación o enunciación de acciones y programas destinados a consolidar la imagen de quien es líder o pretende asumir ese papel en la institución, el gremio o la administración pública; de tal manera que mediante el empleo de recursos

publicitarios se asocie la imagen del líder con los beneficios de esas acciones o programas. De esta manera el receptor asume que sólo ese líder, por sus cualidades intrínsecas, es el único que tiene la posibilidad de dirigir y llevar por buen cauce el área educativa a la que pertenece.

1.3.5 Acción discursiva

En el ámbito de la política, entre la acción y el discurso hay unicidad, es decir la realización de un acto va acompañada o precedida de una enunciación destinada a sustentarlo, lo mismo que el discurso tiene el propósito de promover la actuación del «otro», o bien de justificar la que realiza el emisor del mensaje. Es un terreno de significaciones que se emplean a conveniencia para promover la actuación del destinatario, en el sentido que desea el enunciador; depende del receptor que lo acepte o no, pero hacia donde se dirija siempre habrá acción significada. Esta forma de concebir a la política, y en consecuencia a la política educativa, aglutina y atiende discursivamente las anteriores posturas.

Bajo esta línea, la educación se percibe como un campo de significaciones pragmáticas que serán asumidas o rechazadas, pero en todo caso considerado para la actuación de los no poseedores del discurso. Por su parte, la *política educativa* se manifiesta y concreta en aquella unidad entre la acción y el discurso; en ello lo relevante es la posesión y el reconocimiento del discurso. No toda enunciación externada por los actores educativos será considerada política.

En la sección destinada a la revisión de la política subrayamos que el discurso político se caracteriza por ser: circunstanciado, incluyente/excluyente y social, además de tener el respaldo de quien lo expresa. Por lo que la posesión del discurso, así como su reconocimiento, es determinante para la actuación.

Al tener la *política educativa* como herramienta de penetración a la *acción discursiva*, se esperarí la aceptación de las orientaciones filosóficas, sociológicas y pedagógicas que el grupo, tenedor del discurso hegemónico, establece como fundamentos de la educación; derivándose de ellas las propuestas de planes, programas, proyectos, actividades entre otros, dirigidos a atender parte o el conjunto de la educación. El

propósito final es la suma de adeptos por convicción, para la consolidación o el ascenso del enunciador al círculo de control y toma de decisiones, quien de esta manera favorece los intereses propios y los del grupo que representa.

Es un hecho que el discurso, la palabra, permea los vínculos sociales, lo que implica su presencia en cualquier idea o interpretación de lo que es „política’, así como de sus manifestaciones empíricas, como lo es la política educativa. Bajo esa lógica, es posible que se catalogue como irrelevante su revisión como *acción discursiva*; no obstante, lo importante de esta postura es el análisis de lo enunciado y sus implicaciones en la ejecución de un acto en un sentido determinado. Es el análisis de las significaciones y simbolismos que subyacen en la enunciación y que mueven a la acción.

Así, la incorporación en el discurso de la idea del *bien común, poder, liderazgo, acuerdo, alianza*, entre una enorme variedad de expresiones que se emplean en la política, o bien, *currículo, eficacia, contenidos disciplinarios, eficiencia, calidad, aprendizaje, enseñanza, financiamiento, evaluación, gestión institucional, cobertura, deserción, reprobación*, en cuanto a educación se refiere, tenderán a concebirse y emplearse con fines distintos; convirtiéndose en foco de controversias ideológicas.

Lo anterior contempla algunas de las posturas conceptuales que puede asumir la expresión «política educativa», desde luego que el espectro de significados es mucho más amplio, pues su vaciedad provoca distintas significaciones en función del trasfondo teórico-filosófico en que se le revise. Hemos realizado un breve recorrido reflexivo en torno a su esencia, lo que le da forma y sentido, lo que es o puede ser. Situémonos ahora en otro nivel de análisis, en el que centran su atención la mayor parte de los especialistas⁷², el de su manifestación empírica.

⁷² Es pertinente destacar que existen revisiones teóricas sobre lo que es la política, lo político y la ciencia política, cualquier obra sobre teoría o filosofía política dan cuenta de ello. Sin embargo, reflexiones filosóficas o teóricas que analicen a la política educativa son nulas, lo más es su consideración en el debate de las políticas públicas. Las obras existentes centran su atención en la manera en que se manifiestan a través de las acciones de gobierno.

Capítulo 2

Políticas educativas diversificadas

2.1 La política educativa como proyecto de Gobierno

En el debate concerniente a lo que es y representa la política educativa, los discursos se concentran en el estudio de: a) los programas del gobierno, b) las condiciones financieras, materiales y humanas que circundan al hecho educativo, y c) la cantidad y calidad en que los primeros consideran a éstos. Es decir, a través de qué procedimientos y fundamentos contextuales se define la visión de gobierno que el grupo hegemónico desea imprimir al sistema educativo.

Al interior de ese plano deliberativo, la política educativa se distingue por los programas que propone y pretende instrumentar el gobierno en turno, regularmente sustentados en lineamientos jurídicos y en las circunstancias sociales prevalecientes. La creación e instrumentación de programas nacionales, regionales o institucionales, y con ellos la precisión de su concepción sobre educación, es un derecho y una obligación de las administraciones; al hacerlo delinean un *proyecto educativo de gobierno*.

Bajo esa lógica, la «política educativa» es el conjunto de *acciones y discursos* destinados a la *administración, ejecución y control u orientación* de los servicios educativos que por norma oferta y supervisa el Estado, o una institución, con el argumento, real o retórico, de *atender* las necesidades de desarrollo personal, al que tienen derecho todos los individuos, así como los *requerimientos de la sociedad* para su progreso, satisfaciendo con ello necesidades de servicio y producción de bienes; aunque el *sentido* que tome su actuación estará *determinado* por la *postura ideológica* de los enunciadores.

Un proyecto educativo nacional debiera ser holístico¹ e inclusivo, considerar equitativa y equilibradamente al conjunto del sistema y de la población, sin mayor

¹ En la actualidad, “una educación integral significaría incluir valores universales poco integrados a los programas educativos, como el tema de la participación de la mujer, el respeto a la diversidad cultural, el tema ambiental, o la etnoeducación, la reconceptualización de la propaganda por comunicación política.” Leis R., Raúl. “Construcción de sentidos esenciales de la educación” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N° 2, febrero de 2006, p. 110.
En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

compromiso que las exigencias de la sociedad. No obstante, la realidad nos muestra que las coyunturas históricas son las que determinan las prioridades de gobierno. En el discurso es posible que se reconozca la importancia de la totalidad, pero los hechos muestran la preponderancia de una categoría.

El actual escenario nacional y mundial dirige la atención de las políticas educativas y, consecuentemente, de los programas gubernamentales hacia la discusión del financiamiento, la formación de los estudiantes y la regulación estatal en los servicios educativos, en donde el eje es el desarrollo económico de los países por medio de su inserción al mercado mundial y el uso de las TIC. Líneas sugeridas por organismos internacionales como FMI, OCDE, BID, BM, UNESCO, que se posicionan como las dominantes². Paralelamente encontramos propuestas alternativas que matizan, divergen o se contraponen a la visión instrumental y economicista de aquellas organizaciones mundiales. Existen, pues, posturas de política educativa.

En lo general, esas directrices enuncian su interés por abarcar al conjunto de los factores que dinamizan al hecho educativo, consideran el actual contexto de la globalización y desarrollo de las TIC. Son su innegable referente. No obstante, una somera revisión a sus planteamientos, al sentido de su discurso y a la insistencia de algunos términos, expresiones o ideas, nos revela cuál es la variable educativa prevaleciente en su discurso.

Así encontramos la postura dominante postulada por organismos financieros y comerciales internacionales, que es ya una tendencia a nivel mundial, en donde el eje rector es la economía de mercado. Junto a ella está la postura de la UNESCO, quien complementa la anterior y reconoce la importancia de un desarrollo integral en el individuo. El punto en que las dos posturas coinciden es en la exigencia de una educación de calidad, equitativa y eficiente, aunque las significaciones difieren; cada quien, de acuerdo a su enfoque le da un sentido propio. En las próximas líneas describiremos estas posturas, las cuales son consideradas en la definición de las políticas educativas mexicanas.

² “...notoriamente, la UNESCO el Banco Mundial y la OCDE son los que tienen mayor influencia en este ámbito [el educativo] a nivel mundial”. Maldonado, Alma. “Organismos Internacionales a partir de 1990 en México” en Patricia Ducoing Watty (coord.) *Sujetos, actores y Procesos de Formación* México, COMIE-SEP-CESU, 2003. (Serie: La Investigación Educativa en México, 1992-2002), p. 375.

2.1.1 Primera postura. Los organismos financieros y comerciales internacionales

El actual orden mundial, en el que impera la ley del mercado y se apuesta a la disminución de la participación e intervención estatal en la producción y regulación de bienes y servicios, organismos internacionales financieros (FMI, BM, BID) y comerciales (OECD, OMC) sugieren la organización de los sistemas educativos con base en tres líneas: autonomía y competitividad escolar, promoción de programas de autofinanciamiento y currículos basados en competencias. Las que se sintetizan en la subsunción de la educación a las reglas de la apertura comercial.

El propósito de esas sugerencias es la desregulación del sistema educativo y la reducción de la participación estatal en el sostenimiento y provisión de las instituciones escolares. Al menos una diversificación que promueva la competitividad escolar. El principal destinatario de ellas es la escuela pública, lo que no invalida el que sea un elemento orientador para la organización de la educación privada.

Nos encontramos ante una visión de competitividad mercantilista donde se desplaza la racionalidad del servicio educativo y en su lugar se propone su comercialización; la escuela es concebida bajo las reglas del mercado. Carter y O'Neill identifican como «nueva ortodoxia» a esas sugerencias de cambio y las sintetizan en los siguientes puntos³:

1. *El mejoramiento de la economía nacional por medio del fortalecimiento de los vínculos entre escolaridad, empleo, productividad y comercio.*
2. *El mejoramiento del desempeño de los estudiantes en las habilidades y competencias relacionadas con el empleo.*
3. *La obtención de un control más directo sobre la currícula y la evaluación.*
4. *La reducción de los costes de la educación que soporta el gobierno.*
5. *El aumento de la participación de la comunidad local a partir de un papel más directo en la toma de decisiones relacionadas con la escuela, y a través de la presión popular por medio de la elección de mercado.*

Es un proceso que tiene como finalidad priorizar, por un lado, la satisfacción a ultranza de las necesidades del mercado productivo y de servicios y, por el otro, dinamizar el hecho educativo a partir de la lógica de ese mercado. En la opinión de Jurjo Torres “la mercantilización del sistema educativo” se está concretando mediante “cuatro líneas de acción”: descentralización, privatización, favorecimiento del

³ Carter y O'Neill citados por Ball, Stephen J., “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en la políticas educativas” en Narodowski, Mariano; *et. al. Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Garnica, 2002; p. 110.

credencialismo y de la excelencia competitiva y naturalización de lo individual recurriendo al innatismo⁴.

Bajo esa perspectiva, se han planteado, e incluso experimentado, propuestas de política educativa. Un caso lo tenemos en la Unión Europea⁵; por medio del “rastreo de algunos documentos clave”, M^a Silvina Paricio Tato refiere cómo se han incorporado paulatinamente esas orientaciones neoliberales en documentos como: *Libro verde sobre la dimensión europea de la educación; Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva; Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y de formación*, entre otros. Nos dice:

*las políticas educativas europeas son invitadas, pues, a seguir los postulados fundamentales de inspiración neoliberal que tienen como objetivo una escuela eficaz, abierta a la colaboración con el mundo empresarial y cuya meta última ha de ser la contribución a la competitividad económica.*⁶

Un escenario similar lo encontramos en otras latitudes, como en el conjunto de los países de América Latina. La tendencia neoliberal ha irrumpido en la organización y sentido de las políticas sociales, adecuando su dinámica a las exigencias del mercado internacional. Propuestas de política educativa como: *school choice, vouchers, charter schools, homeschooling*⁷ o *school leadership*, son ejemplos de concreción de la postura de aquellos organismos internacionales financieros y comerciales⁸.

⁴ Torres Santomé Jurjo. “La mercantilización del sistema educativo” en *Educación en tiempos de neoliberalismo*. España, Morata, 2001. [255 p.] pp. 41-76

⁵ Considerar esta organización como referente no es un caso menor, pues la unión Europea agrupa a 27 países, con la posibilidad de que en un futuro próximo se eleve a 30, con la incorporación de Croacia, Turquía y Antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁶ Paricio Tato, M^a Silvina. (2005) “Política Educativa Europea” en *Revista de Educación* Instituto de Evaluación, Ministerio de Educación, Madrid, España. Núm. 337, mayo-agosto. [pp. 251-278] p. 255. En el mismo artículo subraya, citando a Hirtt, que “las grandes orientaciones del discurso europeo sobre educación (...) girarían en torno a un número relativamente reducido de términos-clave: competencias, aprendizaje a lo largo de toda la vida, tecnologías de la información y de la comunicación, desregulación y autonomía, establecimiento de vínculos con las empresas, diversificación, movilidad, ciudadanía y, por último, lucha contra la exclusión.” p. 267.

⁷ Narodowski, Mariano; et al., (comp.) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Garnica, 2002. [367 p.] p. 9

⁸ Es parte de la esencia de esas organizaciones internacionales priorizar el desarrollo de la economía por sobre cualquier otro factor social, pues fueron creados precisamente para eso. La OCDE, e.g., tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas a:

- 1.- lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y de aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- 2.- contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en lo no miembros en vías de desarrollo económico,
- 3.- contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

La idea del *Capital Humano* es un pilar de esas propuestas, su principal promotor es la OCDE, quien la define “*as the knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being*”⁹; es “*the quality of the workforce*”¹⁰. El *Capital Humano* representa, para sus defensores, el medio más adecuado para el desarrollo social e individual de los individuos y sus comunidades, tiene la capacidad -nos dicen- de incrementar los estándares de vida socioeconómica de quien invierte en su propio “capital” educativo y, con ello, favorece el crecimiento económico de su sociedad. Aunque, reconocen que existen otros factores para el pleno desarrollo, como la demografía, el grado de innovación tecnológica, la apertura al comercio extranjero y el estado de los sistemas político y jurídico¹¹.

Llama la atención esta referencia, pues se manifiesta claramente que la idea del *Capital Humano*, *per se*, no es garantía de un desarrollo social e individual; es necesario que las naciones adecuen sus sistemas de gobierno a los requerimientos de los principios neoliberales. De lo contrario, invertir en la educación sería poco rentable. La tasa de retorno se garantiza, entonces, con la apertura del mercado nacional a la inversión extranjera, el uso y creación de tecnología innovadora (que los países denominados en vías de desarrollo tienen que importar) y el cambio de los marcos jurídicos y políticos que permitan operar laxamente en la nación con el máximo de

Los dos primeros incisos del artículo primero, sobre los fines, del *Convenio Constitutivo* del FMI señalan:

- i) Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales;
- ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.

En línea: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/aa01.htm>

⁹ Keeley, Brian. *Human Capital. How what you know shapes your life. OECD Insights*. Paris, OECD, 2007. [147 p.] p. 29

¹⁰ *Ibidem*, p. 30. En otro documento la OCDE señala: “Actualmente existen sólidas pruebas que demuestran que el capital humano es un factor determinante clave en el crecimiento económico, así como nuevos indicios lo asocian a una gran variedad de beneficios no económicos como mejor salud y mayor bienestar. La inversión en capital humano, y consecuentemente en educación, ha pasado a ser un factor central de las estrategias para promover la prosperidad económica, mayor empleo y la cohesión social”. OECD-UNESCO. *Análisis de los indicadores mundiales de la educación. Edición 2002. Resumen Ejecutivo*. OECD-UNESCO. <http://www.oecd.org>. En este sentido la OCDE asume la posición de que la educación es el espacio que genera el *capital humano* necesario para el desarrollo de los individuos en particular y como colectividad, destacando su importancia para el mercado laboral. Por lo que una de sus funciones es la de apoyar “policies that influence the incentives to invest in human capital and the efficiency of the provision of education services”.

¹¹ *Ídem*.

ganancias y el mínimo de restricciones y riesgos, aspiración de las empresas transnacionales. Es pues un planteamiento economicista y tendencioso¹².

Al inicio señalábamos tres líneas elementales que sustentan la tendencia de los organismos internacionales financieros y comerciales: a) promoción de programas de autofinanciamiento, b) currículos basados en competencias y c) autonomía y competitividad escolar. El primero se dirige a la disolución, reducción o redistribución de la participación estatal en la subvención y provisión de los recursos económicos, materiales, e incluso humanos, al sistema educativo. Mediante modificaciones jurídicas, el diseño de programas o la ejecución de proyectos alternativos se pretende que las instituciones escolares financien sus gastos de operación.

Hablar de autofinanciamiento significa responsabilizar directamente a los usuarios del servicio y a sus familias del sostenimiento de las escuelas por medio de cuotas compensatorias preestablecidas o a través del diseño de estrategias que le permita a la institución allegarse los recursos necesarios para su eficaz funcionamiento. Algunas opciones de ello son: la participación “voluntaria” de las familias en tareas básicas de la escuela; el arrendamiento de parte de los servicios o instalaciones que posee la institución; donaciones provenientes de la iniciativa privada o, incluso, el sustento total por parte de ésta¹³. La combinación de dos o más de esas posibilidades no se descarta, como tampoco se anula la participación condicionada del gobierno por medio de los vales o cheques educativos, conocidos como *vouchers*¹⁴.

¹² Con el propósito de exhibir las disparidades sociales, educativas y económicas, además de crear la necesidad de asumir como línea de orientación en las políticas educativas la postura del *Capital Humano*, organizaciones internacionales, particularmente la OCDE, instrumentan periódicamente evaluaciones que describen el estado que guarda un país en esas tres esferas. En el ámbito educativo la OCDE aplica desde el año 2000 una prueba que se le identifica como *PISA*, sus resultados muestran que los adolescentes mexicanos carecen de las herramientas necesarias para desempeñarse satisfactoriamente en los terrenos de las ciencias, las matemáticas y las habilidades lingüísticas.

¹³ “Whittle Communications (...) no sólo proporciona antenas de satélite y televisores a cambio de divulgar propaganda a más de diez mil escuelas (proyecto *Channel One*), sino que plantea abrir mil escuelas con fines de lucro que estén al servicio de dos millones de niños dentro de los próximos diez años” Michael W. Apple citado por Burbules, Nicholas C y Carlos Alberto Torres (coord.) *Globalización y Educación. Manual Crítico*. 2ª ed. España, Editorial Popular, 2006. [263 p.] p. 14

¹⁴ Los *vouchers* son una propuesta de racionalización al financiamiento educativo por parte del gobierno, con el propósito de invertir en escuelas que ofrezcan mejores resultados, sean públicas o privadas, es decir que por medio de la rendición de cuentas muestren y demuestren que son competentes. A la familia del estudiante se le proporciona un «vale educativo» para que lo entregue a la escuela de su elección. Es una especie de cheque que la institución intercambia con el gobierno por recursos económicos, en este esquema participan por igual escuelas públicas que privadas.

En el centro de esas propuestas se encuentra la intención de reducir la participación del Estado en la educación y permitir la apertura del sistema a la iniciativa privada en cualquiera de sus formas. Una de las modalidades a la que se le ha dado impulso y ya se ensaya en diversos países, miembros de la OCDE¹⁵, como Finlandia, Gran Bretaña, Flandes (Bélgica), Victoria (Australia) y Austria es el llamado *school leadership*, liderazgo escolar:

School leadership has become a priority in education policy agendas across OECD and partner countries because it plays a key role in improving classroom practice, school police and connections between individual school and the outside world.

En *Improving School Leadership*¹⁶ se detalla el sentido de esta propuesta de organización escolar, planteando las acciones políticas que se requieren para establecer un liderazgo, así como algunas recomendaciones prácticas que permitan su apropiada organización y funcionamiento. Un primer requisito para esto es la adecuación de los sistemas educativos a los requerimientos del medio¹⁷:

Policy makers need to adapt school leadership policy to new environments by addressing the major challenges which have arisen over the past decades. There is a growing concern that the role of school principal designed for the industrial age has not changed enough to deal with the complex challenges schools are facing in the 21st century. Countries are seeking to develop new conditions for school leadership better suited to respond to current and future educational environments

En la visión de la OCDE, las necesidades de la sociedad contemporánea, o “los ambientes educativos actuales y futuros”, están determinadas por la globalización de la economía. Lo que significa la adecuación de los sistemas educativos, en general, y de las instituciones escolares, en particular, a los requerimientos del mercado.

La escuela se convierte en la proveedora de los recursos humanos que el sistema productivo y de servicios requiere, por medio de una formación *ad hoc*; cualquier otra intencionalidad se consideraría desfasada de lo necesario y por ello inútil en la

¹⁵ Pont, Beatriz; Deborah Nusche y Hunter Moorman. *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*. Francia, OECD, 2008. [195 p.] p. 19

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Ibidem*, p. 16

formación de los sujetos¹⁸. Es aquí donde toma forma el concepto de competencias escolares¹⁹.

Pero el objetivo no sólo se cumple a través de la parte académica del currículo, también es necesario disponer su estructura -cariz administrativo del currículo- a la modalidad de gestión propuesta por ese organismo comercial, acorde con los principios del neoliberalismo. En este tenor, sugiere que las políticas educativas apunten hacia la descentralización, la rendición de cuentas, la elección de escuela y la competitividad, acciones -entre otras- que se sintetizan en el concepto de *autonomía escolar*²⁰. El Estado se asume como un observador del acontecer educativo y árbitro, cuando así se requiera, de la relación entre la escuela y sus similares, el entorno inmediato y el mercado, ya no como el proveedor y regulador de la dinámica educativa nacional.

Hablar, por tanto, de una *escuela autónoma* es referirnos a una institución completamente libre de tomar las decisiones académicas y de gestión que considere adecuadas para la organización y disposición de los recursos materiales, humanos y financieros con los que cuenta, y con ello mostrar una imagen competitiva ante sus potenciales usuarios, vía la rendición de cuentas.

La parte del financiamiento es relevante pues su ejercicio proporciona los medios para la subsistencia de la escuela. En la lógica de una *escuela autónoma*, los recursos que permitan el funcionamiento de la misma provienen de las familias, renta de bienes o servicios propios, donantes privados, o bien del gobierno, por medio de los cheques educativos.

¹⁸ A propósito de esta idea el Rector de la UNAM señaló: “Hoy en día, las actividades reflexivas, creativas, artísticas, culturales e intelectuales del ser humano, se encuentran amenazadas por la visión utilitaria y pragmática del mundo”. Boletín, UNAM-DGCS-229, 13 de abril de 2010.

En línea: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010_229.html

¹⁹ “...an OECD project recommended using the following three broad categories of competencies for setting key education goals:

- The ability to use “tools” like language and computers effectively.
- The ability to interact with people from different cultures and backgrounds.
- The ability to manage our own lives

These competencies don’t say in concrete terms what students should be studying in the classroom. But they do offer a way of thinking about how well young people are prepared for the modern world. They also make it possible to identify goals, both for the classroom and for the learning that people need to go on doing throughout their lives.” Keeley, Brian. *Human Capital. How what you know shapes your life* OECD Insights. Paris, OECD, 2007. [147 p.] pp. 61-62.

²⁰ Pont, Beatriz. *Op. cit.* p. 41 y ss

Debido a lo anterior, ese tipo de escuelas autónomas entran en un juego competitivo por atraer a los donantes o, especialmente, a las familias que portan el *voucher*²¹. Bajo la lógica de «school choice»²², su principal estrategia es la de mostrar la calidad, eficiencia y eficacia de la educación que imparten, ¿cómo?, por medio de los resultados que obtengan en pruebas internas y externas de aprovechamiento escolar, ésta es su carta de presentación.

Sin duda, esa forma de promover y mejorar el rendimiento de una institución escolar arroja los resultados esperados, haciéndola competitiva. El inconveniente es que una escuela con esas características tiende hacia la exclusión y la discriminación. Para mantenerse en el imaginario de la comunidad como escuela de calidad, adoptará procesos selectivos destinados a identificar y aceptar sólo a estudiantes con altos índices de aprovechamiento, quitando a quienes no reúnan los requisitos exigidos. Dicho de manera coloquial: el “buen” estudiante se inscribe en una “buena” escuela, pues esa “buena” escuela sólo acepta a “buenos” estudiantes. Se crea así un círculo vicioso.

La calidad se reflejaría en la atención que la escuela dé a las exigencias del mercado; la eficiencia en la óptima administración de los recursos que lleven a la institución escolar a una competitiva rendición de cuentas; y la equidad en la regulada atención a la demanda, en tanto que el matriculado sea un buen “cliente”.

2.1.2 Segunda postura. La UNESCO y las sociedades del conocimiento.

La UNESCO atiende y considera las circunstancias imperantes en el contexto internacional, relacionadas con la educación, la ciencia y la cultura. Además de agrupar diversas categorías y planteamientos que dominan el discurso político a nivel

²¹ “Another observed trend across OECD countries is a move towards increasing school choice. One-third of OECD countries make information on school evaluation available to parents for the purpose of informing school choice (...). In some cases, school choice is deliberately used as a mechanism to enhance competition between autonomous schools. In systems where funding follows the student, parents are treated as clients who choose the school providing the best quality.” *Ibidem*, p. 24.

²² Un debate interesante sobre lo que representa la política de «school choice» se puede consultar en Gintis, Herbert; et. al., “*School Choice*. Un debate con Herbert Gintis” en Narodowsky, Mariano; Milagros Nares y Myrian Andrada (comp.) *Nuevas Tnedencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica, 2002. [367 p.] pp. 29-102.

internacional²³. Ofrece una postura discursiva cercana a lo holístico, tiende hacia el rescate de lo humano en la educación, sin ignorar los planteamientos que dan forma a la actual dinámica mundial sobre el desarrollo de los sistemas educativos nacionales. Destaca la necesidad de formar sujetos conscientes del papel que juegan como miembros de una comunidad y aptos para adecuarse a los cambios de la sociedad actual.

Mientras que el enfoque de los organismos financieros y comerciales internacionales destaca la importancia de la *autonomía escolar*, como un fenómeno individual y competitivo, el que prefigura la UNESCO es la de un fenómeno colectivo, participativo e integral: construir *sociedades del conocimiento* que reconozcan la pluralidad cultural y lingüística de las naciones; *sociedades del conocimiento* que tenga como elemento articulador el “desarrollo humano y sustentable”²⁴. La siguiente cita da cuenta de ello:

*The concept of knowledge societies encompasses much broader social, ethical and political dimensions. There is a multitude of such dimensions which rules out the idea of any single, ready-made model, for such a model would not take sufficient account of cultural and linguistic diversity, vital if individuals are to feel at home in a changing world.*²⁵

Un antecedente de esa visión, en donde ya se preveía y delineaban algunos de los rasgos que hoy identifican a la sociedad del siglo XXI, lo encontramos en el informe de Edgar Faure “*Aprender a ser. La educación del futuro*”. En él se define la importancia del *aprender a ser* y *aprender a aprender*, como ejes estructurales básicos en la formación de los sujetos, además de destacar la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida²⁶.

²³ El propósito de la UNESCO “es construir la paz en la mente de los hombres mediante la educación, la cultura, las ciencias naturales y sociales y la comunicación”; además de concebirse como “un laboratorio de ideas que marca estándares para establecer acuerdos a nivel mundial relativos a los principios éticos incipientes. La Organización también desempeña un papel de centro de intercambio de información y conocimiento. Al mismo tiempo, ayuda a los Estados Miembros en la construcción de sus capacidades humanas e institucionales en sus diferentes ámbitos de actuación” UNESCO. *Sobre la UNESCO*. En línea:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=3328&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

²⁴ “Might we now have the means to achieve equal and universal access to knowledge, and genuine sharing? This should be the cornerstone of true knowledge societies, which are a source of human and sustainable development.” UNESCO. *Towards Knowledge Societies*. Francia, 2005 [226 p.] p. 17.

²⁵ *Ídem*.

²⁶ En el texto encontramos varias referencias explícitas a la noción de *aprender a aprender* y al *aprendizaje permanente*; el *aprender a ser* es el eje estructural del informe. Con respecto al *aprender a hacer*, a producir, se infiere de los comentarios, recomendaciones y propuestas que se presentan. En el párrafo que se transcribe encontramos una breve alusión a todo lo anterior. Faure, Edgar. *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid,

Aprender a vivir; aprender a aprender, de forma que se puedan ir adquiriendo nuevos conocimientos a lo largo de toda una vida; aprender a pensar de forma libre y crítica; aprender a amar el mundo y a hacerlo más humano; aprender a realizarse en y mediante el trabajo creador.

Continuación de ese trabajo reflexivo y visionario, es el Informe Delors, “*La Educación encierra un tesoro*”²⁷, en él se hace un replanteamiento de las circunstancias mundiales y se ofrece una serie de sugerencias para la orientación, conformación, revisión y reformulación de las políticas educativas nacionales. Propuestas que tienen como fin alcanzar un pleno desarrollo humano, así como sociedades justas y democráticas, por medio de una ciudadanía social, democrática, ecológica, equilibrada e intercultural. Del texto destacan los “cuatro pilares básicos de la educación”: *aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir*, que juntos fundamentan la noción de la educación permanente, el aprendizaje a lo largo de la vida.

Un aspecto también relevante del Informe, para ser valorado por quienes tienen en sus manos la toma de decisiones en torno a la política educativa, es la reflexión en torno a las *tensiones*²⁸. Su presencia obliga a determinar la manera en que se manifiestan localmente, los actores que en ellas están involucrados y la forma en que se contraponen a las circunstancias actuales.

Tensiones a las cuales, intuyo, se les debe encontrar su punto de equilibrio. Cada nación tendrá que pensarlas en función de sus propias características a fin de encontrar el escenario más adecuado para alcanzar un desarrollo social y humano perdurable que armonice con el resto de las sociedades nacionales. Para ello habrá que concebir, entre otras tareas, a la educación como un “bien colectivo”.

Además de lo anterior, el Informe Delors concibe como ineludible que las políticas educativas consideren -ante todo- la educación de los niños y los adolescentes, combatan la exclusión, articulen los niveles educativos, formen adecuadamente a los docentes, establezcan política a largo plazo, sustenten un sistema educativo flexible y

Alianza, 1972. [426 p.] p. 132. En la página 265 se identifica como idea rectora de las políticas educativas el que “todo individuo debe tener la posibilidad de aprender durante toda su vida.”

²⁷ Delors, Jacques. (1997) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. México, Correo de la UNESCO. 302 p.

²⁸ Las cuales se dan entre: universal y singular, tradición y modernidad, largo y corto plazo, indispensable competencia y preocupación por la igualdad de oportunidades, extraordinario e inédito desarrollo de los conocimientos y capacidades de asimilación del ser humano, espiritual y material.

generen las condiciones y estructuras necesarias para conformar una “sociedad basada en la adquisición, la actualización y el uso del conocimiento”²⁹

Desde el Informe Faure, una aspiración de la UNESCO es la construcción de estructuras sociales que tengan como base de su progreso la utilización racional, reflexiva, crítica, ecológica, democrática, participativa y libre de los recursos con los que cuenta el ser humano. Organizaciones a las que actualmente ha denominado «sociedades del conocimiento».

En el Informe Faure se alude a una comunidad que proporcione las condiciones necesarias para el aprendizaje a lo largo de la vida; lo que se alcanzará en el momento en que se dé una “compenetración íntima de la educación y del tejido social, político y económico, en las células familiares, en la vida cívica”³⁰

Si aprender es el asunto de toda una vida, en su duración y en su diversidad, y de toda una sociedad, tanto en lo que concierne a sus recursos educativos como a sus recursos sociales y económicos, entonces es preciso ir más allá de la necesaria revisión de los «sistemas educativos» y pensar en el plano de una ciudad educativa. Tal es la verdadera dimensión del reto educativo del mañana.³¹

La idea de ese tipo de sociedades se reivindica en el Informe Delors. En un tono similar al anterior, hace referencia a una sociedad educativa que ofrezca “múltiples posibilidades de aprender, tanto en la escuela como en la vida económica, social y cultural”³², esto es, una sociedad que estimule y sustente el desarrollo permanente de las capacidades de sus ciudadanos.

Las «sociedades del conocimiento» representan la propuesta y la postura de la UNESCO ante los desafíos del nuevo milenio, en su concepción se significan categorías y condiciones educativas que se necesita considerar e impulsar para su construcción. En virtud de la importancia de este planteamiento, la UNESCO presenta un informe intitulado *Towards Knowledge Societies*; donde expone su visión sobre lo que es y qué caracterizaría a ese tipo de sociedades.

²⁹ *Ibidem*, p. 19.

³⁰ Faure, Edgar. *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid, Alianza, 1972. [426 p.] p. 243.

³¹ *Ibidem*, p. 40.

³² Delors, Jacques. *Op. cit.* p. 39.

El desarrollo de las «sociedades del conocimiento», a partir del crecimiento exponencial de la información y el avance en las tecnologías de información y comunicación, nos dice, requiere sustentarse en tres pilares³³:

- *a better valuation of existing forms of knowledge to narrow the knowledge divide;*
- *a more participatory approach to access to knowledge;*
- *a better integration of knowledge policies.*

El espacio de acción, de esas iniciativas sugeridas a quienes tienen en sus manos la toma de decisiones, lo conforman: la economía del conocimiento; la consideración y respeto a la diversidad cultural y lingüística; el aprovechamiento compartido del saber; el impulso a valores y prácticas de creatividad e innovación. También está el desarrollo de habilidades y capacidades en el individuo que le permitan actuar crítica y reflexivamente frente a los desafíos de la modernidad, la incorporación innovadora de la TIC a la educación (tanto en la formal como en la informal), el acceso garantizado a la información, el respeto a la libertad de expresión y a los derechos humanos.

En ese escenario, la participación consciente y decidida de todos los sectores es necesaria para la consecución de tal sociedad. La cooperación internacional resulta también un imperativo para reducir la distancia entre los niveles de apropiación de las TIC. La pretensión discursiva de la UNESCO, reiteramos, es el desarrollo humano y sustentable en una sociedad del conocimiento.

Bajo esa lógica, la *calidad* se establece en el momento en que la educación cumple con el objetivo de favorecer en el individuo las “competencias y aptitudes” necesarias para hacer frente a las exigencias del entorno social y productivo, con una visión de innovación, participación racional y preparación continua, auxiliándose de las TIC para el manejo de la información. La *equidad* se manifestaría en la participación libre y consciente de la sociedad. En la oportunidad de acceso que las personas o grupos sociales tengan tanto a la educación, como a las TIC.

Con la idea de lograr esa calidad y esa equidad, la UNESCO formula propuestas como la referida a la posesión y empleo del *computer stock*. Esta plantea la conveniencia de donar los equipos que los países del norte dejen de utilizar a los del sur, debido a su obsolescencia. Reconoce que esta acción no reduce, y tal vez

³³ UNESCO. *Towards Knowledge Societies*. Francia, 2005 [226 p.] p. 188.

incremente, la inequidad, pero afirma que es mejor tener algo que no tener nada³⁴, y favorecería la “solidaridad digital”, lo que traduciríamos en “buena voluntad”.

Considero ésta una actitud endeble ante la postura de los organismos financieros y comerciales, pues su propuesta para coadyuvar a reducir la distancia en el uso de tecnología, entre los países desarrollados y los que no lo son, lleva a concebir a los últimos como el basurero de aquéllos. Deja a un lado propuestas decididas en cuanto a la permisividad de patentes a bajo costo o la inversión en tecnologías regionales.

Un sistema educativo bajo la perspectiva de «sociedad del conocimiento» será *eficiente* si emplea racionalmente los conocimientos y sus recursos para el óptimo desarrollo humano y social, si contribuye a la difusión, distribución y uso, ágil y oportuno, de la información que transita por el mundo (por medio de las TIC), si establece vínculo entre otros sistemas educativos para el intercambio de experiencias y si respeta la diversidad cultural y lingüística.

¿Es la propuesta de la UNESCO una utopía? En general, es una justa aspiración de quienes han sido excluidos de los avances y desarrollo actual, tanto al interior de una nación, como en el plano internacional; es un escenario deseable que promete un equilibrio social, en todas sus manifestaciones. No obstante, qué tan factible es su concreción en el mediano o largo plazo; cuando las políticas nacionales se focalizan en el progreso económico y no en el desarrollo humano, cuando organismos financieros y comerciales (OCDE, BM, FMI) han asumido como propias las tareas de la UNESCO, imprimiéndoles su visión sobre lo educativo, mientras ésta sólo tiene un tibio posicionamiento frente a la postura de esos organismos³⁵.

³⁴ “the rapid obsolescence of the computer stock in the industrialized countries could open the way to a redistribution of equipment between the countries of the North and South. Admittedly, an additional factor of inequality must be taken into account here: the industrialized countries have access to high-speed connections, whereas developing countries have to make do with out-of-date modems and to contend with discouraging waiting times. Still, it is better to have a computer, even an old and less efficient one, than no computer at all.” *Ibidem*, p. 34 (Box 1.2 The question of equipment)

³⁵ En efecto, en los documentos revisados encontramos aislados comentarios al embate económico que caracteriza al nuevo orden mundial. En el Informe Delors (p. 11), por ejemplo, se dice: “el «crecimiento económico a ultranza» no se puede considerar ya el camino más fácil hacia la conciliación del progreso material y la equidad, el respeto de la condición humana y del capital natural que debemos transmitir en buenas condiciones a las generaciones futuras.” En *Towards Knowledge Societies*, a través de una reconceptualización de los términos y de una justificación de los procesos económicos en el mundo, señala la relevancia del modelo de la «economía del conocimiento», el cual se caracteriza por valorizar “las nuevas formas de elaboración, adquisición y difusión del saber” p. 17. En este último texto nos dice: “La economía del conocimiento pone de manifiesto la complementariedad estructural y tecnológica

A través de los documentos observamos que la única vía para lograrlo es el compromiso de las partes; esto es, la buena voluntad. Lo que equivaldría a sustentar cualquier acción en principios éticos, en el respeto a la “otredad” del otro; en una toma de conciencia en torno a las oportunidades de participación social en unos y las limitaciones del resto. La redistribución de equipo computacional es un ejemplo de ello, como lo es la siguiente sugerencia sobre la difusión del conocimiento por medio de publicaciones especializadas³⁶.

...the economic policies of traditional publishers can help to establish a more equitable environment by adopting differential charging schemes to enable less well-off institutions to maintain or take out subscriptions to journals they could otherwise not afford.

Desde nuestra perspectiva encontramos casi improbable, quimérico, un escenario en donde los dueños del capital sacrifiquen ganancias en pro de un desarrollo social equitativo. El principio elemental en una economía de mercado es el lucro, siendo éste el sustento de cualquier acción emprendida; es posible que en tiempos de bonanza existan visos de una conciencia humana y ecológica en los dueños del capital³⁷; sin embargo, en época de crisis tienden a adoptar medidas que les permitan proteger su inversión, ganancias y posesiones, como la congelación de salarios, incrementos salariales irrelevantes, reducción de personal, con todo lo que ello implica tanto para el trabajador y su familia como para la sociedad, cierre de la empresa o su traslado a otras partes del mundo. Los avances logrados en época de bonanza se difuminan en momentos de inestabilidad e incertidumbre económica. La crisis financiera internacional de 2008-2009 es una prueba fehaciente de ello.

La propuesta de la UNESCO representa un horizonte positivo que deben ir conformando las políticas educativas nacionales; no obstante, su total consecución implica grandes retos. Arribar a una «sociedad del conocimiento» requiere un cambio de visión y mentalidad en todos y cada uno de los actores sociales: dueños de capital

que existe entre las nuevas posibilidades de codificación, acopio y transmisión de la información facilitadas por las nuevas tecnologías, el capital humano de los trabajadores que pueden utilizarlas y una organización “reactiva” de la empresa –gracias a los avances de la gestión del conocimiento– que permite la explotación más amplia posible del potencial de productividad.” (p. 50)

³⁶ *Ibidem*, p. 116.

³⁷ Incluso, las medidas filantrópicas que llegan a instrumentar se traducen en beneficios fiscales, como la deducción de impuestos. Situación que pervierte la actuación del donante, pues el objetivo final de la aportación no es el apoyo desinteresado.

transnacional y nacional, políticos, sindicalistas, administradores, docentes, comunicadores, padres de familia.

Tener como horizonte la «sociedad del conocimiento» exige anteponer a los fines de poder y lucro principios éticos y de respeto hacia el medio social y natural. El individualismo, que cae en egoísmo, inmediatismo y consumismo y que la práctica neoliberal ha estimulado, nos hace aseverar la imposibilidad de un escenario como el esbozado. Sin duda en su construcción se lograrán importantes avances, pero el *edén* quedará sólo en buenos deseos.

2.1.3 Otras voces.

Además de las posturas descritas, en el debate educativo internacional existen posturas que analizan la manera en que la educación puede afrontar los retos del nuevo milenio, algunas de ellas han colaborado o influido en la construcción de los escenarios revisados.

Por ejemplo, en el Informe Faure se emplearon aportaciones de connotados pensadores como Paulo Freire, Jean Piaget, Ivan Illich, Paul Goodman o Philip H. Coomb. En el Informe Delors “numerosas personalidades aportaron directa o indirectamente una contribución a la labor de la Comisión. [Varios de ellos] participaron en reuniones o audiciones o bien presentaron estudios o comunicaciones a la Comisión”³⁸; de entre ellos destaca, para nosotros, el nombre de Pablo Latapí. En *Towards Knowledge Societies* la comisión reconoce las aportaciones y análisis de diversos especialistas, de ellos destacamos a Jacques Derrida y Alain Touraine.

Encontramos también la contribución de Edgar Morín a la UNESCO, plasmada en “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”³⁹. Este pensador refiere que la educación del futuro requiere considerar: *Las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión; Los principios de un conocimiento pertinente; Enseñar la condición humana; Enseñar la identidad terrenal; Enfrentar las incertidumbres; Enseñar la comprensión; y, La ética del género humano.*

³⁸ Faure, Edgar. *Op. cit.*, pp. 367 y ss.

³⁹ Morín, Edgar. (1999) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París, UNESCO. 67 p.

Esas y otras voces, de acuerdo a su interés y formación, enfocan su atención en distintos aspectos del hecho educativo, que van de lo estrictamente didáctico hasta lo profundamente filosófico, aunque finalmente convergen en una idea genérica: la importancia de que la educación, y con ella las políticas educativas, incorporen y destaquen el valor humano. Una muestra de ello es la aportación que colaboradores de OREALC/UNESCO plasmaron en el segundo número de la revista *PRELAC*, destinada al estudio de “Los sentidos de la educación”⁴⁰.

Esos analistas subrayan la necesidad de atender aristas sociales que hoy se presentan como graves problemas y obstáculos para el desarrollo de las sociedades y del individuo. Mencionan que las políticas educativas deben considerar la atención y respeto a la multiculturalidad y diversidad lingüística, equidad de género, democracia, exclusión, calidad y pertinencia educativa, visión ecológica, alfabetización, atención a la educación de jóvenes y adolescentes, entre otros.

Reseñar las propuestas de los distintos especialistas rebasaría por mucho la intención de este apartado, pues sólo pretende destacar algunas formulaciones y líneas generales que se han manifestado alrededor del debate sobre la estructura y organización de la educación para el siglo XXI. La siguiente reflexión de Roberto Carneiro⁴¹, considero, engloba el sentir de todas estas posturas alternativas,

Si predomina la paideia -es decir, si lo social, lo cultural y lo humano adquieren prioridad sobre lo económico-, veremos inaugurado un tiempo inclusivo, donde todos pueden habitar la ciudad y buscar en ella su felicidad personal en la dignidad y en la concertación de intereses con todos los demás ciudadanos.

Sin duda, la construcción de políticas educativas nacionales, incluso institucionales, necesita contemplar de las anteriores posturas los rasgos más relevantes y significativos para el desarrollo de sus sistemas educativos y, consecuentemente, de la población. Su consideración de ninguna manera deberá ser acrítica y mecánica, por el contrario tiene que ser producto de una revisión circunstanciada y contextual, en donde los actores locales participen en su conformación, teniendo como principio de acción el desarrollo armónico tanto de los individuos como de la comunidad en su conjunto.

⁴⁰ Esta revista reúne la opinión de diferentes especialistas ibéricos y americanos sobre la dirección que desde su perspectiva la educación debe asumir ante los retos del actual contexto de globalización y economía neoliberal.

⁴¹ Carneiro, Roberto. *Op. cit.*, p. 10.

En calidad de proyectos, las políticas educativas son perfectibles y por lo mismo flexibles; por lo que en su concepción se precisa prever posibles variaciones en el medio para actuar convenientemente y, de esta manera, cumplir satisfactoriamente con los objetivos preestablecidos⁴². En una planeación rígida, la alteración de cualquier variable frena el avance hacia el escenario proyectado, se corre el riesgo de retroceder hacia las circunstancias que se deseaban superar y, muy probablemente, a un movimiento inercial.

Además de la orientación que puedan asumir las políticas educativas, nos parece relevante subrayar que las mismas tienen que sustentarse, pese a las reflexiones vertidas al inicio, en dos ideas conceptuales de política: la de «contrato social» y la del «bien común». Es importante recuperar la primer acepción pues una política educativa, como cualquier otra, debiera estar sostenida en el acuerdo de las partes que se encuentran inmersas en el fenómeno educativo: familias, profesores, directivos y políticos; complementándose con la opinión de especialistas y la opinión pública.

Establecer acuerdos consensuados en donde cada parte asuma un compromiso discursivo y fáctico, de acuerdo a la función encomendada, con el único propósito de desarrollar acciones destinadas al desarrollo humano, como aspecto prioritario, de la sociedad y del mundo laboral. Acuerdos que deberán ser revisados y renovados en función de las exigencias del medio y ratificados cíclicamente. En la medida en que se antepongan los intereses sociales a los de grupo habrá mayor posibilidad de concebir, en este caso, a la educación como un bien común, a la cual todos tienen el derecho y la obligación de arribar.

La construcción de una política educativa bajo esas características tendrá que reconocer, también, la multiplicidad de circunstancias que rodean al hecho educativo, por lo que su diseño deberá ser diversificador. Esto es, además de considerar categorías generacionales, las políticas educativas (en plural) comprenderían

⁴² De los factores potenciales que coadyuvan a la estructuración de un proyecto político educativo, permitiendo su avance o su estancamiento, en función del contexto, identificamos dos que tienen una injerencia inmediata por su significativa volatilidad: el económico y el *juego de poder*. El primero muestra una fuerte dependencia con las condiciones presupuestarias externas al sistema o la institución; el segundo se vincula con el conocimiento y actuación ante las interrelaciones de los actores educativos que ostentan papeles protagónicos en la dinámica del sistema, es decir, la consideración de los juegos de poder que afectan en uno u otro sentido la instrumentación de los proyectos políticos.

circunstancias regionales y expectativas locales sobre lo que se espera de sus egresados.

2.2 Políticas Educativas Diversificadas

Uno de los retos en la formulación de las políticas educativas es el de optar ya sea por un diseño homologador o por uno diversificado. El primero ubica en el mismo plano a todo el sistema educativo, sin mayor diferenciación que la propia de cada subsistema, en donde se considera como igual a los individuos de todo un país (según su cohorte generacional) y por lo tanto aplica los mismos programas y acciones, además de atender verticalmente los planes del gobierno en turno.

El diseño de una política diversificada atiende aspectos específicos de la población y la región, a fin de crear proyectos viables para el desarrollo de la comunidad, sin descuidar los principios normativos del Estado. Lo que significaría trasladar la discusión de las tensiones descritas por la UNESCO del plano nacional al local.

En el primer escenario, predominante en México, es el Gobierno central quien define los lineamientos que regirán en todo el sistema educativo al menos en un período presidencial⁴³, teniendo como base los principios constitucionales y normas respectivas. Existe una relación lineal vertical, en donde la instancia menor se subordina íntegramente a la anterior (figura 2.1), retomando y especificando sus disposiciones, hasta llegar a la última en donde se ejecuta y supervisa la adecuada implementación del proyecto político.

El actual contexto obligaría a incluir un nivel superior en el esquema que se presenta en la figura 2.1: el de las políticas de los organismos internacionales antes citados. Por medio de acuerdos o compromisos, las naciones miembros de esos organismos se comprometen a incorporar algunas «sugerencias» en el diseño de sus políticas. Aunque, por lo que representa en términos de soberanía y manejo del poder, los

⁴³ En México, sólo las universidades e instituciones de educación superior autónomas tendrían la facultad de definir sus propios lineamientos políticos, aunque éstos se constriñen -en principio- a sus leyes orgánicas, leyes que fueron sancionadas por el poder legislativo de la federación, lo que las direcciona hacia las leyes federales. Su margen de movimiento se encuentra en la independencia que tienen con respecto a los planes del gobierno en turno; sin embargo, al ser parte del sistema educativo es poco probable que desatiendan los planes y proyectos de este último. Incluso, por medio de la ANUIES han participado directamente en la conformación de la política del subsistema de educación superior.

miembros de la clase política difícilmente aceptarían que se siguen dictados trasnacionales, sólo reconocerían que escuchan las propuestas internacionales, pero que de ninguna manera éstas definen el rumbo de la política educativa nacional⁴⁴.

FIGURA 2.1



En el otro extremo, una política educativa diversificadora contemplaría los rasgos específicos que caracterizan el microcosmos en donde va actuar. Atendiendo normas articuladoras y orientaciones sociales generales, se centraría en la revisión de las condiciones reales del entorno y nivel inmediato que presumiblemente va a favorecer: necesidades sociales, características de cohorte poblacional, recursos del medio, rasgos socioculturales de la población, requerimientos del mercado laboral, en su caso. Esto es, identificaría deficiencias, debilidades, aciertos, fortalezas, riqueza cultura local y potencialidades para arribar a un desarrollo social y humano *ad hoc* a las circunstancias que envuelven la realidad educativa de esa región (figura 2.2). Sobre esta variante, Ricardo Hevia señala

⁴⁴ “PL [Pablo Latapí]: En esta línea, ¿nunca percibiste en las negociaciones con organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, alguna pretensión de imponer ciertas orientaciones, por ejemplo, de retraer el apoyo del Estado o de promover formas de privatización?”

ML [Miguel Limón]: No, nadie pretendió imponérmelo como condición. Creo que la importancia creciente que se reconoce a la educación como factor de desarrollo, su papel en la “sociedad del conocimiento”, ha sido un triunfo de los humanistas, de los filósofos, de los educadores. Los economistas insisten mucho en la relación entre educación y generación de riqueza.” Latapí Sarre, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE, 2004. [364 p.] p. 156.

[Es necesario] *Elaborar políticas diversificadas, de acuerdo a las necesidades de los actores y no homogéneas, como tienden a ser ahora... En el caso de las políticas educativas es muy claro que algunas son diseñadas en función de estructuras y no de las necesidades de los estudiantes, lo que no conduce a mejorar la calidad de los aprendizajes.*⁴⁵

Una estrategia concebida bajo la modalidad de política diversificada podría sugerir el ahondamiento de las diferencias sociales y de justificar la exclusión. Por las marcadas diferencias que existen en una sociedad clasista, en un principio esa sería la apariencia, sin embargo, la visión, interés, conocimiento y, primordialmente, los *principios éticos* de quienes toman las decisiones, llevarían paulatinamente a la educación de la región y nivel hacia horizontes básicos de desarrollo social y humano, que permitan un acelerado progreso ulterior.

FIGURA 2.2

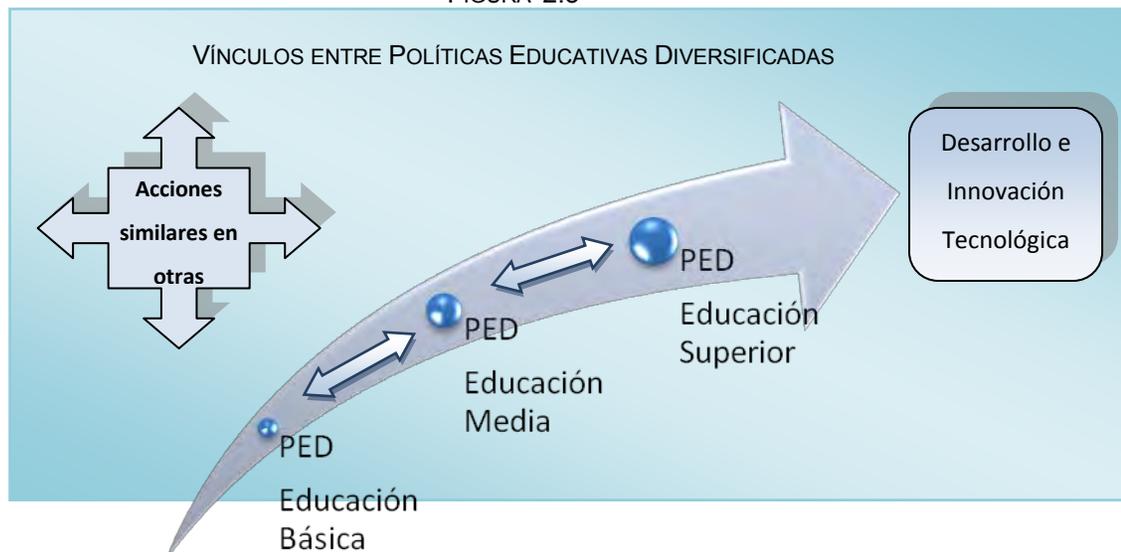


Si bien una Política Educativa Diversificada (PED) requiere atender las características de la cohorte poblacional y la región en donde actuará, su punto de equilibrio y de cotejo así como la plataforma que le dará sustento está representado por los fines

⁴⁵ Hevia Ricardo. “Frente a la crisis de sentido, una pedagogía de la confianza” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, N° 2, Febrero de 2006. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

educativos nacionales, sancionados en normas jurídicas generales. Esto no necesariamente representa la supeditación a los programas del gobierno en turno, como tampoco significa el desconocimiento de las políticas de Estado en materia educativa. De igual forma podrían considerar aspectos que permean el plano internacional para emplearlos en su propio beneficio, lo que llevaría a la conformación de políticas «glocales»⁴⁶.

FIGURA 2.3



Esa PED de ninguna manera se constriñe al nivel educativo y región en donde se implementa, negando o ignorando lo que se encuentra fuera de su ámbito de acción. Es necesario articularla con las políticas de los otros niveles y regiones (figura 2.3), con el propósito de establecer, por un lado, garantías de movilidad estudiantil y, por el otro, una línea formativa continua y gradual que las lleve a responder las demandas de la comunidad, así como a un potencial desarrollo en la investigación e innovación tecnológica de la región y la sociedad en su conjunto.

Las acciones políticas que se organicen bajo la modalidad de PED tenderían a ser eficientes en la atención de los problemas que se manifiestan a lo largo del sistema educativo, pero que requieren atención circunstanciada, en función de las condiciones

⁴⁶ El término glocalización se refiere a la capacidad de pensar globalmente y actuar localmente, es una expresión que identifica, también, el actual fenómeno de aculturación que se vive en el planeta como consecuencia de la globalización. Beck, Ulrich. *Poder y Contrapoder en la era Global. La Nueva economía política mundial*. España, Paidós, 2004. [430 p.] p. 41. (Estado y Sociedad, 124)

que le rodean: cobertura, calidad, equidad (las dos últimas con las salvedades expuestas con antelación).

En la estructuración de esas políticas, la participación de los actores locales conjuntamente con los nacionales es de fundamental relevancia. Aunque la única garantía del adecuado funcionamiento de las políticas y de su impacto positivo en la población destinataria es el respeto a los acuerdos establecidos y la búsqueda común del desarrollo humano y social. Una utopía más.

2.3 Política educativa en el nivel medio. El ámbito internacional.

Una vez acotadas las significaciones de política, educación y política educativa, así como perfilado el sentido que considero debe asumir el diseño e instrumentación de esta última, corresponde ahora delinear las propuestas de política educativa que tienen como eje a la educación media superior. Si bien no se alejan de los planteamientos generales expuestos, cuenta con particularidades que consideramos necesario apuntar, debido a la cohorte poblacional que atiende y por el lugar que ocupa al interior del sistema educativo; todo ello enmarcará el posterior análisis del estado que guarda la política educativa en el bachillerato mexicano.

Un primer aspecto a destacar es su mínima presencia en la acción y decisiones políticas. La evolución de la educación media se ha distinguido por ser inercial, reactiva y carecer de proyectos de Estado que le permitan un adecuado desarrollo curricular, articulado con los otros niveles. La historia política, social y económica de los países denominados en vías de desarrollo motivó que sus gobiernos concentraran su atención a lo largo del siglo XX, primero, en ofrecer educación elemental a su población⁴⁷ y, después, impulsaran la educación superior como una forma de coadyuvar al desarrollo

⁴⁷ Un gobierno tiránico, dictatorial, tiende a centrar su atención en el control que ejerce sobre el pueblo que gobierna y mantener las prebendas de las que goza él y el grupo oligárquico que lo mantiene en el poder, desatendiendo y menospreciando las necesidades de vivienda, salud y educación que requieren los habitantes. Cuando la nación, por la razón que sea, inicia su marcha hacia la democracia, el gobierno en turno tenderá a promover la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y educación del pueblo. En este último sector se parte de lo elemental que es reducir el índice de analfabetismo y garantizar la educación elemental al conjunto de la población, lo que lleva a relegar la atención de la formación posterior a ella; aunque ante el reto de un desarrollo económico doméstico, lleva a los tomadores de decisiones a atender la educación superior, quedando la formación intermedia bajo la dependencia de las fluctuaciones que las otras dos tengan. Este escueto escenario es por el que transitaron, en diferentes momentos de la historia humana, naciones latinoamericanas e incluso aún lo sufren países de la región subsahariana. La historia contemporánea de las naciones desarrolladas presenta situaciones diferentes.

económico nacional⁴⁸; desatendiendo el impulso razonado y cualitativo de la educación media.

Wolf y de Moura afirman que la *educación secundaria*⁴⁹ ha sido “el nivel de educación ‘olvidado’ de la región [debido] a la falta de visibilidad política y de las debilidades del electorado en este nivel educativo”⁵⁰, señalan que:

El aprendizaje en la educación secundaria es insuficiente en la región [Latinoamérica y el Caribe] según criterios internacionales; los currículos que se implementan son obsoletos y no corresponden a las necesidades del mercado laboral; los profesores poseen un conocimiento insuficiente de los temas, utilizan pedagogías inadecuadas y, a menudo, están poco motivados; los materiales de aprendizaje son escasos e inadecuados; las escuelas rara vez tienen un sentido de misión e identidad, y los directores de las mismas obtienen, por lo general, poca autoridad y reconocimiento.

La UNESCO reconoce ese abandono fáctico y discursivo en el que se había sumido a la educación secundaria hasta mediados de la década de los noventa, al señalar que “*Many experts and institutions related to UNESCO have shown interest in this area since 1994. Their diagnoses are simple and clear. They have reached a relatively common agreement. They say secondary education suffers from an identity crisis*”⁵¹. A través del Informe Delors, “La Educación encierra un tesoro”, ese organismo internacional plantea:

[la educación secundaria] representa una de las principales dificultades de toda reforma, es decir, cuál es la política que se debe llevar a cabo con respecto a los jóvenes y adolescentes que acaban la enseñanza primaria, durante todo el periodo que transcurre hasta su entrada en la vida profesional o en la universidad. ¿Nos atreveríamos a decir que estos tipos de enseñanza llamada secundaria son, en cierto sentido, los «impopulares» de la reflexión sobre la educación? De hecho, son

⁴⁸ Carlos A. Torres denomina al siglo XX el «siglo de la educación», debido a la atención que en general le imprimieron los gobiernos a sus sistemas educativos; aunque reconoce la prevalencia de una serie de factores que han limitado su desarrollo. Cf. Torres, Carlos Alberto. *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de Oposición*. España, Editorial Popular, 187 p.

⁴⁹ En la nomenclatura internacional se le denomina *educación secundaria* a la formación que se imparte después de la primaria y antes de la superior, por lo que a lo largo del apartado emplearé indistintamente las expresiones educación media, educación media superior, educación secundaria o bachillerato, para referirme a los estudios intermedios entre la formación elemental y la superior.

⁵⁰ Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro. *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Los retos del Crecimiento y la Reforma*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Enero del 2000. En línea: www.iadb.org/sds/edu consultado en mayo de 2005. Las deficiencias identificadas en la *educación secundaria* son compartidas también por países africanos según la siguiente nota: “*In most African countries, however, secondary education is facing three common problems: (a) inadequate infrastructures, (b) improper equipment, and (c) limited laboratories and qualified staff.*” UNESCO/BREDA-World Bank *Secondary Education in Africa: Strategies for Renewal*. May 2002, Human Development Sector, Africa Region. En línea: http://www.worldbank.org/afr/seia/SE_strat_re_full.pdf.

⁵¹ UNESCO. *Secondary Education*.

http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=6343&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

objeto de innumerables críticas y generan buen número de frustraciones.⁵² (el subrayado es mío).

Son diversas las razones por las que al nivel medio superior se le ha relegado del debate educativo y las acciones políticas. Una es la que ofrece Wolf y de Maura referida a la falta de “visibilidad política”, otras conjeturas podrían ser: sus antecedentes históricos, la volatilidad matricular que experimenta en virtud de la cohorte poblacional que atiende, su ausencia discursiva en la norma constitucional (lo que se traduce en una limitada obligatoriedad por parte del Estado en este nivel de estudios). A lo que se suman las recurrentes crisis económicas que impactan en la educación, su abandono u omisión en el debate educativo por parte de la opinión especializada, la indiferencia social y gubernamental hacia la problemática de los adolescentes y, como se menciona en la cita anterior, la crisis de identidad que experimenta.

La referida “falta de visibilidad política” corresponde a la escasa o nula competencia prospectiva y de integración contextual para establecer la importancia de la educación media superior en el desarrollo humano y social. Situación que presumiblemente se manifiesta debido a carencias formativas, defensa de intereses de grupo, negociaciones subrepticias con otros actores políticos, atención a *recomendaciones* de organismos transnacionales o, tal vez, a una consciente decisión de restringir su avance para acotar la demanda en la educación media superior en el sector público, ya sea por la vía de la selectiva y circunscrita cobertura o por medio de la desatención a la calidad educativa.

Aquella carencia de “visibilidad política” se manifestó en la prioridad que los países en vías de desarrollo dieron a la formación básica y superior en las tres últimas décadas, alentada por las «sugerencias» de organismos financieros y comerciales transnacionales. Sus justificaciones fueron: el comportamiento demográfico que experimentó su población y el imperativo de apoyar el desarrollo económico nacional.

Otra posible causa del abandono a la educación media es el hecho histórico de que este nivel intermedio surge por la necesidad de ampliar y profundizar el conocimiento de quienes deseaban continuar con una formación superior, y para coadyuvar a la

⁵² Delors, Jack. *Op. cit.*, p. 12.

madurez cognitiva, reflexiva y crítica del sujeto, además de favorecer habilidades y destrezas intelectuales⁵³.

En *Estudiantes, Bachillerato y Sociedad*, Jaime Castrejón Díez afirma que los niños que habían completado su formación elemental “no tenían desarrollada la capacidad de atención ni estaban suficientemente preparados para iniciar estudios más complicados”⁵⁴; por lo que se introducen en la educación de los jóvenes griegos los estudios de gramática y de lógica.

La necesidad de una formación elemental y superior tiene su razón de ser en el conocimiento del entorno; aparecen por la necesidad directa e inmediata de conocerlo y transformarlo, respectivamente. La primera tiene la finalidad de dotar al sujeto de las herramientas básicas para su desenvolvimiento como ente social, mientras que la segunda se dirige hacia la formación de individuos capaces de conceptuar racionalmente, transformar y/o innovar el medio.

En contraste, los estudios intermedios, como prolongación y complemento de los elementales, surgen por la necesidad pedagógica de dotar, a quienes deseaban continuar su formación académica, de las herramientas conceptuales básicas para su óptimo desenvolvimiento en estudios superiores⁵⁵. Más tarde se asocia al nivel medio lo que hoy conocemos como capacitación para el trabajo, es decir, una formación técnica que le diera al individuo un medio para su inserción al campo laboral.

⁵³ Su papel pedagógico fue el de ampliar y profundizar conocimientos en función del desarrollo físico, mental y social del sujeto, más que el de asimilarlos (educación elemental) o de generarlos (educación superior).

⁵⁴ Castrejón Díez, Jaime. (1985). *Estudiantes, Bachillerato y Sociedad*; México, Col. de Bachilleres. p. 10. Influida por la cultura griega, la educación romana también consideró la existencia de una enseñanza intermedia entre la elemental y la superior, representada por los estudios gramáticos y literarios. Pero fue más allá, identifica las áreas de conocimiento básico (conocidas como las artes liberales) que deberían aprender los jóvenes romanos y establece el *trivium*, compuesto por gramática, retórica y filosofía, y el *cuadrivium*, que agrupaba aritmética, geometría, astronomía y música. Tal organización de la educación postelemental se prolongó hasta inicios de la época conocida como la Edad Media.

⁵⁵ Es necesario destacar que en la tradición universitaria medieval francesa a quien había cumplido un ciclo formativo se le otorgaba el grado de bachiller, lo que le convertía en “una especie de aprendiz de profesor” (Luzuriaga, Lorenzo. (1981). *Historia de la Educación y la Pedagogía*; Buenos Aires, Losada. p. 93). Sobre el Particular Castrejón Díez apunta: “Después de dos años de dar clases y de continuar estudios bajo un maestro, el bachiller era avanzado para su grado de maestro; el primer paso sería el de conferirle licencia por el canciller de la universidad. En una ceremonia muy elaborada de carácter marcadamente eclesiástico, el bachiller era investido como licenciado, lo que le daba la posibilidad de buscar su admisión al gremio de maestros”. Castrejón D., J. *Op. cit.* p. 52

La volatilidad matricular⁵⁶ es una causa más de la desatención gubernamental hacia la educación media superior. Las características propias de la cohorte poblacional que atiende este nivel de estudios le dan una imagen inconsistente debido a sus resultados escolares parciales y finales. La independencia y libertad que reclaman los jóvenes aunada a su reconocida rebeldía, necesidad de reconocimiento y conocimiento del medio que los circunda más allá del espacio familiar, lleva a un número considerable de alumnos a ubicar en un plano no prioritario su formación escolar. Otras actividades son las que ocupan los primeros lugares, como consecuencia se da la reprobación y deserción; lo que redundando en un mayor gasto educativo para el nivel, debido a la necesidad de reintegrarlos y regularizarlos.

Esta situación genera una animadversión en los «tomadores de decisiones» hacia el nivel medio superior y los lleva a condicionar el financiamiento a resultados académicos positivos y mejora de la eficiencia terminal. Exigencia que convierte al problema en un círculo vicioso; por un lado, las limitaciones presupuestales impiden el desarrollo de proyectos preventivos y remediales tendientes a la mejora de la calidad educativa y la reducción del rezago educativo.

En el otro extremo, los magros resultados son una limitante para el incremento del financiamiento. Redundando en un abandono gubernamental y en la aplicación de políticas selectivas por parte de las instituciones: sólo se matriculan a sujetos con altos índices de aprovechamiento para reducir el riesgo de fracaso escolar.

Una conjetura más es el hecho de que el gobierno no posee una obligación clara y directa sobre la educación media superior. La norma constitucional atiende lo relativo a la educación básica y a la superior, pero deja un vacío en lo que se refiere a la media, en algunos países se le enuncia en forma general. Basta una revisión a las constituciones nacionales de diversos países para percatarse de este vacío⁵⁷; sólo se

⁵⁶ La significo como la inestabilidad de la inscripción inicial, debido a la ausencia temporal o definitiva de los sujetos que cursan los estudios del nivel medio superior.

⁵⁷ En el vínculo “legislación” de la página electrónica del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>, es posible consultar las normas constitucionales de los países que conforman a la América Latina y el Caribe; o bien en el “Navegador Jurídico Internacional” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

reconoce su existencia, definiendo principios de operatividad y regulación, en algunas leyes o reglamentos suplementarios⁵⁸.

La carencia de una obligatoriedad constitucional provoca que el Estado difumine, minimice o posponga la atención que requiere la EMS; centrándose el discurso de su pertinencia a los vaivenes del debate político del momento y a los intereses temporales de grupos.

En ese contexto la opinión pública y la especializada se encuentran en indefensión para sustentar sus juicios en la norma básica nacional, incluso llegan a referirse, en sus enunciaciones, a este nivel de estudios sólo cuando lo contemplan en los análisis que hacen de la educación básica o la superior.

Otro factor que ha obstaculizado la atención y desarrollo de la educación media superior son las recurrentes crisis económicas que se han vivido a lo largo de las últimas décadas. Una época de restricciones económicas frena o retrasa el avance de la educación en un país, se reduce al mínimo su financiamiento; destinándose el presupuesto, esencialmente a los niveles básicos y superior.

Una variable más que afecta el desarrollo de la educación media superior lo constituye el desinterés que ha mostrado por ella la comunidad académica. Salvo algunos casos relevantes, el panorama general es un vacío discursivo en torno a la educación media. La atención de investigadores y opinión especializada se concentra, nuevamente, en la básica y la superior, más en la última⁵⁹. En este caso no sólo hablamos de un menosprecio del nivel, sino de un literal abandono del mismo por parte de académicos e investigadores tanto en el ejercicio de la docencia y como materia de análisis. Al respecto Wallerstein apunta⁶⁰:

⁵⁸ Es necesario apuntar que existen constituciones que explícitamente hacen referencia a la educación «secundaria», «diferencial» o «técnica», destacando sólo la obligación del estado de atenderlas, sin hacer mayor precisión; en contraste con la manera en que precisan la dirección y esencia de los otros dos niveles educativos. Probablemente en su normatividad educativa se den algunas especificaciones, sin embargo, lo que aquí revisamos es la ausencia de un sentido y fundamento constitucional preciso.

⁵⁹ En el documento de la OCDE *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los Examinadores sobre México* se menciona que “la mayor parte de los investigadores educativos en las universidades y en los centros de educación se especializan en la investigación a nivel profesional en lugar de especializarse en la investigación educativa básica” (p. 5) Cf. OECD-CERI. *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los examinadores sobre México*. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/23/324964990.pdf>

⁶⁰ Wallerstein, Immanuel. *Abrir las Ciencias Sociales*. 7ª ed. México, Siglo XXI-UNAM, 2003. [114 p.] p. 79.

La enorme expansión del sistema universitario en todo el mundo después de 1945, en términos del número de instituciones, del personal docente y de estudiantes, ha conducido a una fuga de las actividades de investigación a niveles aún más “altos” del sistema educacional. Antes de 1945 todavía había investigadores que enseñaban en escuelas secundarias. Para 1990, no sólo ya no ocurría eso, sino que muchos profesores evitaban todo lo posible enseñar en el primer nivel o el nivel más bajo del sistema universitario.

La realización de estudios metódicos, sistemáticos y fundamentados, así como las reflexiones razonadas de especialistas, representan un indicador objetivo de la importancia que la comunidad científica y académica le da a un área específica, la baja incidencia de aquéllos denota desprecio, abandono o desinterés. Tal es el caso de la educación media superior, al menos en México⁶¹ (v. infra).

Encontramos también lo que los expertos de la UNESCO señalan como una crisis de identidad en la educación secundaria. Este nivel intermedio de estudios, identificado como bachillerato⁶², preparatoria (por antonomasia) o educación secundaria (*upper secondary* y *lower secondary*) en algunos sistemas educativos, ha prevalecido dada su necesidad formativa al interior del sistema educativo. Sin embargo, su evolución, al ajustarse a las necesidades de una sociedad, le ha conferido funciones adicionales a las que motivaron su creación, al ofrecer diversas alternativas de formación, es decir, diversificarse. Ha sido tal la amplitud de matices que toma y su variabilidad en los sistemas educativos que en su misma esencia radica su indefinición.

Frente a la particularidad y definición de la educación básica y de la superior, surgen algunas interrogantes sobre el papel del nivel medio: ¿es una continuación de la básica?, ¿un ciclo de consolidación formativa y síntesis de conocimientos?, ¿un momento de preparación técnica?, ¿una etapa de preparación disciplinar?, ¿todas las anteriores? Lo que nos lleva a preguntar qué debe hacer o cuáles de sus características

⁶¹ Basta una revisión a la colección “La Investigación Educativa en México 1992-2002”, editada por el COMIE, para darnos cuenta del reducido número de producciones que toman como objeto de estudio a la EMS.

⁶² Bachiller por la tradición francesa, de acuerdo a Martín Alonso en su “Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico” el término procede del francés *bachelier* el cual se remonta al latín académico *baccalaureus* (de *bacca* baya y *laurus* laurel) modificado en el latín medieval por *baccalaureatus*; hace referencia a “la persona que ha recibido el primer grado de una facultad...”. Anibal Ponce nos dice: “...es sabido que el artesano que deseaba trabajar en un oficio cualquiera debía inscribirse en el gremio respectivo, trabajar un primer tiempo como aprendiz, y un segundo como oficial, antes de llegar a maestro. En la universidad, igualmente, el muchacho que deseaba estudiar las artes liberarles, adquiría paso a paso, en un proceso parecido, el grado de bachiller, licenciado y doctor”. Ponce, Anibal. *Educación y Lucha de Clases*. México, Cártago, 1980. p. 116.

necesitamos considerar para concebirla como un ciclo en sí mismo, independiente, con personalidad propia.

TABLA 2.1

ESTRUCTURA DE SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

COUNTRIES	AGES (years)																	
	0-2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Argentina		PS	PS	PS	P1	P1	P1	P2	P2	P2	P3	P3	P3	S	S	S		
Bolivia			PS	PS	P1	P1	P1	P1	P1	P2	P2	P3	S1	S1	S2	S2		
Brazil			PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	
Colombia		PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S			
Costa Rica				PS	PS	P1	P1	P1	P2	P2	P2	P3	P3	P3	S	S	S	
Cuba				PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
Chile			PS	PS	P1	P1	P1	P1	P1	P2	P2	P2	S	S	S	S		
Dominican Republic					PS	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S
Ecuador				PS	PS/P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
El Salvador						P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S
Guatemala				PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2	S2
Haiti		PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
Honduras						P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2		
Mexico			PS	PS	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S	S		
Nicaragua		PS	PS	PS	PS	P1	P1	P1	P1	P2	P2	S1	S1	S1	S2	S2	S2	
Panama			PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
Paraguay			PS	PS	P1	P1	P1	P2	P2	P2	P3	P3	P3	S	S	S		
Peru		PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S			
Uruguay		PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2		
Venezuela		PS	PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S			
Antigua and Barbuda				P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2			
Bahamas		PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2			
Barbados		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S	S		
Belize		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S			
British Virgin Islands		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P								
Dominica		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S			
Grenada		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S			
Jamaica		PS	PS	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2	S2			
Montserrat		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S			
Netherlands Antilles			PS	PS	P	P	P	P	P	P	S	S	S	S	S			
St. Kitts and Nevis		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S2	S2		
St. Vincent and Granadines		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S1	S1	S2	S2	
St. Lucia				P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2			
Trinidad & Tobago		PS	PS	P	P	P	P	P	P	P	S1	S1	S1	S2	S2			

(*) Does not include adult education, special education or other out-of-school branches.

Symbols:

PS: Pre-Primary P: Primary P1: Primary First Cycle P2: Primary Second Cycle P3: Primary Third Cycle
 S: Secondary S1: Secondary First Cycle S2: Secondary Second Cycle

Tomado de McKeen, R W. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean. Technical Study.* Washington, BID, January, 1998. [64 p.] p. 16. web: <http://www.iadb.org/sds/doc/edu%2D104s.pdf> consultado en mayo de 2005

Esa falta de identidad, refiere la UNESCO⁶³, provoca una imprecisa definición de sus propósitos y de su importancia social, política, cultural y formativa, lo que se traduce en un cuestionamiento de su propia estructura, así como de ambigüedad y carencia de funcionalidad de sus planes de estudio. Como el adolescente, principal destinatario de este nivel educativo, la educación media está en busca de su identidad.

Holsinger y Cowell escriben que la mayoría de los países dividen en secundaria baja y superior a la educación media, denominándola de diversas maneras: media, intermedia, secundaria baja, «junior high», secundaria superior, etc.; situación que va acompañada de diversos grados, diferencias en las edades de los escolares, currículos y objetivos distintos⁶⁴.

Una mirada al tiempo de inicio y culminación de la educación secundaria en algunos sistemas educativos de países latinoamericanos y del Caribe, nos muestra la variabilidad curricular que puede existir en este nivel de estudios y la perspectiva que de ella tiene la sociedad a la que responde. El sentido que tiene la educación secundaria en Jamaica o Bahamas, donde se inicia a los 11 años y concluye a los 16, -infiero- es distinta a la que tienen los países donde se atiende a la cohorte de 15 – 18 años (tabla 2.1), el nivel de maduración cognitiva, social y afectiva que tienen los estudiantes es distinta entre unos y otros⁶⁵.

La última conjetura que hago con respecto al abandono en que se ha sumido a la educación media es el desdén social y gubernamental hacia la problemática de los jóvenes adolescentes, promovido por el desconocimiento de lo que es y representa esta franja de la población. Es un grupo etario marginado que hasta ya avanzado el siglo pasado atrae la atención de la sociedad en su conjunto, algunos especialistas señalan

⁶³ UNESCO. *Secondary Education*. “There is a lack of clear definition of its purposes, and of its social, political, cultural and training roles. Its very structure has been called into question. These facts have created a state of ambiguity and lack of functionality in secondary education’s curricular design

http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=6343&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁶⁴ Holsinger, Donald B. y Richard N. Cowell. *Positioning secondary school education in developing countries*. Paris, UNESCO-IIEP, 2000. [92 p.] p. 21.

⁶⁵ “National education systems vary in terms of the structure of programmes, where the duration of primary, lower and upper secondary cycles can differ. These differences make comparison difficult since one country may have a nationally-defined primary cycle of three years while another country has a cycle of eight years. The International Standard Classification of Education Systems (ISCED97), last revised in 1997, provides a framework for improving the comparability of education indicators”. UNESCO Institute for Statistics. *Global Education Digest 2004. Comparing Education Statistics Across the World* p. 19.

que es una etapa sociocultural más que biológica; en ese sentido, la adolescencia es variable, como lo es la significación del nivel educativo destinado para ellos.

En el pasado reciente, aunque todavía domina la idea, se concebía al sector joven de la población como un grupo problemático, irreflexivo, conflictivo, inmaduro, irresponsable y ajeno a su contexto. No obstante, las circunstancias que rodean el actual desarrollo social y la coyuntura que emerge de la relación entre avances tecnológicos y características cognitivas y psicomotrices de los adolescentes ha incentivado la revisión de la educación que se les destina.

Es tal la importancia que se le reconoce a este sector de la población, por el comportamiento demográfico y la movilidad escolar ascendente en los países y al impacto que su participación puede tener en la economía, que diversas naciones han convenido en instrumentar programas sociales para la atención de sus necesidades. En ese marco, la UNESCO

...ha sido una de las primeras agencias de las Naciones Unidas que ha definido y desarrollado programas específicos a favor de la juventud. Así, la Conferencia General, en su 27ª Sesión de 1993, produjo una serie de recomendaciones para asegurar que los jóvenes sean considerados como actores de los procesos de desarrollo y que su potencial sea aprovechado en la contribución a la paz y al desarrollo de las sociedades⁶⁶.

A partir de ahí, ese órgano de las Naciones Unidas ha generado una multiplicidad de acciones y programas que tienen como centro de atención al joven adolescente. Es ésta la razón de su reciente incorporación en el discurso político y en la revisión de su situación actual; aunque nos preguntamos ¿cómo definir y proponer una organización educativa de calidad para un usuario del cual se desconocen gran parte de sus características?

En este breve recorrido he apuntado algunas conjeturas generales sobre el porqué observo que la educación media superior o secundaria ha estado distante de una posición central dentro de las políticas educativas nacionales. La conjunción de dos o más de esas variables, sino es que todas, le confieren un valor, en la toma de decisiones, semejante a su propio nombre: *secundario*. Sin embargo, en los últimos

⁶⁶ UNESCO México. *Perspectivas de la UNESCO sobre Políticas Educativas, Culturales, de Ciudadanía y de Juventud*. México, UNESCO México, 2007. [68 p.] p. 61. Es en 1996 cuando “la juventud fue reconocida como un grupo prioritario de la acción de la organización”

lustros la mirada de políticos y algunos analistas del fenómeno educativo han volteado la mirada hacia ella, ¿por qué?

Después de la inversión social, financiera y política hacia la educación básica y la superior que se vivió en la segunda mitad del siglo XX, organismos financieros y comerciales internacionales han «sugerido» la revisión y desarrollo de la educación secundaria. Lo hacen al observar el rumbo que ha tomado la dinámica poblacional en el mundo, la movilidad escolar ascendente de las cohortes generacionales, la necesidad de formar cuadros técnicos para el desarrollo nacional. En sus reflexiones también reconocen la importancia de consolidar una educación acorde a los requerimientos de la sociedad actual y el previsible surgimiento y expansión de actividades ilícitas o antisociales por parte de los jóvenes debido a la falta de oportunidades laborales o de formación, lo que incide en una extraordinaria pérdida de potencialidades y fuerza de trabajo.

En el ámbito mundial, organismos como la OCDE, BM, el BID, además de la UNESCO han mostrado un creciente interés por la educación media⁶⁷. Cada uno, de acuerdo a sus principios, ha destinado recursos para su impulso. Revisemos algunas acciones.

2.3.1 Banco Mundial

Del año 2000 a la fecha, el BM⁶⁸ ha apoyado 22 programas relacionados con la educación secundaria. Éstos se enfocan a: reformas educativas del subsistema,

⁶⁷ Considero estos organismos pues, de acuerdo a Alma Maldonado “...notoriamente, la UNESCO el Banco Mundial y la OCDE son los que tienen mayor influencia en este ámbito [el educativo] a nivel mundial”. Maldonado, Alma. “Organismos Internacionales a partir de 1990 en México” en Patricia Ducoing Watty (coord) *Sujetos, actores y Procesos de Formación* México, COMIE-SEP-CESU, 2003. (Serie: La Investigación Educativa en México, 1992-2002), p. 375. Esos organismos internacionales han apoyado o financiado eventos mundiales de manera individual o coordinadamente entre dos o más de ellos, lo que ha dado como resultado documentos básicos para la definición de políticas estratégicas en diversos países. Aunque, por su propia naturaleza, es la UNESCO quien más labor desarrolla en esta materia; como ejemplo de eventos y documentos están: *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* (Jomtien 1990), *Foro Mundial de Educación* (Dakar 2000); *Objetivos de Desarrollo para el Milenio*; *Education at a Glance*; *Learning for Tomorrow's World* (2003); *La Educación Encierra un Tesoro* (1996); *Global Education Digest 2004*; *Comparing Education Statistics Across the World* (2004); *La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas* (2000).

⁶⁸ Uno de los documentos básicos para la comprensión de la línea que el BM presenta con respecto a la educación en general es *Estrategia para el Sector Educativo* (Banco Mundial *Education Sector Strategy*. USA, Banco Mundial, julio de 1999 <http://www.worldbank.org>). Es un reporte que revisa los cambios actuales y define el impacto que tienen para la educación, además de señalar actividades y fijar prioridades que el Banco apoyaría “para ayudar a países en la consecución de las metas internacionales de la educación y alcanzar una mejora en la calidad de la

mejoramiento de la calidad educativa en alguna región o modalidad (la de mayor presencia es la vocacional), ampliación de la cobertura, apoyo a estudios relacionados con la situación de la educación secundaria, principalmente.

De ellos podemos citar el apoyo a la educación secundaria de Turquía (2005), los 150 millones de dólares americanos otorgados al gobierno de Tanzania para la promoción de la educación secundaria (2004), el cofinanciamiento junto con UNESCO/BREDA para un estudio regional sobre la educación secundaria en África (2001), o el estudio que financió para el análisis de la formación técnica en México, específicamente del CONALEP.

2.3.2 Banco Interamericano de Desarrollo

En “Desarrollo Social. Documento de Estrategia”⁶⁹ el BID precisa la orientación que deben seguir, en materia de política pública, los países que le solicitaran financiamiento:

Reforma de la educación. El Banco ayudará a los países a alcanzar el logro del ODM de completar una educación primaria universal y el objetivo de la Cumbre de las Américas de que un mínimo de 75% de jóvenes tengan acceso a la educación secundaria, enfatizando dos objetivos centrales: equidad y calidad ajustados a las condiciones de cada país. El Banco promoverá que la reforma se centre en la escuela; promoverá insumos de calidad; y explorará nuevas opciones de educación post-secundaria y superior.

Además ha coadyuvado a la realización de estudios que han dado como resultado documentos como: *Alternativas de Reforma de la Educación Secundaria*⁷⁰; *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*⁷¹; *¿Están funcionando*

enseñanza y el aprendizaje”. En él apunta las “prioridades globales” que el BM impulsaría y apoyaría: educación abierta, educación a distancia, uso de nuevas tecnologías; evaluación de niveles educativos y del aprendizaje; gobierno y descentralización; financiamiento alternativo. Prioridades que se asumen como metas en los programas federales de educación 1995-2000 y 2001-2006, del Gobierno mexicano.

⁶⁹ BID *Desarrollo Social. Documento de Estrategia*. Washington, BID, agosto 2003. p.43. En línea: <http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FDesarrollo%5FSocial.pdf>

⁷⁰ Rama, German W. (Coord) *Alternativas de Reforma de la Educación Secundaria*. Washington, BID, octubre 2002. En línea: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3289_s.htm. En esta obra se presenta un análisis comparativo de la educación secundaria en Europa y los Estados Unidos. Coordinado por German W. Rama, se expone la reflexión de analistas y políticos educativos. También se revisa la situación de las reformas instrumentadas en algunos países latinoamericanos, entre ellos México.

⁷¹ BID. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, BID, junio 2000. 61 p. En línea: <http://www.iadb.org/sds/doc/EDU%2D113S.pdf>. Además de la revisión de la educación primaria “se definen las cinco áreas críticas de la reforma: hacer que los maestros colaboren en el proceso de reforma, brindar más y mejores libros de texto y materiales, apoyar en forma selectiva el uso de la tecnología en la educación, descentralizar la administración educativa y tener una mayor rendición de cuentas por parte de los actores

*las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas perspectivas*⁷²; *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*⁷³; *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*⁷⁴; *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*⁷⁵

La situación del BID es muy similar a la del Banco Mundial, ambos condicionan y supervisan la manera en que se dispone de un préstamo crediticio. La posición de ambas instituciones es la de impulsar políticas dirigidas a la apertura económica y comercial de los mercados locales a capitales foráneos y, entre otros fines, subvencionar reformas educativas que formen cuadros destinados a incorporarse, eficaz y eficientemente, al mercado laboral bajo las características que le imprime la globalización y el neoliberalismo.

2.3.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Sobre la OCDE ya hemos expuesto algunos de sus posicionamientos, como el de sustentar conceptualmente sus acciones en la teoría del *capital humano* para –afirmar– fomentar el desarrollo económico nacional⁷⁶. De las acciones relevantes de este organismo, con respecto a la educación secundaria, destacan: la *Encuesta*

principales... Este documento también resume los nuevos desafíos que enfrenta la educación secundaria en la región: satisfacer las crecientes necesidades cuantitativas y cualitativas, además de proveer servicios a una clientela más diversa.”

⁷² En este texto, Martín Carnoy hace una somera revisión de la situación prevaleciente en diversos países latinoamericanos y del Caribe con respecto a las reformas en educación primaria y secundaria. Expone un modelo metodológico para el análisis de la efectividad de las reformas educativas. El texto tiene el señalamiento que no representa la postura del BID, éste sólo lo financió.

⁷³ Carnoy, Martín, Claudio de Moura Castro y Laurence Wolff. *Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. Washington, BID, febrero de 2000. 23 p. En línea: <http://www.iadb.org/sds/doc/EDU%2D112S.pdf>

⁷⁴ Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro. *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Washington, BID, enero de 2000. 57 p. En línea: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPublicDoc.aspx?docnum=364803>

⁷⁵ Carnoy, Martín y Claudio de Moura Castro. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*. Documento de trabajo.

En líneas: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPublicDoc.aspx?docnum=364089>

⁷⁶ OECD. *OECD Work on Education 2005 - 2006*. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/30470766.pdf>. En este documento establece su prioridad de asistir a los países miembros para que alcancen un alto nivel de calidad en su misión de proporcionar a la población aprendizajes a lo largo de la vida, y que contribuyan al desarrollo personal, crecimiento económico sustentable y a la cohesión social.

Internacional de Escuelas de Educación Media Superior (International Survey of Upper Secondary Schools); Education at a Glance; Programme for International Student Assessment (PISA). En donde México se ha situado en lugares poco decorosos, en las ediciones 2000 a 2009.

La labor de la OECD se caracteriza por promover la evaluación del área, nivel o sector que estudia⁷⁷. Por medio de estadísticas e indicadores, definidos y estandarizados por la misma organización, valora la situación de estados miembros y estados socios. Esas valoraciones delimitan qué tanto sus integrantes están cumpliendo con los compromisos contraídos con la organización. Lo que lleva a crear una imagen determinada de los países evaluados; imagen que puede ser un elemento para la definición de decisiones relacionadas con la inversión, el intercambio comercial y la cooperación entre países.

La postura de los anteriores organismos internacionales es que la educación sea autofinanciable con currículos sustentados en la idea de competencias y que exista entre las instituciones escolares autonomía y competitividad, a fin de coadyuvar – aseguran – al desarrollo económico nacional e individual. Rasgos que, intuyo, se tendrían que acoplar a las características y contexto de cada nivel educativo. Así, cada uno de ellos tendría una organización definida en función del papel que le corresponda ejercer en la «producción» del «capital humano» necesario para el mercado de trabajo de bienes y servicios.

Esa atención y definición de la educación es relevante en virtud del “creciente contenido intelectual de la producción, pues esto requiere una fuerza de trabajo con fuertes conocimientos en matemática, lenguaje y comunicación, así como flexibilidad, creatividad y creciente capacidad para trabajar con otros en forma cooperativa”⁷⁸;

⁷⁷ “OECD uses its wealth of information on a broad range of topics to help governments foster prosperity and fight poverty through economic growth and financial stability. We help ensure the environmental implications of economic and social development are taken into account. OECD's work is based on continued monitoring of events in member countries as well as outside OECD area, and includes regular projections of short and medium-term economic developments. The OECD Secretariat collects and analyses data, after which committees discuss policy regarding this information, the Council makes decisions, and then governments implement recommendations.” OECD. *What we do and how*. En línea: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761681_1_1_1_1_1,00.html

⁷⁸ La cita corresponde a la idea que sobre la educación secundaria tiene el BID. OEI. *Los Organismos Internacionales de Cooperación y la Educación. Sus Principales Definiciones*. Documento de Trabajo. En línea: <http://www.oei.es/calidad2/organismos.htm>. “Según el BID, en los países desarrollados estas demandas se han

situación que requiere una formación posterior a la elemental. Junto con los aspectos destacados en párrafos anteriores, es éste el fundamento que sustenta el interés de los organismos comerciales y financieros internacionales por la educación secundaria.

Por las características de la cohorte poblacional que atiende la educación media, la visión de los organismos internacionales considera que es en este nivel educativo donde se posibilita la formación de sujetos capaces de moldearse a los acelerados cambios contemporáneos (en el ámbito de la ciencia y la tecnología) por medio del desarrollo de competencias académicas y profesionales y de una mentalidad innovadora. Ello facilitaría su incursión al campo laboral, continuar una preparación superior y/o prolongar su aprendizaje a lo largo de la vida.

2.3.4 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) presenta una visión holística de la educación en las actividades que realiza y promueve, pues considera otros factores que integran la idea de ciudadanía. A diferencia de los anteriores organismos cuya visión los lleva a privilegiar el impacto que la educación tiene para el mercado laboral y la generación de riqueza⁷⁹.

Esto se justifica por el hecho de que en su relación con los países miembros no median compromisos comerciales o crediticios, y de que se concibe a sí misma como un «laboratorio de ideas» y «centro de intercambio de información». El posicionamiento de la UNESCO generalmente representa la síntesis de propuestas, reflexiones o experiencias que expertos en educación o naciones han externado en torno a una problemática particular; lo que posibilita un debate menos condicionado y más abierto.

traducido en una educación secundaria universal, la revisión del currículum, y estándares más elevados de aprendizaje. En contraste, en América Latina y el Caribe, no sólo el porcentaje de matriculados dentro del total de niños en edad de asistir a la escuela secundaria es menor que en el caso de los principales competidores de la región, sino que, además, el aprendizaje sería inadecuado considerando estándares internacionales.”

⁷⁹ La UNESCO no descarta la importancia del factor económico en el desarrollo de las sociedades. En el informe Faure señala: “las exigencias del desarrollo económico y la participación directa de un número continuamente creciente de hombres y mujeres en actividades económicas cada vez más complejas, requieren, aún más imperiosamente que en otras épocas, la formación y la instrucción de los productores. Las economías en expansión necesitan un número cada vez mayor de trabajadores cualificados” Faure, Edgar. *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid, Alianza, 1972. [426 p.] p.81. En tanto que en la citada obra de la UNESCO (*Towards Knowledge Societies*, p. 159) se destaca: The aspiration at the heart of the effort to build knowledge societies is underpinned by the conviction that knowledge, as the source of empowerment and capacity-building, may be a decisive instrument of development. In knowledge-based economies, human capital is the main source of profit.

La *Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, presidida por Jacques Delors, identifica a la educación secundaria como

una especie de «eje» en la vida de cada individuo. En ella es donde los jóvenes deben poder determinarse en función de sus aficiones y aptitudes; en ella también pueden adquirir las capacidades que les permitirán realizar plenamente su vida de adultos.⁸⁰

Y afirma que “si tras la etapa fundamental que constituyó la Conferencia de Jomtien sobre Educación para Todos fuera necesario definir una urgencia, deberíamos concentrarnos sin duda en la enseñanza secundaria”⁸¹. Con esta idea, en los últimos años, la UNESCO ha promovido diversas actividades y documentos vinculados con las reformas en educación media de las naciones con las que tiene lazos.

De entre los eventos tenemos el “Foro de Educación Secundaria” que se realizó en Montevideo en agosto de 2001; la creación del “Observatorio de Educación Secundaria” en febrero de 2004 en la reunión de La Habana; la integración del “Grupo Consultivo Interagencial sobre Reforma de la Educación Secundaria y la Educación de Adolescentes” en marzo de 2002 en París; el análisis de las reformas en secundaria realizadas en: Kenia, Egipto, África Sub-Sahara, Indonesia, Rumania, El Salvador; la “Conferencia Internacional sobre la Reforma en Educación Secundaria” (Diciembre de 2002, Oman); y el “International Expert Meeting on General Secondary Education in the Twenty-first Century. Trends, Challenges and Priorities.” (Mayo de 2001, Beijing).

Con respecto a las publicaciones están: “Financing Secondary Education in developing countries: strategies for sustainable growth”; “The Secondary Education Curriculum in Latin America: New Tendencies and Changes”; “El curriculum de la educación secundaria en América Latina: la visión de los especialistas”; “Positioning secondary school education in developing countries: expansion and curriculum”; “Reference manual on equal opportunities and gender dimension in primary and secondary education in the European Union”; “Reorienting Secondary Education in Asia and the Pacific”; “Secondary education: change or immutability?”; “Snapshots of Primary and Secondary Education in Asia-Pacific”.

⁸⁰ Delors, Jacque. Op. cit. p. 64

⁸¹ *Ibidem*, p. 16. Recordemos que la Conferencia de Jomtien se realizó en marzo de 1990.

De acuerdo a la visión de la UNESCO “la educación para el siglo XXI debería desarrollar competencias relacionadas con los cuatro pilares del aprendizaje identificados en el Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI”: *aprender a conocer, aprender a ser, aprender a hacer, aprender a vivir juntos*⁸².

En ese sentido y bajo el marco de la «Sociedad del Conocimiento» que promueve, la educación secundaria tendría que impulsar, además de los aspectos vinculados con el mercado laboral⁸³, las ideas de democracia, equidad, respeto al medio y a la diversidad cultural y lingüística, salud sexual y reproductiva, además de una orientación sobre las adicciones, la alimentación, el ejercicio físico y el empleo de las TIC. Lo que se traduce en una educación de calidad que fomente la ciudadanía responsable y participativa en los adolescentes, sentando las bases para su desarrollo autónomo en la vida adulta.

El interés de la UNESCO por la educación secundaria corre de manera paralela a la preocupación que tiene por los jóvenes, por lo que poner en el centro del debate político a aquella es una condición *sine qua non* para el desarrollo social y humano de ese sector de la población. En esta lógica, los acuerdos que los países miembros alcancen debieran ser considerados como elementos indicativos para la formulación de las políticas educativas referidas a la educación secundaria, en particular, y a la juventud, en general, con el propósito de apuntalar a la «sociedad del conocimiento».

⁸² OREALC/UNESCO Santiago. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de calidad para Todos*. Santiago de Chile, OREAL-PRELAC, 2007. [247 p.] p. 33. En ese sentido, Carneiro, uno de los especialistas que colabora en ese «laboratorio de ideas» sugiere aprendizajes básicos que “no pueden esquivar todos y cada uno de los jóvenes que logran alcanzar el término de la enseñanza secundaria”: 1. Aprender a conocer la condición humana, en su infinita dignidad y riqueza, mas también en su misteriosa contingencia y vulnerabilidad. 2. Aprender a vivir la ciudadanía, celebrando la diversidad y apreciando la democracia, como miembros activos de comunidades, titulares de derechos y deberes inalienables. 3. Aprender a conocer la cultura matricial, en la plenitud de sus matices integradores: memoria, idioma, civilización, historia, filosofía, identidad, diálogo con el mundo. 4. Aprender a procesar la información y a ordenar conocimientos; es decir, a lidiar con la sociedad de la información y la abundancia de oráculos, en un contexto de formación durante toda la vida. 5. Aprender a manejar una identidad vocacional, en los diversos frentes que abarcan la intervención personal en el sistema productivo, desde la adquisición continua de competencias hasta el empleo sustentable. 6. Aprender a construir sabiduría, mediante la síntesis equilibrada de conocimientos y experiencia (*metis*), considerando una evolución consciente y la interiorización del sentido final contenido en el don de la vida y en la dimensión cósmica de la existencia. Carneiro, Roberto. “Sentido, currículo y docentes” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, OREALC/UNESCO, N°2, Febrero de 2006.

En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

⁸³ “A pragmatic vision of secondary education consists in looking at the way it is to be organized in terms of future employment opportunities in a given country”. UNESCO. *Towards Knowledge Societies*, p. 75.

2.3.5 Conclusión preliminar.

En esa tarea, el consenso y las propuestas sistémicas serán imprescindibles, las cuales deberán girar en torno a la diversificación de la oferta educativa que se dé en el nivel medio, esencialmente en lo que se identifica como secundaria superior, y en propuestas curriculares que articulen las necesidades de formación y desarrollo de los adolescentes, las exigencias sociales contemporáneas de educación de la región y el país, los requerimientos del mercado laboral y/o los imperativos de la educación superior.

Si bien el propósito de enfocar la atención política en la educación secundaria representa una acción relevante, es necesario apuntar que debido a la variabilidad existente en el plano internacional, tanto en su duración como en los momentos de inicio y conclusión, la mayoría de los pronunciamientos sobre ella hacen referencia a los primeros años de ese ciclo, lo que se identifica como secundaria básica.

De ahí que una de las propuestas emanadas de la UNESCO, y en menor medida de los organismos internacionales citados, es la de garantizar a toda la población esa primer franja de educación media. Instrumentar las acciones necesarias para alcanzar la obligatoriedad de la secundaria baja, y actuar para lograr la universalidad en la secundaria superior.

El panorama anterior, visto a través de algunos organismos internacionales, muestra la importancia que en los últimos años se le ha atribuido a la *educación secundaria*; debido al potencial que se le atribuye para el desarrollo de las economías nacional e internacional, así como para reducir las diferencias sociales y la discriminación. En este sentido, se voltea la mirada hacia la educación media por tres razones:

1. Su viabilidad de formar, en el corto plazo, los cuadros técnicos necesarios para la satisfacción de las necesidades del mercado laboral.
2. La urgencia de ofrecer una mejor preparación a los jóvenes que les permita un desempeño satisfactorio en la universidad.
3. Adicionar un mayor número de herramientas al bagaje cultural de las personas, que les lleven a continuar con su aprendizaje a lo largo de la vida de manera formal o informal.

De los documentos que definen la posición de los organismos internacionales citados, es posible establecer como puntos de coincidencia la necesidad de ampliar racionalmente la cobertura de este nivel educativo, garantizar su acceso equitativo y mejorar la calidad del servicio educativo que se ofrece.

En la discusión sobre la educación secundaria se subraya que debe estar centrada en su usuario principal: el adolescente. Tiene que redefinirse y mejorarse en el marco de los actuales cambios científicos, tecnológicos y sociales; y en la formación de sus estudiantes ya sea para su arribo a la educación superior o para el mundo del trabajo, pero en ambos casos fomentar una ciudadanía responsable.

El mejoramiento de la planta docente y de los líderes institucionales es, también, un aspecto relevante para la reforma de la educación secundaria. La actualización de prácticas educativas y procesos de gestión se vislumbran como acciones impostergables.

El abandono político y discursivo en que se encontraba la EMS ocasiona que su reforma integral sea un reto y un campo fértil para el desarrollo de ideas innovadoras. Cada uno de los componentes y actores que dan forma a su estructura organizacional tendrán que ser pensados a la luz de los requerimientos de una sociedad altamente tecnificada, revolucionada en lo científico e interconectada en tiempo real con personas situadas en cualquier punto del planeta.

En este escenario la educación secundaria deberá enfrentar diversos desafíos como:

- a) Identificar los principales factores locales o regionales que la han mantenido relegada de las grandes decisiones en materia de política educativa. Como lo son las conjeturas planteadas al inicio del capítulo. Paralelamente se tendrá que encontrar el punto de equilibrio de las tensiones expuestas en el Informe Delors (*v. supra*).
- b) Definir una modalidad de política educativa que favorezca el avance de este nivel educativo. Lo que significa, en cuanto a su amplitud, la adopción de una política homologadora o una diversificada, considero que la última es la adecuada. Con respecto al tipo de vínculo que se establezca entre los actores que dan acción a la educación secundaria y a la participación de éstos, tendremos una relación

mediante la idea de política como bien común, contrato social, poder o alguna otra idea pragmática del ejercicio de la autoridad. Esto último es determinante pues en función de la significación de actividad política que posean los «tomadores de decisiones» se observará un avance real o discursivo.

- c) Precisar sus linderos ontológicos, teleológicos, axiológicos y éticos que la defina frente a la sociedad, al sistema educativo en su conjunto e incluso ante el mercado laboral; esto es, conformar una identidad propia que refleje su unidad formativa, así como su independencia con los otros niveles educativos pero que a la vez se articule curricularmente con ambas, principalmente con la educación básica. Para ello habrá que recordar que la educación es: contextual y contingente, punto de convergencia de diversas disciplinas -lo que le da una amplitud de significaciones-, socialmente diferenciadora, motor del desarrollo cultural social y personal.
- d) Efectuar una sustentada revisión curricular, con todo lo que ella implica y entendiendo lo curricular en su más amplio sentido⁸⁴. Éste es un aspecto que abarca un extenso espectro de lo que es la *educación secundaria*; comprende desde la modalidad en la formación (polivalente o diversificada), hasta el examen de las prácticas docentes que cotidianamente se gestan en las aulas, junto con los materiales, recursos e infraestructura que coadyuvan a una eficaz concreción del hecho educativo, pasando por la organización y estructura del plan y programas de estudio.

Durante la revisión curricular se tendrá que definir la orientación, sentido y propósito que este nivel educativo proporciona a los adolescentes, así como el arreglo, amplitud, profundidad y gradación de los contenidos didáctico-disciplinarios. Sobre el particular encontramos dos demandas internacionales:

⁸⁴ Conceptualizo al currículo como la manera en que se concreta la idea de formación y respuesta a la sociedad que una institución educativa ofrece; en él conviven factores formales e informales que le imprimen una dinámica propia y diferente a la de otras instituciones similares. En ese orden de ideas, el currículum estaría conformado por los siguientes elementos: el fundamento social, filosófico, psicopedagógico y epistemológico que le da orientación; sus objetivos, propósitos o fines educativos y escolares; el plan y los programas de estudio; la organización académico – administrativa; los programas adicionales de formación ofrecidos por la institución; los requisitos y rasgos de ingreso – egreso; el sistema de medición, acreditación, certificación o evaluación, o todos ellos; además de su normatividad jurídica. También engloba al intrincado de relaciones que se da entre alumnos, docentes, autoridades, personal administrativo y de intendencia; los juegos de poder explícitos e implícitos; los idearios grupales o generacionales; la manera en que cada uno de sus actores educativos significa y vive los factores formales o expresos.

que los currículos de la EMS sean intrínsecamente flexibles y faciliten la movilidad; y, segundo, que tengan un estrecho vínculo con la realidad social y laboral.

- e) Determinar un sistema de financiamiento que le dé óptima operatividad. En este rubro el debate se centra entre continuar con el subsidio gubernamental o promover mecanismos autónomos de financiamiento, sin la participación estatal. Aunque está la postura de una subvención oficial condicionada y la búsqueda de donantes privados. Entre las diversas propuestas encontramos la del Informe Delors que sugiere la instrumentación del «crédito- tiempo»⁸⁵, la cual se retoma en *Towards Knowledge Societies*.
- f) Expandir su cobertura sin descuidar la calidad de la educación. La ampliación de la demanda conlleva la idea de la obligatoriedad para el primer ciclo de la educación secundaria y la universalidad del segundo.

A manera de conclusión subrayo que el debate sobre la educación media superior ha estado presente en diferentes momentos históricos; sin embargo, ahora toma fuerza internacional debido a la posición que tiene frente a la vorágine de cambios que se dan en el mundo actual.

Su importancia para el desarrollo de la economía y el “desarrollo sustentable” ha ocasionado que organismos internacionales coordinen esfuerzos para la revisión de los sistemas de educación media en distintos países, con el fin de “orientar” las reformas. En ese sentido el punto de vista de los especialistas hará más plural la discusión.

⁸⁵ “Habida cuenta de que poco a poco la educación permanente irá ganando terreno, podría estudiarse la posibilidad de atribuir a cada joven que está por comenzar su escolaridad un «crédito-tiempo», que le diera derecho a cierto número de años de enseñanza. Su crédito se consignaría en una cuenta en una institución que, de alguna forma, administraría un capital de tiempo elegido, por cada uno, con los recursos financieros correspondientes. Cada persona podría disponer de ese capital, según su experiencia escolar y su propia elección. Podría conservar una parte del mismo para poder, una vez terminada su vida escolar y ya siendo adulto, aprovechar las posibilidades de la formación permanente. También podría aumentar su capital mediante contribuciones financieras -una especie de ahorro previsional dedicado a la educación- que se acreditarían en su cuenta del «banco del tiempo elegido». Tras un pormenorizado debate, la Comisión respaldó esta idea, no sin percatarse de sus posibles derivas, que podrían ir incluso en detrimento de la igualdad de oportunidades. Por esa razón, en la situación actual, podría otorgarse a título experimental un crédito-tiempo para la educación al finalizar el periodo de escolarización obligatoria, que permitiría al adolescente elegir la orientación que desee sin hipotecar su futuro.” Delors, Jacques. *Op. cit.*, p. 15

Debemos tener presente que la manera en cómo se defina y renueve determinará el rumbo que tomará al menos en las próximas décadas y será –también- un indicador para el desarrollo de la educación superior.

Capítulo 3

Historia reciente de la Educación Media Superior

3.1 Los ochenta. La década perdida.

La década de los ochenta se caracteriza por ser una etapa de crisis económica que impactó a distintos ámbitos de la sociedad mexicana. El agotamiento del modelo imperante en la organización de la política económica en México (*Estado Benefactor*), la reconversión de los procesos productivos en el ámbito internacional, la génesis del neoliberalismo y la errónea administración de los ingresos petroleros en el sexenio anterior, fueron algunas de las causales que le dieron origen.

Algunos de los rasgos que distinguen un amplio periodo de esta década son: el aumento de la deuda externa, una aguda devaluación y creciente proceso inflacionario. También se cuenta la privatización de empresas paraestatales y estatales, la pérdida significativa del poder adquisitivo del salario, el incremento en el desempleo, así como la ampliación de la brecha socioeconómica entre pobres y ricos.

La salida asumida por el entonces presidente de México para la superación de las condiciones imperantes en el país, fue la adopción de las recomendaciones que organismos internacionales como BM, BID, FMI, le hacían a través de préstamos. El camino hacia la apertura de la economía y el mercado interno al capital foráneo se iniciaba¹.

México ingresa al GATT, renegocia su deuda externa, solicita más financiamiento del exterior, destina porcentajes importantes de sus ingresos al pago de intereses de la deuda. Paulatinamente, aunque con no pocos tropiezos, el Estado sienta las bases para la plena adopción de la política neoliberal².

¹ “El objetivo principal, casi único, del gobierno encabezado por Miguel de la Madrid a partir de diciembre de 1982, fue lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su inviabilidad histórica. [...] Entre más avanzó el sexenio delamadrista, más clara se hizo la decisión del presidente y de los hombres que lo rodeaban, de subordinar la compleja problemática política al logro de la meta prioritaria: la transformación del modelo económico mediante su apertura y reacomodo respecto de las fuerzas económicas externas” Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*; 33ª ed. México, Cal y Arena, 2004. p. 279.

² “El préstamo de 1982 fue acompañado de un compromiso ante la banca internacional y ante el sector empresarial mexicano (...) de modificar substancialmente el modelo económico mexicano mediante dos grandes cambios: i) la disminución del papel del Estado como actor económico directo, con lo cual se buscaba, entre otras cosas, reducir la

El deterioro de la economía nacional afectó considerablemente el desarrollo de programas sociales, siendo el sector educativo uno de lo más afectados. La prioridad del gobierno se centró en aspectos macroeconómicos y en la concreción de las recomendaciones que los organismos financieros internacionales *sugerían*. La educación en su conjunto careció de los apoyos necesarios para su mejoramiento, se ubicó en una espiral descendente.

El gasto ejercido en ese rubro, como porcentaje del PIB, es un ejemplo: en 1980 fue de 4.65%, para 1985 se redujo a 3.90%; a lo largo del lustro recupera terreno y en 1990 alcanza 4.05%, quedando seis décimas porcentuales por debajo de lo empleado diez años antes³.

Las limitaciones presupuestales se manifestaron en:

- a) Carencia de programas que elevaran la calidad de la educación, o la menos la mantuvieran. La infraestructura se amplió, pero no se atendió adecuadamente la formación de los docentes; continuándose, por ejemplo, la práctica del verbalismo y la memorización.
- b) Congelamiento de salarios en todos los niveles educativos. Sólo se otorgaban aumentos *sustanciales*, al tiempo que se establecieron bonos de gestión para directivos que hicieran más con menos y mostraran resultados positivos.
- c) Desfase entre experiencias de aprendizaje formales y el acelerado avance científico-tecnológico, ocasionado por las limitaciones de recursos en escuelas y aulas. Los profesores mantuvieron prácticas pedagógicas tradicionales, así como el uso de recursos convencionales (gis, borrador), mientras los estudiantes se enfrentaban en su vida cotidiana a diversos estímulos televisivos y, en algunos casos, al uso de juegos electrónicos.

Con respecto al bachillerato, fue un periodo de evidentes limitaciones en la calidad de su educación. El interés del gobierno se circunscribió a una necesaria ampliación de la cobertura, esto es, a un crecimiento cuantitativo en la educación media superior. La

proporción que representaba el gasto público dentro del PIB (...), ii) reconvertir todo el aparato productivo mexicano para forzarlo, mediante la apertura del mercado, a ser competitivo internacionalmente, y resolver, de manera estructural, el problema de la balanza de pagos." *Ídem*

³ Centro de Administración, Sistemas y Desarrollo Social, con datos de la SEP y de la cuenta de la Hacienda Pública Federal y del *Quinto Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari*. Citada en Ornelas, Carlos (2004). *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de fin de siglo*; México, CIDE-NF-FCE. p. 263.

UNAM y el IPN mantuvieron el número de planteles y, con ligeros cambios, la matrícula estudiantil. Las otras modalidades de educación media fueron las que incrementaron la oferta educativa, sobre todo en el interior de la República.

La expansión general de los planteles que ofrecieron educación media superior, en el periodo comprendido entre 1980-81 y 1990-91, se ubicó en 213.96 por ciento. De ellos el que mayor aumento tuvo fue la modalidad de profesional medio o técnico con un 309.89%, mientras que los de bachillerato (general y tecnológico) se elevaron 239.19% (cuadro 3.1).

CUADRO 3.1
ESCUELAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

		Ciclos escolares	1980-1981 ⁵	1985-1986 ⁵	1990-1991
		Total	2908	5441	6222
Profesional Técnica	total		586	1495	1816
	Tipo de control	Federal	96	623	622
		Estatad	40	65	86
		Particular	366	739	1038
		Autónoma	84	68	70
Bachillerato	total		1842	3458	4406
	Tipo de control	Federal	445	1057	1072
		Estatad	126	625	996
		Particular	971	1416	1936
		Autónoma	300	360	399
	Tipo de servicio	General	1450	2691	3379
		Tecnológico	392	767	1027

⁵ Los totales incluyen 480 y 488 escuelas de normal básica, para los ciclos 1980-1981 y 1985-1986, respectivamente.

Elaboración propia con información de Poder Ejecutivo, "Matrícula, maestros y escuelas en educación media superior" en *Cuarto Informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social*. (Anexos) México, Poder Ejecutivo Federal, 2004.

EL CONALEP y los bachilleratos estatales fueron las modalidades educativas que mayor incremento tuvieron en una década. El primero ascendió 547.92%; en tanto que el segundo lo hizo en 690.48%. Situación que refleja: a) la atención que se le brindó al crecimiento del CONALEP y b) la desconcentración de la oferta que pesaba sobre la Ciudad de México, a través de ofrecer este tipo de estudios en distintos puntos de la República Mexicana. Con excepción del profesional técnico con tipo de control

autónomo, el resto de las modalidades también tuvieron un comportamiento al alza, aunque en algún caso fuera modesto.

Esas cifras muestran la tendencia de la política gubernamental con respecto a la formación postobligatoria en nuestro país: el apoyo a la educación tecnológica a través de escuelas supervisadas y controladas por la autoridad federal o estatal y el aliento a las particulares, limitando la expansión de las modalidades autónomas.

El Estado estableció mecanismos que favorecieran la reconversión industrial. En el ámbito educativo, uno de ellos fue la formación de profesionales medios que en el corto plazo ingresaran al ámbito laboral. El sustento legal del CONALEP permitió que la voz de los empresarios estuviera presente y fuera parte del rumbo que siguieron los currículos de la misma. Todo ello explica el crecimiento de esta modalidad educativa en una época de crisis. Un aspecto más a destacar es que el impulso a la educación tecnológica en el nivel medio superior, especialmente la modalidad terminal, relajó la presión sobre la educación superior.

En general, el incremento de la oferta educativa en la EMS sólo respondió a un comportamiento inercial, resultado del crecimiento demográfico y de la movilidad escolar ascendente de las distintas cohortes generacionales. Desde mediados del siglo pasado el Sistema Educativa Nacional ha experimentado un constante crecimiento en la matrícula de la educación básica y media, aunque en la década que nos ocupa el nivel primario tuvo un momento de estabilidad, mientras que los otros dos (secundaria y media superior) se incrementaron (cuadro 3.2).

El crecimiento cuantitativo de un nivel educativo impacta en la demanda del nivel inmediato posterior. De ahí que el mencionado incremento de la matrícula en la educación primaria y secundaria fuera un factor relevante en el desarrollo del bachillerato a partir de la década de los setenta. De 1970 a 1980, la matrícula de la educación media superior tuvo un aumento de 313.81%, mientras que de 1980 a 1990 sólo fue de 51.32 por ciento. Estas cifras nos indican que en los setenta hubo un incremento de escuelas y alumnos en la educación media superior, en tanto que en los ochenta el crecimiento de la infraestructura se destinó principalmente a la distribución de la población cautiva.

CUADRO 3.2
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR, 1950 A 1990-1991

	Primaria	Secundaria	Media Superior
1950	2,997,054	69,547	37,329
1960	5,342,092	234,980	106,200
1970	9,146,460	1,082,377	335,438
1980	14,666,257	3,033,856	1,388,100
1985-1986	15,124,200	4,179,500	1,961,900 ⁴
1990-1991	14,401,600 ⁵	4,190,200	2,100,500

FUENTE propia. Las cifras de los tres primeros renglones se extrajeron del cuadro 1 (*supra*). Los otros se tomaron de: Poder Ejecutivo, “Matrícula, maestros y escuelas en educación básica por tipo de servicio” y “Matrícula, maestros y escuelas en educación media superior” en *Cuarto Informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social.* (Anexos) México, Poder Ejecutivo Federal, 2004. Páginas 36 y 42, respectivamente.

Cierto es que la matrícula se expandió, pero ésta no refleja la tendencia que se había tenido en los setenta; hubo una contención de la matrícula en EMS, aunque de manera selectiva. Esto se confirma al revisar la evolución de la cobertura (cuadro 3.3); para el ciclo escolar 1979-1980 fue de 23%⁶ de la cohorte respectiva (16-18 años)⁷, en contraste con el 9.9% de 1970, hubo un incremento importante. Sin embargo, para 1990 la cohorte de 16-19 años (según datos del INEGI) era de 7,640,671 personas, de ellas sólo el 27.49% se encontraban inscritas en educación media superior durante el periodo 1990-1991.

El cuadro 3.3 muestra un notorio salto que da la población escolar inscrita en profesional técnico bajo el control federal, pasa de 32 mil quinientos en 80-81 a 200 mil trescientos en 90-91. Lo que significa una ampliación porcentual de 516.82. El bachillerato tecnológico también muestra un crecimiento significativo, mayor al del bachillerato general. De igual forma, observemos la expansión del bachillerato bajo el control de los estados y el decremento en la modalidad autónoma del bachillerato.

⁴ El ciclo 85-86 considera normal básica.

⁵ De acuerdo a la información de esta fuente, a partir de mediados de los ochenta la matrícula de educación primaria ha tenido movimientos poco significativos, oscilando entre 14,857,200 (2002-2003) y 14,401,600 (1990-1991), para el ciclo escolar 2004-2005 fue de 14,665,900.

⁶ La información sobre las cohortes de las páginas anteriores se obtuvieron del portal electrónico del INEGI, sin embargo omiten la información correspondiente a 1980. Por lo que los datos de la cohorte y de la cobertura de ese año se obtuvieron del programa *SisteSEP ver 4.1* de la Dirección de Análisis de la DGPPP – SEP, agosto de 2004. <http://www.sep.gob.mx>

⁷ En “Población en edad escolar de 3 a 24 años por sexo y grupos de edad, 1950-2000”, op. cit, el INEGI considera la categoría 16-19 años, que es con la que se hicieron los cálculos anteriores; en tanto que la SEP presenta en el rango 16-18.

CUADRO 3.3
MATRÍCULA EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (MILES)

		Ciclos escolares	1980-1981 ^{3/}	1985-1986 ^{3/}	1990-1991	Variación porcentual
		Total	1 388.1	1 961.9	2 100.5	51.32
Profesional Técnica	total		122.4	359.1	378.9	209.58
	Tipo de control	Federal	32.5	181.6	200.3	516.82
		Estatad	17.0	22.8	29.1	71.39
		Particular	51.4	110.3	118.2	129.96
		Autónoma	21.5	44.4	31.3	45.66
	total		1 057.7	1 538.1	1 721.6	62.77
Bachillerato	Tipo de control	Federal	286.7	575.2	557.2	94.35
		Estatad	137.0	290.0	404.0	195.00
		Particular	261.5	282.5	390.3	49.26
		Autónoma	372.5	390.4	370.1	-0.64
	Tipo de servicio	General	831.2	1 132.6	1 291.6	55.39
		Tecnológico	226.5	405.5	430.0	89.81

^{3/} Los totales incluyen 208 y 64.7 miles de alumnos de normal básica, para los ciclos 1980-1981 y 1985-1986, respectivamente. Se incluye en este nivel debido a que el requisito para ingresar a normal básica era ser egresado de secundaria. FUENTE propia con información de: Poder Ejecutivo, "Matrícula, maestros y escuelas en educación media superior" en *Cuarto Informe de Gobierno. Desarrollo Humano y Social*. (Anexos) México, Poder Ejecutivo Federal, 2004. (Fragmento).

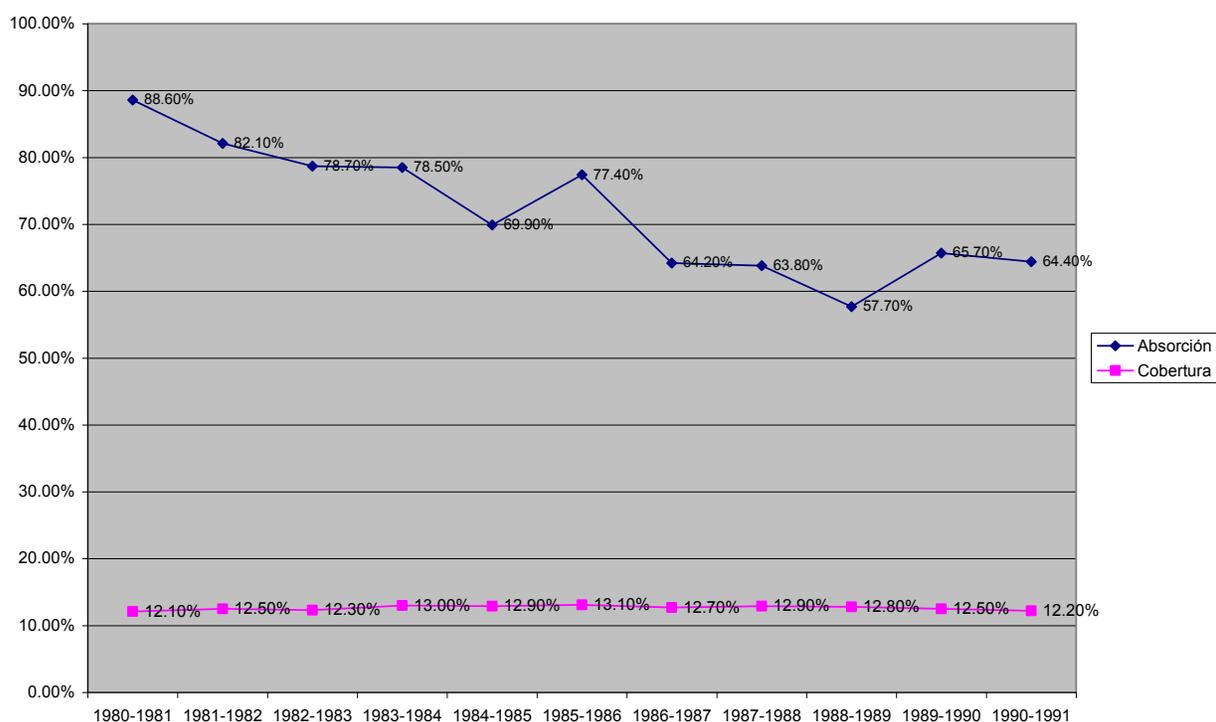
A pesar de las limitaciones y reducciones presupuestales en educación, la atención a la cobertura era una acción que no podía desplazarse en su totalidad sin caer en el riesgo de revivir movimientos de descontento social por falta de oportunidades educativas. Ello explica la inversión en componentes tangibles a corto plazo y duraderos, como lo es la infraestructura escolar

La atención a la demanda de educación básica estaba casi cubierta con las instalaciones existentes, pues la matrícula en este nivel se encontraba en un límite de práctica estabilidad (cuadro 3.2). Para la educación secundaria, a lo largo de la década se crearon escuelas que recibieron a poco más de un millón de alumnos.

Con respecto a la educación media superior el problema de la cobertura, reitero, se solventó impulsando la educación normada y supervisada por el Gobierno federal o los estatales; las opciones universitarias estuvieron prácticamente inmobilizadas. Las alternativas terminales (como CONALEP) y los colegios de bachilleres fueron los que mayor impulso tuvieron. Esto justificó y limitó la demanda por educación superior, la cual experimentó un decremento en la absorción y un escaso incremento en la cobertura (gráfico 3.1).

En el periodo 1980-81, la educación superior captó al 88.6% de los egresados del bachillerato; diez años después (1990-1991) la absorción fue de 64.4%, se redujo en 24.2 puntos porcentuales. Una posible explicación de este comportamiento se vincula directamente con la crisis económica aludida, las limitaciones que vivían las familias obligaban a sus miembros a incorporarse al mercado laboral o a la economía informal, con la consecuente interrupción o abandono de los estudios; además de inhibir su participación en la contienda por educación superior.

GRÁFICO 3.1
Absorción y Cobertura de Educación Superior periodo 80-81 a 90-91



FUENTE: SisteSEP ver 4.1 Dirección de Análisis de la DGPPP – SEP, agosto de 2004. <http://www.SEP.gob.mx>

Esto representa el panorama que prevalecía en el sistema educativo al arribar la década de los noventa, junto con el referido deterioro de la calidad de la educación; aspecto que exponen con detalle un grupo de expertos en *La catástrofe silenciosa*⁸.

⁸ Guevara Niebla, Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1996. 336 p. “Este insólito volumen es producto de un esfuerzo de análisis realizado por un grupo de profesionales convocados por Nexos para hacer un ejercicio de diagnóstico de la educación nacional. La idea (...) nació de una sugerencia hecha en el mes de septiembre de 1988 por el entonces presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, a nuestro director, Héctor Aguilar Camín. (p. 7).

3.2 Los noventa. Esbozo del entorno educativo

La educación en México arriba a la última década del siglo XX con profundas deficiencias. La crisis de los años previos merma la calidad de los servicios educativos en todos los niveles. Autores como Guevara⁹ o Aguilar¹⁰ dan cuenta de esta situación. En el anterior apartado comentábamos cómo el presupuesto asignado a la educación, como porcentaje del PIB, tuvo un inestable comportamiento, aunque predominó la reducción del mismo, pasó de 4.65% en 1980 a 4.05% en 1990.

Con el propósito de controlar la crisis económica del sexenio, el gobierno delamadrista acordó en 1988 con los sectores empresariales y obreros “el Pacto de Solidaridad Económica (PESE) que consistió en una relativa congelación de precios y salarios aunado a un ajuste fiscal y a la fijación de la paridad cambiaria”¹¹.

Como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari retoma las negociaciones de la deuda externa y continua con el *Pacto*, renombrado como de *Estabilidad y Crecimiento Económico*, acciones ambas destinadas a lograr una estabilidad macroeconómica en el país. El inicio de su sexenio define los cambios prefigurados en el periodo presidencial anterior.

*Entre 1982 y 1988 México cambió: se dio una ruptura en los conceptos, en las percepciones, en la dirección del país y en la realidad de los mexicanos. (...) No hay duda que un país concluyó en 1982 y otro nació en algún momento del sexenio de Miguel de la Madrid.*¹²

Las transformaciones se caracterizaron por consolidar la apertura de la economía nacional a la dinámica del mercado internacional, iniciada en el sexenio anterior. Con Salinas de Gortari se concretan acuerdos y tratados comerciales con países y organizaciones financieras internacionales. De ellas destacan la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, y su ingreso a la Organización

⁹ *Ídem*.

¹⁰ Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (2004). *A la sombra de la Revolución Mexicana*. 34ª ed. México, Cal y Arena.

¹¹ *Ibidem*, p. 280.

¹² Rubio, Luis (1992). “Las Dificultades de un sexenio” en Bazdresch, Carlos, et. al., (comp.) *México. Auge, crisis y ajuste*. México, FCE. p. 64.

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). México define su camino hacia lo que se denominó neoliberalismo¹³.

En este marco, y desde su campaña presidencial, Salinas de Gortari impulsa la política de los “Acuerdos Nacionales” en todos los sectores gubernamentales. Esta idea sustenta su Plan Nacional de Desarrollo, así como los distintos programas *modernizadores* sectoriales. Al educativo le corresponde el Programa para la Modernización Educativa 1989-94 (PME).

El Programa establece una serie de lineamientos para la reforma de la educación en todos sus niveles, aunque la básica y la superior son quienes reciben mayor atención. La primera, después de un cambio en el titular del ramo, se organiza a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado el 18 de mayo de 1992, por el Gobierno federal, los gobiernos estatales y la representación sindical. Acuerdo que trascendió el periodo de Salinas y se prorroga los dos sexenios posteriores¹⁴.

Con respecto a la educación superior, el PME retomó los lineamientos que dieron forma al *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior* (PROIDES). De ahí que la política relacionada con este nivel de estudios intentara concentrarse en la mejora de la calidad de la educación que imparte.

Una acción relevante durante el sexenio 1988-1994, en el marco del PME, fue la puesta en marcha del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), el cual se abocó a la renovación y equipamiento de la infraestructura institucional,

¹³ En octubre de 1985, “en una reunión del Banco Mundial el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James A Baker; [propuso aumentar los préstamos a los países tercermundistas a cambio de] una profundización de las políticas neoliberales de los deudores: disminución del gasto público, destrucción de las barreras proteccionistas, mejores condiciones para la inversión externa, etcétera” Meyer, Lorenzo. “Las Relaciones con los Estados Unidos convergencia y conflicto” en Bazdresch, Carlos et. al. (comp.) *México. Auge, crisis y ajuste*. México, FCE, 1992, p. 110.

¹⁴ Es pertinente destacar que el ANMEB es una política de Estado que ha trascendido el sexenio en donde surgió. Los gobiernos de Zedillo y de Fox reconocen la importancia del acuerdo y su incorporación en sus respectivos programas de gobierno. “El Programa también define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica”. Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995. p. 4. “Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, se logró un pacto entre la Federación, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal (...). Casi una década después, aún falta camino por andar... El reto ahora es avanzar en el proceso de descentralización” Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2001. Cf. Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE. 346 p.

esencialmente de universidades públicas. También se crea la Comisión de Evaluación de la Educación Superior, con sus respectivos comités interinstitucionales. En ese mismo periodo destaca la operación del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA), administrado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Éste tuvo la finalidad de apoyar las propuestas de actualización docente emanadas de las instituciones o de grupos consolidados de profesores.

Un distintivo del PME fue la consideración de la evaluación como un capítulo específico y como una acción prioritaria a instrumentar por el Gobierno. Esta medida tuvo una doble finalidad explícita: introducir la idea de la rendición de cuentas y con ello favorecer la calidad de la educación -al menos es lo que se pretendía- y, segundo, justificar la individualización en la asignación de recursos económicos tanto a las instituciones como a las personas, promoviendo con ello la competencia. De ahí que la política de estímulos a la labor docente y de investigación en instituciones públicas, sustentada en procesos de evaluación, se impulsara y consolidara a principios de los noventa, en detrimento de la lucha gremial y la búsqueda institucional conjunta de un mayor financiamiento.

En la educación básica esa política se concretó con el escalafón horizontal denominado <<carrera magisterial>>; en la educación superior por medio de los programas que cada institución fijó para la asignación de recursos económicos adicionales al salario regular, a través de sus órganos de decisión. En el caso de la educación media, sólo los bachilleratos vinculados normativa y laboralmente con alguna universidad fueron incorporados a esos programas, a la par que las escuelas, facultades e institutos. No obstante, en el resto de las instituciones de EMS esta medida se adoptó después de varios años.

En el ámbito de la EMS, la única acción relevante del sexenio salinista fue la creación en 1990 de la *Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior* (CONPPEMS), teniendo como responsable de la SEP a Manuel Bartlett Díaz

...instancia que mediante la concertación de acciones y tareas contribuirá a la modernización de este ciclo educativo en su conjunto, acordando políticas de atención a la demanda, promoviendo el intercambio de productos y experiencias

*académicas y favoreciendo la coherencia que debe guardar con la secundaria, con los estudios de tipo superior y con el sector productivo.*¹⁵

La CONPPEMS estuvo integrada por representantes de los distintos tipos y modalidades de instituciones públicas federales y estatales que atendían ese nivel de estudios, así como las instituciones particulares con reconocimiento oficial de alguna de ellas. Esta instancia de coordinación la integraba la Comisión Nacional de Educación Media Superior, la Comisión Auxiliar de Educación Media Superior y una Secretaría Ejecutiva.

La CONPPEMS se reestructura en 1993, estando al frente de la SEP Ernesto Zedillo. La Comisión Auxiliar se transforma en Comisión Nacional de Educación Media Superior (CONAEMS) y se crean organismos estatales denominados Comisiones Estatales para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS)¹⁶.

Además, se realizaron algunas reuniones de análisis de la educación media superior a nivel nacional, regional e institucional, como el Encuentro Académico de la CONAEMS para el Fortalecimiento de la Educación Media Superior (Cocoyoc, junio de 1994), y el Congreso Nacional para el Análisis del Bachillerato Universitario (Querétaro, 1994).

Las acciones emprendidas y los cambios experimentados en algunos de los bachilleratos respondieron a lineamientos políticos nacionales; sin embargo, su concreción tuvo un matiz institucional más que de instrumentación de acuerdos generales.

Algunas de esas acciones fueron las revisiones a los planes de estudios de escuelas como Colegio de Bachilleres, Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades. En otros casos se contó con el apoyo del Gobierno federal como lo fue la reforma curricular emprendida por el CONALEP¹⁷; pero nada que abarcara al total del espectro de manera integral, como subsistema.

¹⁵ SEP. *La Educación Media Superior en México*. Serie Modernización Educativa 1989-1994, N° 4. México, SEP, 1991. p. 7.

¹⁶ En el Informe de Labores 1992-1994 es en donde se menciona este cambio, y sólo en él se mencionan tales comisiones, en ningún otro informe se habla de ellas.

¹⁷ El Colegio Nacional de Estudios Profesionales en 1991 inició una reforma curricular que consistió en la introducción del *Modelo de Enseñanza y Formación Basado en Competencias*, la reducción de cursos y la aplicación de cursos modulares. Todo ello con el propósito de mejorar la calidad de su educación. López Acevedo presenta los

El periodo presidencial siguiente (1994-2000) inicia con una aguda crisis económica que marcó el derrotero de la mayor parte del sexenio. Sumado a ese problema tenemos la impericia política de su titular¹⁸, el inicio del TLC, el movimiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los asesinatos de Francisco Ruiz Massieu, Donald Colosio y el sacerdote Juan Jesús Posadas Ocampo, la matanza de Acteal y Aguas Blancas, además de la corrupción. Acontecimientos de esta naturaleza invariablemente influyeron en el desarrollo político, social y económico del país.

En virtud de la crisis, uno de los retos para el gobierno era la recuperación de los empleos perdidos en 1995 y lograr una sana administración de la economía; pretensiones que en términos generales se lograron, aunque lo primero que se nulificó de las promesas de campaña fue el “bienestar para la familia”. A pesar de los momentos por los que atravesó el país, se continuó con la idea del neoliberalismo, como sustento para el desarrollo económico y social.

Otros acontecimientos que caracterizaron este periodo presidencial fue el ascenso en el escenario político de la izquierda mexicana al conseguir sus primeras gubernaturas (como la jefatura del Gobierno del Distrito Federal, la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión que tuvo el partido oficial en las elecciones intermedias) y el reconocer la derrota del PRI en los sufragios presidenciales del 2000.

Ante un escenario económico de esa envergadura, la afectación al desarrollo de programas sociales era inminente. El financiamiento a la educación se redujo durante el gobierno de Zedillo. En 1995 el gasto en educación del sector público, como porcentaje del PIB, fue de 4.69% (0.46% menos que el ejercicio anterior); en los siguientes años ese porcentaje fue de: 4.78, 4.76, 4.84, 4.91 y, en el 2000, 4.95. En ningún momento se

resultados de una investigación que realizó en relación al impacto que esta reforma curricular tuvo para la pronta incorporación de los egresados en el mercado de trabajo. Cf. López Acevedo Gladys, *An Alternative Technical System Education in Mexico. A Reassessment of CONALEP*. Policy Researcher Working Paper 2731. The World Bank, Diciembre 2001.

¹⁸ Hernández Rodríguez asevera que la presidencia de Zedillo fue “errática, más de una vez contradictoria y carente de un programa o proyecto” que dieran coherencia a sus acciones y le permitiera alcanzar “objetivos precisos (...) su política fue reactiva y circunstancial; trataba de alejarse del pasado inmediato y, ante todo, de probar su compromiso con unas prácticas modernas y democráticas que en más de una ocasión lo llevaron a la pasividad y la inacción” Hernández Rodríguez, Rogelio. “Ernesto Zedillo. La Presidencia Contenida” en *Foro Internacional 171*. Colegio de México. Núm. 1, vol. XLIII, enero-marzo de 2003. [pp. 39-70] p. 40.

alcanzó el porcentaje de 1994 que fue de 5.15%¹⁹. Dicho de otra manera, el gasto federal presupuestario destinado al Ramo “Educación Pública” (en costos de 1993 y en millones de pesos) fue de 25,454.5, para el año 2000 mil esta cifra se reduce a 24,823.1; es en 1997 cuando encontramos la más baja asignación presupuestaria con 22,553.1²⁰.

En el sexenio 1994-2000 se dio continuidad a las acciones educativas emprendidas en el periodo presidencial anterior. Situación que se explica por el hecho de que Ernesto Zedillo fue uno de los secretarios de educación pública (1992-1993) y el impulsor del ANMEB. Con algunas precisiones y actualizaciones, este Acuerdo sustentó la planeación de la política educativa en el nivel básico y organizó las acciones realizadas a lo largo del periodo²¹.

Es conveniente subrayar que la educación elemental continuó siendo prioritaria, según se reconoce en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000:

Todos los tipos, niveles y modalidades educativos son importantes, pues responden a necesidades y aspiraciones individuales y sociales. Sin embargo, por razones éticas, jurídicas, de búsqueda de eficacia y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos más amplios, en el Programa se otorga la mayor prioridad a la educación básica.

Otras medidas que impactaron al sistema educativo particularmente a la educación básica, heredadas del sexenio anterior y que se consolidaron en el de Zedillo, fueron: la reforma al artículo tercero constitucional, cuya principal propuesta es el incremento de la educación obligatoria de seis a nueve años, al integrar a la educación secundaria como parte de la formación básica; y la promulgación de una nueva Ley General de Educación²².

En el nivel superior se estimuló la política de mejoramiento de la calidad, de los programas de evaluación y la rendición de cuentas, tanto en lo individual como en lo institucional. En esta tesitura, durante la gestión se impulsan los programas de

¹⁹ Poder Ejecutivo. *Cuarto Informe de Gobierno*. México, Presidencial de la República, 2004. Anexo: “Principales indicadores de la evolución de la educación” Los porcentajes que se consideran se refieren al gasto ejercido por el sector público, se excluye el del sector privado y, por supuesto, el nacional.

²⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Análisis de la Distribución del Gasto Público, 1994-2000*. México, H. Congreso de la Unión/Secretaría General. 2000. [60 p.] p. 45.

²¹ “El Programa también define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” SEP. *PDE 1995-2000*. México, SEP, 1995. p. 4.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Mejoramiento del Personal Académico (PROMEPA) y de Estímulos al Desempeño del Personal Docente; se crea el FOMES, el cual sustenta a los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI); además de reactivarse las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

La EMS, durante el sexenio zedillista, muestra variaciones cuantitativas y acciones tendientes a incidir en la calidad de la educación que se imparte; sin embargo, el interés y apoyo que pudiera reconocerse no es significativo. De entre las acciones que se instrumentaron está el ajuste a los planes y programas de estudios de diversas instituciones educativas, como el CONALEP y el resto del sistema de educación tecnológica²³ dependiente de la SEP.

Otras medidas fueron: la federalización de los servicios educativos en este nivel; la promoción de la educación a distancia y de la abierta, a fin de favorecer la cobertura; se instituye el *Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Cd. de México*, propuesto por la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS).

El PDE 1995-2000 tuvo como sustento articulador el impulso a la equidad, calidad y pertinencia de la educación, aunado al interés de ampliar la oferta educativa a las zonas y sectores menos favorecidos. Discursivamente proponía un desarrollo humano y sostenible, idea promovida por la UNESCO, que permitiera la formación de sujetos responsables y participativos en cualquiera de los asuntos sociales²⁴; además de precisar los retos de la educación contemporánea, aspectos que en mucho se incumplieron.

El año 2000 representa un *parteaguas* en la historia política de México, pues no sólo se dio el cambio de gobierno, sino que concluyó -al menos en lo formal- la

²³ Me refiero a las escuelas pertenecientes a las siguientes direcciones generales: Educación Tecnológica e Industrial, Centros de Formación para el Trabajo, Educación Agropecuaria, Educación en Ciencia y Tecnología del Mar; también a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas y al INEA.

²⁴ “El Programa se enmarca en el concepto de desarrollo humano: pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno; trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para las generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible; se dirige a alentar la participación y responsabilidad de los principales agentes que intervienen en los procesos educativos y a formar seres humanos que participen responsablemente en todos los ámbitos de la vida social; además, se orienta a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas.” *Ibidem*, p. 3.

hegemonía del PRI en el poder, con una cierta tranquilidad política. Ernesto Zedillo reconoce el mismo día de las elecciones (en anuncio oficial nocturno) que el vencedor en la contienda electoral por la presidencia de la república había sido Vicente Fox Quesada, candidato del PAN. Esta acción, la ciudadanización del IFE y el reconocimiento de los triunfos de la izquierda, principalmente, son los que enarbolan partidarios de Zedillo para catalogarlo como un presidente demócrata.

Proveniente de un partido conservador, Fox continúa con estrategias propias del neoliberalismo, además de favorecer el avance de grupos ultraconservadores, tanto al seno de su partido (PAN), como en algunas esferas del gobierno. Un ejemplo es el arribo de Carlos Abascal a la Secretaría del Trabajo y de Manuel Espino a la dirección del partido.

A diferencia de otros presidentes, Fox Quesada mostraba actitudes y discursos irreflexivos, situación que encubría su ineficacia como jefe del Ejecutivo. Incumple la mayor parte de sus promesas de campaña, y al tercer año de su mandato estimula el inicio de las precampañas por la presidencia de la República. Como candidato mostró seguridad y soltura, como presidente jamás entendió el papel que representaba.

En general, la labor del gobierno foxista fue inercial, los avances logrados tuvieron como sustento la estabilidad macroeconómica heredada del gobierno anterior. El continuismo en materia económica se comprende si consideramos que al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda quien fuera Subsecretario de Ingresos en la misma Secretaría, en el sexenio de Salinas de Gortari, y posteriormente vicegobernador del Banco de México, Francisco Gil Díaz. Sustentada en esa estabilidad y en el alza internacional de los precios del petróleo ejerce un mayor gasto social, pero desatiende la mejora del poder adquisitivo de la población.

Vicente Fox nombra a Reyes Tamez Guerra como titular de la Secretaría de Educación Pública. Su labor, como la de algunos otros secretarios de ese sexenio, fue poco significativa; se abocó a administrar y ejecutar más que a innovar o impulsar la calidad en la educación del país. Hubo, como en el pasado, avances cuantitativos en todos los niveles, motivados por la dinámica demográfica y la movilidad escolar ascendente de la población, pero en materia de calidad no hubo cambios significativos, a pesar de la inversión en programas y acciones destinadas presuntamente a mejorarla.

No obstante, son de reconocer tres aspectos relevantes en la formulación del Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2006. El primero se refiere a la invitación que el presidente electo hiciera a diversos especialistas y funcionarios del ámbito educativo para colaborar en el diseño de un documento que estableciera los rasgos distintivos del sistema educativo, las posibles acciones a emprender y lo que podría esperarse de la educación mexicana a largo plazo. La participación de algunos fue directa, otros aportaron ideas, propuestas o experiencias, todo ello llevó a la formulación del documento denominado “Bases para el Programa Sectorial de Educación”²⁵, el cual fue sustento para la elaboración del PNE 2001-2006.

El segundo aspecto se refiere a la importancia que se le da a la educación en el desarrollo y fomento de la justicia y equidad, la identidad nacional, una ética pública, valores democráticos, el respeto a la multiculturalidad, la innovación en el contexto de la sociedad del conocimiento, además de la responsabilidad pública sobre la educación y la necesidad de combatir inercias en el sistema educativo e incidir en su anquilosamiento. Esa visión del PNE, así como los ejes estructuradores que le dieron forma, se explican por la convergencia de diversos expertos que participaron en su creación; y no por la idea de nación y educación que tuviera el gobierno panista de Vicente Fox.

El último rasgo distintivo del Programa, corresponde a la explicitación de objetivos, metas y tiempos que precisarían el avance logrado a lo largo del sexenio y el prefigurar un escenario a largo plazo que define el horizonte educativo para el México del año 2025²⁶. Esta característica “facilita analizar de manera más puntual el desempeño del gobierno y, bajo este esquema, los ciudadanos e investigadores tenemos una base más sólida para llamar a cuentas a cualquier administración que no cumpla con lo que en su momento prometió.”²⁷

²⁵ Documento elaborado por la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición, compuesto por expertos como Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Pablo Latapí, Roberto Rodríguez, Julio Rubio. Éstos tuvieron el apoyo y la colaboración de prestigiados analistas y funcionarios educativos, así como representantes de otros sectores sociales, como el empresarial.

²⁶ Cf. Cortes Vargas Daniel y Pedro Flores Crespo (coord.) *La Política Educativa de Fox a Examen*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación-Grupo de Redacción, 14 p. En línea: <http://www.observatorio.org/pdf/politica.pdf> Consulta: 14 de junio de 2007.

²⁷ *Ídem*.

Pese a esas cualidades y a la relativa estabilidad económica que privó en el país a lo largo del sexenio, la educación no tuvo cambios significativos en materia de calidad. Dos son las conjeturas que planteo, una se refiere a la presencia e injerencia directa que grupos o asociaciones con intereses particulares mantienen sobre el sistema educativo, un claro ejemplo es el del SNTE, la segunda tiene que ver con la falta de visión y pericia política de quienes tuvieron en sus manos la toma de decisiones en la SEP.

Indudablemente no hubo inactividad. Con base en el PNE, la SEP llevó a cabo diversas acciones en todo el sistema educativo, la eficacia y eficiencia de las mismas es lo que estaría a discusión; su impacto en la calidad y desarrollo de la educación es lo dubitativo. Algunas de ellas son, en la educación básica: el Programa Escuelas de Calidad, la Reforma Integral de Secundaria (RIES), la obligatoriedad de la educación preescolar, el programa “Enciclomedia”, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)²⁸. En educación superior tendríamos los programas antes enunciados (PIFI, CIEES, PROMEP) y la instauración del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

En el nivel medio superior, como en los anteriores se atendió a la cobertura, ampliando la infraestructura e impulsando la educación abierta y a distancia. El Gobierno federal instaura las *Becas Oportunidades* destinadas a los jóvenes que cursan sus estudios de educación media y cuyas familias se encuentran en el programa social *Oportunidades* de la SEDESOL. La SEP refiere que se continúa con la reforma curricular y asigna en el 2004 recursos financieros adicionales a instituciones de educación media superior universitarias que acceden al *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de Educación Media Superior* (PIFIEMS).

El gasto público en educación, como porcentaje del PIB, fue más elevado que el ejercido durante el sexenio anterior; a pesar de ello y de la relativa estabilidad macroeconómica, ambos tuvieron una variación similar²⁹. En el año 2000, último del

²⁸ Uno de los propósitos del INEE es la evaluación de todo el Sistema Educativo Mexicano, sin embargo, desde su inicio se ha centrado en la valoración de la educación básica, pues, argumenta en su proyecto de creación, que ya existen instancias encargadas de evaluar a la educación superior, por lo que sería innecesario duplicar esfuerzos y recursos; con respecto a la educación media superior sólo hacen referencia a la labor que hace el CENEVAL.

²⁹ Con Zedillo la desviación estándar del gasto público en educación, como porcentaje del PIB, a lo largo del sexenio fue de 0.097, en tanto que con Fox fue de 0.081.

periodo zedillista, el gasto fue de 4.95%, en el gobierno foxista se destinó: 5.4%, 5.5%, 5.6%, 5.4%, 5.5% y, para el 2006, 5.4 por ciento.

Es ésta una revisión sintética de la situación que predominó a lo largo de tres sexenios (1989-2006), en los niveles educativos que abarcan la mayor parte del Sistema Educativo Nacional. Si bien la presentación no refleja en su complejidad las acciones que los diferentes gobiernos han emprendido en cada uno de los niveles, sí ofrece una idea de la atención prioritaria que han recibido tanto la educación básica como la superior, en contraste con la media superior. Diferencia que se explica también por las particularidades y esencia misma de los niveles que flanquean a la EMS.

En educación básica, el ANMEB concreta la conjunción de voluntades políticas para mejorar la calidad de la educación, su presencia rebasa los linderos del sexenio que le da origen y alcanza al de Fox. No sólo fue la firma de un convenio, sino un pacto federal para atender prioritariamente este nivel educativo. Los resultados finales podrían ser cuestionables, sin embargo, se destinaron recursos humanos, materiales y financieros para su concreción, además de las adecuaciones a la norma educativa, como el artículo tercero constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación.

A todo ello hay que añadir que la educación básica *a priori* debe ser atendida tanto por el poder público como por las familias, pues representa la formación fundamental que requiere cualquier miembro de una sociedad para interactuar en ella. Sólo por este rasgo la educación básica no podría ser relegada.

En el otro extremo, la educación superior muestra una particularidad, el subsistema lo conforman diversas instituciones tanto públicas como privadas, es un conglomerado de entidades con características propias, lo que podría suponer aislamiento y trabajo propio, como ocurre en la EMS; no obstante, la mayoría se aglutina en la ANUIES. Esta característica es la que le permite actuar y deliberar de manera conjunta frente a los retos y necesidades del nivel.

Es tal la presencia e importancia de la ANUIES que las propuestas emanadas de sus asambleas han influido en proyectos y programas federales de educación, incluso han participado directamente en la elaboración de los mismos; a lo que habría que añadir la posibilidad, dada la autonomía que gozan algunas universidades, de elaborar

sus propios planes de desarrollo institucional y, también, el perfil de un sector de su comunidad, lo que hace a la educación superior un objeto de estudio.

En contraste, la EMS carece de una estructura que le dé cohesión y definición. El subsistema se compone de una diversidad de instituciones; a cargo de ella, lo mismo se encuentra el Gobierno federal (a través de la SEP) que las instituciones autónomas de educación superior o los gobiernos estatales, pasando por organismos descentralizados o desconcentrados del Gobierno Central, además de las preparatorias federales por cooperación y las instituciones privadas. Es un conglomerado de escuelas que tienen distintos modos de organización, funcionamiento y formación curricular. Su común denominador es que atienden a individuos egresados de la educación básica.

De acuerdo a la formación que ofrece, la EMS se divide en bachillerato universitario o propedéutico, bachillerato tecnológico bivalente y profesional técnico (tecnológico terminal). La primera modalidad la integran los bachilleratos dependientes de universidades y aquellas escuelas cuyo fin es el de proporcionar los elementos culturales básicos (académicos, artísticos o militares) a sus estudiantes para que continúen su formación en alguna institución de enseñanza superior.

A este bloque pertenecen Colegio de Bachilleres –en sus diferentes tipos-, preparatorias federales por cooperación, centros de estudios de bachillerato –antes bachilleratos pedagógicos-, bachilleratos de arte, bachilleratos militares, preparatoria abierta, preparatorias del Distrito Federal, tele-bachillerato, bachilleratos universitarios y las instituciones privadas autorizadas para impartir estudios de este nivel educativo.

La modalidad tecnológica bivalente, además de preparar a sus alumnos para continuar sus estudios en el nivel superior, les dota de una preparación técnica con la intención de que al concluir el ciclo tengan la oportunidad de incorporarse al mercado de trabajo con una certificación de *profesional técnico*. Las instituciones que se agrupan bajo este membrete son los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios, Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario, Escuelas de Bachillerato Técnico, Centros de Estudios Tecnológicos del Mar, Bachilleratos de Institutos Tecnológicos, Centros de Enseñanza Técnica Industrial, Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal y Bachilleratos

Técnicos de Artes y los particulares que reciben la autorización correspondiente para ofrecer el servicio.

La finalidad de las escuelas que se agrupan en la modalidad tecnológico terminal es la de proporcionar únicamente estudios orientados a la formación de estudiantes en una especialidad técnica, capacitándolos para su incursión en las áreas de producción o de servicios. Al concluir los estudios obtienen un diploma de profesional técnico. La institución que encabeza el bloque es el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica³⁰, se encuentran también las Escuelas de Estudios Técnicos y los Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicio.

Esta diversidad y los distintos tipos de sostenimiento hacen de la EMS un todo amorfo, que responde sólo a la visión de quienes tienen el control de las escuelas o instituciones, en ocasiones son espacios clientelares y de poder. La ANUIES en algunos momentos ha participado activamente en su organización y desarrollo, como en 1973 cuando propone la creación del Colegio de Bachilleres³¹ o con las declaraciones de Villahermosa³² y de Tepic³³; no obstante, en el periodo que se analiza, su contribución fue poco significativa en todo el subsistema.

En general, a lo largo de la historia reciente se han realizado intentos por coordinar el nivel medio, como ejemplo tenemos a la *Red Nacional del Nivel Medio Superior Universitario*, creada en noviembre de 1996, la CONPPEMS y la COMIPEMS; pero los resultados no han sido relevantes.

³⁰ Es necesario destacar que el CONALEP, desde el segundo lustro de los noventa, también expide la certificación de bachillerato a quien lo desee, dando la opción a sus egresados de continuar con una educación superior; situación que lo ubicaría como bachillerato bivalente.

³¹ Por sugerencia del Presidente de la República, en 1973 la ANUIES coordinó a un grupo interinstitucional, integrado por la Subsecretaría de Planeación de la SEP, la Dirección General de Planeación de la UNAM y la del IPN, con el objetivo de realizar un estudio sobre la oferta y demanda de educación media superior y superior en el área metropolitana de la Ciudad de México. Como resultado del mismo, la ANUIES propone la creación del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana. El decreto de creación del Colegio de Bachilleres se publica en el *Diario Oficial, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo CCCXX, Núm. 18, 26 de septiembre de 1973.

³² En la llamada *Declaración de Villahermosa* (1971) se acuerda definir en tres años la duración del bachillerato. La ANUIES conviene en que el bachillerato deberá ser formativo más que informativo o enciclopédico y con una doble función: ciclo terminal y ciclo propedéutico para el estudio de la licenciatura.

³³ En Tepic (1972) la Asociación establece el valor en créditos del bachillerato asignándole “ciento ochenta como mínimo y trescientos como máximo. En esa misma reunión se determina que la estructura de la educación media superior se debe caracterizar por “la realización de actividades de aprendizaje en tres áreas”: actividades escolares, capacitación para el trabajo y actividades paraescolares.

¿Si la EMS es uno de los niveles que conforman la estructura central del Sistema Educativo Nacional, por qué entonces la política gubernamental la ha relegado? Las causas son diversas, el problema de la EMS es multifactorial. En el último apartado del capítulo anterior, conjeturaba algunos posibles factores que explican el porqué de su actual estado en el plano internacional, y que en diversos grados se manifiestan en México.

Algunos de esos factores son: “falta de visibilidad política”, su desarrollo histórico, el bajo índice de egreso aunado a las tasas de deserción y reprobación, su ausencia explícita y puntual en la norma constitucional, las recurrentes crisis económicas que impactan en la educación, su abandono u omisión en el debate educativo por parte de la opinión especializada, la indiferencia social y gubernamental hacia la problemática de los adolescentes y una crisis de identidad.

Esos supuestos se conjugan y manifiestan con distinta intensidad, aunque de todos ellos considero el político como el determinante³⁴, sin minimizar la posible incidencia de los otros, pues la articulación de recursos y voluntades centradas en beneficio de la colectividad coadyuvan al desarrollo del sujeto y la sociedad.

Con base en esta idea y bajo el riesgo de ser reiterativo revisaré la planeación que en materia de EMS propusieron los gobiernos comprendidos entre 1988 y 2006, para después centrarme en la significación que de política se transluce en la dinámica de las relaciones entre grupos.

³⁴ Zorrilla Alcalá refiere que “la conducción del sistema educativo de la EMS, ...se subordina a ciertos principios, de índole eminentemente política en nuestro caso, sin que se acoten o se limiten de modo alguno por un código de principios educativos modernos” (p.19). Aunque subraya que es la «anomia» el factor principal que ha sumido a la educación media en la precariedad: “La propiedad anómica de la conducción del sistema se manifiesta tanto en la indiferencia ante los problemas y retos educativos como en la falta de eficacia para hacerlo (p. 184). Zorrilla Alcalá, Juan Fidel (2008). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. México, IISUE. 315 p.

Capítulo 4

Análisis de tres sexenios (1989-2006)

4.1 Programas Sectoriales de Educación.

Los documentos que definen el rumbo político del gobierno en turno son, en lo general, el Plan Nacional de Desarrollo y, en lo particular, los programas sectoriales. En el ámbito de la educación, es el programa nacional del sector educativo en donde se define el sentido, la intensidad y amplitud de las acciones a emprender durante el periodo correspondiente. En él se plasma su estrategia de política educativa.

Las líneas políticas expuestas en ese programa se presentan como proyecto de gobierno y tienen la intención de trascender al sexenio del que emanan, pretendiendo ser política de estado. Sin embargo, la dinámica de los distintos sectores de la sociedad y la falta de prevención obliga al ejecutivo a modificar y adecuar la propuesta original a las condiciones contextuales que se vayan presentando; tornándose los programas en acciones políticas de gobierno¹. Un cambio de gobierno trae consigo el viraje en el rumbo, la administración entrante establece su propia visión de educación.

Con algunas variaciones en su denominación, a partir de 1989 México ha contado con tres programas educativos: *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* (PME), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* (PDE), *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (PNE). En vigencia se encuentra el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (PSE). Los tres primeros serán analizados en el presente apartado, mientras que el último es eje del capítulo seis.

La manera en que se estructuran es distinta, aunque existen puntos en común. Los tres primeros inician con un diagnóstico del pasado inmediato de la EMS; continúan con la definición de las líneas políticas que darán sustento a la labor que cada gobierno realizará en el periodo correspondiente. Concluyen con la precisión de los objetivos, metas, estrategias y acciones a emprender.

¹ “Suele destacarse, al hablar de políticas de Estado, su continuidad a través del tiempo y de los cambios de gobierno (...), parece que lo característico de una política de Estado está dado por su contraste con una política meramente gubernamental, o sea definida y ejercida por el gobierno en turno” Latapí Sarre, Pablo. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE, 2004. [364 p.] p. 49.

Si partimos de que un diagnóstico es la exposición de los aciertos, errores, avances, estancamientos y retrocesos del pasado, entonces el que se presenta en los programas citados son un firme sustento para asegurar que el desarrollo cualitativo de la EMS, en su conjunto, ha sido poco significativo, casi imperceptible. En cada programa se puntualizan deficiencias del subsistema; no hay cambios relevantes, en ellos se expresan situaciones análogas. Sólo se reconocen avances cuantitativos como la absorción y la cobertura del nivel (tabla 4.1).

TABLA 4.1
DIAGNÓSTICO. COBERTURA Y EQUIDAD

PME 1989-1994	PDE 1995-2000	PNE 2001-2006
<ul style="list-style-type: none"> • La matrícula ha crecido. • La absorción es de 76% • No existen opciones adecuadas para comunidades apartadas. • Hay instituciones que ya han llegado al límite de su crecimiento. • La matrícula se concentra en zonas urbanas. • Sólo el 56% egresa 	<ul style="list-style-type: none"> • La matrícula se duplicó de 1980 a 1994. • Absorción de 88% • Desajustes entre la oferta y la demanda. • Eficiencia terminal de 54%. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la última década la matrícula creció 41 % • Absorción de 93.3% • Cobertura insuficiente y desigualdad en el acceso a la educación (46.8%). • Eficiencia terminal de 59% para bachillerato y 44% para profesional técnico. • No hay capacidad para atender a grupos indígenas y sectores desfavorecidos.

FUENTE propia con información de los programas federales de educación de los tres sexenios que se analizan (1989-2006).

Los problemas que identifican los programas sectoriales y las acciones que se proponen instrumentar convergen en los siguientes puntos: reforma y actualización curricular, ampliación equitativa de la cobertura, integración y coordinación de la EMS, desarrollo de un sistema de evaluación, vinculación de la EMS con su entorno social y productivo. Además, en los dos últimos programas se destaca la necesidad de una adecuada formación y actualización docente y la mejora en la infraestructura y servicios de ese nivel educativo (v. tablas 4.1 a 4.3)

4.2 Cobertura y equidad.

4.2.1 Absorción.

La absorción determina el porcentaje de personas que ingresan a un nivel de estudios del total que concluyen el inmediato anterior. Es un indicador que “señala la capacidad del sistema educativo de atender la demanda que se deriva de la transición natural dentro del sistema educativo”². Su incremento está directamente relacionado con la ampliación de la cobertura y la capacidad instalada para ofrecer el servicio a quien lo solicite.

El aumento de la cobertura en primaria, por ejemplo, supone un potencial incremento de la demanda en secundaria, la cual absorberá sólo al número de alumnos que su capacidad instalada pueda atender. Un escenario deseable es que el sistema dé cobertura a todo aquél que lo solicite; sin embargo, la oferta actual está lejos de satisfacer la demanda real y potencial en la EMS.

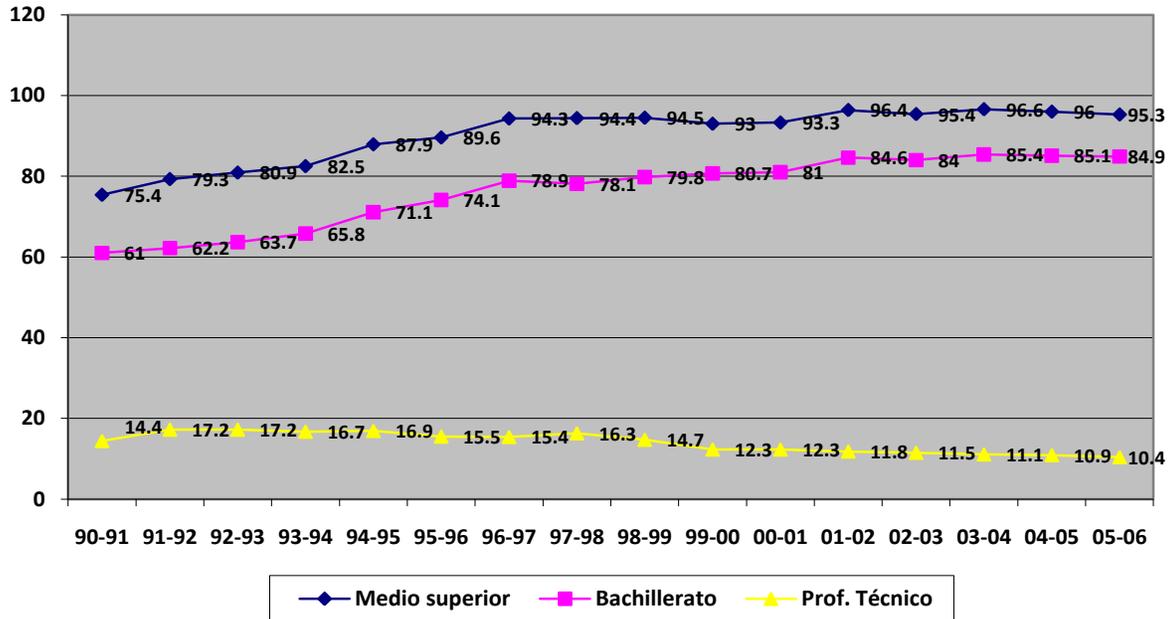
En el ciclo escolar 1994-95 la absorción fue de 87.9%, en el periodo 2000-01 se elevó a 93.3% y en 2006-07 se ubicó en 95.6%, aun cuando se observa una cercanía al total, estas cifras sólo reflejan el porcentaje de alumnos que ingresaron al nivel, pues, como observaremos más adelante, la cobertura en esos mismos periodos fue de 38.9%, 48.4% y 59.7 por ciento³.

El comportamiento de la absorción sólo muestra que la oferta educativa en el nivel medio se incrementó, causado por la demanda del servicio. En el gráfico 4.1 apreciamos cómo el sistema captó paulatinamente a un mayor número de personas, pasando de 75.4% en el ciclo 1990-1991 a 95.30% en el 2005-2006, crece aproximadamente 20%, lo que significa que se amplió la oferta educativa.

² SEP-INEE. *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México, SEP-INEE, 2006. [154 p.] p. 75.

³ Programa informático *SisteSEP ver 7.0* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP.

GRÁFICO 4.1
PORCENTAJE DE ABSORCIÓN EN EMS 1990-2006



FUENTE: elaboración propia con información del programa informático *SisteSEP ver 7.0* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

Al revisar el comportamiento de EMS y bachillerato observamos que a pesar del aumento progresivo de 1990 a 1999, existen después ligeras variaciones. El máximo histórico del profesional técnico se encuentra en los ciclos 91-92 y 92-93, después inicia un descenso.

Conjeturo dos posibles causales que dan origen a ello: a) la limitada información que sobre la educación técnica poseen los jóvenes debido a una cuestionable orientación escolar y vocacional, y b) la presunción de que las personas con menor rendimiento académico o con limitaciones cognitivas son quienes se ubican en las escuelas técnicas. Lo que lleva a los jóvenes a preferir la formación posbásica a través de los bachilleratos universitarios o propedéuticos.

Uno de los problemas de la EMS es su baja presencia en zonas marginadas y rurales. En el diagnóstico de los tres programas se reconoce la inequidad, así como el desequilibrio en este nivel educativo, la mayor parte de él se concentra en las zonas urbanas. La permanencia de esta situación a lo largo de los noventa me lleva a aseverar que en ese rubro la EMS estuvo estancada, aunque se dieron pasos en ese

sentido al promover la educación abierta, el telebachillerato y, después, la educación a distancia.

En 1990, el porcentaje nacional de absorción en EMS fue de 75.4%, pasando por 89.6% en 1995, hasta llegar al 96% en 2004. El promedio de la República en el periodo que abarca del ciclo 1995-1996 al 2004-2005 fue de 94.36%. Con excepción de Puebla, durante el primer lustro de los noventa las entidades federativas elevaron sus porcentajes de absorción. No obstante el incremento en la atención de jóvenes egresados de secundaria, el avance fue desigual (cuadro 4.1).

De las veinte entidades federativas con promedios menores al 100% y de las catorce que se encuentran por debajo de la media nacional, destacan Zacatecas, San Luis Potosí y el Estado de México, por ubicarse en el límite inferior de absorción con menos del 80%. En contraste con ellos están los estados de Yucatán, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Tabasco, Quintana Roo, Chihuahua, Campeche, Sonora, Baja California Sur, Sinaloa y el Distrito Federal, con promedios por arriba del 100%. Este último a la cabeza con 123.89% (cuadro 4.1).

En el primer grupo nos encontramos con zonas que muestran tres dificultades centrales:

a) La inversión en EMS aún se encuentra rezagada y su capacidad instalada impide la oferta del servicio al total de los alumnos que concluyen los estudios de secundaria.

b) La persistente migración escolar. Al percibir condiciones limitadas de desarrollo personal, los jóvenes emigran a centros de concentración urbana que les garanticen una superación educativa.

c) La incorporación de los jóvenes al sistema productivo para apoyar la economía familiar, ya sea empleándose o participando en las actividades de la familia económicamente rentables. Situación que los obliga a interrumpir su formación escolar.

La alta absorción que muestra el segundo grupo se puede atribuir a que en esas regiones su infraestructura cubre al total de los aspirantes egresados de secundaria. Se sobresaatura al otorgar el servicio a solicitantes de otras zonas del país y a personas que retoman sus estudios de bachillerato.

CUADRO 4.1
 PROMEDIOS NACIONAL Y ESTATAL DE ABSORCIÓN POR MODALIDAD EDUCATIVA DE LA EMS
 (1994-1995 A 2004-2005)

Entidad	EMS	Profesional técnico	Bachillerato
Aguascalientes	94.59	11.16	83.43
Baja California	95.40	16.61	78.79
Baja California Sur	117.11	13.15	103.96
Campeche	109.45	6.92	102.52
Chiapas	96.23	6.10	90.13
Chihuahua	108.44	15.10	93.34
Coahuila	98.26	19.45	78.81
Colima	97.04	9.59	87.45
Distrito Federal	123.89	21.73	102.16
Durango	102.99	14.45	88.54
Guanajuato	85.25	15.21	70.03
Guerrero	97.71	6.61	91.11
Hidalgo	80.46	5.03	75.44
Jalisco	82.23	8.64	73.59
México	77.11	12.98	64.13
Michoacán	82.91	9.75	73.16
Morelos	92.44	12.26	80.18
NACIONAL	94.36	13.18	81.18
Nayarit	92.14	22.09	70.05
Nuevo León	101.94	31.06	70.89
Oaxaca	85.22	6.14	79.07
Puebla	83.84	11.97	71.87
Querétaro	89.93	14.90	75.03
Quintana Roo	109.40	14.58	94.81
San Luis Potosí	77.30	6.89	70.41
Sinaloa	117.18	18.10	99.08
Sonora	116.71	24.63	92.09
Tabasco	105.11	6.57	98.54
Tamaulipas	101.40	17.11	84.29
Tlaxcala	91.90	10.65	81.25
Veracruz	93.19	4.38	88.80
Yucatán	100.35	7.47	92.88
Zacatecas	78.28	3.47	74.81

FUENTE propia con información de SEP "Absorción, deserción, reprobación y eficiencia terminal por nivel y entidad federativa (porcentajes) Anexo del *Quinto Informe de Gobierno*. México, SEP, 2005.

Una razón de las posiciones contrastantes entre el Estado de México y el Distrito Federal es la colindancia o cercanía de éste con veinte municipios⁴ de aquella entidad federativa. La relativa proximidad de los bachilleratos de la UNAM y los Cecyt del IPN, motiva a los jóvenes de esos municipios a demandar el servicio de EMS en la capital del país, disminuyendo la presión en su propio estado⁵.

Por otra parte, como se percibe en el gráfico 4.1, la modalidad de profesional técnico tuvo variaciones, alcanzando su punto máximo en los ciclos 91-92 y 92-93, con un 17.2%. A partir de ahí su comportamiento fue variable, aunque con tendencia a la baja. En el ciclo 2004-2005 se redujo a 10.9%. De 1995 a 2004, la modalidad de profesional técnico captó en promedio al 13.18% de los egresados de secundaria.

Los estados que mayor índices de absorción registran para esta modalidad educativa (cuadro 4.1) son Nuevo León (31.06%), Sonora (24.63%), Nayarit (22.09%) y el Distrito Federal (21.73%). Por el contrario, las entidades que presentan un promedio porcentual menor a los diez puntos son: Zacatecas, Veracruz, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, San Luis Potosí, Campeche, Yucatán, Jalisco, Colima y Michoacán.

Tradicionalmente ha sido el bachillerato el que mayor demanda tiene entre las generaciones que solicitan ingresar a la EMS. Este comportamiento es fácil corroborarlo en el cuadro 4.1. En él observamos que el promedio de absorción entre 1995-1996 y 2004-2005 es de 81.18%. Son Campeche y Baja California Sur, junto con el Distrito Federal, las entidades en donde tenemos una absorción ligeramente superior al cien por ciento. En tanto que el Estado de México se ubica en el último lugar, al captar su bachillerato al 64.13% de los egresados de secundaria.

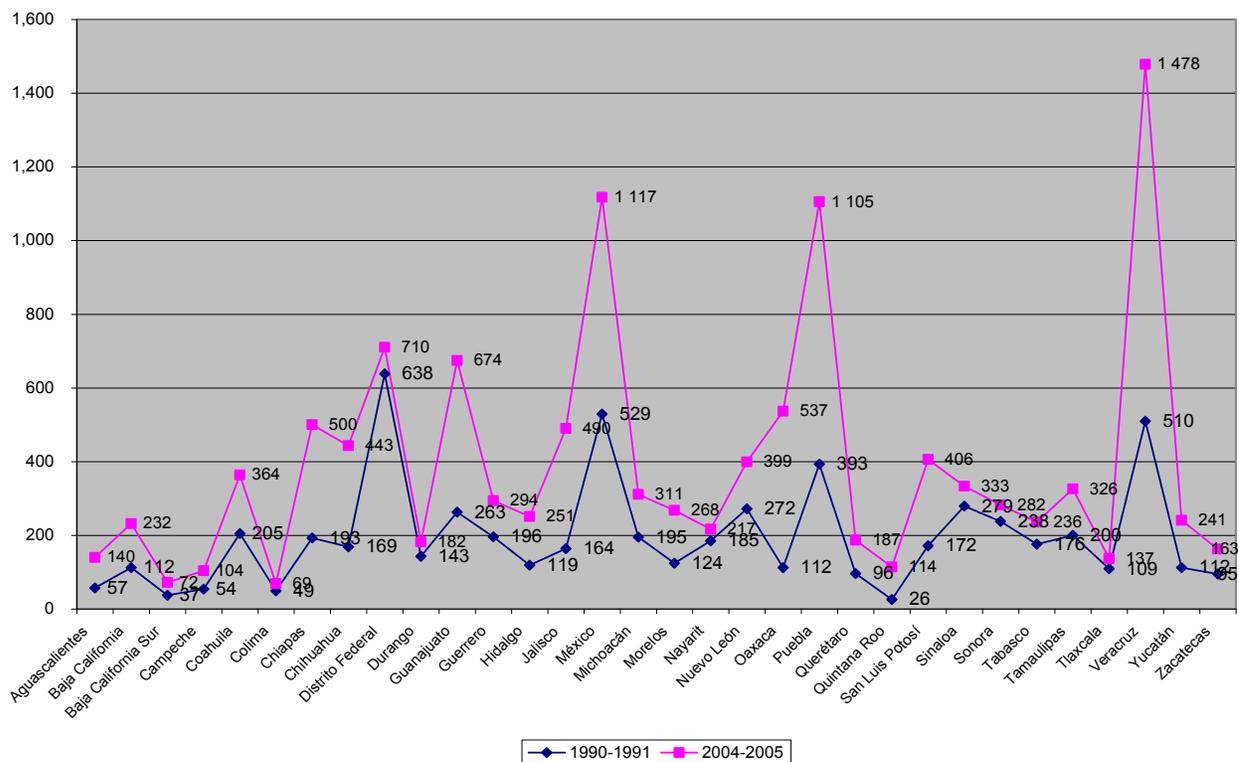
Un factor determinante para comprender el porqué de los porcentajes en absorción es la revisión al número de escuelas existentes. La EMS inicia el ciclo 1990-1991 con

⁴ Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naulcapan, Tlanepantla, Atizapán de Zaragoza, Cuatitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tultitlán, Nicolás Romero, Coacalco, Ixtapaluca, La Paz, Chalco, Texcoco, Huixquilucan, Chicoloapan, Tecamac, Cuautitlán, Acolman, Tepotztlán, principalmente. De éstos consideremos que Ecatepec y Nezahualcóyotl son los municipios del Estado de México con mayor densidad poblacional.

⁵ Como ejemplo tenemos el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Oriente, bachillerato de la UNAM que se ubica en la delegación Iztapalapa del D. F., aproximadamente el 25% de su población proviene del municipio de Nezahualcóyotl.

6,222 escuelas, en quince años casi duplica su número alcanzando 12,382 en el periodo 2004-2005 (gráfico 4.2).

GRÁFICO 4.2
Número de escuelas de EMS en 1990-91 y 2004-05



FUENTE: elaboración propia con información del programa informático *SisteSEP ver 4.1* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

Los estados de Veracruz, Puebla y el Estado de México aparentan un mayor incremento en el número de escuelas de EMS. Sin embargo, en términos porcentuales y con respecto a 1990-1991, son los estados de Quintana Roo y Oaxaca quienes tuvieron un mayor crecimiento en la infraestructura destinada al nivel educativo que nos ocupa, con un 338.46% y 379.46% respectivamente.

En este examen nuevamente resaltan los casos del Distrito Federal y el Estado de México. El primero encabeza los datos de absorción en el país, mientras que el segundo se ubica en el último lugar; no obstante, con respecto al número de escuelas, el Estado de México las incrementó del ciclo 90-91 al 2004-05 en 111.15%, en tanto que el D. F. se ubica al final de esta categoría con un 11.29%, en el mismo periodo.

Situación que muestra inequidad en inversión de infraestructura y distribución de la matrícula. El D. F. con un menor crecimiento en escuelas durante los últimos quince años, se ubica como la entidad con mayor absorción, lo que refleja la concentración en los últimos lustros no sólo de la demanda sino también de la oferta en una región específica. Mientras que al Estado de México a pesar de haber duplicado su capacidad instalada en EMS lo encontramos a la zaga.

Además de la construcción de nuevos planteles, el incremento de escuelas en algunos estados de la República estuvo determinada por dos factores: a) la *federalización* del CONALEP, a partir del ciclo escolar 1999-2000⁶; el Gobierno central pasó la responsabilidad del servicio a los gobiernos locales, con excepción de Oaxaca y el D. F., y b) la reorganización del servicio y modalidad en el bachillerato.

Sostenimiento y servicio	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
PROFESIONAL TÉCNICO	1,816	1,864	2,021	2,016	2,021	1,963	1,900	1,847	1,830	1,711	1,634	1,592	1,659
FEDERAL	622	611	605	615	612	608	604	610	607	222	209	192	177
CET	204	193	180	175	172	166	159	168	164	141	130	113	97
CONALEP	406	404	412	430	431	433	434	429	430	66	66	65	65
OTROS	12	14	13	10	9	9	11	13	13	15	13	14	15
ESTATAL	86	92	92	88	96	100	104	98	92	437	430	443	447
CONALEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	360	357	370	376
OTROS	86	92	92	88	96	100	104	98	92	77	73	73	71
PARTICULAR	1,038	1,089	1,256	1,248	1,243	1,184	1,126	1,073	1,065	974	919	886	969
AUTÓNOMO	70	72	68	65	70	71	66	66	66	78	76	71	66

FUENTE: Estadísticas históricas de la SEP [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1417_estadistica_historic\(adeacuación\)](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1417_estadistica_historic(adeacuación))

En el cuadro 4.2 tenemos la evolución del número de escuelas en la modalidad de profesional medio; observamos cómo, en general, la oferta en este nivel de estudios descendió, al igual que la absorción, en los pasados tres lustros. La reducción fue de 8.64%, aun cuando la participación estatal en los CONALEP ascendió notablemente. Por el contrario, el bachillerato general y tecnológico creció 119.42% de 1990 a 2002 (cuadro 4.3). Algunos servicios tuvieron un decremento, como el caso de las preparatorias federales por cooperación, el bachillerato autónomo de dos años y el agropecuario.

⁶ SEP. *Cuarto informe de labores. Anexo Estadístico. Educación Profesional Técnica (ciclos escolares)*, México, SEP, 2004.

CUADRO 4.3
ESCUELAS EN NIVEL BACHILLERATO DE 1990 A 2002

Sostenimiento y servicio	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
BACHILLERATO	4,406	4,684	4,812	5,151	5,612	5,923	6,380	6,970	7,469	7,831	8,127	8,995	9668
DOS AÑOS	384	411	380	370	376	392	397	396	410	424	439	494	506
GENERAL	2,014	2,217	2,216	2,404	2,325	2,446	2,587	2,786	2,996	3,246	3,303	3,690	4053
TELEBACHILLERATO	0	0	0	0	328	398	506	736	890	1,028	1,159	1,353	1463
DE ARTE	14	16	16	17	17	17	18	18	18	18	17	16	17
POR COOPERACIÓN	207	214	214	209	207	208	215	213	224	230	227	301	314
COLEGIO DE BACHILLERES	559	560	695	760	814	868	941	1,011	1,043	1,062	1,102	1,131	1162
PEDAGÓGICO	201	193	174	143	132	110	101	95	96	0	0	0	0
TÉCNICO TOTAL	1,027	1,073	1,117	1,248	1,413	1,484	1,615	1,715	1,792	1,823	1,880	2,010	2153
INDUSTRIAL	797	841	886	1,014	1,179	1,249	1,376	1,475	1,552	1,583	1,642	1,771	1911
AGROPECUARIO	192	194	193	195	196	196	199	201	201	200	199	200	200
PESQUERO	31	31	31	31	31	32	33	32	32	33	32	32	35
FORESTAL	7	7	7	8	7	7	7	7	7	7	7	7	7
TRES AÑOS	4,022	4,273	4,432	4,781	5,236	5,531	5,983	6,574	7,059	7,407	7,688	8,501	9162
BACHILLERATO FEDERAL	1,072	1,089	1,090	1,095	1,121	1,145	1,176	1,198	1,184	1,188	1,187	1,206	1221
BACHILLERATO ESTATAL	996	1,121	1,226	1,385	1,700	1,953	2,245	2,667	2,928	3,044	3,302	3,852	4235
BACHILLERATO PARTICULAR	1,939	2,050	2,087	2,264	2,378	2,410	2,543	2,708	2,935	3,084	3,140	3,420	3657
BACHILLERATO AUTÓNOMO	399	424	409	407	413	415	416	397	422	515	498	517	555

FUENTE: Estadísticas históricas de la SEP [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1417_estadistica_historic\(adeacuación\)](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1417_estadistica_historic(adeacuación))

El descenso a cero del bachillerato pedagógico obedece a su reestructuración para dar paso a los Centros de Estudios de Bachillerato, que finalmente se incorporan a los bachilleratos estatales. Una opción que se introduce como estrategia de política educativa para ampliar la absorción y la cobertura en el país es la introducción del telebachillerato⁷ (cuadro 4.3); la apertura de este servicio se da en el ciclo 1994-1995.

El apoyo al crecimiento en la infraestructura del bachillerato con participación estatal y privada, al igual que en los ochenta, continuó a lo largo de la década anterior y en lo que va de la presente. Por el contrario, las escuelas sostenidas por la federación y los bachilleratos autónomos tuvieron un aumento moderado. En el cuadro 4.3 se aprecia que las escuelas sostenidas por la federación crecieron sólo 13.89% y las

⁷ “La expansión del bachillerato se ha orientado de manera preferente hacia las localidades rurales mediante las modalidades del telebachillerato con 142 mil alumnos y el Sistema de Educación Media Superior a Distancia; ambos modelos operan con costos más bajos que el bachillerato tradicional.” SEP. *Sexto Informe de Labores*. México, SEP, 2006. [174 p.] p. 27.

autónomas 39.09%, a diferencia de las estatales y la particulares, las cuales aumentaron 325.20% y 88.60%, respectivamente.

Situación que muestra la tendencia, por un lado, a reducir la participación federal en el sostenimiento de las escuelas y a conferir esta responsabilidad a los gobiernos locales y particulares incorporados; y por el otro, a limitar la expansión de los bachilleratos dependientes de las universidades autónomas.

Al no ser el responsable directo del servicio educativo que se ofrece, el Estado asume el papel de subsidiario de la EMS, condiciona su participación al cumplimiento de exigencias centrales. Con ello se descentra hacia los estados los posibles conflictos y reclamos hacia la federación. Además de acotar, en el caso de las escuelas dependientes de alguna universidad autónoma, la exigencia de mayor presupuesto, su crecimiento y, tangencialmente, la limitación de grupos contestatarios.

Por medio de la programación de los recursos económicos o de asignaciones financieras extraordinarias, basadas en procesos de evaluación como el PIFIEMS, el Gobierno federal está en posibilidades de orientar las acciones políticas, académicas, laborales de las instituciones de EMS; sin que esto le represente un alto costo político, pues normativamente serán las autoridades institucionales o los gobiernos locales quienes ostenten la responsabilidad directa.

4.2.2 Cobertura y matrícula.

Otro indicador del avance en materia educativa es el número de sujetos que de la cohorte respectiva se encuentran inscritos en un nivel escolar determinado y corresponde a la “tasa bruta de escolarización” o cobertura. La SEP la define como “la proporción de la matrícula total de un nivel educativo determinado, respecto a la población en edad oficial de cursar el nivel”⁸, es decir señala la satisfacción de la demanda en un nivel educativo determinado. En tanto que la matrícula hace referencia a la inscripción formal en un ciclo escolar.

⁸ SEP-INEE *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México, SEP-INEE, 2006. [154 p.] p. 81.

La cobertura en educación es una forma de mostrar el grado de desarrollo humano que ha logrado un país. Al respecto, y sobre educación secundaria, Laurence Wolf y Claudio de Moura Castro aseveran que:

*el nivel de incremento en las matrículas de cada país dependerá de sus condiciones y perspectivas socioeconómicas, así como del rigor con el cual se identifiquen soluciones de bajo costo en cada país. En aras de la equidad, los países deberán implementar políticas activas que tengan como objetivo a los pobres y a la población donde el servicio es insuficiente.*⁹

La declaración anterior posee un paralelismo con la “Visión de la Educación Media Superior a 2025” del Gobierno foxista, quien destaca en el PNE 2001-2006 que para ese año “asistirán a sus planteles o cursarán este nivel de estudios mediante modalidades abiertas y a distancia nueve de cada diez jóvenes del grupo de edad correspondiente” (el subrayado es mío).

La SEP registra para 1990-91 una cobertura en EMS de 36%¹⁰, lo que representa una matrícula de 2,100,520, en relación a la cohorte poblacional de 16-18 años. Esta cifra se incrementa gradualmente a lo largo de la década hasta alcanzar 2,955,700 alumnos en el ciclo 2000-2001 (inicio del Gobierno foxista), lo que significa una cobertura de 48.4%¹¹ (v. gráfico 4.3). En el ciclo 2005-2006, último de ese periodo presidencial, la cobertura se ubicó en 58.6%, alrededor de 3,658,800¹²; el 5.8% correspondió al profesional técnico y el resto (52.8%) al bachillerato.

Antes de continuar, es necesario destacar que las cifras y porcentajes mostrados en el presente apartado son relativos, en virtud de la variabilidad que existe entre la información que ofrece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Rodríguez Gómez destaca que a pesar de la aparente sencillez del cálculo de la cobertura, éste se dificulta por los

⁹ Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Los retos del Crecimiento y la Reforma*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Enero del 2000. p. 6 En línea: www.iadb.org/sds/edu

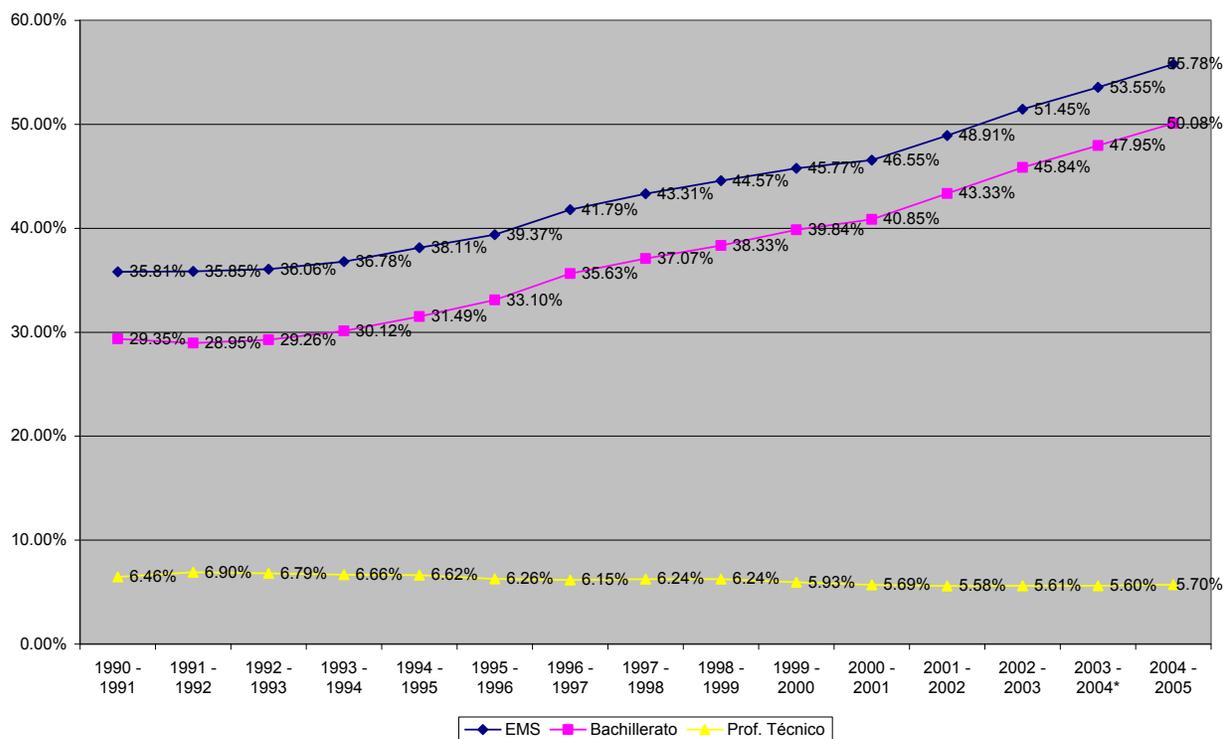
¹⁰ SEP. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2007-2008*. México, SEP, 2008. [239 p.] p. 26

¹¹ En el diagnóstico del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se señala que la cobertura en ese momento era de 46.8%.

¹² SEP. *Sexto Informe de Labores*. México, SEP, 2006. [174 p.] p. 27

contrastes entre las cifras de ambas instituciones. Situación que provoca imprecisiones en los cálculos de la misma SEP¹³.

GRÁFICO 4.3
Cobertura en EMS por modalidad (1990-2004)



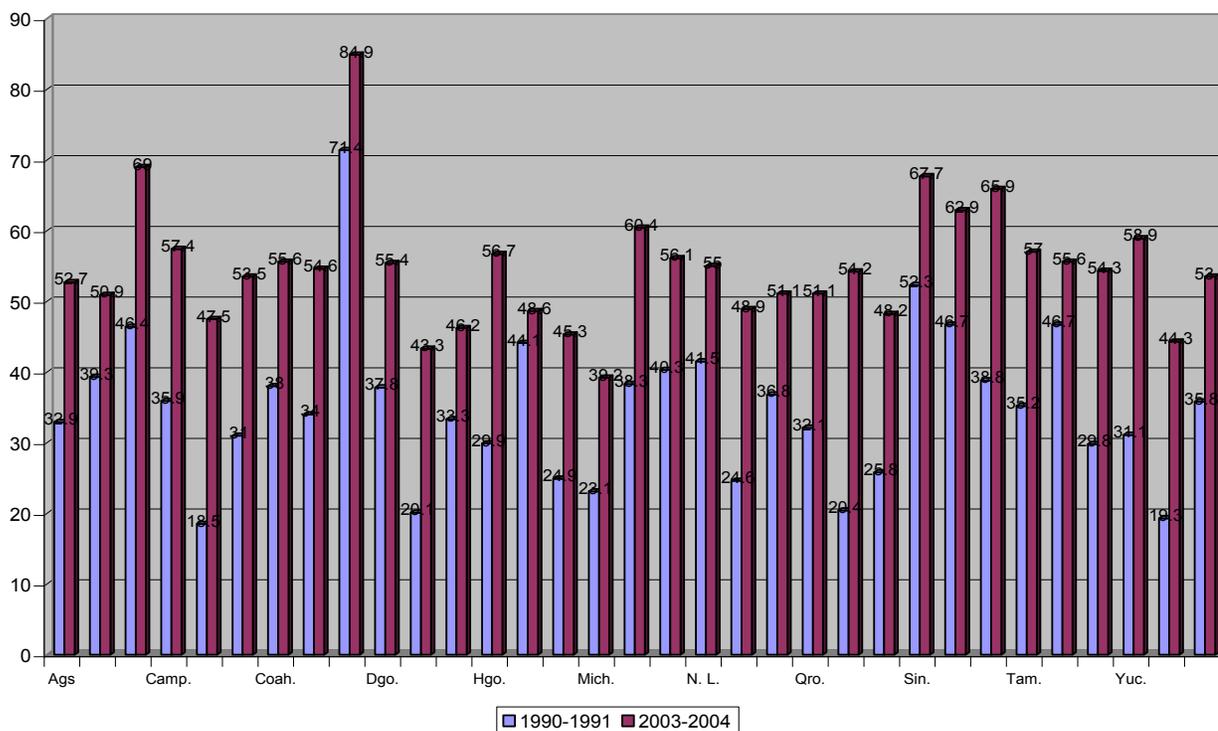
FUENTE: elaboración propia con información del programa informático *SisteSEP ver 4.1* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP. Web: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

De 1990 a 2004 la cobertura de la EMS pasó de 35.8 a 53.5 por ciento, lo que representa un incremento de 17.7 puntos porcentuales*. En ese mismo lapso de tiempo la entidad que menor avance registró en la ampliación de su cobertura es el estado de Jalisco con 4.5 pp., seguido por Tlaxcala (8.9 pp.) y Baja California (11.6 pp.). En el otro extremos encontramos a los dos estados que presentan el mayor avance: Quinta Roo con 33.8 pp., y Chiapas con 29 pp. (v. gráfico 4.4).

¹³ Cf. Rodríguez Gómez, Roberto (2006) "Los problemas de la Medición" en *Suplemento Campus Milenio*. Núms. 178 a 181, mayo a junio.

* En adelante la expresión «puntos porcentuales» se representará con pp

GRÁFICO 4.4
Cobertura de EMS por estados 90-91 y 04-05



FUENTE: elaboración propia con información del programa informático *SisteSEP ver 4.1* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

A pesar del avance que algunos estados lograron en la ampliación de la cobertura en EMS, la capital de la República, por su ubicación, la atención histórica que se le ha prestado y por la variedad de servicios y modalidades que ofrece, es la entidad que de 90-91 a 04-05 muestra el mayor porcentaje de cobertura a nivel nacional; aunque en ese mismo lapso su matrícula doméstica sólo haya ascendido 1.48%¹⁴.

En el siguiente mapa, tomado del *Sexto Informe de Labores* de la SEP (2006), apreciamos la situación de la cobertura en cada uno de los estados de la República, durante el ciclo 2005-2006. En ese año lectivo la cobertura nacional en EMS fue de 58.6%, en los flancos se encuentra el D. F. con 89.1% y Michoacán con 44.5%.

¹⁴ Dato calculado a partir de las cifras que aparecen en *SisteSEP ver 4.1* Dirección de Análisis de la DGPPP – SEP, agosto de 2004. <http://www.sep.gob.mx>

Cobertura
2005-2006

Entidad	%
Distrito Federal	89.1
Baja California Sur	72.8
Sinaloa	72.0
Tlaxasco	70.3
Sonora	68.1
Morelos	67.9
Durango	63.6
Hidalgo	63.3
Nayarit	62.7
Veracruz	61.3
Tamaulipas	60.2
Chihuahua	60.0
Colima	59.9
Campeche	59.6
Tlaxcala	58.4
Baja California	58.3
Puebla	58.1
Yucatán	57.9
Nuevo León	57.6
Cochula	57.4
Aguascalientes	57.0
Quintana Roo	56.0
Querétaro	55.7
Oaxaca	55.6
San Luis Potosí	52.7
Chiapas	52.5
Jalisco	51.9
Zacatecas	51.8
México	51.4
Guerrero	49.0
Sonora	45.5
Michoacán	44.5
Nacional	58.8



FUENTE: SEP. *Sexto Informe de Labores*. México, SEP, 2006. [174 p.] p. 135

Este recorrido permite aseverar que las acciones emprendidas por el Gobierno federal y los gobiernos estatales aún están lejos de cumplir con el propósito de elevar el nivel de escolaridad en México. Cómo lograrlo si aún existen amplias zonas con rezago. Un mayor reto tienen si pretenden canalizar a un número creciente de alumnos hacia la formación técnica terminal.

El gráfico 4.3 muestra que la contribución del profesional medio en la cobertura de la EMS bajó de 6.46% (1990-91) a 5.7% (2004-2005). Existe la posibilidad de que la formación técnica se impulse a través de los bachillerato tecnológicos, sin embargo, esta opción no garantiza la incorporación de los egresados al mercado de trabajo, por el contrario representa un frente más para la ampliación de la demanda por educación superior.

En su conjunto la cobertura de la EMS se ha mantenido a la zaga de las expectativas gubernamentales. El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* pretendía que para el ciclo 2000-2001 la matrícula superara los tres millones, ese año fue de 2,955,783.

El PNE 2001-2006 se fijó alcanzar una cobertura de 59% en 2006, logra un 59.7% hasta el ciclo escolar 2006-07. Estos datos reflejan la preocupación gubernamental por atender la demanda originada por el crecimiento de la educación básica, más que por el interés de ofrecer este nivel de estudios a la población, situación que corrobora la idea de que la evolución del subsistema es inercial.

Un hecho que sustenta lo anterior lo tenemos en una de las metas del PNE: “Reducir la brecha de cobertura entre las entidades federativas, logrando que en 2006 las que ahora tienen una tasa por debajo de la media nacional incrementen este índice en por lo menos 30%”. De haberse logrado, 15 estados que estaban por debajo de la media nacional (46.5%) en 2000-2001, debieran estar en 2005-2006 en más del 60%. Las cifras del mapa muestran que sólo 14 estados están por encima de la media nacional y 20 están por debajo de ese 60%, aunque la media nacional se incrementó 12.1 puntos porcentuales.

En esta sección he presentado dos de los indicadores que permiten determinar el desarrollo educativo de un país: absorción y cobertura. De acuerdo a las cifras de la SEP y del sexto informe de gobierno, en ambos casos se han logrado avances. Es probable que así sea, sólo se requiere un análisis fino por estado para establecer los sectores sociales y las regiones que han sido atendidos, estudio que rebasaría el propósito del presente.

Lo que es posible establecer es que la modalidad de bachillerato fue la que mayor crecimiento tuvo del ciclo 2000-01 a 2005-06; el número de escuelas pasó de 8,127 a 11,280 en todo el territorio nacional, mientras que el profesional técnico redujo sus planteles de 1,634 a 1,561. En ese sexenio los bachilleratos estatales y particulares fueron los que mayor crecimiento tuvieron, el primero con 55.1% y el segundo con 38.7%¹⁵.

Se dice que es con la ampliación de la cobertura como se promoverá la equidad en el Sistema Educativo Nacional. Indudablemente el incremento de la oferta educativa es un factor central para el desarrollo social y humano de cualquier país, pues la educación representa el derecho y la necesidad de todo individuo para su plena realización; sin embargo, no basta con abultar las estadísticas para mostrar el trabajo e interés del

¹⁵ SEP. *Primer Informe de Labores*. México, SEP, 2007.

Gobierno, paralelamente a esa labor es necesario diseñar y concretar programas destinados a la mejora en la calidad de la educación, con todo y los inconvenientes que sobre ambos aspectos, equidad y calidad, expresé en el primer capítulo.

El ensanchamiento de la cobertura y la absorción, sin un proyecto de mejora en la calidad del servicio educativo, lo único que incrementa es la frustración de quienes han ingresado a la EMS y no concluyen sus estudios. Por el rechazo a las prácticas de gestión, las limitaciones económicas de la familia, la disociación entre los intereses de los estudiantes y el ejercicio de la docencia, entre otras causas.

Lo anterior se refleja en los índices de eficiencia terminal, deserción y reprobación (v. infra). Frustración que se da, incluso, en quienes lograron obtener el certificado correspondiente pero carecen de la formación elemental para acceder a los estudios superiores, mediante un examen de selección.

Representa un absurdo la pretensión de abarcar a la totalidad de la cohorte poblacional respectiva o decretar la obligatoriedad o universalización de la EMS, en tanto se continúe descuidando el desarrollo de la calidad en el mismo. El desarrollo de un nivel educativo, como lo es el bachillerato, no sólo es asunto de estadísticas.

4.3 Calidad.

La calidad es un término polémico en el debate educativo. Responder a interrogantes como ¿qué es la calidad de la educación?, ¿cómo se determina?, ¿qué aspectos o factores considera?, ¿quién(es) la fomenta(n) y cómo debe(n) hacerlo?, ¿cuál es el patrón de comparación o punto de referencia para su contrastación?, nos lleva a fijar una postura sobre la formación del sujeto y la participación del Estado en esa tarea. El término en sí implica el cumplimiento de objetivos, metas, propósitos o fines previamente establecidos. Es la definición de éstos, su instrumentación y su valoración, el espacio de divergencia entre los distintos actores del fenómeno educativo.

Las visiones se bifurcan –e incluso se oponen- en el momento en que una de ellas destaca como elemento central de la calidad en la educación alguna de las siguientes categorías: lo financiero, la formación docente, el empleo de nuevas tecnologías, la transformación del currículum, la participación de otros actores sociales, la

modernización de los procesos de gestión, la manera en que se distribuirán los recursos o el tipo de formación que se debe ofrecer a los sujetos.

En el *Informe de Seguimiento de la Educación para todos en el Mundo 2005*, la UNESCO reconoce que aun cuando internacionalmente no existe consenso sobre lo que significa la calidad en la educación

*hay tres principios que tienden a ser ampliamente compartidos y pueden resumirse de la siguiente manera: necesidad de una mayor pertinencia, necesidad de una mayor equidad en el acceso y los resultados, y necesidad de respetar los derechos de la persona como es debido.*¹⁶

De acuerdo a esos principios, la calidad de la educación se manifestaría en:

- a) La realización de acciones acordes a las necesidades de la sociedad, del desarrollo científico y tecnológico, de las características de la cohorte generacional a la que va dirigida y de las exigencias, en su caso, del sistema productivo.
- b) La distribución equitativa de oportunidades, servicios y subvenciones educativas en todos los sectores sociales, para la obtención de resultados satisfactorios en función de indicadores como absorción, cobertura, reprobación, deserción, eficiencia terminal y desempeño educativo.
- c) El desarrollo de currículos que se caractericen por considerar tres aspectos: una cultura básica general y regional, necesaria para la comprensión e interacción con el medio; los rasgos y particularidades del educando; y la promoción de actitudes, valores, conductas y procesos dirigidos a la aceptación, convivencia y respeto de todos los seres humanos.

En la práctica, algunos de esos aspectos son atendidos por medio de programas remediales, preventivos o compensatorios, destinados a alumnos, docentes o directivos escolares, o a través de innovaciones curriculares o procesos de gestión. El objetivo de ellos es el de crear o impulsar las condiciones necesarias para el mejor desempeño de cada uno de los actores educativos en el ámbito de su competencia.

¹⁶ “Although opinions about quality in education are by no means unified, at the level of international debate and action three principles tend to be broadly shared. They can be summarized as the need for more relevance, for greater equity of access and outcome and for proper observance of individual rights.” UNESCO (2004). *The Quality Imperative. EFA Global Monitoring Report 2005. Education for all*. Francia. [430 p.] p. 30.

A pesar de la importancia que reviste la realización de acciones destinadas a mejorar la calidad de la educación, en todos sus niveles en forma sincrónica, las circunstancias sociales e históricas mexicanas han provocado una atención desigual y desproporcionada del sistema educativo.

La educación básica recibe un impulso directo de la SEP, pues normativamente está bajo su dirección, supervisión y organización; situación que explica la diversidad de programas y acciones que promueve para ese nivel. El caso de la educación superior se caracteriza por la definición de acuerdos y propuestas de proyectos por medio del consenso al seno de la ANUIES, además de regirse, en su mayoría, por el principio de la autonomía que les otorga la ley. Esta situación, aunada a la reflexión que sus propios actores realizan de sí misma, les proporciona cierta libertad y movilidad en aplicación de programas propios; a lo que habría que añadir que en los últimos periodos presidenciales la ANUIES ha participado activamente en el diseño de los programas educativos federales, aportando sugerencias sobre el desempeño de la educación superior en el corto, mediano y largo plazo¹⁷.

En ese escenario la EMS se encuentra en una indefinición. Como subsistema educativo ha sido relegada, está supeditada a diversas instancias. Los bachilleratos dependientes de universidades autónomas se rigen por los estatutos de éstas y los proyectos que sus instancias de decisión aprueben para ellos.

El resto de los bachilleratos propedéuticos y tecnológicos, así como el profesional medio, se subordinan a la dirección de las instancias gubernamentales federales, centralizadas o descentralizadas, y estatales a las cuales pertenecen. Lo que representa la sujeción a la visión política e intereses de la autoridad en turno. Situación que impide la realización de acciones a largo plazo destinadas a la mejora de la calidad educativa en la EMS.

¹⁷ Cfr. *Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior*, Octava Reunión Extraordinaria de la Asamblea General, Cd. de México, 11 de abril de 1989. *Propuesta de Lineamientos para el Proceso de Evaluación de la Educación Superior*, XXIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General, Cuernavaca, Morelos, 14 de febrero de 1990. *Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA)*, XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General, Mérida, Yucatán, abril de 1993. *Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior*, XXVI Reunión Ordinaria de la Asamblea General, Puebla, Puebla, julio de 1995. *La Educación Superior en el Siglo XXI*, XXX Reunión Ordinaria de la Asamblea General, Xalapa y Boca del Río, Veracruz, noviembre de 1999.

En el apartado de diagnóstico de los programas educativos de los tres gobiernos que se analizan (tabla 4.2) observamos la reiteración de las mismas deficiencias y vacíos en cada uno, lo que nos indica el escaso avance que hubo durante 18 años en materia de calidad.

TABLA 4.2
DIAGNÓSTICO. CALIDAD

PME 1989-1994	PDE 1995-2000	PNE 2001-2006
<ul style="list-style-type: none"> • La educación tecnológica se encuentra rezagada. (orientación vocacional) • Escaso conocimiento de la modalidad abierta. • Diversidad curricular. • Capacitación y actualización docente es insuficiente. • Producción editorial insuficiente. • Equipo computacional insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficacia de la orientación educativa. • Inadecuada organización del servicio de educación abierta. • Diversidad de programas (300). • Deficiencias en los programas de formación y actualización de profesores. • Estímulos al desempeño docente insuficientes, no cubre al total. • Deficiente formación en los egresados. • Falta de identidad y finalidad del bachillerato • La investigación en EMS es escasa. • Deficiente infraestructura e insuficiente actividad editorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuada orientación vocacional. • Problemas de currículo: diversidad curricular; desfasado con respecto al joven, al sector productivo y a la sociedad; énfasis en la información; no movilidad escolar. • Planes y programas de estudio, y ambientes escolares rígidos. • Formación y desarrollo del personal docente: Carencia de un programa de amplia cobertura. • Infraestructura deficiente. • Desigualdad de recursos. • Conocimientos limitados sobre la educación media superior.

FUENTE propia con información de los programas federales de educación de los tres sexenios que se analizan

La constante en el diagnóstico que realizan los tres programas es: deficiente orientación vocacional; concentración de la demanda en la modalidad escolarizada y en la opción propedéutica; diversidad de planes de estudio; currícula que no responde a requerimientos de la sociedad y del mercado laboral; modelos pedagógicos obsoletos; inadecuada formación pedagógica y disciplinar del docente; baja eficiencia terminal; distribución inequitativa de los recursos; carencia de infraestructura y materiales escolares; exiguo conocimiento de la realidad de la EMS y “falta de una identidad propia diferenciada nítidamente de los otros tipos educativos”¹⁸.

¹⁸ Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP, 2001. p 159.

En general, en México poco se ha hecho en materia de evaluación de los aprendizajes alcanzados por los alumnos que se encuentran o han egresado de la EMS, para determinar la calidad de la educación que se imparte. La experiencia que se tiene a nivel nacional es reciente, limitada y restringida. La más relevante es la del CENEVAL; a través del EXANI II determina los aprendizajes de quien aspira ingresar al nivel superior¹⁹, pero el manejo de ellos es restringido lo que dificulta su acceso y, por lo tanto, su análisis.

Con base en su normatividad, distintas instituciones de educación superior aplican exámenes de selección a sus aspirantes, algunas de ellas por medio del EXANI II del CENEVAL y otras por medio de instrumentos domésticos²⁰, sin embargo, en cualquier caso los resultados obtenidos en cada área del conocimiento se reducen a un numeral que define el ingreso a la institución. El análisis y difusión de sus resultados es prácticamente nulo.

Sabemos de la necesidad de mejorar los procesos educativos en la EMS por los magros resultados que sus egresados tienen en el ámbito laboral y en la educación superior, pero la carencia de información objetiva, confiable, válida y representativa de la situación que guarda su aprendizaje impide el diseño de programas específicos y contundentes.

Esa carencia de información, representativa de la situación académica de quienes concluyen los estudios en EMS e ingresan a la educación superior, hacen de la EMS una caja negra. La información que se posee corresponde a su formación previa, siendo ésta un factor para prever la posibilidad de éxito.

Existen tres instrumentos que proporcionan información sobre el nivel de aprendizaje que tienen los egresados de la secundaria: la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la

¹⁹ Este examen sólo se aplica a quienes aspiran a ingresar a las instituciones que lo solicitan. Su aplicación data de 1994, momento en que fue aplicado a 65,345 personas. Una opción individualizada es el examen diagnóstico preEXANI II, el cual se aplica a quienes deseen valorar los aprendizajes adquiridos en el bachillerato.

²⁰ Existe una experiencia sistemática de elaboración, aplicación y análisis de exámenes de selección aplicados a egresados de la EMS y que aspiran ingresar a la Universidad Autónoma de Baja California: *Examen de Habilidades y Conocimientos Básicos* (EXHCOBA). Desarrollado por investigadores de la UNAM y de la UABC. Backhoff, E., Larrazolo, N. y Rosas, M. (2000). "Nivel de dificultad y poder de discriminación del Examen de Habilidades y Conocimientos Básicos (EXHCOBA)". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2 (1). En línea: <http://redie.uabc.mx/vol2no1/contenido-backhoff.html>

OCDE 2006²¹, el EXANI I²² del CENEVAL o los empleados por las instituciones como la UNAM, y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (conocida como prueba ENLACE).

PISA determina “hasta qué punto los alumnos de 15 años se encuentran preparados para afrontar los retos que les planteará su vida futura”²³. Si bien este instrumento refleja la situación de una muestra de jóvenes de 15 años que en su mayoría cursan aún la educación básica, es un hecho que los resultados permiten prever la expectativa de éxito que tendrían en su trayecto por el nivel medio superior.

Los resultados de la prueba PISA han originado el cuestionamiento sobre la calidad de la educación que los estudiantes reciben en el nivel básico. La apreciación es correcta, únicamente destacaría la necesidad de una revisión puntual a las características de las pruebas y, por supuesto, de sus reactivos, con el fin de determinar la pertinencia de las mismas para el contexto cultural mexicano.

La prueba ENLACE se aplica, entre otros, a los alumnos del último grado de educación básica y tiene “como principal objetivo proporcionar información diagnóstica de los temas y contenidos que los alumnos evaluados no han logrado aprender bien en las asignaturas de Español, Matemáticas y Formación Cívica y Ética”. Es necesario mencionar que en el año 2008, la SEP aplicó la prueba a estudiantes de EMS, lo que representa un primer paso para ir dilucidando lo que sucede en esa caja negra²⁴.

Tanto la prueba ENLACE como el EXANI I son dos amplias fuentes de información que debieran ser el sustento para analizar lo que sucede en educación básica y establecer los requerimientos de la media superior. Para lograrlo, se necesita llevar a cabo estudios puntuales por cada una de las materias que comprende e incluso por

²¹ OECD. *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis*. Programme for International Student Assessment. En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>

²² El EXANI I del CENEVAL se aplica a quienes desean cursar el nivel medio de estudios; presta sus servicios bajo contrato a las instituciones que lo requieran, en cualquier punto de la República Mexicana. Tenemos el caso de la COMIPEMS quien lo ocupa para evaluar a los aspirantes de la capital del país y, así, distribuirlos entre las distintas instituciones que lo conforman

²³ OCDE. *PISA 2006. Marco de la Evaluación. Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. [192 p.] p. 7. El ranking de esa prueba, en el área de ciencias, ubicó a México en el sitio 49 de 57 países. De los 30 que conforman la OCDE, México se situó en el último lugar. En el área de matemáticas y de comprensión lectora la situación no es diferente: México está en el extremo lejano del conjunto de países que integran a la OCDE.

²⁴ Hubo instituciones autónomas que no aceptaron la aplicación de ese instrumento, como la UNAM. No obstante, desde hace varios años los subsistemas de bachillerato de la máxima casa de estudios han aplicado exámenes por materia a distintas muestras de todos los semestres.

cada uno de los reactivos y determinar las deficiencias en la asimilación y comprensión de los conocimientos, así como en las habilidades y competencias que el alumno debiera dominar, más allá del trabajo estadístico.

Lo anterior sustentaría programas de formación docente centrados en problemas pedagógicos o disciplinarios específicos de regiones o instituciones particulares, o bien, el diseño de acciones preventivas o remediales que abarquen las distintas instancias de decisión, desde el institucional hasta el gubernamental.

En materia de calidad Laurence Wolf y Claudio de Mora Castro²⁵ identifican seis “áreas críticas para el mejoramiento de la calidad” de la educación media: Mayor concentración en el aprendizaje y en la medida del rendimiento; enseñanza más efectiva y mejores profesores; reforma administrativa; uso apropiado de la tecnología y de materiales de aprendizaje para el mejoramiento de la calidad; reformulación de la estructura de la educación secundaria y de su relación con el mundo laboral; realización de investigación aplicada sobre aquellos aspectos que funcionan bien en términos de aprendizaje, retención y desempeño en el mercado laboral.

En los siguientes párrafos revisaré las acciones que en materia de calidad emprendieron los sexenios objeto del presente análisis.

4.3.1 Programas gubernamentales.

La expansión de la oferta educativa en EMS durante los años setenta y ochenta careció de programas destinados a equiparar la calidad de la educación con los requerimientos del mercado y las exigencias de la sociedad contemporánea. Los diagnósticos de los programas educativos federales, materia de este estudio, dan cuenta de ello.

Desde el sexenio de Salinas de Gortari, han sido cuatro las propuestas discursivas de política educativa destinadas al nivel medio: coordinación y cooperación entre las distintas modalidades e instituciones; reforma curricular, que implica la mejora en la calidad de la educación que se imparte; compatibilidad entre los bloques de materias, al

²⁵ Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro. *Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible* Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. Enero del 2000. p. 26 En línea: www.iadb.org/sds/edu.

menos las de un tronco común; movilidad en el estudiantado y capacitación del magisterio; extensión de la cobertura y vinculación entre la escuela y el entorno social y laboral. Sin embargo, el desarrollo que ha tenido el sistema educativo nacional en su conjunto y las prioridades políticas de los distintos gobiernos e instituciones ha impedido la concreción plena de esas propuestas, salvo el de la cobertura, el cual ha tenido un paulatino incremento.

Con Salinas de Gortari la única acción gubernamental destacada de política educativa dirigida a la EMS, pero que no fructificó como se apuntaba en sus objetivos, fue la creación de la CONPPEMS²⁶. El resto de los objetivos generales²⁷ no rebasaron el nivel del discurso:

- *Concertar las transformaciones necesarias para lograr que los estudios del nivel respondan por su pertinencia a las expectativas y necesidades sociales de sus demandantes.*
- *Fortalecer la vinculación de la educación media superior con las necesidades del desarrollo nacional y regional.*
- *Mejorar la eficiencia terminal y elevar la oferta de los servicios de educación media superior, induciendo los flujos escolares, de conformidad con las políticas sectoriales y mediante apropiados servicios de orientación.*
- *Concertar nuevos modelos educativos que permitan una mayor participación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y de la sociedad en su conjunto.*

Aun cuando el avance de la EMS fue casi nulo en el periodo 1989-1994, reconociéndose sólo la creación de 114 planteles de bachillerato tecnológico (v. *Sexto Informe de Gobierno*), hubo instituciones como CONALEP²⁸, los bachilleratos de instituciones autónomas, Colegio de Bachilleres, entre otros, que iniciaron un proceso de revisión curricular con el propósito de adecuar la formación de sus egresados a las exigencias de los nuevos tiempos que ya se vislumbraban.

²⁶ “A pesar de que estas comisiones [CONPPEMS, CONAEMS y CEPPEMS] constituyeron en su momento un avance y propiciaron la vinculación interinstitucional, sus resultados hoy son poco significativos” SEP. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP, 1995. p. 115

²⁷ SEP. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP, 1989. [202 p.] p. 113.

²⁸ El CONALEP fue la primer institución de nivel medio que incorporó la idea de competencias en sus planes y programas de estudio: “The educational services at CONALEP schools were expanded in 1991-1992 by the introduction of the modular program, which was the forerunner of competency-based education and training (CBET). In 1998, as part of the Education Modernization Project (PMETyC), CONALEP introduced CBET for nine areas of training, to bring the CONALEP education program closer to the needs of industry.” López-Acevedo, Gladys. *A Duration Analysis of CONALEP*. World Bank Policy Research Working Paper 3327, June 2004. [24 p.] pp. 3 y 4.

Revisión que se realizó en forma individual y asincrónica, no de manera coordinada. Cada institución interpretó a su modo lo que debería incluirse en su plan y programas de estudio.

A pesar de ello, Esteban Moctezuma Barragán²⁹, uno de los titulares de la SEP en el sexenio salinista, asegura que se avanzó en la formulación de un plan de estudios del bachillerato general. Menciona que esto se logró gracias a: a) una consulta nacional para la definición “de lo que se considera necesario en la formación de todo bachiller”; b) la revisión de “los procesos administrativos del currículum” y c) la difusión del nuevo plan a nivel nacional.

Con Zedillo se enuncia que la acción política central en educación media superior y superior sería la *formación y actualización de maestros*:

las acciones que se realicen para el logro de los objetivos de cobertura, calidad, pertinencia, organización y coordinación de estos tipos educativos, se orientaran en función de esa política³⁰.

No obstante, tuvo un impacto muy bajo en la mejora de la calidad. La afirmación tiene como sustento los resultados históricos y actuales que presenta la educación media del país, perdura la demanda de una mejor calidad educativa y vinculación con los requerimientos sociales. La falta de un seguimiento puntual en torno a la efectividad de, en particular, esa *formación y actualización docente* reduce los logros a cantidades que sólo expresan el porcentaje de profesores atendidos.

El primer informe del Gobierno zedillista destaca la cantidad de profesores que recibieron cursos de formación o actualización en el CONALEP (23,949), el subsistema de educación tecnológica (13,300) y el IPN (todos), además de subrayar la existencia de programas de formación docente en el Colegio de Bachilleres y la UNAM.

El segundo informe destaca la operación de: el Plan Integral de Formación y Desarrollo Docente para el CONALEP, el Programa de Estímulo al Desempeño Docente (impulsado en los planteles de bachillerato), los Programas de Capacitación Técnico-Pedagógica del IPN y las actividades del Centro Nacional de Actualización de Docentes México-Japón, dirigidas a maestros del CETIS.

²⁹ Moctezuma Barragán, Esteban. *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una Visión de la Modernización de México*. México, FCE, 1993. [234 p.] pp. 184 y 185.

³⁰ SEP. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP, 1995. p. 126

En los tres informes siguientes, antes del último, no hay comentarios explícitos a esta política “prioritaria de su gobierno”. En el sexto menciona que se atendió ese rubro y refiere la existencia de un “Diplomado para la Actualización en Habilidades Docentes” que en ese momento lo cursaban cinco mil profesores.

El análisis de los informes de gobierno nos indica que este nivel de estudios no recibió la atención prometida en el PDE. Una posible causa, citada anteriormente, es la crisis económica que impactó al financiamiento educativo; otra más se ubica en el *espacio del poder*. El limitado avance respondió más a la decisión e interés particular de algunas instituciones que a un impulso gubernamental.

Es del todo cuestionable el desplazamiento que tuvo la EMS en el sexenio zedillista, después de que en el PDE se destacara la importancia de ella junto con la superior:

*para impulsar las transformaciones que el desarrollo del país exige, en un mundo cada vez más interdependiente, caracterizado por una acelerada transformación científica y tecnológica; [en donde se requieren] nuevos modelos de organización académica y pedagógica orientados al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocados al análisis, interpretación y buen uso de la información, más que a su acumulación.*³¹

Como otros deseos o propósitos, el anterior reconocimiento sólo quedó en discurso. Se careció de programas adecuados que permitieran la articulación de esas posturas en los diseños curriculares de las instituciones, con excepción del CONALEP, quien adecuó planes y programas de estudio a una de las tendencias educativas internacionales para el nivel medio: la educación por competencias. Lo que no necesariamente significa que sus egresados tuvieran una formación acorde con este enfoque.

Los indicadores que ofrecen una idea, no determinante, del impacto que los programas gubernamentales o institucionales tienen sobre la calidad de la educación son eficiencia terminal, deserción y reprobación. Como lo veremos más adelante, éstos no fueron satisfactorios a lo largo del periodo que analizamos (1989-2006).

El desconocimiento de lo que es y representa la EMS se reflejó también en las plataformas políticas de los partidos que contendieron por la presidencia de la

³¹ *Ibidem*, p. 109.

República en el año 2000. Así lo afirma Concepción Chávez en “Memorias del Foro Nacional *La Educación en las Plataformas Electorales*”³², promovido por el OCE:

En el conjunto de plataformas presentadas por los partidos, el nivel medio superior recibe poca atención, las propuestas están escasamente fundamentadas y presentan un sesgo en el sentido de fortalecer exclusivamente las modalidades tecnológicas del nivel.

Bajo ese escenario inicia el sexenio foxista, quien continúa privilegiando la educación básica y la superior. Aunque en el programa educativo correspondiente plantea con mayor puntualidad los requerimientos que la EMS necesita, debido a la participación que tuvieron diversos especialistas en la conformación de un documento base. Reconoce una serie de deficiencias que se convierten en el reto a superar a lo largo del sexenio.

En ese periodo faltó la voluntad política de concretar una estructura que sustentara un desarrollo a futuro del nivel medio. Indudablemente se diseñaron programas y realizaron acciones, pero lo emprendido tuvo más un tinte institucional que de innovación general; situación que se refleja en lo focalizado de los resultados expuestos en los informes de labores de la SEP.

Los logros en EMS fueron poco significativos. En marzo de 2003, casi a la mitad del sexenio, especialistas del OCE apuntaban el incumplimiento de algunas metas del PNE³³

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 planteó objetivos para este nivel, como ampliar la cobertura, propiciar la equidad en el acceso, permanencia y terminación de los estudios, y mejorar la calidad. En el conjunto de iniciativas sobresalieron dos grandes políticas para resolver los serios problemas que afectan al nivel: una reforma curricular y la creación de diferentes estructuras administrativas que mejorarían la gestión y planeación de la educación media. Según las metas del mismo programa, el año pasado debió estar lista la propuesta de reforma curricular y en funciones la Coordinación General de Educación Media Superior, un Consejo Nacional Consultivo de Vinculación y el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior. Hasta hoy, sin embargo, no se tienen avances significativos ni una explicación de los retrasos.

³² OCE-MCD. *Memoria del Foro Nacional “La Educación en las Plataformas Electorales”*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación-Movimiento Ciudadano por la Democracia, 11y 12 de mayo de 2000. [105 p.] p. 77. <http://www.observatorio.org/publicaciones/Memoria.pdf>

³³ Varios autores. “La Educación Media en el Limbo” en *Observatorio Ciudadano de la Educación*. México, OCE, marzo de 2003. En línea: <http://www.observatorio.org/comunicados/comun094.html>

A lo largo de los informes, la calidad educativa del nivel se relaciona con el porcentaje de profesores que asistieron a cursos de formación o actualización. Cursos que fueron promovidos por las diversas instituciones de EMS, ajenos a un programa de la SEP amplio e integral que atendiera vacíos formativos en los docentes. En este rubro destaca las actividades de los bachilleratos tecnológicos y del CONALEP.

Otro aspecto fue el de la reforma curricular, en cada informe se alude a esta acción señalando que hubo adelantos en la revisión y ajuste de planes y programas de estudio. El informe 2002 presenta referencias generales sobre lo presumiblemente realizado; encontramos afirmaciones como la siguiente:

...en el ciclo 2001-2002 diferentes instituciones de este tipo educativo avanzaron en la renovación curricular, así como en la evaluación y actualización de sus planes y programas de estudio³⁴

En el mismo informe se menciona que ya hay una propuesta que incorpora el “enfoque de competencias laborales en el campo de la preparación profesional”, y que también integra materias como Ecología y Medio Ambiente, Formación en Valores, además de fortalecerse la enseñanza de la informática y las tecnologías de la información, aspectos que se dan en la modalidad tecnológica.

A pesar de la insistencia sobre la reforma curricular y el avance de la misma, en el informe 2005 la SEP manifiesta que:

La reforma curricular en el Bachillerato general, que inició su instrumentación en el ciclo escolar 2003-2004, no implicó un cambio estructural del currículo en cuanto a la definición de sus componentes formativos, en virtud de que este nivel educativo ya contaba con el suyo, integrado por tres núcleos de formación: básico, propedéutico y capacitación para el trabajo. De esta forma, los cambios fueron enfocados a la incorporación de nuevos contenidos culturales en el plan y programas de estudio, como la formación en valores y la incorporación de las actuales tecnologías de la información y la comunicación.

En función de esta afirmación y con la idea de que una reforma curricular implica la revisión, valoración y renovación del currículo -con el propósito de adecuar la formación de sus egresados a las exigencias del entorno social y, en su caso, laboral³⁵-,

³⁴ Secretaría de Educación Pública. *Informe de Labores 2002*. México, SEP, 2002. p. 23.

³⁵ La renovación completa de un currículum se presenta cuando el conjunto del diseño ha sido rebasado por su contexto, es obsoleto; es decir, existe decadencia de su plan y programas de estudio, de las prácticas docentes, de las concepciones educativas y disciplinarias, de su desfase con respecto a la dinámica social, entre otros elementos. Si fuera el caso, las condiciones de la nueva realidad curricular serían diametralmente distintas a las precedentes por lo que la reforma al currículo requiere una profunda revisión y transformación de sus elementos estructurales: el

observamos que la multicitada “reforma curricular”, expuesta como una necesidad prioritaria para la EMS y reiteradamente señalada como un avance en los informes, se redujo únicamente al ajuste de contenidos y al uso de las actuales tecnologías de información y comunicación.

La idea de un cambio en el sentido de la educación que ofrece el bachillerato general “para que este tipo educativo tenga las condiciones necesarias para responder con oportunidad y calidad a los retos de la sociedad del conocimiento y del crecimiento social y económico del país” (PNE 2001-2006, p. 160) sólo fue una propuesta que se quedó en el discurso.

El interés de la revisión curricular también tiene la intención de reducir el número de planes y programas de estudio que existen en EMS, esa diversidad es una de las aristas de la EMS que se encuentra en debate. La postura más generalizada, en donde se ubica la oficial, afirma que esa variedad es un obstáculo para el desarrollo del subsistema educativo y para la definición de su identidad.

En el lado opuesto encontramos la opinión de analistas como Jaime Castrejón Díez, quien considera *natural* esa diversidad ya que es un reflejo del desarrollo científico y tecnológico³⁶. En el debate internacional la diversificación en bachillerato (*upper secondary level*) se considera la mejor opción.

*At upper secondary level, however, the curricular offering may need to be diversified. User have different destinations and, due to cost considerations, universalization of access to this level may not be possible.*³⁷

fundamento social, filosófico, psicopedagógico y epistemológico que le da orientación; sus objetivos, propósitos o fines educativos y escolares; el plan y los programas de estudio; la organización académico – administrativa; los programas adicionales de formación ofrecidos por la institución; los requisitos y rasgos de ingreso – egreso; el sistema de medición, acreditación, certificación o evaluación, o todos ellos; además de su normatividad jurídica.

³⁶ “...en 1980, había ciento ochenta y tres planes de estudio distintos en el país y las autoridades, especialmente la SEP, la UNAM y el Politécnico, lo que deseaban era que el Congreso [de Cocoyoc] acabara con tal dispersión y que se buscara el menor número de planes de estudio, que finalmente se redujeron a cuarenta y tres. Sólo con el paso del tiempo, me he dado cuenta de que, en realidad, esa idea de acotar el número de programas iba en contra de la tendencia natural del aumento del conocimiento, lo que se ve en la actualidad en que hay más de trescientos planes” Castrejón Díez, Jaime. “El Bachillerato universitario: importancia, posibilidades y disyuntivas” en *Comunicado de la Comisión Especial para el Congreso Universitario*. México, UNAM, En línea: <http://www.congreso.unam.mx/108diez.htm>. Véase también Castrejón Díez, Jaime (1991). “Congreso Nacional del Bachillerato” en *Revista de Educación Superior*. ANUIES. N° 77.

³⁷ Holsinger, Donald B. y Richard N. Cowell. *Positioning secondary school education in developing countries*. Paris, UNESCO-IIEP, 2000. p. 9 En línea: <http://www.unesco.org/iiep>. El párrafo anterior al citado señala: “In many countries, access is becoming universalized, and teaching content homogenized. This is a positive development in many ways, as lower secondary is vital for preserving the gains made in primary school, and there is growing

La tendencia de los gobiernos mexicanos se dirige hacia la reducción de los planes y programas de estudio, lo que representaría un intento de homologación. Los diagnósticos de los programas educativos analizados dan cuenta de esta idea. Pero ¿qué tan viable es la homologación de planes y programas de estudio en la EMS, o al menos en un número significativo de su espectro? La distribución de la matrícula y del número de escuelas nos ofrece una idea de la cobertura que tendría esa medida.

En el ciclo escolar 2004-2005 el Gobierno federal atendió 11.12% de las escuelas, los estados 42.94%, los particulares 40.80% y las escuelas autónomas abarcaron 5.13% del total (cuadro 4.4). Alrededor del 54.06% estuvo bajo la supervisión y normatividad del poder público, más las escuelas privadas incorporadas a instituciones descentralizadas o desconcentradas de la federación o los estados.

CUADRO 4.4
ESCUELAS DE EMS EN EL CICLO 2004-2005 POR MODALIDAD Y TIPO DE SERVICIO

	Profesional Técnico	Bachillerato	Total
Total	1,582	10,800	12,382
Federal	161	1,216	1,377
Estatal	457	4,860	5,317
Particular	903	4,149	5,052
Autónomo	61	575	636

FUENTE: elaboración propia con información de "Matrícula, maestros y escuelas en Educación Media Superior" en Anexos al 5° Informe de Gobierno 2005. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

Lo anterior motiva a suponer que acciones concertadas entre los Gobiernos estatales y el federal, en materia de revisión curricular, incidirían directamente en al menos dos terceras partes de las escuelas que imparten educación, tanto en la modalidad de profesional técnico como en el bachillerato.

Al revisar la matrícula escolar del ciclo escolar 2004-2005 (cuadro 4.5) encontramos que de los 3,547,924 alumnos el 26.74% estuvo inscrito en escuelas a cargo de la federación, los estados atendieron al 38.93%; los particulares al 20.53%; mientras que las instituciones autónomas tuvieron una inscripción de 13.78%³⁸. Entre el Gobierno

evidence that the bulk of the externalities gained from secondary education (lower fertility and maternal mortality rates) are accrued at the lower level".

³⁸ Este dato contrasta con el porcentaje de alumnos que las escuelas autónomas atendieron en el ciclo 1978-1979, éste fue de 39%, según el Informe de Labores de la SEP 1978-1979.

federal y los estados cubrieron al 65.67% de la matrícula, porcentaje que se eleva al considerar a las particulares incorporadas.

CUADRO 4.5
MATRÍCULA DE EMS EN EL CICLO 2004-2005 POR MODALIDAD Y TIPO DE SERVICIO

	Profesional Técnico	Bachillerato	Total
Total	362,835	3,185,089	3,547,924
Federal	65,346	883,714	949,060
Estatad	209,293	1,172,157	1,381,450
Particular	63,774	664,657	728,431
Autónomo	24,552	464,561	489,113

FUENTE: elaboración propia con información de “Matrícula, maestros y escuelas en Educación Media Superior” en Anexos al 5° Informe de Gobierno 2005. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

Si los Gobiernos federal y estatales agrupan a poco más de la mitad de las escuelas de EMS y a la mayor parte de su matrícula, me pregunto por qué se sigue considerando como un problema la diversidad curricular, qué factores obstaculizan la coordinación de los planes de estudio. La razón la ubico en la inatención gubernamental hacia ese nivel de estudios, además de una carencia de visión y voluntad política, falta de coordinación interinstitucional y pugnas en la esfera del poder.

Los distintos sistemas regionales corresponden, parafraseando a Pablo Latapí Sarre, a “feudos” que obedecen a intereses de grupo y cotos de poder, más que a las necesidades de los adolescentes o de la comunidad. Ante un proceso de revisión de planes y programas de estudio se resisten al cambio, ya que ven en riesgo su situación laboral, económica y política. Es en este punto donde se manifiesta con mayor claridad la concepción de la política como la lucha por el poder. Cuando se presenta la necesidad del cambio surgen las negociaciones y acuerdos que supeditan el interés general por el de los particulares.

Por su posición, es el Gobierno federal quien tendría la posibilidad de impulsar cambios innovadores que impactaran a la mayor parte de los alumnos y escuelas de EMS, por medio de transformaciones curriculares efectivas. Pero, por la necesidad de mantener su predominio político y las condiciones de estabilidad social, pacta con sectores específicos, convirtiéndose una reforma en ajustes estructurales. Lo que deriva

en un confuso proceso educativo que encuentra sentido al interior de la institución que lo promueve, pero que lo pierde fuera de ella.

Por otra parte, en materia de calidad, lo relevante y novedoso del informe 2004 es el inicio de operaciones del: “Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior [PIFIEMS], como estrategia para mejorar la calidad y la gestión educativas de las instituciones públicas de este tipo de enseñanza”³⁹. De acuerdo al Informe, el PIFIEMS en su primera etapa atendería a los bachilleratos de veintidós universidades estatales, además de la UNAM y el IPN.

El Gobierno federal, a través del PIFIEMS, pretendía que las instituciones participantes llevaran a cabo una autoevaluación de sus procesos educativos, de gestoría y coordinación hacia el interior y exterior de ellas, a fin de orientarlos hacia la concreción de lo estipulado en el PNE 2001-2006, con base en una planeación estratégica. Las instituciones de EMS que se incorporan al PIFIEMS recibieron una subvención financiera extraordinaria del Gobierno federal para el desarrollo de los proyectos autorizados, con la consecuente rendición de cuentas.

Si bien este tipo de programas ofrecen una opción para el impulso de acciones dirigidas a la mejora de la calidad educativa, es necesario destacar que su aplicación condicionada supedita el desarrollo de las instituciones a exigencias gubernamentales que podrían ignorar necesidades concretas, regionales o institucionales, de la población a la que se dirige. Independientemente de ello, la aplicación del PIFIEMS representó la primera estrategia gubernamental destinada a la atención de la calidad en la EMS. El inconveniente es que sólo hubo una edición de ese programa.

Otras acciones enfatizadas en los informes de labores son la formación de profesores y el equipamiento a escuelas de equipo nuevo para el uso de las TIC, principalmente a las tecnológicas. Ambos son relevantes para la mejora de la calidad en la educación, el problema es la falta de coordinación en aquel proceso de formación. Como otras acciones de corte político, ésta se concentró en la cantidad, más que en la calidad. De haberlo hecho, a partir del quinto año del Gobierno foxista se observaría un incremento sostenido en el aprovechamiento de los egresados, la eficiencia terminal y el arribo de estudiantes mejor preparados a los estudios superiores.

³⁹ Secretaría de Educación Pública. *Informe de Labores 2004*. México, SEP, 2004. p. 28.

La incorporación de la planta docente y la comunidad estudiantil al ambiente que ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicación es, de igual forma, una decisión relevante para la mejora de la calidad educativa en EMS. Sólo que la presencia del equipo *per se* no es garantía de un aprendizaje adecuado, incluso de su uso. Una administración hace inversiones significativas para dotar a las instituciones del equipo computacional e informático necesario, sólo que en el espacio de la escuela se llega a restringir su uso, se le emplea incorrectamente o no se ofrece una adecuada capacitación a la planta docente para que los conciba como un auxiliar en su práctica docente.

Descripción de logros en materia de calidad educativa a lo largo de los tres periodos que analizamos son una constante en los informes oficiales; sin embargo, los resultados han quedado muy lejos de sus correspondientes objetivos y metas. Las acciones que llegaron a realizarse con cierta amplitud corresponden a iniciativas locales o institucionales y no a la consolidación de programas del Gobierno federal.

Una tarea pendiente, tanto para el Estado como para las instituciones, es el diseño de programas de evaluación y seguimiento que permitan establecer el impacto que la formación de profesores y el uso de las TIC han tenido en el rendimiento escolar de los alumnos. De lo contrario la inversión en esos rubros seguirá siendo derroche inútil de recursos⁴⁰.

4.3.2 Becas.

La asignación de becas, como acción de política educativa, es una medida positiva que contribuye a la permanencia de los sujetos en la institución donde se encuentran inscritos. Tiene la intención de mejorar la calidad de la educación en el momento en que obliga al sujeto a concentrar esfuerzos en su propia formación. Representa una manera justa, al menos eso se espera, de repartir la riqueza.

La asignación de una beca se sustenta en la suposición de que satisfechas las necesidades humanas primordiales es posible atender otro tipo de necesidades como la

⁴⁰ No es desconocida la existencia de profesores que asisten a cursos con el único objetivo de ampliar su currículum y obtener más elementos para acceder o mejorar su pertenencia al programa de estímulos a la productividad docente de su institución; sin que lo revisado en el curso se refleje en su práctica cotidiana.

educación. Por lo que la deserción, la reprobación y el rezago (a causa de una alimentación inadecuada y/o falta de recursos) se superarían con las aportaciones económicas periódicas que el alumno recibiría, liberando de algunos gastos a las familias.

La atención a jóvenes estudiantes de la EMS a través de becas durante los periodos de Salinas y Zedillo fue casi nula. En el sexenio zedillista se alude a becas de transporte otorgadas a estudiantes de comunidades rurales en donde no existía el servicio de EMS, para su traslado a localidades donde sí existía. El sexto informe de gobierno (2000) precisa que en ese año se beneficiaron a 30 mil personas. Si bien no fue una acción contundente, al menos representó una estrategia para favorecer a un sector de la matrícula inscrita en el nivel.

En la gestión de Fox Quesada se asignaron becas mediante el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, denominado “Becas Oportunidades”, destinado a sectores rurales y marginados. De acuerdo al informe de la SEP 2004, el Programa asignó becas a estudiantes de bajos recursos: “con el propósito de garantizar el ingreso, permanencia y conclusión de estudios de tipo medio superior”⁴¹. Menciona el otorgamiento de “535 063 becas a jóvenes de entre 14 y 20 años de edad en todos los estados de la República”⁴². En ese ciclo la matrícula fue de 3,443,740, por lo que los beneficiados con la beca representaron el 15.53%.

Analizar minuciosamente la distribución de las becas es un ejercicio necesario para la delimitación del impacto que el programa tiene en la mejora de la calidad educativa en EMS. En la reflexión habría que considerar: porcentaje de jóvenes que mantuvieron la beca durante el año o los dos años anteriores, asignación por estado, región, tipo de población, género y modalidad educativa. También sería conveniente revisar el porcentaje de aprobación, deserción y la eficiencia terminal de los becarios, todo ello en contraste con los alumnos que no gozaron de una beca y que se encontraban en situaciones sociales, económicas y culturales semejantes.

En este rubro de becas llama la atención la puesta en marcha “del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades”, en el año 2003.

⁴¹ Secretaría de Educación Pública. *Cuarto Informe de Labores. 2004*. México, SEP. p. 27.

⁴² *Ídem*.

*El esquema consiste en un fondo de ahorro para los becarios de Oportunidades, que se integra gradualmente a partir de la acumulación de puntos desde el tercer grado de secundaria y hasta el último año de educación media superior. Los puntos se convierten en dinero al que el beneficiario tiene acceso a través de una cuenta de ahorro, sólo si concluye su educación antes de cumplir 22 años y es integrante de una familia activa del Programa Oportunidades. El joven puede hacer uso del monto ahorrado al elegir una de cuatro vertientes alineadas a la estrategia Contigo: 1) continuar los estudios de educación superior; 2) iniciar un proyecto productivo; 3) mejorar su vivienda; y 4) adquirir un seguro de salud.*⁴³

Subrayo esa acción pues muestra una analogía con la propuesta de Jacques Delors de «crédito tiempo», consignada en el informe *La Educación encierra un tesoro* y retomada por la UNESCO en *Towards Knowledge Societies*. La propuesta original señala la posibilidad de otorgar “a título experimental un crédito-tiempo para la educación al finalizar el periodo de escolarización obligatoria, que permitiría al adolescente elegir la orientación que desee sin hipotecar su futuro”⁴⁴.

Ese «crédito tiempo» representaría la oportunidad de continuar estudios superiores o “reservarlos” para emplearlos en algún otro momento de su vida. Una especie de institución «fiduciaria» administraría los recursos de cada persona invertidos para un determinado tiempo de estudios, los cuales tendrían una base común a partir de las aportaciones del sector público y podrían incrementarse con inversiones privadas provenientes de donadores o del mismo beneficiario. El destino único de ese «crédito» sería para la educación del sujeto, es aquí donde guarda una diferencia con la propuesta de la SEP, la cual da la posibilidad de que el joven, si es que cumple ciertos requisitos, emplee lo invertido en otros aspectos, además del educativo.

4.3.3 Indicadores educativos: reprobación, deserción y eficiencia terminal.

La trascendencia y el impacto de los programas gubernamentales dirigidos a favorecer la educación se reflejan en índices de reprobación, deserción y eficiencia terminal. Indicadores que si bien no son determinantes, ofrecen una visión de lo que está sucediendo al interior de la escuela. Es por ello que resulta elemental la revisión del comportamiento que han tenido los mismos a lo largo de los sexenios revisados,

⁴³ Secretaría de Educación Pública. *Sexto Informe de Labores. 2006*. México, SEP. p. 28.

⁴⁴ Delors, Jacques. *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI* México, Correo de la UNESCO, 1997. [302 p.] p. 16. Revisar también: UNESCO (2005) (2005). *Towards Knowledge Societies*. Francia. [226 p.] pp. 91 y 191.

para darnos una idea del efecto que han tenido los limitados programas destinados al nivel.

Destacar en un estudio como el presente la situación de la reprobación y la deserción es fundamental, pues al revisar las estadísticas del Sistema Educativo Nacional observamos que la reprobación y la deserción en México no son problemas menores, y dan cuenta de los errores y vacíos en la instrumentación de políticas destinadas al sector educativo.

Del ciclo 1990-1991 al 2006-07 y en contraste con los otros niveles educativos, la reprobación en el bachillerato del país fue la más alta. El promedio es de 40.11%, en contraste con el 26.28% del profesional técnico (cuadro 4.6). En esos mismos trece ciclos escolares la educación primaria tuvo un 6.26% de reprobación, en promedio, y la secundaria llegó al 20.77%. Con respecto a la deserción, el profesional técnico tiene la tasa más alta con 26.05% en promedio, el bachillerato alcanza 16.7% en el mismo lapso. Estas cifras contrastan con la del abandono en la educación básica; el nivel primario tuvo, en ese mismo lapso, alrededor de dos puntos porcentuales, mientras que la secundaria se ubicó en aproximadamente el 8 %⁴⁵.

A lo largo de esos ciclos escolares, tanto la deserción como la reprobación en el bachillerato, muestran diversos comportamientos en las entidades federativas. Quien obtuvo la mayor deserción fue Nuevo León con 25.6% (1999-2000), mientras que Tabasco se circunscribió en 6.8% (1995-1996). Con respecto a la reprobación, Querétaro alcanzó 63% (1990-1991), en tanto que el estado de Jalisco sólo obtuvo 16.4% de repetición en el año 2004-2005. En ese entramado, el porcentaje más alto de deserción que tuvo el Distrito Federal fue de 23.9% (1999-2000), y el más bajo llegó a 14.3% (2003-2004). El porcentaje más elevado de reprobación se presentó en el periodo lectivo 1995-1996 (59.92%), y el menor en 2004-2005 con 46.85%⁴⁶.

⁴⁵ Resulta pertinente anotar que en educación básica se «recomienda» no reprobación más allá de un porcentaje establecido.

⁴⁶ Por su amplitud omito el conjunto de la información, el cual puede revisarse en la página electrónica de la SEP.

CUADRO 4.6

Absorción, deserción, reprobación y eficiencia terminal por nivel y entidad federativa (Porcentajes)

(Continúa)

Ciclos escolares	Educación preescolar	Educación primaria			Educación secundaria				Profesional media (Técnica)				Bachillerato				Educación superior ^{1/}
	Atención a menores de 3, 4 y 5 años de edad ^{2/}	Deserción ^{3/}	Reprobación	Eficiencia terminal	Absorción	Deserción ^{3/}	Reprobación	Eficiencia terminal	Absorción	Deserción ^{3/}	Reprobación	Eficiencia terminal	Absorción	Deserción ^{3/}	Reprobación	Eficiencia terminal	Absorción
Nacional																	
1990-1991	40.2	4.6	10.1	70.1	82.3	8.8	26.5	73.9	14.4	25.1	28.3	37.8	61.0	17.4	47.6	60.1	69.7
1995-1996	45.6	3.1	7.8	80.0	87.0	8.8	23.7	75.8	15.5	26.7	29.5	45.5	74.1	17.0	44.5	58.1	80.5
1996-1997	46.9	2.9	7.6	82.8	86.7	8.9	22.8	74.8	15.4	29.8	27.7	42.2	78.9	18.1	42.1	57.3	87.7
1997-1998	47.8	2.4	7.3	84.9	87.8	9.7	22.3	73.8	16.3	28.6	30.4	40.0	78.1	17.6	41.6	58.9	87.7
1998-1999	48.9	2.3	6.8	85.8	90.0	8.5	21.1	76.1	14.7	27.5	29.0	39.8	79.8	17.1	39.1	58.1	86.5
1999-2000	49.5	2.1	6.4	84.7	91.0	8.7	20.7	75.1	12.3	25.5	26.1	41.3	80.7	17.7	39.8	58.6	87.1
2000-2001	50.2	1.9	6.0	86.3	91.8	8.3	20.9	74.9	12.3	24.8	24.0	44.5	81.0	16.5	39.0	59.3	87.2
2001-2002	50.6	1.6	5.7	87.7	93.4	7.3	19.7	77.7	11.8	25.4	25.4	46.6	84.6	15.8	39.2	58.8	87.2
2002-2003	53.7	1.7	5.4	88.2	94.1	7.4	19.1	78.4	11.5	25.3	26.9	47.0	84.0	16.4	37.8	61.1	86.1
2003-2004	55.2	1.8	5.2	88.7	94.7	7.4	19.2	78.9	11.1	24.7	24.8	47.2	85.4	16.8	38.8	60.0	83.5
2004-2005	60.3	1.4	4.7	90.0	95.0	7.4	18.5	78.4	10.9	26.0	24.9	46.4	85.1	16.1	36.5	59.6	79.2
2005-2006 ^{4/}	66.9	1.2	4.3	91.8	94.9	7.1	18.0	79.2	10.4	25.1	24.1	47.0	84.9	15.4	37.8	60.5	79.9
2006-2007 ^{e/}	72.2	1.1	4.1	92.2	96.2	6.8	17.6	80.0	10.5	24.2	23.6	46.3	86.0	15.2	37.7	61.9	78.6

1/ Comprende educación normal y licenciatura. Cifras preliminares para el ciclo escolar 2005-2006.

2/ Se obtiene dividiendo la matrícula de 3, 4 y 5 años de este nivel entre la población de 3, 4 y 5 años de edad. Datos elaborados a partir de las nuevas proyecciones de población del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática, con base en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005.

3/ Este indicador corresponde al ciclo escolar en que se produce la deserción, a diferencia de las publicaciones anteriores a esta administración, cuya información correspondía al periodo en que se calculaba.

4/ Las cifras para deserción, eficiencia terminal y reprobación son estimadas.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

Fragmento tomado de: Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2006. Web: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P058.pdf> Consulta: 13 de junio de 2007

Un indicador educativo que refleja el comportamiento de los dos anteriores es el de *eficiencia terminal*, su variabilidad tiene como causal el rezago escolar originado por la reprobación y la deserción. En este rubro el bachillerato promedió 59.40%, del ciclo 1990-91 al 2006-07 (cuadro 4.6), este dato indica que poco más de 40 de cada 100 alumnos incumplieron con los requisitos básicos para concluir en el tiempo establecido sus estudios de nivel medio superior.

El estado que mayor eficiencia terminal alcanzó de 1990-91 a 2006-07 fue Jalisco con 92.30% (1990-1991). En contraste, Durango tuvo una eficiencia terminal de 42.2% en el periodo 1995-1996. Por su parte, la estimación para el Distrito Federal indica que en el 2006-2007 alcanza su más alto nivel de egreso con 64.5%, mientras que el más bajo fue de 44.8% en 2001-2002.

CUADRO 4.7
DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL EN EL BACHILLERATO
DATOS NACIONALES

	Deserción	Reprobación	Eficiencia Terminal
1990-1991	17.4	47.6	60.1
1995-1996	17.0	44.5	58.1
1996-1997	18.1	42.1	57.3
1997-1998	17.6	41.6	58.9
1998-1999	17.1	39.1	58.1
1999-2000	17.7	39.8	58.6
2000-2001	16.5	39.0	59.3
2001-2002	15.8	39.2	58.8
2002-2003	16.4	37.8	61.1
2003-2004	16.8	38.8	60.0
2004-2005	16.1	36.5	59.6
2005-2006	15.4	37.8	60.5
2006-2007	15.2	37.7	61.9

Fuente: Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2006. En línea: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P058.pdf> Consulta: junio de 2007.

Una revisión detallada al cuadro 4.6 muestra el comportamiento negativo de la reprobación, deserción y egreso del bachillerato, situación que refleja la inoperancia o ausencia de políticas estructuradas destinadas a la EMS. Por ejemplo, encontramos que a nivel nacional la deserción se elevó de 17.4% (1990-1991) a 18.1% (1996-1997),

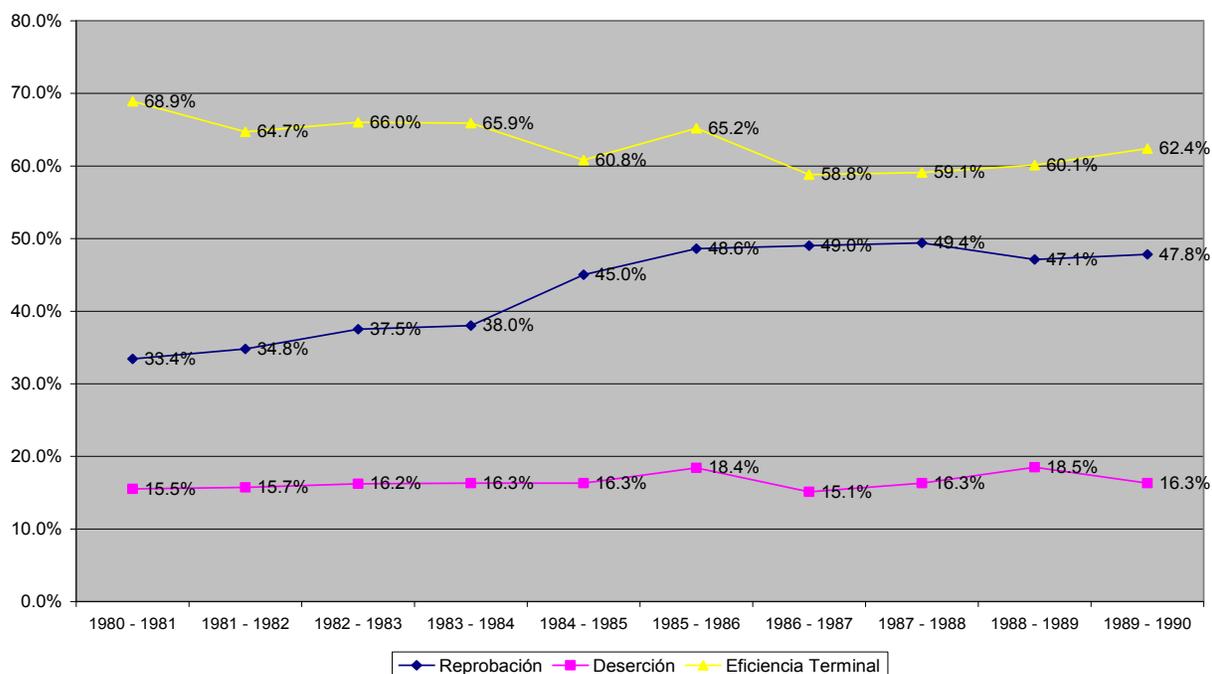
para iniciar un lento descenso de aproximadamente tres puntos porcentuales, y ubicarse en 15.2% (2006-2007). La reprobación disminuyó en 10 años sólo alrededor de 10%.

Lo mencionado podría sustentar la idea de que se realizaron acciones dirigidas a abatir el rezago escolar en el bachillerato, sin embargo, el indicador *eficiencia terminal* mostraría su insuficiencia. En el ciclo escolar 1990-1991 la eficiencia terminal fue de 60.1% (cuadro 4.7); a lo largo de dieciséis años tuvo diversas oscilaciones, para regresar casi al punto de partida en el periodo 2005-2006 (60.5%) y subir poco más de un punto porcentual al año siguiente (2006-2007), según estimaciones de la propia SEP.

Las cifras anteriores toman niveles críticos si consideramos el comportamiento histórico del bachillerato nacional. El gráfico 4.5 muestra que en el ciclo escolar 1980-1981 los porcentajes para *reprobación*, *deserción* y *eficiencia terminal* eran de 33.4%, 15.5% y 68.9%, respectivamente. Datos que contrastan con los porcentajes del periodo 1990-1991.

GRÁFICO 4.5

Situación del Bachillerato de 1980-81 a 1989-90, de acuerdo a los indicadores reprobación, deserción y eficiencia terminal



FUENTE: elaboración propia con información del programa informático *SisteSEP ver 4.1* de la Dirección de Análisis de la DGPPP de la SEP. En línea: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Estadisticas

El origen de lo anterior es multicausal, las variables que inciden en él van desde el sentido que se le imprime a la política educativa nacional y las condiciones económicas del país, hasta las características propias de los alumnos. Entre ambos están las políticas estatales e institucionales, la percepción social de lo que debiera ser la educación, los juegos de poder entre grupos de interés y las condiciones de las familias, entre otros.

La reflexión que hace Felipe Martínez Rizo, al referirse a la expansión de la educación básica a mediados del siglo XX, es posible retomarla para explicar parte del porqué encontramos aquellos índices de reprobación y deserción en el bachillerato. En el documento *Elementos para una Política de Evaluación de la Educación Básica* menciona que la ampliación de la cobertura en primaria permitió la incorporación de

*...niños de sectores sociales desfavorecidos que, además de problemas de salud, nutrición y condiciones materiales de vida cuentan con menos respaldo educativo en el hogar y tienen menos familiaridad con la lengua escrita. Por ello el crecimiento de la matrícula fue acompañado generalmente por tasas de reprobación elevadas...*¹

Laurence Wolf y Claudio de Moura Castro refuerzan esta idea al señalar que los problemas por los que atraviesa la educación secundaria en América Latina y el Caribe

*se ven agravados por el creciente número de estudiantes que ingresan a la educación secundaria provenientes de contextos sociales diferentes y con necesidades diversas, comparados con quienes anteriormente participaban en un sistema relativamente elitista.*²

En la misma línea encontramos la observación de Carlos Lomas, al reflexionar sobre los problemas del aprendizaje de la lengua:

...la extensión de la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años ha traído consigo el acceso a las aulas de la educación secundaria de esos alumnos y de esas alumnas <<menos selectos>> que habitualmente se quedaban a las puertas de los institutos. Con un escaso interés por el aprendizaje escolar y con una conducta a medio camino entre la apatía y el conflicto, estos alumnos y estas alumnas manifiestan una cierta indiferencia (cuando no una cierta hostilidad) a lo

¹ Martínez Rizo, Felipe. *Elementos para una política de Evaluación de la Educación Básica*. (Propuesta que se somete a la consideración de la Junta Directiva del INEE). México, abril de 2003. (documento de trabajo) p. 4

² Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro. *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Los retos del Crecimiento y la Reforma*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Enero del 2000. p. 5 En línea: www.iadb.org/sds/edu.

*que el mundo de la educación les ofrece y en consecuencia una evidente inadaptación a la vida cotidiana de los centros escolares*³.

Es indudable que la cobertura en la educación media superior se incrementó, ampliando su radio de influencia en diversas regiones del país. Han ingresado a ella adolescentes de distintos estratos sociales, principalmente de los menos favorecidos, en la mayoría de los casos son ellos la primera generación que logra alcanzar este nivel de estudios. No obstante, su arribo ha estado acompañado de una formación escolar previa que carece de los elementos básicos para lograr un desempeño escolar satisfactorio.

Los comentarios podrían suponer que la raíz del problema se ubica en las condiciones sociales y económicas de los alumnos y no en la ausencia de políticas educativas viables que aminoren el problema; es una causa, pero no la única. Identificamos otra razón más de fondo, la que no aborda ningún tipo de acción política: la concepción social que se tiene sobre educación, la cual es divergente a la concepción actual de ella.

El discurso de la opinión pública exige una mejor formación de los estudiantes; la sociedad se alarma cuando le muestran los magros resultados que los alumnos obtienen en la prueba PISA o en el examen ENLACE. Los especialistas destacan la importancia de incorporar prácticas didácticas distintas a las tradicionales, que lleven al desarrollo de habilidades, competencias y destrezas cognitivas acordes con las características de la llamada *sociedad del conocimiento*.

Pero la cotidianidad de la sociedad limita y, en muchos casos, obstaculiza el cambio de visión. En televisión, radio y prensa, tácita o explícitamente, percibimos una concepción tradicionalista de la educación, se ensalza la memorización como estrategia de aprendizaje.

Programas de televisión y radio exhiben y ridiculizan a quien ignora o no recuerda algún dato o cifra, principalmente cuando éste es una figura pública. Los medios masivos de comunicación (particularmente la televisión) predominan sobre la educación formal, la sistemática e intencionada.

³ Lomas, Carlos. *Cómo enseñar a hacer cosas con las palabras. Teoría y práctica de la educación lingüística*. Vol. I. 2ª ed. España, Paidós, 1999. [414 p.] p. 21.

En ese contexto se encuentran los padres de familia, quienes exigen que sus hijos recuerden y repitan los contenidos vistos en la escuela, un ejemplo claro de ello es el tradicional «aprendizaje» de las tablas de multiplicar; o bien, cuando saben que van a presentar un examen, los ponen a estudiar «para el examen». Induciendo la idea de que el aprendizaje sólo es útil para la acreditación de exámenes y periodos escolares. Lo que provoca una aberrante disociación entre el mundo de la escuela y el de la vida diaria.

Una situación parecida se presenta con los profesores. Adultos formados bajo una concepción tradicional de educación la cual reproducen en las aulas. A través de programas de formación se les capacita en el conocimiento y manejo de tendencias, métodos y técnicas alternativas de enseñanza y aprendizaje, sin embargo, todos esos contenidos amoldan y -en ocasiones- transforman su discurso, no así su práctica docente; en detrimento del desarrollo de habilidades que favorezcan la construcción consciente y reflexiva de conocimientos.

Bajo esas circunstancias se pide que los alumnos y el sistema respondan a los requerimientos del mundo actual. Difícilmente se lograrán cambios trascendentales en los procesos educativos, en tanto que en el magisterio y la sociedad se mantenga como pilar aquella idea de educación. Anteriormente mencionaba lo urgente de un cambio de mentalidad, lo que significaría trasmutar visiones, significaciones y la percepción del entorno y la vida misma.

Una forma de coadyuvar a ese proceso sería normar los contenidos de los programas televisivos y radiofónicos, esencialmente. Legislar para inducir por medio de ellos un cambio en las formas de pensamiento de los espectadores; alimentar una visión crítica y propositiva. Ensalzar la reflexión por encima de la memorización; para lograrlo, los aportes de la lógica informal, filosofía para niños o pensamiento crítico serían un soporte relevante. La «memorización» de contenidos esenciales se favorecería al introducir en la cotidianidad de los programas información académica de cualquier índole⁴, en un *continuum* y no sólo como cápsulas informativas.

⁴ La viabilidad de esta propuesta la sustentó en la idea de que la constante repetición de contenidos llegan a perdurar en la mente de los niños, si éstos se presentan en forma amena intercalados con situaciones atractivas y divertidas. Existen programas educativos dirigidos a los niños como *Cantinflas Show* u otros, sólo que la propuesta va más allá de este tipo de programas. La propuesta surge a partir de la series animadas norteamericanas en donde, algunas

En el corto plazo, acciones de este tipo no se verían reflejadas en la disminución de la reprobación o eficiencia terminal, sin embargo en la medida en que exista consonancia entre el mundo de la escuela y el mundo social, serían un factor para coadyuvar en el aprovechamiento escolar. Omite a la deserción, pues ésta no necesariamente se da por situaciones de carácter académico, sus causales son más amplias.

En conclusión, deserción, reprobación y eficiencia terminal son fenómenos educativos que de ninguna manera pertenecen sólo al espacio del individuo. Éste tiene su responsabilidad y debe actuar en consecuencia, pero aquéllos indicadores se inscriben en el ámbito de lo social y por ello requieren de actuación política, de medidas contundentes que repercutan directamente en ellas y que se encuentren sustentadas en una mejora de la calidad educativa. De poco servirían decisiones que oculten deficiencias reales y promuevan matices cuantitativos que reflejen incrementos porcentuales de la aprobación.

4.4 Organización y Coordinación

La organización y coordinación de la EMS es otro de los aspectos que se contemplan en los diagnósticos de los programas federales de educación, correspondientes a los sexenios que abarcan de 1989 a 2006 (tabla 4.3). El asunto que se destaca corresponde a la falta de articulación entre las distintas instituciones de EMS, con respecto a sí mismas, a la comunidad en la que se encuentran insertas, al mercado laboral y a los niveles educativos que la flanquean. Esa preocupación ha derivado en una de las políticas educativas más recurrentes en los sexenios analizados, pero que no han arrojado los resultados esperados.

En el PME se menciona la carencia de una instancia que coordinara en esa época la planeación educativa de la EMS. Para subsanar esta deficiencia, en el sexenio 1988-1994 se crea la CONPPEMS⁵. De acuerdo con el balance que se hace en los dos

ocasiones, junto con la historia central se hacía referencia a hechos históricos de EUA, a partir de ellos el autor del presente supo a una edad temprana quien era Paul Riviere.

⁵ En el Informe de Labores 1996-1997 de la SEP se afirma que en 1979 esta Secretaría “promovió la creación de las Coordinaciones para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (Ceppems) en cada estado de la República [y] en 1989 se le dio un nuevo impulso” (p. 104)

sexenios posteriores, es posible asegurar que la CONPPEMS tuvo un limitado impacto en la vinculación entre las instituciones que ofrecen la EMS, y entre ellas y su entorno social y laboral; además de carecer de influencia en la gestación de políticas educativas relacionadas con el bachillerato y formación técnica.

Es pertinente destacar que en el Informe de Labores 1992-1993 se menciona la reestructuración de la CONPPEMS, transformándose en CONAEMS. Uno de los aspectos relevantes del cambio es que la Comisión pasa a depender de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Medida con la cual se deja bajo el tutelaje de la educación superior el desarrollo de la EMS.

TABLA 4.3
DIAGNÓSTICO. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN

PME 1989-1994	PDE 1995-2000	PNE 2001-2006
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de vinculación entre la EMS y las necesidades sociales y el aparato productivo. • Impedimentos para el tránsito interinstitucional de alumnos. • Falta de una instancia que coordine la planeación educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficaz comunicación y coordinación entre las instituciones. • Resultados poco significativos de la Conaems y de las Ceppems. • Problemas de tránsito entre instituciones y niveles. • Las instituciones presentan múltiples problemas en sus procesos de planeación, programación, presupuesto y evaluación. • Inadecuada operación de los mecanismos de concertación institucional. • Insuficiente vinculación entre educación básica y bachillerato. • Carencia de estándares y criterios nacionales para evaluar la calidad. • Opción técnica profesional no responde al mundo del trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca colaboración e intercambio académico. • Funcionamiento irregular de las instancias de coordinación. • Escasa vinculación. • Coordinación deficiente con los demás tipos educativos.

FUENTE propia con información de los programas federales de educación de los tres sexenios que se analizan

La CONAEMS en la práctica tuvo una opaca presencia⁶. Muestra de lo anterior la encontramos en su escasa aparición en el debate educativo relacionado con la EMS, ya

⁶ En el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Reporte de avances y logros en el 2002* que se encuentra en <http://www.infaed.gob.mx/work/resources/PAF/2002.pdf>, en la sección “Área de Desarrollo Social y Humano” -en materia de educación- se hace referencia a la CONAEMS y a las CEPPEMS como instancias que el

sea como impulsor o productor de posiciones discursivas sobre el fenómeno educativo, como promotor de iniciativas para la gestión y coordinación de la EMS, o como objeto de estudio en fuentes bibliográficas o hemerográficas⁷.

Los motivos de la inoperatividad del CONAEMS son diversos, sin embargo, me atrevo a asegurar que todos ellos pueden reducirse al *factor político*. El cual se manifiesta en los cambios de administración y en los intereses personales o de grupo de quienes han estado al frente de las diversas instituciones que conforman el complejo sistema de EMS.

La ausencia de acciones concretas por parte del CONAEMS, para la coordinación y vinculación de las instituciones de EMS entre sí y con su medio social y laboral, ha limitado el desarrollo de este nivel educativo en su conjunto. Las medidas adoptadas tanto en el bachillerato como en el profesional técnico corresponden a iniciativas institucionales, algunas apoyadas por el Gobierno central, más que a programas de amplio alcance promovidas por un organismo articulador.

En contraste, las CEPPEMS son las que han tenido cierta respuesta por parte de distintos gobiernos estatales como Quintana Roo, Guerrero, Guanajuato, Veracruz, Yucatán, Tabasco, Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Jalisco, Colima, entre otros. Algunos de ellos señalan que la Comisión se forma desde la década de los noventa (Yucatán, Quintana Roo, Guerrero), pero la operación de todas ellas se da hasta el presente milenio.

De acuerdo a los informes de gobierno de Zedillo, el Gobierno federal siempre estuvo en contacto con las CEPPEMS. Estas Comisiones, se afirma, permitieron un equilibrado incremento de la cobertura en diversos estados y regiones de la República. Lo anterior contrasta con el hecho de que esas coordinaciones reactivaron “sus

gobierno federal debe fortalecer a través de acciones realizadas por la Dirección General del Bachillerato y de la SESIC, ambas pertenecientes a la SEP.

⁷ Para confirmarlo basta una búsqueda en el banco de datos del IRESIE, con los términos CONPPEMS o CONAEMS, el resultado es un registro correspondiente a la “Memoria del Encuentro Académico de la CONAEMS, para el Fortalecimiento de la Educación Media Superior”. Lo mismo ocurre en el Centro de Información de la ANUIES, el registro que arroja el rastreo es el documento de formalización del CONPPEMS. Con cero resultados están los bancos de datos CATMEX, REDMEX e IDOCED.

funciones como instancias facultadas para la planeación de la educación de este tipo educativo” a partir de 1997⁸.

Con la idea de tener un órgano regulador de la EMS, el PNE 2001-2006 se propone la creación de una Coordinación General de Educación Media Superior, la cual se constituye hasta el año de 2003. Sólo se nombra en el informe de labores 2004 de la SEP, al mencionar que esta entidad “inició la operación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional de la Educación Media Superior, como estrategia para mejorar la calidad y la gestión educativas de las instituciones públicas de este tipo de enseñanza”⁹, no existe ninguna otra referencia. Situación que nos regresa a la falta de voluntad política para realmente atender e impulsar a la EMS en su conjunto.

El vínculo entre instituciones es una acción importante para organizar y coordinar a la EMS. Articulación que debe respetar la individualidad y autonomía de las mismas. La conjunción de instituciones, implica la comunión de voluntades, esfuerzos y visiones, encauzados hacia la identificación de escollos o vacíos para su mejor atención.

En ese orden de ideas, la tarea de entidades educativas interinstitucionales es la de proveer la información y las reflexiones pertinentes a los «tomadores de decisiones» sobre la región en la que se ubican. Situación que permitiría el diseño de programas que favorezcan el curso de la educación que imparten y, con ello, la construcción de políticas diversificadas.

Para lograrlo, habría que iniciar un proceso ascendente de estudio y evaluación alrededor de las condiciones imperantes en cada escuela, institución, modalidad y región, con el propósito de establecer puntos de convergencia vinculados a los siguientes factores:

a) *Factor político*. Exige la reflexión y la autocrítica de cada uno de los actores que dinamizan su vida cotidiana. Además de revisar la función, participación y papel que deben asumir en la transformación y creación de una institución flexible, capaz de adaptarse y responder a las circunstancias del entorno.

⁸ SEP. *Informe de Labores 1997.1998*. México, 1998; p. 131.

⁹ SEP. *Informe de Labores 2004*. México, SEP. p. 28

En esa reflexión deben participar activa, sustentada, ética y responsablemente los actores centrales y tradicionales de la institución: alumnos, docentes, investigadores y directivos. Junto con ellos las figuras sociales que emergen y se posicionan en el debate del futuro de la EMS: organizaciones civiles, intelectuales, organismos políticos y empresariales, así como el mismo Gobierno central. Ignorar su presencia, no omite su discurso; relegarlos aplazaría una discusión integradora y plural. Su participación en absoluto representaría sumisión de un sector hacia otro o negociaciones ajenas al interés educativo del nivel.

b) *Factor Filosófico*. En este factor, la institución, la modalidad –e incluso el mismo subsistema- estaría centrado en el debate de su propia identidad, la definición de sus componentes y su trascendencia social: la revisión de su *ethos*. Los valores que promueve y que le dan sentido a su vida cotidiana, serían un punto más a reflexionar, con el propósito de llevarlos al plano de lo consciente, lo que permitiría debatirlos y precisarlos.

Aspecto sustancial es la formación del estudiante. ¿Qué tipo de sujeto crearía? ¿Preparado para enfrentar qué retos? ¿Dispuesto a actuar ante qué situaciones? ¿Identificado con qué visiones de mundo, sociedad y hombre? En general, formado a la luz de qué perspectivas éticas, axiológicas, ontológicas, teleológicas y epistemológicas.

c) *Factor Económico*. Este factor presenta dos aspectos, el financiamiento y la relación entre la EMS y el entorno laboral. El segundo explica la participación del nivel en la producción de bienes y servicios, por medio de su actuación como formadora de personal técnico que se incorporará al sistema de producción o de servicios.

El financiamiento es un asunto espinoso en el contexto mexicano. Únicamente destaco que la educación pública debe ser gratuita, lo que me lleva a apuntar que los recursos económicos tendrán que provenir del Gobiernos federal o estatal.

d) *Factor social*. Se dirige hacia la oferta de un servicio educativo equitativo y de calidad, en donde la participación del estado o el Gobierno local es necesaria para la promoción de la EMS entre los grupos menos favorecidos.

e) *Gestión*. La gestión educativa presenta varias aristas: el uso de las nuevas tecnologías para la optimización de los procesos, la planeación estratégica que permita el uso eficaz y eficiente de sus recursos, la evaluación de todos sus procesos, tanto por instancias internas como externas (locales, nacionales o internacionales), la flexibilización de sus normas académico-administrativas para la movilidad horizontal de los alumnos. Y, fundamentalmente, la capacidad de adecuación o adaptación a la vorágine de cambios que caracterizan la época actual, sin asumir como propia la lógica de la racionalidad empresarial.

f) *Pedagógico*. Este último factor, no porque lo sea en una secuencia jerárquica descendente, determina el sentido formativo de la institución, su tendencia y pertinencia en la sociedad. La EMS necesita revisar la manera en que se concreta el hecho educativo en sus aulas y establecer en el currículo los fundamentos de una pedagogía centrada en el desarrollo de habilidades, destrezas y capacidades en los alumnos, más que en la acumulación de conocimientos, en consonancia con el perfil de egresado que pretende formar.

Este factor apunta hacia el análisis de los siguientes aspectos: incorporar el uso de las nuevas tecnologías en la cotidianeidad de estudiantes y profesores, actualizar a los docentes en el ámbito disciplinario y pedagógico, reestructurar los planes y programas de estudio con el fin de favorecer la educación general y satisfacer los requerimientos de la sociedad, diseñar programas preventivos, remediales y compensatorios que coadyuven a la integración de las nuevas generaciones y dar una atención equilibrada a las áreas científica, social y humanística.

Una vez revisadas, discutidas y consensuadas algunas ideas que caractericen a la modalidad de EMS en cuestión, así como cimentados el vínculo, la coordinación y el conocimiento entre instituciones análogas por región, se estaría en posibilidad de organizar encuentros nacionales de todo el subsistema para definir líneas de desarrollo que requieran de la intervención y el apoyo federal.

Los resultados obtenidos en cada región se presentarían en una conferencia nacional que enmarque los problemas y necesidades comunes del subsistema y de cada modalidad, a fin de orientarlos hacia propuestas que sustenten acciones políticas

básicas de largo alcance, coordinadas con las propuestas de los otros niveles educativos.

Subrayo, no es con la conformación de organismos burocráticos como se estimularía el desarrollo de la EMS, sino con la promoción de encuentros periódicos entre los distintos agentes que directa o indirectamente se relacionan con este nivel educativo, en donde la responsabilidad de su coordinación sea rotativa.

Hasta aquí he analizado la situación de los programas sectorial de educación de los periodos presidenciales comprendidos entre 1988 y 2006, en materia de EMS. A lo largo del estudio observamos que los esfuerzos fueron magros, se quedaban en el camino o, definitivamente, no rebasaron el nivel discursivo, a pesar de las tentativas por impulsar el desarrollo de este nivel educativo. Cambios perceptibles sólo los tenemos en dos acciones: la ampliación de la cobertura y la federalización de la modalidad profesional técnico, como el CONALEP. Los avances logrados fueron más por iniciativas y voluntades institucionales que por una real promoción de los mismos por parte de la SEP.

El origen del escollo lo ubico en la voluntad política de quienes tienen el poder de tomar decisiones. En el capítulo siguiente revisaré la manera en que se ejerce la política nacional, en el ámbito de la educación.

Capítulo 5

Políticas educativas en el bachillerato mexicano

5.1 ¿Cómo se construyen?

El ejercicio de la política educativa en el bachillerato mexicano se caracteriza por su actuante dualidad, donde predomina la lucha del poder por el poder mismo¹. En el discurso se apela al bienestar de la sociedad como fin último de las acciones emprendidas, es decir al *bien común*, en tanto que en los hechos es el juego por el *poder*, desde el poder, lo que alimenta el proceso de definición de las políticas públicas.

En esa dinámica, los acuerdos (*contratos*) oligárquicos dan sustento y certeza a las políticas, lo que no implica que puedan surgir manifestaciones de protesta. Para prevenirlas o debatirlas, el *acto discursivo* suele ser una herramienta útil, lo es hasta el grado de llevarnos a ser un *país de mentiras*².

En la medida en que una propuesta de acción favorezca a los grupos involucrados, o les afecte lo menos, tomará forma, orden y sistematización en un programa o proyecto. Si su concreción se alcanzó mediante un amplio acuerdo y existen los recursos suficientes, entonces se ejecutará, tal vez con precisiones y adecuaciones sobre la marcha; por el contrario, si ha quedado excluido algún grupo o sector organizado o éste considera que sus planteamientos no fueron considerados, aludiendo una defensa popular (aun cuando pudiera ser legítima), impugnará con todos los medios a su alcance, lícitos o no, para que ese programa sea desechado o adecuado a sus intereses.

¹ Refiero al bachillerato por ser objeto de nuestro estudio, sin embargo, en nuestro país la pugna por el poder se da en cualquiera área del sector educativo e incluso en el conjunto del Gobierno. Los actores son los mismos, sólo intercambian posiciones; se da lo que han denominado el efecto «chapulín»: quien hoy se encuentra ocupando un cargo en la administración pública, en otro momento es representante popular y posteriormente es altamente probable que se ubique en una cartera relevante dentro de la organización política a la que pertenece, todo con el único propósito de mantenerse en la esfera del poder, y no de favorecer el desarrollo del área social en la que tienen, o tuvieron, la oportunidad de incursionar. Situación que nos hace recordar la frase de Álvaro Obregón: “quien vive fuera del presupuesto, vive en el error”.

² “La manera de gobernar en nuestro país consiste en mentir. La mentira toma formas diversas: promulgar leyes incompletas o imposibles de cumplir, crear montones de instancias burocráticas que no cumplen con su cometido, inventar o manipular cifras e imágenes, prometer, no dar información o darla tergiversada, no llamar a las cosas por su nombre, minimizar, negar o silenciar hechos. Quieren hacernos creer que las cosas son de otro modo que como realmente son” Sefchovich, Sara. *País de mentiras. La distancia entre el discurso y la realidad en la cultura mexicana*. México, Océano, 2008. 400 p.

La posibilidad de incidir en la toma de decisiones en la EMS, e incluso en cualquier nivel educativo, implica:

- a) La posibilidad de orientar las acciones político-académicas a favor del grupo que ostenta el poder; convirtiéndose en el grupo “poseedor” del conocimiento a quien se debe recurrir para la actualización o mejoramiento curricular; además de ser quien valora y certifica a quienes acceden al restringido círculo de los “expertos”.
- b) El control sobre los puestos y procesos administrativos. En el terreno de la gestión, el grupo hegemónico controla las posiciones en donde se concreta la política, observando que la instrumentación de las acciones planeadas mantengan y preserven sus prebendas y privilegios, enfundadas en una irrestricta defensa de la estructura educativa que da sentido al modelo curricular. Tienen la facultad de posicionar en puestos clave a los miembros del grupo o gente que simpatice con él.
- c) El control de los recursos materiales, humanos y financieros. Lo que favorece la ejecución de los proyectos o programas que apuntalan la visión educativa hegemónica; dándose el caso de una distribución discrecional que favorezca al grupo en el poder y limite o debilite al «otro».

En el ámbito de la educación media superior existe una gama bastante amplia de actores que pretenden participar en la toma de decisiones, genéricamente, se encuentran: autoridades, sindicatos, grupos de oposición o disidentes, organismos internacionales y expertos o analistas educativos. Cada uno de ellos participa en función de lo que considera más adecuado, al menos en el discurso.

5.1.1 Autoridades

En el contexto mexicano el grupo que participa directamente en la definición de la política educativa es el que se encuentra al frente de la SEP (“las autoridades”)³, es su función y atribución planear y ejecutar, sólo que su postura no es aséptica, tiene un trasfondo específico. Al diseñar la política educativa considera las circunstancias

³ Quienes se encuentran en la administración pública provienen de una asociación política con visiones, propuestas, planteamientos e ideas propias, las cuales intentarán incorporar a la normatividad para que sean de observancia general.

contextuales e históricas del país, las normas legales vigentes y los compromisos asumidos previamente con organizaciones nacionales e incluso internacionales, además de los principios que como miembro de un partido político ha asumido. Con estos elementos estructurales propone acciones y medidas destinadas a orientar a la educación hacia el plano que responda y se articule a su visión de país⁴.

Aun cuando exista un grupo hegemónico al frente de la SEP y que sea él quien determina la política educativa a seguir, encontramos distintos niveles de mando en donde se van insertando personas afines a aquél o miembros de grupos con los que se alcanzó un acuerdo político (entiéndase de gobernabilidad)⁵. Situación que provoca diversas formas de interpretar e instrumentar lo proyectado: acelerándolo, frenándolo u obstaculizándolo.

El espectro es sumamente amplio, en la administración pública federal cada nivel o área ejecutiva cuenta con un responsable. En la Subsecretaría de Educación Media Superior, creada en enero de 2005, encontramos seis direcciones generales y 32 coordinaciones estatales (v. organigrama), con su correspondiente titular. Cada uno de ellos tiene un vínculo formal y de subordinación con el subsecretario; no obstante, debido a la extensión del abanico y a su presencia en todo el territorio nacional, me aventuraría a aseverar que en algunos casos el responsable atiende los intereses del grupo al que representa, estableciendo pactos y relaciones clientelares que le permitan su permanencia, así como una base de negociación con la autoridad respectiva. Un caso que llama la atención es el de Ernesto Guajardo Maldonado quien estuvo al frente de la DGETA de 1977 a 1986, repite en 1993-1994 y lo es en la actualidad (2009).

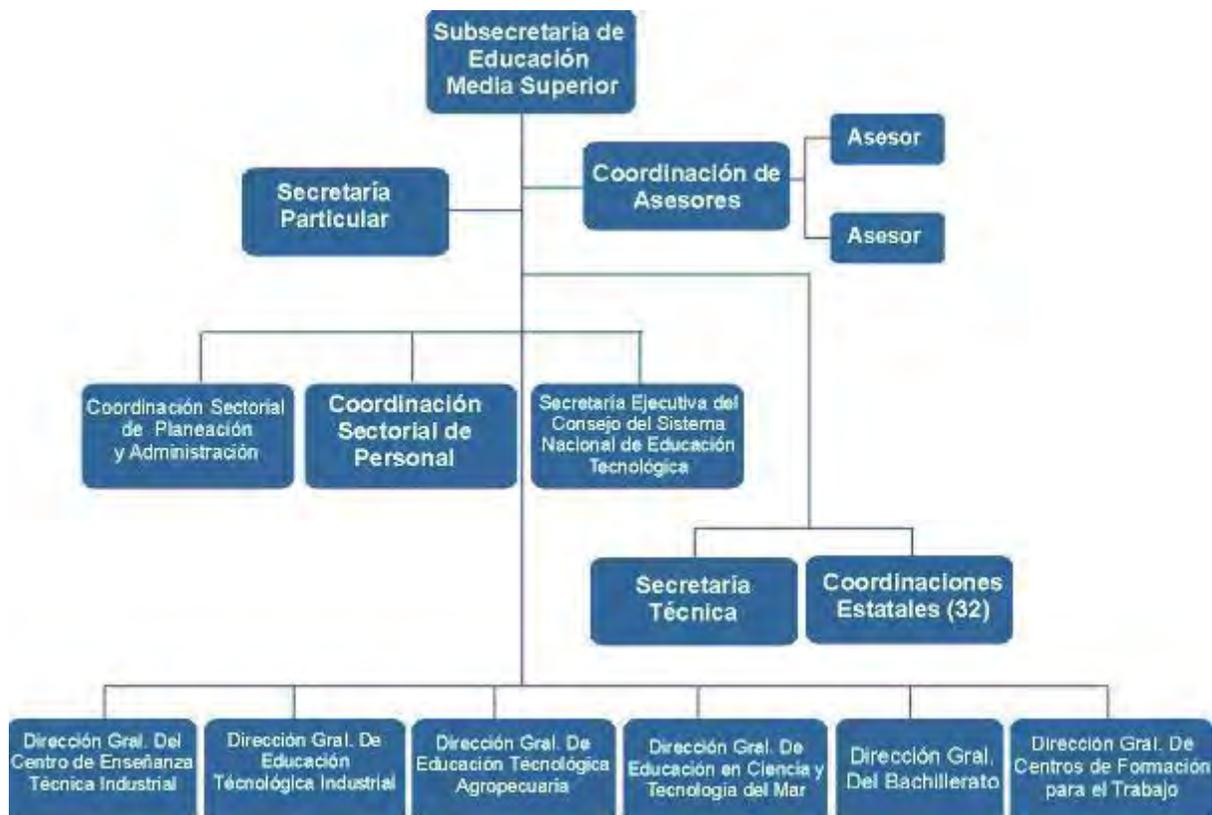
La designación de los coordinadores estatales es una facultad que se comparte con el Gobierno local, independientemente de la filiación partidista. Otros espacios que pertenecen al subsistema de educación media superior, o al menos cuentan con

⁴ Ante la existencia de impedimentos legales que obstaculicen la realización de una medida política, recurre a la negociación y los pactos, abiertos o velados, con representantes del poder legislativo para que la norma se adecue a lo que pretende; aunque, es de reconocer, que lo anterior no es mecánico y pocas veces dócil.

⁵ El caso del subsecretario de educación media superior (Miguel Székeley Pardo) y el de educación básica (Fernando González Sánchez) ilustran claramente la reflexión, el primero fue colaborador de Josefina Vázquez Mota (titular de la SEP) cuando ésta se encontraba al frente de la Sedesol, se desempeñó como subsecretario de Prospectivas, Planeación y Evaluación, además de haber sido colaborador del BID y la OECD. El segundo ha sido “capacitador” en el SNTE y el PRI, aunque su principal atributo es ser yerno de la lideresa del SNTE: Elba Esther Gordillo. Székely Pardo es un personaje afín al gobierno en turno, en tanto que González Sánchez arriba a la subsecretaría de educación básica debido a lo que la jerga política denomina “pago de facturas”.

escuelas que atienden este nivel y que deben observar las disposiciones oficiales, corresponden a los organismos desconcentrados o descentralizados de la SEP, como IPN (los CECyT), INBA, Colegio de Bachilleres, CONALEP, principalmente.

ORGANIGRAMA
Subsecretaría de Educación Media Superior-SEP



FUENTE: Subsecretaría de Educación Media Superior (SEP). En línea:
[http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Organigrama_SEMS\(2\).JPG](http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Organigrama_SEMS(2).JPG)

A ese complejo de responsables se suman los que pertenecen a los bachilleratos adscritos a alguna de las 23 instituciones autónomas de educación superior que cuentan con este servicio. Si bien éstos no tienen la obligación de asumir puntualmente las disposiciones emanadas del Gobierno federal o estatal, pues su autonomía les da la facultad de diseñar sus propios programas de desarrollo⁶, es un hecho que en la planeación consideran las propuestas gubernamentales. En contraste, tenemos a las escuelas particulares a las que se les otorga el *Reconocimiento de Validez Oficial de*

⁶ Las instituciones que gozan de autonomía, tienen una manera particular de organización, lo común es que se designe a un director general y directores de cada uno de los planteles, si es el caso; aunque son casos diferentes, en ellos se reproduce la fórmula descrita de negociación, acuerdos y designaciones discrecionales.

Estudios (RVOE), para mantener el reconocimiento deben apearse puntualmente a las disposiciones oficiales.

5.1.2 Sindicato

Otro grupo que participa activamente, en forma directa o indirecta, en la definición de las políticas es el sindicato. Su función es la protección de los derechos laborales, no obstante, toman esta facultad como argumento central para incidir en la toma de decisiones, argumentando que velan por las condiciones de trabajo de los agremiados. Respaldados en la fuerza que les da el corporativismo, las redes de intereses establecidas y el clientelismo, establecen pactos o negociaciones y ejercen presión para ser considerados

Así, logran acuerdos que les permiten afianzar el control que tienen sobre la base trabajadora, además de obtener prebendas que favorecen directamente al grupo en el poder, como asignaciones presupuestales adicionales, espacios administrativos, control sobre un determinado número de plazas⁷, posibilidad de acceso a cargos de elección popular, entre otros privilegios.

El caso emblemático de un sindicato que ha irrumpido en el desarrollo de la educación es, en México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Es la asociación gremial con el mayor número de afiliados en toda Latinoamérica (más de un millón componen su base) y cuya presencia se extiende desde la educación básica hasta la superior en todo el territorio nacional, cobertura que se encuentra sancionada en el artículo 2 de sus estatutos⁸,

Integran el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los Estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados y

⁷ El artículo 62 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado apunta: “Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.” (*el subrayado es mío*)

⁸ *Estatuto del SNTE*, Del 17 de marzo de 2004. En línea: <http://www.snte.org.mx>. Es tal el dominio del Sindicato que un trabajador del área educativa al servicio del Estado es miembro del mismo de por vida; en el artículo 15 de este Estatuto, refiere que sólo se deja de pertenecer a él en caso de fallecimiento del trabajador o “por separación definitiva del servicio educativo, con excepción de los pensionados y jubilados.”

desconcentrados, así como los jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas.

Loyo Brambila refiere que esa organización sindical “es el centro de gravitación de una compleja red de relaciones que se están redefiniendo continuamente”⁹, es *de facto* un monopolio sindical, una corporación que se ha alimentado y fortalecido con el crecimiento del sector público de la educación. Este rasgo, aunado con su reconocimiento de organización sindical única, en virtud del artículo 68 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado¹⁰, lo convierte en un riesgo ante la necesidad de ampliar la cobertura por parte del Estado, ya que el crecimiento de la oferta educativa representa al mismo tiempo un incremento en el radio de influencia del Sindicato y, por tanto, un engrandecimiento de su poder frente al Estado.

El SNTE¹¹ es un sindicato que a lo largo del tiempo se ha fortalecido, primero a la sombra del PRI y después por la importancia corporativa que representó para este partido. Parte de esa fortaleza se debe a la estructura vertical con la que gobierna. La inamovilidad o larga permanencia de sus principales líderes¹² ocasiona la subordinación (y sumisión) de quienes se encuentran insertos en la estructura gremial o de quienes han logrado un puesto en la administración pública o un cargo de elección popular, gracias a su pertenencia o afinidad con el grupo hegemónico.

Ese acatamiento se establece por las relaciones de poder existentes, la pretensión de continuar en los cargos alcanzados o ascender en la escala jerárquico-sindical y mantener los privilegios que da la posición obtenida; situación que motiva la atención de intereses particulares o de grupo en detrimento de las necesidades sociales.

En una escala distinta, pero no por ello menos importante, el esquema de organización y presión del SNTE se manifiesta en las instituciones autónomas. En ellas

⁹ Loyo Brambila “Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE” en *Los Actores Sociales y la Educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México, UNAM/IIS-Plaza y Valdés, 1997. [305 p.] p. 23.

¹⁰ En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

¹¹ Para un mayor conocimiento de lo que es este sindicato, recomiendo el estado del arte que existe en torno a él y que puede ser consultado en Loyo Brambila, Aurora. “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” en *Sujetos, actores y procesos de formación. La investigación Educativa en México 1992-2002*. México, COMIE, 2003. Vol. 8. [412 p.] pp. 299-362.

¹² Recordemos que Carlos Jonguitud Barrios fue líder vitalicio del SNTE desde mediados de los setenta, hasta su desplazamiento en 1989. En su lugar queda Elba Esther Gordillo quien hasta la fecha (2009) continúa encabezando *de facto* a esta organización gremial.

encontramos gremios que coaccionan a las rectorías o direcciones centrales para obtener canonjías y prerrogativas. Situación que es una fuente potencial de disturbio o paralización del trabajo escolar. En su ámbito de influencia, esos gremios son un actor que tiene la posibilidad de intervenir en el diseño o puesta en operación de la política educativa institucional. Su participación directa no es obligada, pero no por ello descartable.

5.1.3 Grupos disidentes

Existen también los grupos disidentes o de oposición que muestran un frente de resistencia abierta y directa ante acciones que promueva el Gobierno federal, estatal o institucional, y que consideran afectan los «intereses de las mayorías». Son grupos que se organizan al seno de la institución o del sistema. Para el caso del SNTE, encontramos a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), con representación en los distintos estados y niveles educativos, además de establecer lazos con otras organizaciones disidentes o independientes.

Enarbolando banderas de lucha social (tal vez legítima), la pretensión de la mayoría de esos grupos de oposición es la de imposibilitar la aplicación de medidas que, en el contexto actual, consideran de corte neoliberal y, por ello, tendientes a la privatización de la escuela pública. Algunos de sus líderes tienen vínculos con asociaciones externas a la institución, se relacionan con organismos políticos o facciones de los mismos que les ofrecen apoyo y financiamiento, convirtiéndose en ocasiones en su “brazo armado”, debido a la beligerancia de sus protestas.

Por sus propias características, la presencia de estos grupos disidentes en el diseño de la política educativa es poco significativa, sin embargo, al momento de la instrumentación su injerencia puede ser definitoria. Los métodos empleados, en ocasiones agresivos e intimidatorios, son la base para que los líderes aparentes o los reales negocien con la autoridad respectiva y se llegue a modificar o abortar algún proyecto.

Existen casos en los que su fuerza les permite posicionarse en espacios clave de la administración pública o convenir acuerdos que lo fortalezcan como organización;

ejemplo de ello es la sección 22 del SNTE que controla en su totalidad la CNTE. Desde inicios de los 80, el espectro de grupos que conforman a la Coordinadora se ha mostrado contrario a la dirigencia del SNTE, estableciendo sus propias estrategias de negociación con el Gobierno de Oaxaca; lo que les ha permitido ubicarse en espacios de la administración pública¹³.

5.1.4 Opinión especializada.

Un sector más que participa en la conformación de la política educativa es el de los expertos o analistas del fenómeno educativo. En el marco de sus conocimientos, visión y experiencia, aportan ideas que al reflexionar en torno al estado que guarda el sistema educativo pretenden que el servicio mejore, sus contribuciones las difunden en publicaciones, por medio de foros o de manera directa a petición de la “autoridad”. La importancia de sus posturas los puede llevar a participar directamente en la conformación de la política educativa, como fue el caso del PNE 2001-2006, o a hacer recomendaciones, como sucedió en el sexenio de Salinas de Gortari.

Si bien es un grupo cuyas reflexiones tienden a la objetividad y al análisis del conjunto, al ser consideradas -cuando esto se da- por quienes toman las decisiones experimentan ajustes debido a las circunstancias que establecen el juego y la lucha por el poder, esto es, se supeditan a los intereses de los grupos hegemónicos.

Otro elemento que complica su aplicación es la existencia de análisis divergentes, expuestos también por especialistas, que confluyen en recomendaciones distintas, tal

¹³ “Con la aplicación de medidas de presión externas (plantones, ocupaciones de calles» caminatas de las regiones a la capital del estado y del país) e internas (un complejo sistema de premios y sanciones aplicados a sus afiliados), la sección 22 ha logrado sujetar a la actividad sindical, toda la vida educativa en el estado. Favorecida en 1992 por la creación en la entidad del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), organismo descentralizado al que fueron transferidos escuelas, maestros, equipos y servicios educativos, al margen del Comité Ejecutivo nacional del SNTE, (...), la sección 22 ha conseguido, en más de dos décadas, negociar y arrancar al gobierno estatal, (...), demandas y logros como: a) el bono navideño anual, (...); b) bono de productividad, que comenzó en 5 días en 1999, se incrementó 5 más en 2000, hasta alcanzar los 19, en 2005 (...); c) una cláusula sindical que otorga el derecho a los trabajadores de la educación a heredar o traspasar sus plazas a sus hijos, una vez jubilados; d) el nombramiento y control por parte del sindicato de todas y cada una de las posiciones directivas (supervisiones y jefaturas) de los distintos niveles educativos, preescolar, primaria, secundaria, bachilleratos y de educación superior tecnológica; y e) la constitución interna de una Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra el Magisterio, que le permite ser juez y parte en las denuncias en contra de sus agremiados”. (el subrayado es mío). Zafra, Gloria (2008). “Sindicalismo o educación: la paradoja del magisterio oaxaqueño”, en *El Cotidiano*. México, UAM-Azacapotzalco, marzo-abril. Vol. 23, núm. 148; pp. 139-146.

vez opuestas. Situación que eventualmente favorece a quienes toman las decisiones, ya que tienen alternativas para elegir las propuestas que mejor respondan a sus intereses y con ello argüir que se está considerando la opinión de los expertos.

5.1.5 Organismos internacionales

Finalmente, las organizaciones internacionales han sido también una parte significativa en la definición de la política educativa de los sexenios que se analizan. Ante los intereses del mercado laboral, la formación de los recursos humanos necesarios para él, y las exigencias que marcan el desarrollo científico y tecnológico, organismos comerciales o financieros (FMI, BM, OCDE) ofrecen recomendaciones en el marco de la política neoliberal. Por los compromisos establecidos y la aplicación del esquema económico emanado también de ellos, los gobiernos mexicanos han considerado esas sugerencias en sus políticas educativas.

Las principales recomendaciones de aquellos organismos, en los últimos lustros del siglo pasado, se dirigieron hacia el desarrollo de la educación básica y la superior, por lo que la mayor atención del Gobierno federal fue para esos niveles educativos. Destinó los recursos necesarios que permitieran cumplir con los compromisos contraídos en convenios o foros internacionales. Al enfocar los esfuerzos gubernamentales e institucionales a la educación básica y a la superior, el nivel medio tuvo un movimiento inercial, una evolución que sólo respondió a la necesidad de cobertura, relegando la parte de la calidad, aun cuando la preocupación por ella se manifestaba en los programas educativos.

Al reconocer la trascendencia de la formación de los jóvenes para el desarrollo económico, la estabilidad social y la competitividad individual, se presentan en el plano internacional estudios, encuentros y reflexiones en torno a la educación media en el mundo, originándose propuestas de acción para mejorar la calidad de la educación. A raíz de esto se da una mayor atención discursiva a la EMS en México.

Los grupos descritos hasta aquí son los que directa o indirectamente tienen injerencia en la construcción de las políticas educativas en nuestro país. Su presencia y actuación nos revelan una idea de política sustentada en la lucha por el poder. El *bien común* es sólo un elemento accesorio al que se recurre cuando se requiere validar una acción que tiene un trasfondo benéfico para el grupo que lo impulsa, o bien, para adherir adeptos en momentos coyunturales. Bajo las condiciones de la sociedad actual, en donde llega a ser contraproducente el ejercicio del poder mediante la coacción, el acto discursivo cobra preeminencia y se sitúa en un espacio complementario y auxiliar de éste, lo mismo que el *contrato social*.

En un escenario como el expuesto, sólo queda pensar en la política educativa mexicana como *la realización de programas y acciones destinados a consolidar la preeminencia del grupo que posee el control y administración de los recursos destinados a brindar el servicio educativo; en donde existen grupos que buscan participar en la toma de decisiones, con el propósito de beneficiarse de aquel control y administración*. Es un espacio de confrontaciones, donde la sociedad obtiene provecho cuando alguno(s) de los grupos se favorece(n) con las medidas aplicadas. En esa tesitura, la política educativa nacional se construye mediante la articulación de necesidades sociales e intereses de grupo, que se definen a través del establecimiento de pactos oligárquicos y distribución del poder.

Ese pragmatismo político, aunado a la “falta de visibilidad política”, ha sido una de las causas que han llevado a la EMS al estado de atraso en el que se encuentra. Como los principales grupos (“autoridades” y sindicato) se posicionan en el plano nacional, se estructuran políticas homologadoras que conciben al subsistema en su totalidad, dejando las particularidades regionales al libre albedrío, a la consideración y pugna de los grupos locales de poder, lo que provoca la ausencia de programas de desarrollo local articulados entre sí.

Modificar esa idea de hacer política es una tarea tan compleja, como la de cambiar la idea tradicional que perdura en la sociedad sobre lo que es la educación. Ambas requieren de un proceso amplio, constante, decidido y la conjugación voluntaria de varios sectores que tengan como propósito ese cambio. En tanto se continúe velando

por intereses personales o de grupo, por mantener privilegios y espacios, el desarrollo en la calidad de la educación en EMS seguirá siendo imperceptible.

Una acción que puede favorecer ese cambio son las CEPPEMS (u otra organización similar), su existencia representa un paso importante para la sustitución de políticas homologadoras (en donde sólo los actores centrales participan) por un acercamiento al diseño de políticas educativas diversificadas que reflejen las necesidades y el contexto de un espacio geográfico específico.

Si hemos de darle credibilidad a lo que algunas secretarías de educación estatales afirman y a lo expuesto en los informes de Zedillo y Fox, en torno a la vinculación que el Gobierno central tuvo con las CEPPEMES para ampliar la cobertura del nivel, tendríamos una muestra relevante de la importancia que tienen esas comisiones en el desarrollo de la EMS.

Sólo que su papel no debe reducirse a la revisión de la potencial demanda para ampliar la capacidad instalada o impulsar formas alternativas de atención a la cohorte respectiva (vía la educación abierta o a distancia). Su tarea central tendrá que ser la permanente evaluación de las circunstancias materiales y sociales que rodean al hecho educativo en EMS, con el propósito de definir estrategias viables para la mejora de la calidad de la educación.

En esa labor deberán precisar carencias, prácticas exitosas, historia, cultura, recursos, necesidades y potencial de la región, así como requerimientos nacionales y tendencias internacionales en materia de educación o empleo, a fin de proponer e impulsar proyectos viables y pertinentes que favorezcan el desarrollo humano y sostenido de la región, sin que esto represente aislamiento o sumisión.

5.2 Líneas Generales de Política Educativa en EMS

El planteamiento central que guía este estudio es que en los sexenios analizados la EMS, como subsistema, y el bachillerato en particular, habían carecido de una estructura que les diera forma, sentido, unidad e identidad como nivel educativo. A través del tiempo las distintas administraciones se limitaron a satisfacer necesidades administrativas sexenales por medio de políticas homologadoras, en tanto que su

expansión fue contingente; en poco o nada consideraron los contextos regionales, por lo que su actuación se caracterizó por ser coyuntural.

Fueron dieciocho años en los que se evadió la responsabilidad de sentar las bases para un desarrollo sostenido de la EMS en el país. Se careció de voluntad política para instrumentar acciones que repercutieran directamente en la calidad de la educación, el vínculo con el entorno social y laboral, y que abatieran la reprobación y deserción.

Se podía haber diseñado un proyecto básico de alcance nacional que sirviera de sustento para la creación de proyectos regionales. Un proyecto que tuviera como referente el contexto del país y el mosaico discursivo y propositivo conformado por las opiniones de expertos e interesados en el devenir de la EMS nacional. Una propuesta de desarrollo en donde se reflexionará en torno al sentido de la educación media en una época de constantes cambios como la que ya se vivía.

Aun cuando buena parte de las intenciones quedaron en el plano discursivo, hubo acciones recurrentes que tuvieron una presencia transversal en los tres sexenios y que se impulsaron desde la administración central. Para su concreción se destinaron recursos, por lo que me aventuro a identificarlas como *políticas educativas*, aunque no por ello aportan elementos de desarrollo sostenido a la EMS. Éstas son: coordinación e integración del subsistema, cobertura, federalización de la EMS, principalmente de la educación tecnológica, reforma curricular y programas de becas.

5.2.1 Cobertura.

En el capítulo anterior revisé la manera en que se manifiestan esas acciones a lo largo del periodo analizado (1988-2006), observamos que sólo la ampliación de la cobertura y la federalización de las escuelas destinadas a la formación del profesional técnico, especialmente el CONALEP, tuvieron una cierta continuidad y coherencia durante ese tiempo.

La cobertura se atendió e incrementó por la necesidad de satisfacer la demanda potencial que se esperaba debido al crecimiento demográfico y a la movilidad escolar ascendente de la población. Pasó de 36%, en el ciclo 1990-91, a 58.6% en el 2005-06; paralelamente la absorción se elevó de 75.4% a 95.3%, y el número de escuelas de 6,222 a 12,841. Incremento que se da fundamentalmente en el bachillerato.

El constante ensanchamiento de la cobertura atraviesa los tres periodos analizados, lo que nos indica un objetivo de Estado para considerar la demanda existente y potencial, aunque ello no necesariamente sea signo de equidad o calidad en el servicio. La variabilidad en los indicadores reprobación, deserción y eficiencia terminal entre las entidades federativas (v. supra) da cuenta del avance dispar que se vivió a lo largo de los tres sexenios.

5.2.2 Federalización.

La federalización de la EMS es la segunda línea política que se presenta en al menos dos sexenios. La gestión de Ernesto Zedillo se plantea “avanzar en el proceso de federalización de la educación media superior y superior, con estrategias diferenciadas de acuerdo al nivel educativo, al contexto regional y a las capacidades institucionales”¹⁴. En el caso del siguiente periodo existe el objetivo de “impulsar el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa” en todos los tipos, niveles y modalidades¹⁵, lo que lógicamente incluye a la EMS.

TABLA 5.1

ESCUELAS EN NIVEL PROFESIONAL TÉCNICO DE 1990 A 1999										
Sostenimiento y servicio	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
PROFESIONAL TÉCNICO	1,816	1,864	2,021	2,016	2,021	1,963	1,900	1,847	1,830	1,711
FEDERAL	622	611	605	615	612	608	604	610	607	222
CET	204	193	180	175	172	166	159	168	164	141
CET DEL MAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CETA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONALEP	406	404	412	430	431	433	434	429	430	66
OTROS	12	14	13	10	9	9	11	13	13	15
ESTATAL	86	92	92	88	96	100	104	98	92	437
CONALEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	360
OTROS	86	92	92	88	96	100	104	98	92	77
PARTICULAR	1,038	1,089	1,256	1,248	1,243	1,184	1,126	1,073	1,065	974
AUTÓNOMO	70	72	68	65	70	71	66	66	66	78

FUENTE: SEP. “Escuelas en Nivel Profesional Técnico de 1990 a 1999” en *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*. <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>

¹⁴ SEP. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Op. cit. p. 139. En este punto, llama la atención la importancia que la SEP da al SNTE: “En el caso del subsistema tecnológico que la SEP todavía opera directamente, en la federalización de los servicios se tomarán en cuenta los puntos de vista del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”

¹⁵ “Reorganizar la estructura del Sistema Educativo Nacional para transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativos íntegramente a las entidades, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida entre la instancia federal y las estatales en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación.” SEP. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Op. cit. p. 91

TABLA 5.2

Escuelas en nivel Profesional Técnico de 2000 a 2006							
SERV. Y SOSTENIMIENTO	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
PROF. MEDIO TOTAL	1,634	1,592	1,659	1,626	1,582	1,561	1,494
CET	130	113	97	89	80	68	54
CONALEP	423	435	441	444	456	459	458
OTROS	1,081	1,044	1,121	1,093	1,046	1,034	982
PROF. MEDIO PÚBLICO	715	706	690	676	679	666	657
CET	130	113	97	89	80	68	54
CONALEP	423	435	441	444	456	459	458
OTROS	162	158	152	143	143	139	145
PROF. MEDIO FEDERAL	209	192	177	169	161	149	135
CET	130	113	97	89	80	68	54
CONALEP	66	65	65	65	65	65	65
OTROS	13	14	15	15	16	16	16
PROF. MEDIO ESTATAL	430	443	447	445	457	460	466
CONALEP	357	370	376	379	391	394	393
OTROS	73	73	71	66	66	66	73
PROF. MEDIO AUTÓNOMO	76	71	66	62	61	57	56
PROF. MEDIO PARTICULAR	919	886	969	950	903	895	837

FUENTE: SEP. "Escuelas en Nivel Profesional Técnico de 2000 a 2006" en *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*. <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/nacional/index.htm>

Según se aprecia, la intención gubernamental es la de concentrar en los gobiernos estatales los servicios educativos que se hallan en la entidad federativa; aunque, para el caso de la EMS, los esfuerzos se concentraron en el CONALEP, durante el ciclo escolar 1999-2000. La información estadística que proporciona la SEP en su portal electrónico nos muestra el ascenso/descenso en el número de planteles del CONALEP dependientes de la SEP y de los estados, en ese ciclo escolar (tablas 5.1 y 5.2).

En el periodo 2000-2006 la federación ya no transfirió la responsabilidad de ningún otro plantel; no obstante, tendrá que mantener un vínculo con los estados para prevenir una posible reconversión de algún Gobierno local que pretenda regresar la responsabilidad a la federación. La idea del «retorno» de las facultades cedidas no es lejana, si consideramos que en el 2006 el Gobierno de Zacatecas pretendió desconocer los acuerdos del *ANMEB* y regresar la responsabilidad de la operatividad de la educación básica a la federación.

De acuerdo a las expectativas oficiales faltaría la descentralización del resto de las escuelas del nivel; el Gobierno puso especial atención al CONALEP por el interés de "fortalecer los procesos de desarrollo local, estrechar la colaboración entre los

diferentes órdenes de gobierno y los sectores productivo y social”¹⁶; lo que significa facilitar la intervención de distintos sectores sociales, como el patronal, en la planeación, regulación y organización de la educación local, con todo lo que ello implica.

Dimensionar a los actores locales como elementos relevantes en el diseño de las políticas educativas locales es un requisito sustancial para la construcción de políticas educativas diversificadas. Sus aportaciones, experiencia, visiones y conocimientos resultan necesarios para establecer las características del contexto, sólo que en esa dinámica deben prevalecer las propuestas orientadas hacia un desarrollo social y humano en la región, que contribuya a lo propio en el país. El riesgo es que se emplee para defender espacios e intereses personales o de grupo.

5.2.3 Programas de becas.

Los programas de becas representan otra de las acciones políticas destinadas a mejorar la calidad educativa del nivel medio. Se cree que con la aportación económica el Gobierno estaría reteniendo en el sistema escolar a los desertores potenciales, además de que el sujeto tendría la posibilidad de centrarse en mejorar su desempeño escolar; de ser así existiría una reducción de la reprobación e incremento de la eficiencia terminal.

En el pasado no se contaba con un programa general de becas para la EMS, las existentes se reducían al ámbito de la institución, un ejemplo es la UNAM quien a través de *Fundación UNAM* otorga becas económicas a sus alumnos de bachillerato y licenciatura. En el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, se pone en operación un programa de becas de transporte destinado a jóvenes que habitan en comunidades rurales donde no existe el servicio de bachillerato.

Ese programa de becas, destinado a estudiantes de EMS, continúa y se amplía su cobertura en la gestión de Fox Quesada. En este periodo se otorga la *Beca Oportunidades* a jóvenes de escasos recursos, y se crea el *Sistema Nacional de Becas*,

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal. “Capítulo 4. Desarrollo Social” en *Quinto Informe de Gobierno*. México, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1999. p. 173.

conformado por los programas de becas vigentes a cargo de la SEP. En el informe 2001 de la SEP se puntualiza:

Para propiciar que ningún joven se quede sin asistir a la escuela por motivos económicos, e impulsar la formación de capital humano altamente calificado, en este año se propuso la creación del Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos. Asimismo, se estableció el Fondo Nacional de Créditos de Sostenimiento para la Educación, que permitirá aportar recursos a las entidades federativas y apoyar con créditos educativos a estudiantes de los niveles medio superior y superior, además de brindar orientación a los jóvenes sobre la oferta educativa.¹⁷

El apoyo a jóvenes provenientes de sectores marginados, por medio de una beca, es un acto de política educativa que pretende ser un aliciente para los jóvenes y sus familias. Esa subvención tiene como fin retenerlos en el sistema y favorecer su egreso; es una acción coadyuvante en la superación del individuo. La problemática reside en la imagen que de ella se forme el beneficiado, si la percibe como un *acto solidario* de un partido político.

A pesar de su recurrencia, estas tres acciones de política educativa sólo han permitido un desarrollo cuantitativo de la EMS, pero su impacto en la calidad de la misma ha sido prácticamente nulo. Su presencia carece de elementos para sustentar una identidad o al menos una idea de qué es la EMS, además de encontrarlas en los otros niveles. Cobertura¹⁸, descentralización y asignación de becas están presentes tanto en educación básica como en superior, son medidas políticas que, a decir de las autoridades federales, coadyuvan a la equidad y a la participación de la comunidad local en las decisiones educativas de la región.

En contraste, las dos propuestas de política que favorecerían un desarrollo de la calidad educativa, la articulación del nivel y su definición son, precisamente, las que han tenido una presencia accidentada, desarticulada e intermitente: *reforma curricular* y *coordinación e integración del subsistema*. Ambas han sido preocupaciones gubernamentales y se les contempla en los programas educativos del Gobierno federal, no obstante, es más lo que queda en el discurso que en los hechos.

¹⁷ SEP. *Informe de Labores 2001*. México, SEP. [72 p. más anexo estadístico] p. 25

¹⁸ La ampliación de la cobertura en educación básica redujo significativamente su ritmo de crecimiento en los noventa y el nuevo milenio, particularmente en primaria, pues cuantitativamente se aproximó a la satisfacción del total de la demanda. En el sexto informe de la SEP (2006) se asegura que “en 2005-2006 alrededor del 94 por ciento de los niños de 6 a 12 años de edad asistía a la escuela” (p. 17)

5.2.4 Reforma curricular.

La reforma curricular se presenta como una preocupación y una necesidad del sistema para adecuar los modelos educativos de las distintas instituciones de EMS a las circunstancias del mundo actual. Tiene como finalidad integrar en la cotidianidad áulica las exigencias de la sociedad y/o el mercado laboral, también se pretende facilitar la integración de las escuelas, a través del intercambio académico y la movilidad de quienes la cursan.

Es una propuesta de política educativa que se dejó a la libre interpretación de las instituciones. Quienes asumieron la responsabilidad de ponerla en práctica lo hicieron a partir de su visión de lo que es una reforma, de lo que se esperaba de ella, con el empleo de sus propios recursos materiales y humanos, y con tiempos propios. Sin un eje articulador, las escuelas emprendieron la labor de revisar y actualizar sus planes y programas de estudios; hubo resultados, aunque éstos se ciñeron al contexto de la institución. La SEP no asumió ningún papel orientador. Situación que ha prorrogado la dispersión en el subsistema.

Lo relevante es que si las escuelas que tienen un vínculo directo con la SEP o secretarías de educación estatales representaron en el ciclo 2000-2001 alrededor del 52% del padrón nacional (Colegio de Bachilleres, CONALEP, bachilleratos tecnológicos, principalmente), más las escuelas a las que se les otorgó el RVOE, ¿por qué se dificultó la reforma curricular, al menos en esas modalidades?

En esa dinámica, las instituciones autónomas no fueron un factor que obstaculizara la reforma curricular, su presencia en el universo de la EMS fue de 5.8%, en aquél periodo, más las escuelas incorporadas, cifra que no es representativa como para atribuirles la falta de armonía en el nivel. Lo que me lleva a reiterar la conjetura de que una causal importante han sido las pugnas por el poder y la defensa del mismo al interior de los espacios institucionales.

Privilegiar lo eminentemente político sobre lo académico generó una falta de significatividad en los productos obtenidos. Ante esos resultados y con el objetivo de uniformar la formación del adolescente que cursa la EMS, el actual sexenio (2006-2012)

está llevando a cabo un proceso de actualización curricular, ya no de revisión, el cual denomina *Reforma Integral de Educación Media Superior* (v. infra).

5.2.5 Coordinación e integración del subsistema.

La segunda acción de política educativa que ha estado presente en el sentir de los tres gobiernos, es la coordinación e integración de la EMS. La ausencia de vínculos formales entre las instituciones del nivel tiene como consecuencia un desarrollo asincrónico. Esa situación motivó en el pasado la participación de organismos como la ANUIES que aportaron sugerencias encaminadas a organizarla¹⁹.

La importancia de coordinar a la EMS es innegable, la dificultad se presenta en su operatividad. El interés de ordenar al nivel ha estado presente a lo largo de los tres periodos presidenciales revisados, sin que se llegue a una eficaz concreción, los diagnósticos de esos programas sectoriales de educación de cada sexenio dan cuenta de ello.

El PME 1989-1994 establece como estrategia: “para las acciones de planeación se establecerá una instancia de concertación y coordinación de la educación media superior” (p. 116)*; a partir de ahí se crea la CONPPEMS, después el CONAEMS y las CEPPEMS. Al valorar la efectividad de éstas, el PDE 1995-2000 afirma que “sus resultados hoy son poco significativos” (p. 115). Por ello establece como una de sus *políticas generales* educativas la «organización y coordinación» del subsistema, proponiéndose como estrategias: revisar e impulsar “las tareas de planeación y evaluación de la educación media superior y superior”; definir “perfiles, estándares, áreas y contenidos básicos comunes”; avanzar en “articulación de la educación básica, la media superior y la superior” (p. 138).

¹⁹ Por ejemplo, la declaración de Villahermosa (1971) “establece que el Bachillerato debe ser propedéutico y terminal, y que su duración debe ser de 3 años” (Castrejón, 1983; p. 79); en los acuerdos de Tepic (1972) se establece el sistema de créditos, se adopta una nueva estructura académica dividida en tres áreas de trabajo para las actividades de aprendizaje: actividades escolares, capacitación para el trabajo y actividades paraescolares” (Castrejón; 1983; p. 80). Posteriormente tenemos el Congreso Nacional de Bachillerato (Cocoyoc, Morelos, 1982) donde se concluye, entre otros aspectos, sobre la necesidad de establecer en tres años el ciclo de bachillerato “y la introducción de un tronco común en el plan de estudios” (Castrejón, 1983; p. 82).

* Por la reiterada referencia a los programas sectoriales de educación, en lo que resta del capítulo se anotará sólo la página en donde se ubica la cita correspondiente; el contexto del escrito determina el programa al que se alude.

El PNE 2001-2006 refiere los siguientes problemas de la EMS, en materia de integración y coordinación: poca colaboración e intercambio académico, desigualdad de recursos, funcionamiento irregular de las instancias de coordinación, escasa vinculación “entre las escuelas y los diferentes sectores de la sociedad”, coordinación deficiente con los demás tipos educativos. Lo que significa que el avance de esta acción política es prácticamente nulo, como sucedió en la propia gestión de Fox Quesada.

Al revisar el sexto informe de la SEP (2006), con Reyes Tamez al frente, apreciamos la inexistencia de comentario alguno sobre el tema que nos ocupa. Incluso se omite el cumplimiento de metas relevantes: “Crear en 2002 la Coordinación General de la Educación Media Superior de la SEP” y “Lograr que la CONAEMS y las CEPPEMS funcionen eficazmente en 2006” (p. 179).

En resumen, a pesar de la trascendencia que pudiera tener la creación de un órgano que facilite la coordinación de las distintas modalidades e instituciones que conforman la EMS a nivel nacional y regional, en tanto no sea un aparato burocrático, los gobiernos que se analizan no le dieron el impulso que ellos mismos fijaron en sus programas educativos. En el periodo 1989-1994, el cambio de titular en la SEP modificó la visión y estrategia para su realización. El siguiente (1995-2000) estuvo marcado por la crisis económica; en el tercero (2001-2006) la SEP careció de visión y presencia directiva.

Otro factor que limitó la integración del nivel y cuyo origen radicó en la misma SEP fue la desarticulación del subsistema en su propia organización. Resulta paradójico que se promoviera la coordinación del nivel cuando en la Secretaría las modalidades no se encontraban orgánicamente unidas. Dependían de distintas instancias: el bachillerato general²⁰ se encontraba adscrito a la Subsecretaría de Educación Superior e

²⁰ “Al inicio de los setenta con la creación de la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior, las escuelas preparatorias dependientes de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica quedan adscritas a la Dirección General de Educación Media. En 1976 la educación media junto con la educación elemental son parte de la Subsecretaría de Educación Básica y en 1978 se crean las Subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la de Educación e Investigaciones Tecnológicas (SEIT), quedando adscritas las preparatorias a la Dirección de Educación Media Superior coordinada por la Dirección General de Educación Superior, dependiente de la SESIC. En la década de los ochenta la Subsecretaría de Educación Básica, fue dividida en dos Subsecretarías, la de Educación Elemental y la de Educación Media, en donde se creó la Dirección General de Educación Media Superior {DGEMS}. Al finalizar los ochenta, la DGEMS se organiza como Unidad de Educación Media Superior (UEMS). A partir de 1993 la UEMS cambia de denominación a Dirección General del Bachillerato, formalizando sus atribuciones en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1994. En el 2005, la Dirección

Investigación Científica, mientras que la modalidad tecnológica a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica. En esta dispersión encontramos a las instituciones descentralizadas del Gobierno federal como Colegio de Bachilleres y CONALEP.

En enero de 2005 se reforma el Reglamento Interior de la SEP y se establece la agrupación de las modalidades que comprende el nivel y que dependen directamente de ella, a través de la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Es éste un real avance en la intención de la integración, pues se reduce la dificultad para coordinar cualquier esfuerzo de planeación, operación y evaluación en los terrenos administrativos o académicos.

De las cinco políticas educativas mencionadas, la de mayor trascendencia para la adecuada realización de acciones encaminadas a mejorar el servicio en la EMS es la coordinación e integración del sistema. Su adecuada construcción sentaría las bases para el diseño de políticas educativas diversificadas que, en armonía con sus análogos de los otros niveles educativos, contribuyan al desarrollo tecnológico, social y humano de la región y el país.

5.3 El bachillerato mexicano y las posturas internacionales

El ingreso de México a organismos comerciales internacionales, la aceptación de empréstitos solicitados a instituciones como FMI, BID o BM, mediados por cartas de intención, allanaron el arribo de la globalización y el neoliberalismo al contexto nacional. A raíz de ello se da en el país un proceso de revisión (a veces intencionado, en ocasiones espontáneo) de las estructuras sociales, teniendo como referente los “avances” alcanzados en otras latitudes.

Al ser parte del concierto mundial, México no es ajeno a las circunstancias que rodean los cambios contemporáneos; de alguna manera esas transformaciones y sus vínculos con organismos internacionales le hacen valorar las propuestas o sugerencias que se emiten en diversos foros, para establecer su pertinencia en el país. Sobre este

General de Bachillerato queda adscrita a la Subsecretaría de Educación Media Superior”. SEMS-CoSDAc. “Descripción de Servicios”, México, SEP. [21 p.] p. 12.

punto, Pablo Latapí²¹ comenta que “se da una relación importante entre las políticas de Estado que adopta un país y las tendencias internacionales predominantes en el desarrollo educativo”, y más adelante afirma: “no hay duda de que las tendencias internacionales son componente obligado de las políticas de Estado en la educación”.

Bajo esa lógica, esperaríamos encontrar en las políticas destinadas a EMS similitud con las propuestas y tendencias internacionales. Una revisión a los programas educativos de los sexenios analizados muestra la presencia discursiva de algunos aspectos, no obstante, el análisis del capítulo anterior indica que en los hechos el nivel ha enfrentado rezagos y limitaciones que obstaculizaron una adecuada aplicación de lo programado.

Lo que se llevó a la práctica, es necesario subrayarlo, fueron medidas que tienen correspondencia con propuestas internacionales, pero que no necesariamente se asumen por tener esta calidad, sino por responder a requerimientos sociales e históricos, tanto de la EMS como del sistema educativo en su conjunto.

Así, tenemos las exigencias de calidad, equidad, eficiencia, pertinencia y descentralización/federalización, las cuales se contemplan en los tres programas educativos analizados. Lo que marcaría una diferencia es en el cómo se delimitan para su ejecución; es decir, si su orientación se sustenta en el sentido que por décadas se le ha dado a la educación en México o si rompe con esa tendencia y se asume el sentido de alguna o algunas posturas internacionales.

En el PME 1989-1995, primero de la era «neoliberal» en nuestro país, encontramos una exposición *grosso modo* de lo que debe atender el sistema educativo nacional para articularse con la dinámica existente a nivel internacional. En el discurso político pronunciado por el presidente Salinas de Gortari, a propósito de la ceremonia de presentación del programa, se exponen afirmaciones como las siguientes:

- *La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una serie de reflexiones y evaluaciones de sus sistemas educativos. (p. iii)*

²¹ Latapí S., Pablo. *La SEP por dentro*. México, FCE, 2004. pp. 326 y 327. El autor escribe: “En las entrevistas a los secretarios de Educación se les preguntó sobre el origen de su ‘discurso educativo’ (sus ideas innovadoras); sólo Miguel Limón Rojas se refirió explícitamente a la información internacional de que disponían sus colaboradores como a una fuente de las innovaciones que impulsó...”

- *La modernización implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración. Innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones; imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento; actuar con decisión política y con el concurso permanente y solidario de las comunidades, es la respuesta. (p. v y vi).*
- *Su auténtico avance [de la EMS] reclama una liga firme con la vida social de las regiones, de las localidades, de la comunidad. (...) Son las regiones y las comunidades quienes deben jugar un papel determinante en este proceso, financiando, abriendo oportunidades para el entrenamiento y para concretar su vida cotidiana en la vida de las aulas. (p. ix)*
- *Es necesario incorporar [en EMS] opciones complementarias de financiamiento y ampliar la participación de las instituciones educativas en la búsqueda de ingresos propios, por lo que será necesario que los órganos centrales redefinan las normas al respecto, matizando criterios. (p. 116)*
- *El sistema educativo va a descentralizarse. (p. xii)*

Para comprender el sentido de lo anterior recordemos que una de las propuestas internacionales destaca la revisión de las estructuras que sustentan los sistemas educativos a fin de empatarlos con las características del mundo actual. Lo que significa -entre otras cosas- la reducción de la participación gubernamental en el financiamiento y sostenimiento de los servicios educativos, preferentemente dejarlo que actúe con base en los principios de competitividad del libre mercado. De ahí la propuesta de “imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento”. Otra sugerencia, vinculada estrechamente con la anterior, es la concurrencia de actores locales en la marcha de la educación regional, lo que se asemeja a la sugerencia de la participación social.

Un elemento más que destaque del PME es su posición, para todo el sistema educativo, de “acudir a métodos que promuevan el aprender a aprender, entendido como un proceso vital que conlleva el aprender a ser y aprender a hacer”, así como “asegurar una actividad de aprendizaje a lo largo de la vida” (p. 21), posturas asumidas y recomendadas por la UNESCO (*v. supra*).

Llama la atención que el Gobierno reconozca su importancia y lo plasme en un programa sectorial, después de casi dos décadas del Informe Faure, en donde se alude a esos principios educativos, y de la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, entidad de la UNAM, cuyo modelo educativo se fundamenta en ellos.

Sumo a lo anterior otras medidas como: evaluación, rendición de cuentas, programas de estímulo al desempeño docente. Es innegable el valor de las dos primeras, su presencia es relevante para transparentar los procesos que se gestan al interior de las instituciones, sin embargo, el sentido que asume en la época salinista a través del PME, se supedita a las recomendaciones de la lógica neoliberal, lo mismo que los programas de estímulos, y que se vislumbra en el “Reto de la Inversión Educativa”:

Junto a los retos mencionados, se enfrentarán las consecuencias de procesos que no son exclusivos de nuestro país y se han derivado de la interrelación de las sociedades del mundo y de la integración competitiva de los mercados internacionales.

Prevalece en todos los órdenes el imperativo de racionalizar los costos de producción de bienes y servicios, (...) para obtener mejores y mayores resultados con costos menores.

Los sistemas educativos de todo el mundo enfrentan el reto de asegurar la calidad de sus servicios mediante formas eficientes de trabajo que incrementen la productividad. (p. 13 y 14)

En suma, el PME 1989-1994 representa un primer acercamiento formal y oficial a las demandas de un mundo global y competitivo, aunque en el ámbito de la EMS no encontramos especificaciones que nos lleven a identificar políticas neoliberales más allá de lo expuesto. Además, recordemos que no existió plena aplicación de lo programado, no obstante, se dieron las bases para que en gestiones posteriores se precisaran o reprogramaran medidas destinadas a articular el sistema educativo nacional a las necesidades de una economía global.

La crisis económica de 1995 y, conjeturo, los cálculos políticos del Gobierno sobre posibles brotes de descontento social, determinaron que en la gestión de Zedillo se diseñara un programa educativo federal mesurado, con respecto a las posturas internacionales, aunque éstas no estuvieron ausentes. Las citas que a continuación se transcriben, y que corresponden al PDE 1995-2000, reflejan la presencia de algunas de ellas, tanto de la UNESCO como de otros organismos, veamos:

- *La responsabilidad compartida de los distintos órdenes de gobierno y la suma de voluntades en torno a objetivos comunes, permitirán una participación cada vez más amplia no sólo de las autoridades estatales y municipales, sino también de los padres de familia y de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de proyectos educativos. (p. 4)*

- *El acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología provoca la obsolescencia rápida de gran parte del conocimiento y de la preparación adquirida. Por lo tanto, la educación tenderá a disminuir la cantidad de información, a cambio de reforzar valores y actitudes que permitan a los educandos su mejor desarrollo y desempeño, así como a concentrarse en los métodos y prácticas que les faciliten aprender por sí mismos. (p. 5)*
- *...la educación ha sido un asunto primordialmente de la niñez y de la juventud; en adelante lo será durante toda la vida. (p. 5)*
- *La educación deberá fomentar valores y actitudes que devengan en conductas auténticamente democráticas y contribuyan al respeto y vigencia de los derechos humanos, en todos los ámbitos de la vida social, pasando por la familia y la escuela y tocando todos los espacios de convivencia. (p. 6)*
- *...en todos los tipos, niveles y modalidades educativos tendrá que darse atención especial a la mujer. (p. 6)*
- *La educación deberá incluir, cada vez más, contenidos orientados a la creación de una nueva cultura ecológica que detenga la destrucción del medio ambiente y garantice la cooperación de la población en las acciones de mejoramiento ambiental. (p. 6)*
- *Los recursos financieros han sido y serán siempre insuficientes para la gran tarea educativa. Se hará de ellos un uso más racional y se buscará incrementarlos por todas las vías posibles. (p. 9)*

Y con respecto a la EMS y superior, señala:

- *En los próximos años, la educación media superior y superior deberá desarrollar nuevos modelos de organización académica y pedagógica, orientados al aprendizaje como un proceso a lo largo de la vida, enfocados al análisis, interpretación y buen uso de la información, más que a su acumulación. (p. 109)*
- *...se apoyarán las acciones de las instituciones que tengan como fin la creación de nuevas modalidades educativas, así como la reforma de planes y programas de estudio que considere como criterios fundamentales: el mejoramiento de la calidad de la educación, los avances más recientes en el conocimiento, la pertinencia de los programas, y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. (p. 127)*
- *Se estimulará la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente. (p. 127)*
- *Se buscará una mayor vinculación de las instituciones educativas con sus entornos socioeconómicos, mediante los programas y acciones que se propongan una participación más activa y consistente para alcanzar un desarrollo integral y sustentable de las comunidades menos beneficiadas. (p. 127)*
- *Se procurará que la sociedad cuente cada vez con más y mejor información acerca del empleo que hacen las instituciones de los recursos que el gobierno federal les otorga. (p. 128)*
- *En lo que se refiere al aprendizaje de los alumnos, se promoverá la consolidación de aspectos de carácter formativo en los planes de estudio, mediante estrategias, enfoques y actividades que mejoren las competencias de los estudiantes en el uso del español, las ciencias, la lógica, las matemáticas, las lenguas extranjeras y la informática. (p. 132)*

La postura de la UNESCO se refleja en las seis primeras citas. Encontramos elementos relacionados con la idea de: aprender a aprender, educación permanente, democracia, equidad de género, educación ecológica. Son medidas que favorecen el desarrollo social y humano de una nación, representan ideales a seguir, aunque en nuestro caso sólo quedan en meras enunciaciones.

Otros aspectos presentes en el PDE y que son parte del debate educativo internacional son: la participación social, el problema del financiamiento, la reforma curricular, la rendición de cuentas y las competencias, como sustento didáctico y disciplinario en la organización del proceso educativo²². De ellos, el tópico *financiamiento* es sugerente de la injerencia foránea, el Programa le destina un capítulo: “Criterios sobre el Financiamiento de la Educación”.

Esa ubicación relevante del financiamiento, que retoma la intención del PME y de posturas internacionales, tiene el propósito de enfatizar la importancia y necesidad de promover el autofinanciamiento en las instituciones educativas y, por tanto, la reducción de la participación estatal:

Toda vez que siempre existirá un límite de los recursos públicos que se puedan destinar a la educación, resulta indispensable que el gobierno federal promueva el desarrollo de nuevas fórmulas y la puesta en marcha de procedimientos que faciliten una contribución creciente y equitativa de la sociedad en el esfuerzo educativo. Las autoridades estatales y municipales, otros agentes que concurren en el financiamiento educativo y las instituciones públicas de educación superior, con pleno respeto a la autonomía de las que tengan esta condición, deberán desarrollar mecanismos para diversificar y aumentar la base de su financiamiento; para ello, deberán tomar en cuenta las características de sus servicios, las de la población a la que atienden y sus posibilidades reales de contribuir en este aspecto fundamental. Sin embargo, no es sólo con financiamiento como la sociedad debe aportar a la educación, sino también con organización, tiempo y dedicación.²³

Las recomendaciones internacionales y la crisis que se vivió en 1995 ubicaron el problema del financiamiento a la educación en un lugar preponderante; sin embargo, la

²² “...las preocupaciones tanto por la descentralización de la educación básica como por algunos énfasis de la renovación curricular (...)y por la participación social, estaban presentes desde varios años antes de 1992 en la agenda de importantes organismos como la Unesco, la OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y los principales bancos de desarrollo. Sin duda que las autoridades de la SEP que las adoptaron (o en su caso las ratificaron), en 1992 y en los años siguientes, estaban enteradas de las tendencias internacionales en cada uno de esos asuntos, independientemente que el país hubiera seguido su propia evolución en ellos.” Latapí Sarre, Pablo. *La SEP por Dentro*. [346 p.] p. 325.

²³ Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, SEP, 1995. p. 148.

pretensión de delegar la responsabilidad del sostenimiento escolar a la comunidad inmediata y a la misma institución, no prosperó.

Una idea arraigada en la tradición educativa mexicana, que tiene su origen y sustento en el artículo tercero constitucional, es el de la gratuidad de la educación que imparta el Estado²⁴. Tal consideración ha sido un fiel soporte contra cualquier argumento que pretenda “desarrollar mecanismos para diversificar y aumentar la base” del financiamiento en las escuelas públicas del país, desde el preescolar hasta el nivel superior.

Válido o no, es un recurso retórico para hacer frente a la pretensión de descargar en la comunidad estudiantil de universidades autónomas un porcentaje del peso financiero de la institución. Cabe recordar aquí el movimiento estudiantil de 1999-2000 en la UNAM, el cual tuvo como primera motivación²⁵ las modificaciones al Reglamento General de Pagos; lo que llevó a una suspensión total de labores en la Universidad por espacio de aproximadamente nueve meses.

Promover el autofinanciamiento implica responsabilizar directamente a los usuarios del servicio y a sus familias del sostenimiento de las escuelas por medio de cuotas compensatorias preestablecidas o por medio de la participación “voluntaria” de las familias en tareas básicas de la escuela, entre otras modalidades. Su consideración estimula el debate de la gratuidad en educación impartida por el Estado, y es generador de pugnas entre grupos políticamente antagónicos.

El PNE 2001-2006 tiene la particularidad de ser el primero del nuevo siglo y milenio, de un gobierno no priísta. Es un programa que sintetiza reflexiones y aspiraciones de un número representativo de actores, expertos nacionales, autoridades, investigadores y analistas del fenómeno educativo; presenta una visión amplia (aunque no exhaustiva)

²⁴ A pesar de este mandato constitucional, existe una dualidad en el actuar de las autoridades educativas del país. Por un lado enarbolan la gratuidad y sancionan a directivos de escuelas que exigen el pago de «cuotas voluntarias» a las familias de los alumnos y, por el otro, mandos medios extraoficialmente incitan a esos directivos para que solventen sus necesidades económicas cotidianas por medio de las aportaciones «voluntarias» que los padres de familia dan, incluso llegan a solicitar un porcentaje de las mismas para sus propios insumos.

²⁵ Subrayo que fue ésa su primer motivación, pues semanas después de haber iniciado el paro estudiantil el Consejo Universitario dispuso la suspensión de las modificaciones, lo que presumiblemente llevaría a la conclusión del paro; sin embargo, éste se prolongo, dejando en claro que tras de sí existían intereses extrauniversitarios. Antes de él, en 1987 siendo rector de la UNAM Jorge Carpizo McGregor, hubo un movimiento estudiantil (de donde surge el CEU) para rechazar el incremento de las cuotas.

sobre lo que es y podría ser la situación de la educación mexicana en el mediano y largo plazo; especifica metas y tiempos que faciliten su observancia y seguimiento²⁶.

En él se da una mayor consideración de lo que representa la educación para México en el contexto de la globalización²⁷ y los retos que esta situación impone para el desarrollo social y humano; empata sus sugerencias con algunas de las posturas internacionales. Destaca la importancia de la educación para la vida, equidad de género, atención a la “diversidad ecológica, cultural y regional”, respeto a la variedad lingüística, formación en valores democráticos²⁸, explica lo fundamental para interactuar en la sociedad del conocimiento. Además de las prioridades de los gobiernos anteriores: cobertura, calidad y modernización de la gestión.

Es una aceptable propuesta de política educativa que reconoce la dinámica del mundo actual y formula una visión de cómo debe responder México. El problema es que la falta de visión y pericia del entonces presidente de la República y de su secretario de educación, aunado a las pugnas que se gestan en la esfera del poder y el burocratismo, impidieron el cabal cumplimiento de lo proyectado.

De los diversos aspectos que contempla el PNE 2001-2006, por sus implicaciones recupero tres que tienen relación con las propuestas internacionales y han estado presentes en el discurso de los tres programas: financiamiento, competencias y participación social. El tema del financiamiento se toma con prudencia, tal vez por la experiencia del paro estudiantil de la UNAM.

El programa establece como línea de acción para la *Reforma de la gestión del sistema educativo*: “Promover esquemas de innovación de financiamiento, que permitan

²⁶ “La elaboración de las políticas que desarrollará la administración federal del periodo 2001-2006 se inició inmediatamente después del 2 de julio de 2000. Una vez conformado el equipo de transición para el sector educativo, comenzó el proceso de diagnóstico y prospectiva del sector, cuyo resultado fue el documento titulado Bases para el *Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, presentado en el mes de noviembre; en ese esfuerzo participaron autoridades educativas, investigadores, especialistas, comunicadores, representantes populares, personas de organismos no gubernamentales y representantes del sector público y el privado.” PNE 2001-2006, p. 19.

²⁷ En el texto encontramos siete referencias directas a la globalización, 25 a la sociedad del conocimiento y una al capital humano.

²⁸ “Intensifique la educación ciudadana, con énfasis en los derechos humanos, la igualdad de género, la interculturalidad, el desarrollo del estado de derecho, una participación responsable en los procesos democráticos y el respeto al medio ambiente y los recursos naturales, así como a la pluralidad étnica y la diversidad cultural” (p. 227). Es ésta una de las perspectivas que plantea el PNE para el año 2025.

aumentar los recursos públicos y privados destinados a la educación” (p. 94). Para el caso de EMS, el PNE propone (p. 181):

A. Incrementar el financiamiento federal a la educación media superior pública para ampliar su cobertura con equidad y mejorar la calidad de los programas educativos que se imparten en las escuelas públicas.

B. Crear un fondo mediante el cual se otorguen recursos extraordinarios a las escuelas para la realización de sus planes de desarrollo, así como para impulsar la modernización de la educación media superior.

C. Impulsar que las escuelas públicas rindan cuentas del uso de los recursos públicos a su disposición.

D. Promover el acceso a recursos de agencias internacionales y gobiernos de otros países para el financiamiento de proyectos que persigan el mejoramiento de las escuelas.

E. Procurar la obtención de fondos de fundaciones filantrópicas para el financiamiento de la educación media superior.

Observamos un cambio de posición, mientras en el PDE se pedía valorar las *posibilidades reales de contribuir en este aspecto fundamental* por parte de la *población que atiende* y en el PME se afirmaba la necesidad de *incorporar opciones complementarias de financiamiento y ampliar la participación de las instituciones educativas en la búsqueda de ingresos propios*, en el PNE se propone un financiamiento alternativo a través de donatarios particulares, gobiernos extranjeros u organismos internacionales, sin minimizar la responsabilidad del Gobierno. Se omite, al menos de manera directa, la idea de que la comunidad escolar contribuya en el financiamiento de su institución.

Para el caso de la participación social, en el apartado *La responsabilidad pública sobre la educación* (p. 47) el PNE señala la necesidad de redimensionar la idea de lo público en educación, al afirmar que “debe superarse la idea de que la educación es responsabilidad exclusiva del gobierno” ya que al ser pública queda bajo la responsabilidad de la comunidad. Subraya que “la escuela pública es, además, punto de encuentro de los sectores sociales...” lo que demanda “una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa”.

La participación de la comunidad en la vida de las instituciones escolares ha sido una pretensión de varios gobiernos. De acuerdo al programa, la incorporación de agentes locales a la dinámica de la institución favorecería el desarrollo de la educación y de la región. Si bien esto no se descarta y de hecho favorecería el diseño de políticas

educativas diversificadas, también es cierto que es una modalidad directa de rendición de cuentas, bajo criterios ajenos a la academia.

Las familias serían el primer círculo que estaría al tanto de los procesos internos de la institución; para apoyarlos, valorarlos e influir en su redireccionamiento. En un posible escenario, las familias de los estudiantes propondrían acciones educativas concretas, contenidos o, incluso, decidirían sobre la situación laboral del personal. En esa línea, comprometer a las familias en la gestión escolar podría derivar en la obligatoriedad de sostener, al menos parcialmente, los gastos de la institución.

La colaboración de diversos sectores de la comunidad en la cotidianeidad de la escuela representa, como otras acciones, una necesidad para el desarrollo de la misma y para considerarla como parte relevante del entorno. No obstante, esa intervención, como la de las familias, requiere no sólo la decisión y el acuerdo político, sino una normatividad que precise atribuciones y delimite participaciones, a fin de prever excesos. De igual forma tendrá que establecer mecanismos de participación homogéneos e impedir la preeminencia de un sector, en detrimento de otro u otros; donde el bien de la comunidad escolar sea el objetivo central.

El otro aspecto a abordar es la noción de competencias en el ámbito escolar, ésta ha sido una sugerencia didáctico-disciplinaria presente en las propuestas internacionales, particularmente de la OCDE²⁹, se concibe como una opción pedagógica que dota a los sujetos de las herramientas necesarias para su óptimo desempeño en el ámbito laboral y en su vida futura.

El término competencia se incorpora en el debate político-educativo hasta la década de los noventa. En el PME sólo lo encontramos cuando se comentan las necesidades de capacitación para el trabajo: “se requieren parámetros estrechamente ligados con niveles preestablecidos de competencia ocupacional, que además permitan otorgar con la debida amplitud la certificación de dicha competencia...” (p. 99). Aunque la noción de

²⁹ La OCDE impulsó en 1998 un programa al que denominó *Definición y selección de competencias: fundamentos teóricos y conceptuales* (DeSeCo) que tuvo como objetivo “identificar un conjunto de competencias necesarias para ambos, niños y adultos, para llevar vidas responsables y exitosas en una sociedad moderna y democrática y para que la sociedad enfrente a los desafíos del presente y del futuro”. Hersh Salganik, Laura; et. al. *Proyectos sobre competencias en el contexto de la OCDE. Análisis de base teórica y conceptual*. En línea: <http://www.deseco.admin.ch/bfs/desecco/en/index/03/02.parsys.59225.downloadList.58329.DownloadFile.tmp/1999.proyectoscompetencias.pdf>

competencia se toma como central para la reforma curricular de la educación básica que se experimentó entre 1992 y 1993.

En contraste, el PDE emplea el término en dos docenas de ocasiones adjetivándolo como «intelectuales» o como «laborales»; y expresa, para EMS y superior:

En lo que se refiere al aprendizaje de los alumnos, se promoverá la consolidación de aspectos de carácter formativo en los planes de estudio, mediante estrategias, enfoques y actividades que mejoren las competencias de los estudiantes en el uso del español, las ciencias, la lógica, las matemáticas, las lenguas extranjeras y la informática. (p. 132)

Entre un programa y otro apreciamos el cambio de significación del término «competencia». En el PME se emplea para aludir a capacidades laborales, mientras que en el PDE se traslada su sentido y se amplía su marco referencial, identifica las habilidades necesarias a desarrollar en la formación del escolar. Durante la gestión de Zedillo, la idea de competencias cimentó la revisión curricular del CONALEP y de los bachilleratos tecnológicos.

El PNE retoma la noción de competencia y le da una mayor presencia discursiva, planteando su importancia tanto en el alumno como en el profesor (competencias docentes). A lo largo del programa, el término competencia se encuentra en más de cincuenta ocasiones, para referirse a las habilidades fundamentales que la escuela debe desarrollar en el estudiante. Llama la atención que en su *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* lo identifica con destrezas laborales³⁰; en el apartado *Problemas y Retos* de la EMS afirma: “en la reforma del currículo es importante considerar que la transformación de los procesos de producción en el ámbito internacional ha instaurado un nuevo referente para definir el contenido del trabajo: el de la competencia laboral” (p. 166).

A pesar de que la noción de competencias se emplea paralelamente a la de habilidades, y de que se le pretenda situar en un espacio más amplio que el de la capacitación para el mundo laboral, la manera en que se utiliza y el contexto discursivo

³⁰ “Más allá de la alfabetización tradicional, incluirá el dominio de conocimientos básicos en matemáticas, ciencia y tecnología, cultura física y deportiva; y formación cívica, ética y estética. Cada tipo educativo permitirá dominar conocimientos pertinentes, códigos culturales, habilidades de pensamiento, competencias para el trabajo y una sólida formación valoral y ciudadana para garantizar la educación permanente y desarrollar la capacidad y el gusto por aprender.” (p. 72)

en el que se mueve refleja una falta de precisión conceptual del término, que no sea el de *competencia laboral*.

Para concluir, un análisis puntual del impacto que han tenido las posturas internacionales en la educación nacional tendría que realizarse a partir de los productos logrados a lo largo de un periodo presidencial. Contrastar la manera en que se proponen e instrumentan con sugerencias específicas; esto es, revisar los hechos, más que los proyectos. No obstante, la ausencia de resultados significativos derivados de lo planeado, me llevó a revisar sólo los programas sectoriales para dilucidar la existencia de esas posturas.

Capítulo 6

La RIEMS y el futuro del bachillerato mexicano

Uno de los factores históricos que ha limitado el desarrollo de la EMS ha sido la voluntad política de quienes tienen en su ámbito de influencia la toma de decisiones, manteniéndola en el letargo. A la educación media mexicana se le ha visto con desdén y desinterés por parte de políticos, opinión pública e incluso comunidad académica. A lo largo de su existencia encontramos momentos coyunturales que le han favorecido, aunque no por ello lo instrumentado deja de ser un suceso contingente, en vez de representar una visión y planeación fundamentada y sistemática; en general su evolución ha sido inercial.

Cierto es que la situación por la que atraviesa la EMS en México no es atribuible a un sólo factor, convergen diversas situaciones que en distintos grados y momentos han determinado el derrotero de la misma. No obstante, lo político representa el elemento central que favorece o retarda el progreso de un hecho o sector social. El arribo de una nueva administración, en el ámbito institucional o de la administración pública, presupone la renovación del enfoque y los procesos que conforman al actuar político, y por ello se espera un cambio en el o los ámbitos donde tiene competencia la *nueva* autoridad; la esperanza sexenal es un cambio en la política.

En ese *desiderátum*, la llegada de una nueva administración al gobierno federal en 2006¹ representó, para un sector de analistas educativos², la posibilidad de concretar cambios tangibles que promovieran el desarrollo de la educación en México. Aunque ellos mismos reconocen que, en el escrito de campaña *Transformación Educativa*, “son escuetas sus propuestas [de Calderón] para la educación media superior y superior”³.

¹ En el 2006, después de una cerrada contienda electoral, llega a la presidencia de la república el panista Felipe Calderón Hinojosa, nombrando como responsable del ramo educativo a quien fuera la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, su correligionaria Josefina Vázquez Mota.

² “Los ciudadanos esperamos que el presidente Felipe Calderón inicie su administración con un plan claro a seguir y una agenda que proponga maneras de proceder creíbles en el área educativa; deberá afrontar de manera explícita y clara la problemática educativa nacional e ir más allá del problema político que le plantea el haber ganado con un margen tan pequeño de ventaja. Requerirá entonces de un trabajo de concertación, al tiempo que se espera tome en consideración los diagnósticos existentes y ponga en marcha acciones concretas.” OCE. “Debate Educativo 29. Propuestas educativas de la nueva administración” en *Observatorio Ciudadano de la Educación*. Diciembre de 2006. En línea: <http://www.observatorio.org/comunicados/cronologia.html>

³ *Ídem*.

Esos especialistas, miembros de la organización Observatorio Ciudadano de la Educación, refieren que “Calderón no hace grandes promesas, ni declara que resolverá los problemas educativos nacionales, que por su naturaleza es sabido necesitan de plazos amplios para ser resueltos, y de alguna manera parece que continuará con la línea trazada por Vicente Fox”⁴.

Con el propósito de establecer la existencia, o no de esa continuidad, y de revisar la propuesta de Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS), en el presente capítulo revisaré el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (PSE), la RIEMS y la evolución del nivel medio en la primer mitad del gobierno calderonista.

6.1 El contexto

En el año 2006 Felipe Calderón Hinojosa es declarado vencedor de las elecciones presidenciales, después de una cerrada contienda electoral y un proceso caracterizado por la carencia de respeto y ética política entre los partidos y sus candidatos, e incluso del entonces ejecutivo de la nación. El perredista Andrés Manuel López Obrador, principal opositor, alude un fraude electoral y promueve una serie de movimientos sociales, a los que denomina de desobediencia civil pacífica, con la arenga del conteo «voto por voto, casilla por casilla».

La historia política personal de Calderón lo muestra como un individuo pragmático y negociador; en su calidad de presidente denota ser un «control freak», es decir, un individuo que busca tener el mayor control, o control total, de la situación a fin de lograr el cumplimiento de los propósitos que ha definido. Hasta el momento su gobierno se ha caracterizado por: la aprobación de la Reforma a la Ley del ISSSTE, en particular al sistema de pensiones, y del IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única); así como la *guerra* contra el narcotráfico⁵.

⁴ *Ídem*

⁵ La política por la seguridad en el país se ha concentrado en esa *guerra*, el resto de los delitos no se les ha combatido con la misma intensidad, se ha dejado en manos de los gobiernos locales (estatales y municipales): secuestros, pederastia, explotación sexual e infantil, robo de autos, asaltos con violencia, homicidios, sexoservicio, tráfico de indocumentados, contrabando, entre otros. Se me puede reconvenir y apuntar que estos pertenecen al fuero común y se encuentran bajo la vigilancia de los gobiernos locales, que legalmente el gobierno federal se encuentra imposibilitado para actuar, salvo en los casos que la misma ley establece. Es cierto, el problema es que grupos organizados de narcotraficantes han ampliado sus actividades, actuando con impunidad coludidos con autoridades

Tres situaciones más que caracterizarán históricamente la primer mitad del gobierno calderonista son: la crisis económica en México, producida por la situación financiera mundial y las tardías e ineficientes respuestas de quienes organizan la política económica nacional; las medidas adoptadas por el sector salud ante la crisis de salud, ocasionada por el surgimiento de un virus denominado A H1N1; y la desaparición de la compañía *Luz y Fuerza del Centro*.

A todo lo anterior habrá que añadir la existencia de un «gobierno legítimo» encabezado por su opositor Andrés Manuel López Obrador; la muerte de quien fuera uno de sus más cercanos colaboradores Juan Camilo Mouriño Terrazo, secretario de Gobernación; la confrontación entre la dirigente del SNTE y la titular de la SEP⁶; y la aprobación de una supuesta reforma energética.

En materia de educación, Calderón nombra como responsable del ramo educativo a su correligionaria y anterior responsable de la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota. Ésta da continuidad a la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, conocido como examen ENLACE, y establece con el SNTE la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, la cual se da a conocer el 15 de mayo de 2008.

Con respecto a la definición de la política educativa para el sexenio, tenemos un *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (PSE) escueto, general y superficial, conceptualmente vacío, reduce la problemática de la educación a meras operaciones técnicas que responden a un *input - output* descontextualizado. Su brevedad y escasa fundamentación contrasta con los programas sectoriales educativos de los sexenios inmediatos anteriores. La estructura del PSE da cuenta de una mentalidad tecnócrata, pragmática.

locales en, por ejemplo, la venta de protección. Al quedar los delitos en el espacio local, el conocimiento de los mismos es impredecible, pueden pasar desapercibidos, sólo trascienden al conocimiento nacional cuando su sensacionalismo es redituable para los medios de comunicación. Por el contrario, al considerarse delitos del orden federal, la opinión pública nacional y el sector político están pendiente de su presencia y evolución.

⁶ Es importante destacar la confrontación SEP / SNTE pues, más allá de una diferencia de personalidades o criterio, nos encontramos con un conflicto que muestra cómo el sector de la educación pública (al igual que el resto de los espacios de la administración pública) se emplea como sitio de lucha por el poder. No es el desarrollo de la educación lo prioritario sino el posicionamiento de los actores políticos para la defensa y protección de sus intereses personales y de grupo; no es el bien común o público lo que se encuentra en las prioridades de los dirigentes sino el conservar privilegios y hegemonía.

La brevedad cualitativa y cuantitativa que encierran sus 64 páginas carece de un diagnóstico claro y puntual de la educación en México; las referencias a este aspecto se reducen a la enunciación numérica de la situación predominante en el 2006. Es probable que se dé por hecho que el lector del PSE conoce y comprende, o al menos ha leído, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en la parte correspondiente al apartado “Transformación Educativa” del capítulo sobre *Igualdad de Oportunidades*.

Otro rasgo que también destaca, y lo diferencia de los programas sectoriales educativos de al menos los tres sexenios anteriores, es la inexistente participación de organismos, instituciones y especialistas independientes de la SEP, abocados a la educación. Situación que reduce sensiblemente el enfoque y fundamentación del PSE.

Ante la ausencia de una opinión especializada que le proporcione una idea actualizada y puntual del entorno educativo nacional, el PSE reitera los problemas tradicionales de la educación, los cuales no han encontrado solución satisfactoria a lo largo de los últimos periodos presidenciales: cobertura, equidad, calidad, vínculo escuela-sociedad, participación social. Su reconsideración en sí misma no representa una insuficiencia del Programa, sino la ausencia de propuestas innovadoras para enfrentarlos; se repiten esquemas y procesos, lo que le imprime un sello continuista.

Otro aspecto que subrayo del PSE es el concerniente al financiamiento. El PDE 1995-2000 y el PNE 2001-2006 contemplan en un apartado específico lo relativo al financiamiento (“Sobre el Financiamiento de la Educación” y “Financiamiento”, respectivamente), el primero señala que “el papel clave de la educación en el desarrollo nacional hace necesario destinarle recursos suficientes, con la convicción de que habrán de reportar beneficios sustanciales para la sociedad” (p. 142); el segundo explicita su compromiso por incrementar el financiamiento federal a la educación pública. En contraste, el PSE señala:

La estimación de los recursos para la ejecución del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la Secretaría de Educación Pública y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos. (p. 12)

Lo que da un amplio margen para la justificación retórica en los casos donde lo propuesto no se logre satisfactoriamente. Dicho de manera coloquial, si hay recursos se hacen las cosas, si no los hay, no se efectúan.

6.2 Situación de la Educación Media Superior

Dos años de un sexenio resulta un tiempo demasiado corto como para evaluar resultados concretos, y más complejo se torna si no existe la definición de metas parciales que establezcan compromisos a corto y mediano plazo, en el marco de un periodo presidencial. No obstante, son suficientes como para establecer la pertinencia y tendencia de lo planeado, y determinar el comportamiento que presumiblemente tendrían en el sexenio algunos indicadores educativos.

Para el desarrollo del apartado consideraré las categorías empleadas en el cuarto capítulo, los resultados que ofrecen los dos primeros informes de gobierno de Felipe Calderón y el sistema para el análisis de la estadística educativa de la SEP.

6.2.1 Cobertura y equidad

El PSE contempla en el objetivo 2 la ampliación de “las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”; refiere que por el comportamiento demográfico que vive el país es necesario “realizar un esfuerzo mayor en la educación media superior”. En el cuadro de indicadores y metas establece que la cobertura para el año 2012 será de 68%, nueve punto cuatro puntos porcentuales más que los identificados en el 2006 (58.6%); lo que significaría un incremento anual aproximado de 1.56%, con respecto a este último.

En esa línea, el incremento en la cobertura sería de 60.16% (2006-2007), 61.72% (2007-2008), 63.28% (2008-2009), 64.84% (2009-2010), 66.4% (2010-2011), hasta alcanzar 67.96% en el ciclo escolar (2011-2012). Sin embargo, el segundo informe de gobierno señala que en los dos primeros años del sexenio la cobertura en EMS se ubicó en 59.7% y 60.9%, respectivamente. Cifras que están por debajo de lo que tendría que alcanzar el nivel en esos mismos años. Esto nos llevaría a conjeturar que, en un primer intento de proyección, la cobertura probable en el ciclo 2011-2012 sería de 65.7%, porcentaje menor a lo pretendido.

Lograr la meta propuesta implica el incremento del financiamiento hacia la EMS, ya sea para la ampliación de la capacidad instalada, la creación de nuevos planteles o la

inversión en tecnología e infraestructura para ofertar educación abierta o a distancia. El PSE propone esto para ampliar la cobertura; sólo que no especifica ni clarifica cómo. La educación particular es una opción que favorece la absorción y con ello el crecimiento de la matrícula en EMS, aunque es de bajo impacto y en nada beneficia a la equidad.

En el apartado de estrategias y líneas de acción señala que para cumplir el objetivo se requiere “aumentar la cobertura de la educación media superior, dando prioridad a las entidades federativas con mayor rezago y demanda social”, además de “extender la oferta de educación abierta y a distancia a las regiones que carecen de servicios escolarizados...”. Estas líneas de acción representan posturas retóricas que no precisan, ni definen la forma en que se desarrollarían, las instancias que participarían y cómo lo harían, los recursos que se requerirían, las etapas que se cubrirían y el financiamiento necesario para su óptima ejecución. Situación que se repite en todo el Programa.

En esas circunstancias resulta difícil valorar la viabilidad y pertinencia de lo programado. El conocimiento literal de lo expuesto en el PSE nos lleva a una irremediable aceptación: ¿quién se opondría a que se diversifique la oferta educativa, se otorgue igualdad de acceso a mujeres y hombres, se extiendan los beneficios de la educación a comunidades indígenas, se dé prioridad a entidades con notorios rezagos o se optimice la capacidad instalada? Tal vez el Programa identifique vacíos y proponga aspectos no contemplados, pero la pregunta sigue siendo cómo se concretarían aquellas líneas de acción.

Indudablemente la infraestructura es uno de los requisitos elementales para extender la oferta de EMS, en cualquiera de sus variantes o modalidades. Es necesario ampliarla para dar cobertura a un mayor número de demandantes. Sólo que al revisar la proyección que hace el CONAPO de la población en México (2005-2050) observamos un dato curioso que impacta en la prospectiva de la cobertura⁷ de la SEP y que favorecería el cumplimiento de aquella meta: a partir del año 2008 la cohorte poblacional que se encuentra en edad de cursar la EMS iniciará un descenso (tabla 6.1).

⁷ La SEP, en el programa informático SisteSEP ver. 8.0, emplea los datos del CONAPO (febrero 2007, mitad de año).

TABLA 6.1
PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA A MITAD DE AÑO
POR SEXO Y EDAD, 2005-2050

	Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	16	1065816	1069263	1072348	1071627	1067188	1061310	1055919	1052249
	17	1046677	1049725	1052949	1056034	1055378	1051066	1045340	1040096
	18	1024313	1029883	1033112	1036326	1039412	1038823	1034640	1029068
Mujeres	16	1049297	1052888	1056157	1056093	1052648	1047598	1042865	1039263
	17	1037378	1040361	1043723	1046999	1046973	1043597	1038630	1033979
	18	1023580	1027962	1030894	1034258	1037542	1037556	1034251	1029371
Total		6249066	6272088	6291190	6303345	6301150	6281960	6253656	6226038

Fuente: Consejo Nacional de Población. *República Mexicana: Población a mitad de año por sexo y edad, 2005-2050* (fragmento). En línea: <http://www.conapo.gob.mx>.

Para el año 2008 el CONAPO contabiliza 6,303,345 adolescentes, cifra que baja a 6,226,038 en 2012, lo que significa que con la capacidad instalada en el 2008 se tendría la posibilidad de incrementar la cobertura, aunque sea en algunas décimas porcentuales, sin la necesidad de realizar inversión alguna. En números absolutos, la demanda se reduce en 77,307 lugares potenciales. Por tanto, una inversión por mínima que sea impactará la oferta educativa del nivel medio en el 2012.

En este escenario, el gobierno federal estaría en posibilidad de alcanzar la meta programada y, tal vez, superarla, gracias al comportamiento demográfico, más que a su labor ejecutiva.

Ejemplifiquemos lo anterior, supongamos que en una región la cohorte es de 1500 personas y sólo se tiene capacidad para atender a 900 de ellas (60%), al reducirse el total de la cohorte a, digamos, 1400 sujetos, sin tener que ampliar la capacidad instalada y con la misma oferta, el porcentaje de cobertura pasaría a 64.28%.

Con respecto a la equidad es menos lo que se contempla y programa, más allá de los recursos discursivos empleados, no se encuentra nada nuevo que muestre un interés real y concreto “para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas...”, según refiere el segundo objetivo. La SEP concentra la búsqueda de la equidad en la asignación de becas, priorizar los estados con mayor rezago y diversificar la oferta. Pero, insisto, no detalla el cómo ni el cuándo.

6.2.2 Calidad

El PSE considera el problema de la calidad en el objetivo 1: “elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional”. El cuadro “indicadores y líneas de acción” establece tres referentes que muestran la manera en que se concretará el objetivo en EMS:

- *Porcentaje de docentes de escuelas públicas federales que participaron en cursos de actualización y/o capacitación vinculados con programas de reforma en educación media superior.*
- *Eficiencia terminal*
- *Orientación educativa*

Dos hechos destacan de lo anterior, el primero es la restricción del primer indicador a escuelas públicas federales, sin que se precise alguna forma de apoyo o colaboración entre la responsable de la educación en el país (SEP) y los gobiernos locales e instituciones autónomas, o indicadores que den cuenta de ello. El segundo corresponde a la limitada concepción de lo que es y representa la calidad educativa, la posición del PSE es que se alcanzará con la formación de profesores (de escuelas públicas federales), el incremento de la eficiencia terminal y la orientación educativa.

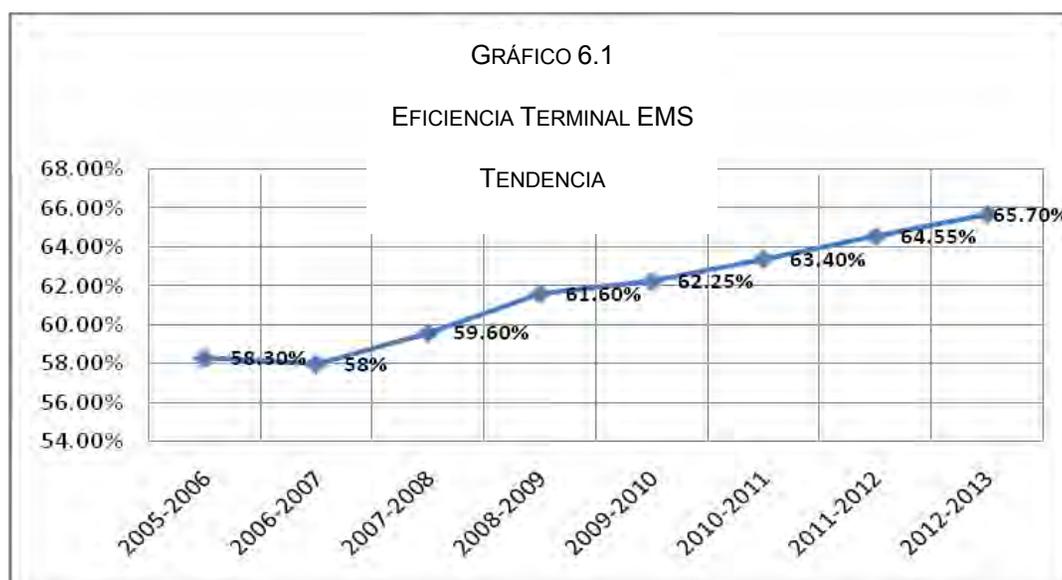
Las propias metas para el 2012 que se fijan en cada uno de los indicadores serán ellas mismas una limitante en la evaluación de los resultados al finalizar el sexenio. A pesar de lo que se precisa en el apartado “estrategias y líneas de acción”, los únicos compromisos claros son esas metas: formar al 100% del personal docente de las escuelas públicas federales, elevar la eficiencia terminal a 65.7% en EMS y ofrecer orientación educativa al total de alumnos de “escuelas federales de educación media superior”. Satisfacerlas soportaría la idea de que se cumplió, aunque no se hubieran concretado las estrategias y acciones establecidas.

Algunas de las estrategias y acciones del PSE representan, para el caso de la EMS, las medidas políticas que caracterizan la intención sexenal: crear un sistema nacional de bachillerato en un marco curricular común, establecer “competencias para la vida y el trabajo”, certificar las competencias docentes, y desarrollar en los alumnos “las competencias de aplicación matemática y habilidades para la toma de decisiones”. Sólo que éstas no se explicitan claramente en los indicadores y metas. Su operación es tan

relevante que los trabajos de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP se han concentrado en la RIEMS y, a partir de ella, en la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad (SNB).

6.2.2.1 Eficiencia terminal, deserción y reprobación

La eficiencia terminal es uno de los tres indicadores del PSE mencionados para el objetivo 1. En el cuadro donde se presenta (PSE; p. 15), la SEP determina que este indicador fue de 58.3% en el 2006 y se propone como meta para el 2012 llegar a 65.7%; intención que supera en cuatro décimas porcentuales los pronósticos de la misma SEP para el ciclo escolar 2011-2012⁸. En las circunstancias actuales difícilmente se alcanzaría esa meta, pues el porcentaje de eficiencia terminal en el ciclo escolar 2006-2007 fue de 58%, bajó tres décimas porcentuales.



Fuente propia.

A partir de un cálculo de regresión lineal simple y con la información que proporciona la SEP en el Segundo Informe de Labores (2008) encontramos que para el ciclo escolar 2011-2012, la eficiencia terminal será de 64.55%, por debajo de la meta establecida, de continuar la tendencia se alcanzaría el 65.7% hasta el siguiente periodo lectivo (gráfico 6.1).

⁸ Cf. SisteSEP “Educación Media Superior. República Mexicana. Serie histórica y pronósticos”.

El problema de la eficiencia terminal tiene relación directa con el aprovechamiento escolar de los alumnos y de la capacidad de retención de la institución y el sistema; por lo que referirnos a ella es considerar las tasas de reprobación del nivel y los programas destinados a retener a los alumnos en la escuela.

Una sugerencia operativa de la SEP, para la reducción de la reprobación y el incremento de la eficiencia terminal, es la atención especial a alumnos con bajo aprovechamiento escolar. La aplicación de esta medida con el empleo de programas académicos compensatorios, preventivos o remediales, sin duda contribuye a la mejora del aprovechamiento escolar y a la elevación de la eficiencia terminal. No obstante, la carencia o incompreensión de esos programas, a la par de la tergiversación de algunas disposiciones oficiales, estimula la idea de que sugerencias como aquella son mandatos de la autoridad para aprobar al mayor número de alumnos posibles.

Existe la posibilidad real de incrementar la eficiencia terminal, al reducirse la reprobación bajo esa errada concepción, pero el resultado final sólo es cuantitativo, en su consecución no media una educación de calidad. Los magros resultados se reflejan en el desempeño escolar de quienes logran acceder a la educación superior, e incluso en la capacidad para realizar un trabajo en el campo laboral.

En lo que concierne a la deserción en EMS, el PSE sólo hace una breve referencia a ella, al comentar el porcentaje alcanzado en eficiencia terminal durante el periodo 2007-2008, además de su mención en las tablas donde se concentra información sobre los indicadores de eficiencia de cada nivel educativo.

La presencia de ese problema educativo es multicausal, y a pesar de la existencia de rasgos en común entre quienes enfrentan la deserción, cada caso es singular. No obstante, los gobiernos han atendido sólo una de sus raíces: la económica; razón por la cual han impulsado programas de becas a nivel federal.

6.2.2.2 Becas

Al ser el factor económico una de las principales causas que repercuten en el rendimiento escolar de un alumno, el gobierno parte de la idea de que la reprobación y la deserción disminuirá si se le asigna al sujeto una aportación económica, por medio

de un programa de becas: “Con este programa [de Desarrollo Humano Oportunidades] se ha contribuido a reducir los índices de deserción y reprobación y se han mejorado los resultados del logro educativo, según la evaluación externa realizada”⁹.

A través de las asignaciones monetarias que ofrecen, pretenden paliar en los sectores menos favorecidos de la sociedad el efecto de la situación económica prevaleciente en el país. Si bien las aportaciones representan una ayuda para las familias, no son suficientes para cubrir los gastos reales de subsistencia y educación del estudiante, además de que no llega al total de la población escolar matriculada en escuelas públicas.

El gobierno de Calderón continúa con el programa de becas *Oportunidades* y se crea el Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes y el Programa de Becas de Apoyo a Estudiantes; ambos apoyan a alumnos provenientes de hogares cuyo ingreso familiar no rebase la línea de pobreza patrimonial y que no reciben beca del *Programa Oportunidades*¹⁰.

El primero ofreció 771,160 becas a estudiantes de 14 a 21 años, los otros dos otorgaron 249,297 becas, en el periodo 2007-2008, dando un total de 1,017,457 beneficiados. Si consideramos que para ese ciclo escolar la matrícula en EMS fue de 3,830,042, tenemos que el 26.56% fueron beneficiados con alguna de esas becas.

El porcentaje se eleva a 32.88% al restar del total de la matrícula a los alumnos inscritos en escuelas particulares. La cifra podría ser halagadora, pues muestra la extensión de ese beneficio a un mayor número de personas para que concluyan sus estudios de nivel medio, además de existir la promesa gubernamental de “gestionar recursos para más becas de bachillerato y educación superior”¹¹. Sin embargo, la extensión del beneficio a un mayor número de sujetos “cuyo ingreso familiar no rebasa la línea de pobreza patrimonial”¹², es un indicador de la ineficiencia del modelo económico que se ha mantenido en México por más de tres sexenios.

⁹ SEP. *Primer Informe de Gobierno (2007)*. México, SEP, 2007. [178 p.] p. 31.

¹⁰ SEP. *Segundo Informe de Gobierno (2008)*. México, SEP, 2008. [205 p.] p. 43.

¹¹ *Ibidem*, p. 8

¹² La pobreza patrimonial se refiere a la imposibilidad de una familia de obtener un ingreso mensual suficiente como para adquirir artículos de vivienda, vestido y transporte, básicos para su subsistencia.

Como lo precisan esos programas de becas, sólo se consideran a las familias de los estudiantes que tienen un ingreso por debajo de “la línea de pobreza patrimonial”; para el año 2008 la cifra se ubicaba en 1890.59 pesos, en zona urbana, y 1272.5 pesos, en zona rural; es decir, un poco más de un salario mínimo mensual¹³. Bajo este escenario la pregunta obligada es ¿qué sucede con aquellas familias que tienen un ingreso mensual igual o superior a esa cifra pero que obtienen el equivalente, o menos, de cuatro salarios mínimos?¹⁴

Apoyar la educación de personas provenientes de familias con magros ingresos es una necesidad y un reclamo de justicia social; pero cuando el total de esas familias representa casi la mitad de la población, según declaración hecha por Calderón en 2007, es necesario revisar la política económica del país a fin de garantizar una distribución justa de la riqueza y evitar aminorar ésta por medio de programas compensatorios que sólo recrean una imagen paternalista y asistencialista del gobierno.

Una familia que cuenta con ingresos suficientes como para cubrir las necesidades básicas de sus miembros tiene cierta independencia frente a los vaivenes de la sociedad, esencialmente los políticos; sin embargo, su dependencia a programas como el de *Oportunidades* le convierte en presa fácil de intereses partidistas o de grupos.

Es aquí donde nos cuestionamos si ese tipo de programas tienen realmente como sustento la concepción de la política como «bien común» o son artilugios políticos para mantener el control sobre una parte importante de la sociedad, a fin de preservar canonjías y privilegios, es decir para conservar el «poder».

Una mentalidad dirigida a beneficiar al conjunto de la sociedad, en todos los órdenes de su existencia, instrumentaría acciones políticas que favorecieran permanentemente a todos sus integrantes, sin condiciones o restricciones, abandonando las medidas sensacionalistas, temporales y paliativas.

¹³ En 2008 el salario mínimo para la Zona A fue de 52.59 pesos, en la Zona B 50.96 pesos y en la Zona C 49.50 pesos.

¹⁴ Para darnos una idea de lo que esta situación representa tomemos como ejemplo a los alumnos que ingresaron al bachillerato de la UNAM en el ciclo 2007-2008, el 36.6% señaló que su familia tenía un ingreso mensual de 2 a 4 salarios mínimos. Lo que significa que poco más de un tercio de la población estaría en la indefensión. Coordinación de Planeación/Dirección General de Planeación. *Perfil de Aspirantes y Asignados a Bachillerato y Licenciatura de la UNAM 2007-2008*. México, UNAM, 2008. [116 p. y anexos] p. 104. Considero los cuatro salarios mínimos pues una familia que tenga esos ingresos en el año 2009, tiene 219.2 pesos diarios (\$6,576 mensuales) para cubrir las necesidades de alimentación, vestido, vivienda, transporte, educación, salud y esparcimiento, de tal vez cuatro miembros.

6.2.2.3 Aprovechamiento escolar

El aprovechamiento escolar es otro factor que da cuenta de la calidad educativa en EMS. Uno de los problemas en el sistema educativo mexicano, en particular en el nivel medio, era la inexistencia de información suficiente para determinar el aprendizaje logrado por los alumnos a lo largo de su estancia en la escuela. Los indicadores de aprobación, reprobación y eficiencia terminal eran los únicos elementos que se tenían para establecer un diagnóstico del rendimiento de los escolares y, en cierta medida, de la eficacia de la escuela. Los resultados concretos del aprendizaje se quedaban en el ámbito del aula, tal vez de la escuela, pero no más.

La efectividad de la institución, como promotora de aprendizajes significativos, se conocía por el desempeño de sus egresados en el nivel educativo posterior, por los resultados obtenidos en un examen de selección o por la manera en que se relacionaban con su entorno social o productivo. Situación que limitó el desarrollo de políticas públicas destinadas a mejorar el aprovechamiento escolar.

Por la prueba *PISA*, desde el año 2000, sabemos en qué situación se encuentran los alumnos de 15 años. Este instrumento de medición ha mostrado que los jóvenes mexicanos, dentro del grupo de países miembros de la OCDE, tienen serias deficiencias formativas en ciencia, lectura y matemáticas. Si bien ese instrumento internacional de medición da cuenta del grado de aprendizaje de un sector de alumnos, éste no necesariamente corresponde a los que se encuentran en EMS.

Los únicos instrumentos que ofrecen esa información son los exámenes de ingreso al nivel superior; el problema es que cada institución de educación superior establece sus propias pruebas y restringe la difusión de la información. Es de considerar que hay algunas que contratan los servicios del CENEVAL, pero la divulgación de resultados sigue siendo limitada.

Es hasta el 2008 cuando se tiene un primer acercamiento al conocimiento de la calidad de la educación proporcionada en EMS, por medio de la prueba ENLACE. El examen se aplicó en abril a 878,806 alumnos de 11,044 planteles, teniendo una cobertura, según la SEP, de 99.75%.

*La Secretaría de Educación Pública informa que la Prueba ENLACE 2008 en el nivel medio superior, se aplicó a 878 mil 806 alumnos de 11 mil 044 planteles de bachillerato a nivel nacional, lo que representa una cobertura de aplicación del 99,75 por ciento.*¹⁵

Esta experiencia inicial deja una duda considerable. La Secretaría asevera haber tenido una cobertura de casi el 100 por ciento, pero la construcción sintáctica de su oración es ambigua pues no sabemos si se refiere al total de escuelas o a la matrícula. Si son escuelas, en el *Segundo Informe de la SEP (2008)* se reportó una existencia de 13 mil 493; de ellas, 1,484 corresponden al profesional técnico y 12,009 son de bachillerato¹⁶, lo que nos da un 81.84%. Ahora bien, si lo que se considera es la matrícula (3,830,042) entonces el porcentaje es de 22.94%, ¿99.75% con respecto a qué?

En el boletín 232 del 15 de agosto de 2008, la SEP refiere que la prueba ENLACE fue “aplicada a 931 mil alumnos, que representan aproximadamente el 90 por ciento del total de la matrícula, en 11 mil 191 planteles, que en su conjunto conforman el 98 por ciento del total de los Bachilleratos del país”, datos que nuevamente contrastan con la información vertida en el *Segundo informe de Labores* de la SEP y con los datos concentrados en el programa informático SisteSEP.

Ante esas imprecisiones, los resultados obtenidos podrían no ser representativos de la situación que prevalece en el nivel medio superior, e incluso, se tendería a atribuirles la contradicción identificada en el cálculo de la cobertura, restándoles validez.

La información que proporciona la aplicación de la prueba ENLACE señala un limitado desarrollo de habilidades y capacidades en los alumnos. Esto ofrece un indicio de que la manera en que se concreta el hecho educativo en las aulas de los bachilleratos mexicanos, al menos de la muestra considerada, es ineficaz para lo que se requiere en la actualidad. En habilidad matemática, el 84.3% de la muestra se ubica en los dos niveles inferiores de la escala¹⁷, en tanto que en habilidad lectora el 80.8% se encuentra en los niveles intermedios: *elemental* y *bueno*¹⁸ (tabla 6.2).

¹⁵ SEP. *Boletín 103*. México, SEP-Comunicación Social, 25 de abril de 2008.

¹⁶ La SEP reconoce un universo de 11 mil 553 escuelas, sólo que esta cantidad rondaría al total que había en el ciclo 2002-2003. *Ídem*.

¹⁷ La escala considera cuatro niveles: inferior, elemental, bueno, excelente. El nivel inferior considera “El joven sólo resuelve problemas donde la tarea se presenta directamente. Identifica información en esquemas o gráficas y realiza

TABLA 6.2
ENLACE MEDIA SUPERIOR 2008
RESULTADOS NACIONALES
PORCENTAJE DE ALUMNOS DEL ÚLTIMO GRADO EN CADA NIVEL DE DOMINIO

	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Habilidad matemática	46.5%	37.8%	12.2%	3.4%
Habilidad lectora	12.4%	35.3%	45.5%	6.7%

Fuente: SEP *Evaluación Nacional del Logro Académico en Educación Media Superior*. México, agosto de 2008.

Frente a esas circunstancias habría que realizar una minuciosa revisión de todo el proceso que se efectúa para el diseño y aplicación de la prueba, además de analizar el vínculo entre lo evaluado y los procesos y contenidos que la escuela favorece. Con el propósito de mejorar las subsecuentes aplicaciones y los procesos educativos. La rigurosidad en la elaboración e instrumentación de la prueba dará certeza a sus resultados.

A pesar de lo expuesto, la prueba ENLACE ya es un avance en el conocimiento del estado en el que se encuentra esa *caja negra* llamada educación en EMS. Nos permite conocer la magnitud del aprovechamiento escolar en función de una escala preestablecida que facilita la identificación de aciertos o errores en distintos niveles, desde el individual (estudiante, profesor, escuela) hasta el general (institución o modalidad educativa). El análisis de los resultados permitiría diseñar acciones político-académicas y estrategias curriculares que favorezcan y mejoren el aprendizaje de los estudiantes.

estimaciones. Efectúa sumas y restas con números enteros y traduce del lenguaje común al lenguaje algebraico (*sic*). Resuelve problemas en los que se requiere identificar figuras planas y tridimensionales”. El elemental identifica: “Realiza multiplicaciones y divisiones con números enteros y sumas que los combinan con números fraccionarios. Calcula porcentajes, utiliza fracciones equivalentes, ordena y compara información numérica. Establece relaciones entre variables y resuelve problemas que combinan datos en tablas y gráficas. Aplica conceptos simples de probabilidad y estadística. Construye expresiones equivalentes a una ecuación algebraica y resuelve ejercicios con sistema de ecuaciones lineales. Maneja conceptos sencillos de simetría y resuelve problemas que involucran un razonamiento viso-espacial.” En línea: <http://enlace.sep.gob.mx/ms/?p=evaluacion>

¹⁸ Elemental: “Ubica e integra diferentes partes de un texto. Reconoce la idea central y comprende relaciones del tipo problema-solución, causa-efecto, comparación-contraste. Infiere el significado de palabras, así como la relación entre párrafos e ideas. Reconoce la postura del autor. Relaciona la información que se presenta en el texto y la que se encuentra en tablas”. Bueno: “Relaciona elementos que se encuentran a lo largo del texto y/o glosario. Comprende el texto de forma completa y detallada y sintetiza su contenido global. Infiere relaciones del tipo problema-solución, causa-efecto, comparación-contraste. Establece relaciones entre la postura del autor y la información que apoya su punto de vista, por ejemplo, un hecho, un dato, el contexto, etcétera. Reconoce la función que cumplen las tablas en los textos expositivos. Evalúa la estructura del texto en relación con su contenido”. En línea: <http://enlace.sep.gob.mx/ms/?p=evaluacion>

Es posible que pesen dudas e incertidumbre sobre la validez, confiabilidad e incluso pertinencia de aquellos primeros resultados, sin embargo, el hecho de haberse puesto en operación marca el inicio de una revisión transversal y longitudinal en torno a los niveles de aprendizaje en, al menos, dos de las áreas básicas en la formación del individuo: matemáticas y comprensión lectora.

Lo importante ahora es, por un lado, la revisión crítica y autocrítica de cada institución de nivel medio para identificar las carencias y debilidades de su estructura y procesos curriculares; y, por la otra, llevara cabo el análisis de la metodología de elaboración y aplicación, la pertinencia de los reactivos y la divulgación de la información, aspectos que deben ser abordados en forma colegiada entre autoridades, especialistas y analistas educativos.

6.2.3 Organización y Coordinación

Uno de los problemas de la EMS, que los tres gobiernos anteriores pretendieron atender, es el relacionado con la coordinación, integración y organización de las instituciones que conforman el nivel. Como lo expuse, en el sexenio salinista se dan algunos pasos hacia ese fin creándose la CONPPEMS (después CONAEMS) y las CEPPEMS; durante los tres sexenios se crearon algunas coordinaciones estatales, varios en la época de Fox. A pesar de la importancia que pudieran tener esas instancias en la vinculación, interrelación e intercambio de información y experiencias, el PSE omite cualquier alusión a ellas, lo que indica el abandono y exclusión de esa acción política.

El PSE propone la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Con él pretende organizar al conjunto de las instituciones que conforman a la EMS en torno a dos aspectos: el académico y la gestión. El primero se refleja en la propuesta de un Marco Curricular Común (MCC), y el segundo en la exigencia de aceptar la *portabilidad escolar*, la certificación de los docentes y de los estudios, para los segundos habría un documento único.

El PSE hace una descripción general de lo que será el SNB. Información *in extenso* la encontramos en los Acuerdos Secretariales de la SEP 442, 444, 445, 447, 449, 450,

478, 479, 480, 484, 486 y 488, así como en los ocho acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato¹⁹. No obstante el peso que tiene esta acción al interior de la política educativa calderonista sólo la considera como una estrategia del primer objetivo²⁰. La única mención que hace de ella en los cuadros de “indicadores y metas” se ubica en la celda concerniente a la formación de profesores (p. 15). La decisión de crear el SNB marca una diferencia entre los sexenios anteriores y el de Calderón; en este aspecto sería indebido hablar de continuidad.

Además de desplazar lo realizado y dejar de lado las incipientes experiencias del pasado, generadas en las CEPPEMS, la RIEMS pretende homologar los procesos de gestión de todas las escuelas de EMS, al establecer una serie de criterios que debe atender el “plantel” que desee incorporarse al SNB (v. Acuerdo 480).

Mientras que la idea de la CONAEMS y las CEPPEMS era la de establecer una organización estatal que atendiera los requerimientos del nivel en la región, por medio del intercambio académico y de experiencias, y que estaría integrado por todos los actores involucrados en el nivel medio, incluyendo la participación de la opinión especializada (lo que nos acercaría al diseño de políticas educativas diversificadas); con el SNB se pretende establecer una instancia controlada y supervisada por la SEP: el Comité Directivo del Sistema Nacional del Bachillerato.

La creación del SNB es el interés sustancial que motiva a la RIEMS, más que una revisión curricular destinada a favorecer los conocimientos, habilidades y actitudes que el joven requiere para su desarrollo en la sociedad. Ante la inminente aprobación por los congresos locales de hacer obligatoria a la EMS²¹, el gobierno pretende establecer los mecanismos de organización y control que le permitan actuar frente a las exigencias de

¹⁹ Tanto los acuerdos secretariales como los del Comité se encuentran en <http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/>.

²⁰ “1.6 Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.” (p. 24)

²¹ El 11 de diciembre de 2008 la H. Cámara de Diputados aprobó la modificación del artículo 3° Constitucional para incluir la obligatoriedad de la educación media superior. Después de esto se requería que la Cámara de Senadores y las legislaturas locales la ratificarán para que se elevará a rango constitucional. El decreto de la LX legislatura queda de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirán educación, desde la preescolar hasta la media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.” LX Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2008. Año XII, núm. 2653-XV.

cualquier otro grupo que tenga como sustento de su movilidad política al nivel medio²² o que la pueda llegar a tener.

Es un posicionamiento de fuerzas para lograr el control del nivel antes de su incursión en la norma constitucional y frente a su revaloración en el plano internacional. Es ésta una conjetura que comentaré más adelante, sólo destaco que el SNTE en su IV Congreso Nacional de Educación acordó impulsar la educación obligatoria a 15 años y, en mayo de 2008, acordó con la SEP la obligatoriedad del bachillerato.

6.3 Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)

La RIEMS es una acción política que no tiene paralelo en la historia moderna de la EMS en México. Se caracteriza por pretender aglutinar al conjunto de instituciones del nivel medio en un SNB, que homologue procesos de gestión y organización, y por pretender articular la formación de los jóvenes con base en un MCC, el cual se sustenta en el modelo educativo por competencias; su intención discursiva es darle sentido, identidad y orden al nivel.

La RIEMS se erige como una medida dirigida a impulsar el desarrollo y mejora en la calidad y servicios educativos, frente a la dispersión, aislamiento, en ocasiones abandono, errática evolución y desdén institucional y reflexivo. No obstante, una revisión a los acuerdos secretariales emitidos por la titular de la dependencia, le dan a la RIEMS una apariencia más de control político e intrusión hacia la organización normativa de las instituciones, que de atención a las deficiencias cualitativas de este nivel de estudios.

Los hechos indican que el gobierno federal, a través de la SEP, proyecta atribuirse la dirección de la EMS en forma análoga a la que tiene en educación básica; es decir, controlar la parte normativa y formativa de los estudiantes, dejando a los estados e instituciones lo operativo, administrativo y la ejecución de las disposiciones que dicte el Estado o, en este caso, el Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

En ese escenario, la incipiente experiencia generada en las CEPPEMS, como órganos destinados a la organización regional de la EMS, deja de tener importancia;

²² Podría ser el caso de las 17 escuelas preparatorias del Gobierno del Distrito Federal.

situación que se refleja en la nula referencia que se hace de ellas tanto en el PSE como en los acuerdos secretariales destinados al nivel medio (v. infra); su omisión la interpreto como abandono. Una medida que, redimensionándola, podría servir para la generación de políticas educativas diversificadas es desplazada por la tradicional acción homologadora que facilite al poder central el control de ese nivel educativo.

¿Por qué pretender el control? Organismos internacionales y gobiernos nacionales, así como sus actores políticos, en los últimos lustros se han percatado del potencial humano, social, político, educativo y para la generación de riqueza que tiene la EMS; tener potestad sobre ella implicaría la posibilidad de direccionarla hacia intereses particulares, como ha sido en el nivel elemental de nuestro país. En este sentido, no es vocación altruista lo que motiva a la OCDE, BM, FMI o BID, e incluso la misma UNESCO, a dirigir su atención hacia la formación de los jóvenes en el nivel medio.

Esos organismos internacionales tienen propósitos bien definidos dirigidos al desarrollo de un «capital humano» que favorezca el desarrollo sostenido de la economía de mercado (v. supra), y consideran que es en la cohorte generacional asociada a la etapa de la adolescencia donde más se debe actuar²³.

Establecen su influjo en las decisiones de política educativa de algunos gobiernos debido a los compromisos financieros, comerciales o diplomáticos que adquieren con ellos. Situación a la que no es ajeno nuestro país, quien adiciona su propia visión y necesidades de acuerdo al contexto nacional.

En ese sentido, no es la instrumentación de una política sustentada en el «bien común» lo que lleva, al menos al gobierno mexicano, a iniciar un proceso de reforma en el nivel medio superior, sino el de estructurar un sistema de educación media que favorezca las necesidades directas del mercado y, por otra parte, el de establecer los mecanismos necesarios para orientar las normas y gestión de las instituciones. Esta regulación le da la oportunidad de influir en la cotidianidad de las escuelas del nivel medio y, tácitamente, mantener la hegemonía del grupo que está al frente de la toma de

²³ Para un porcentaje significativo de jóvenes los estudios de nivel medio son su última experiencia escolar, los conocimientos adquiridos y habilidades desarrolladas hasta ese momento serán el sustento que dé forma a su visión y actuación en la vida. Después de él se incorporan a la vida productiva y se inician como ciudadanos con los derechos y obligación que la ley les otorga.

decisiones en materia de política educativa, lo que significa la concepción de la política como poder.

Ante ese panorama no queda más que reafirmar el carácter contextual y contingente de la educación, en este caso la destinada a los adolescentes. Se atiende el nivel medio por las necesidades del mercado, las cuales se proyectan a la dinámica de la sociedad, y se contrastan con los resultados que la escuela muestra, deduciendo que ésta debería cambiar. En el pasado no fue así, o al menos no se tuvo la “visión política” para preverlo, por eso se pospuso cualquier revisión a fondo en EMS.

6.3.1 Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)

De acuerdo a los documentos que ha dado a conocer la SEP, a través de la SSEMS, la RIEMS consiste en: la construcción e implantación de un Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, la definición y regulación de las distintas modalidades de oferta de la EMS, la instrumentación de mecanismos de gestión que permitan el adecuado tránsito de la propuesta, y un modelo de certificación de los egresados del Sistema Nacional de Bachillerato²⁴. Ejes que dan forma al Sistema Nacional de Bachillerato.

El PSE 2007-2012 perfila tanto la Reforma como el SNB. En la explicación del segundo objetivo se destaca la necesidad de llevar a cabo “una profunda reforma” en EMS en virtud del “momento demográfico que vive México”. El objetivo 5, también en la explicación, menciona que “es necesaria la actualización e integración de planes y programas de educación media superior y superior”; en este mismo y en los objetivos 3 y 4 hace referencia al desarrollo de competencias. Aunque es en el apartado “Estrategias y Líneas de Acción” del primer objetivo, donde se menciona la necesidad de:

1.6 Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación media superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar

²⁴ SEP. Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008. Reformado, en su anexo, por medio del Acuerdo 488.

pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.

El SNB se oficializa en el *Acuerdo 442*²⁵, ahí se describen cada uno de los ejes señalados en el primer párrafo; incorpora un anexo donde se presenta “en general, la descripción y contenido del SNB en un marco de diversidad”, el cual recupera casi en su totalidad un documento de trabajo de la Subsecretaría de EMS, de enero de 2008, que se encontraba en el portal de Internet de la misma Subsecretaría y que solicitaban no citar. A él le siguen los siguientes acuerdos normativos de la RIEMS:

- i. *Acuerdo 444* (21 de octubre de 2008): “establece las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato”. Precisa la concepción oficial de las competencias genéricas, disciplinares y profesionales; identificando, en las dos últimas, básicas y extendidas. Enlista y detalla los “principales atributos” de las competencias genéricas y de las disciplinares básicas²⁶. Con respecto a las disciplinares extendidas y las profesionales, en general, describe los aspectos a considerar para su diseño por parte de cada subsistema.
- ii. *Acuerdo 445* (21 de octubre de 2008): conceptualiza y define siete modalidades que integrarán la oferta educativa del SNB, las únicas que la SEP reconocerá. Estipula que su caracterización estará en función de la significación que tengan los siguientes elementos: estudiante, trayectoria curricular, mediación docente, mediación digital, espacio, tiempo, instancia que evalúa, requisitos para la certificación e instancia que certifica.
- iii. *Acuerdo 447*²⁷ (29 de octubre de 2008): establece “las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada” y cuyos planteles de adscripción se encuentran en el SNB. El documento define ocho competencias, con sus correspondientes atributos, y establece que “en los planteles dependientes de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados los docentes deberán contar con el perfil descrito en el [acuerdo] antes del inicio del ciclo escolar

²⁵ *Ídem.*

²⁶ El artículo 7 de este acuerdo se reforma a través del *Acuerdo 488* (v. *infra*).

²⁷ Reformado por el *Acuerdo 488* para adicionarle un artículo 5 (v. *infra*).

2009-2010” (artículo cuatro transitorio). Lo que significa un desarrollo de capacidades y cambio de actitudes en diez meses.

- iv. *Acuerdo 449* (2 de diciembre de 2008): es donde se establecen “las competencias que definen el Perfil de Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior”. También señala las competencias que deberán mostrar los directores antes del inicio del periodo escolar 2009-2010.
- v. *Acuerdo 450* (16 de diciembre de 2008): se aboca a detallar el proceso y los aspectos que se considerarán para el otorgamiento del RVOE a las instituciones particulares que lo soliciten, así como las acciones a seguir una vez concedido el reconocimiento.
- vi. *Acuerdo 478* (30 de diciembre de 2008): dispone las “reglas de operación del programa de infraestructura”. Por medio de este acuerdo el gobierno federal define la forma en que otorgará apoyo y recursos financieros a las distintas entidades del país para el incremento de la cobertura y el mejoramiento de los servicios que se ofrecen.
- vii. *Acuerdo 479* (31 de diciembre de 2008): precisa “las reglas de operación del programa de becas de Educación Media Superior” que el gobierno federal, a través de la SEP, administrará. Las becas que ofrece son de retención, de apoyo y de excelencia.
- viii. *Acuerdo 480* (23 de enero de 2009): “por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato”. En su carácter de documento normativo y regulatorio, el Acuerdo define los criterios a considerar para la incorporación de los planteles de EMS al SNB y enuncia la creación de un *Comité* quien puntualizará “criterios, parámetros, metodologías, indicadores y en general las reglas que se aplicarán a los planteles para su ingreso, permanencia y, en su caso, salida del Sistema Nacional de Bachillerato”.
- ix. *Acuerdo 484* (19 de marzo de 2009): en el presente acuerdo “se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato”, del cual se había hecho la referencia en el acuerdo del inciso anterior. El *Comité* estará integrado por doce personas: titular de la SEP,

Subsecretario de EMS, Director General del Bachillerato de la Secretaría, Director General de Educación Tecnológica, representantes de cada una de las seis regiones del CONAEDU, Director General del CONALEP, Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, los dos últimos se integran al *Comité* en calidad de invitados permanentes.

- x. *Acuerdo 486* (30 de abril de 2009): “por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General”. En él se definen las competencias aludidas para las áreas de Ciencias Experimentales, Comunicación, Ciencias Sociales y Matemáticas.
- xi. *Acuerdo 488* (12 de junio de 2009): como resultado del movimiento de protesta realizado por asociaciones y colegios de filósofos, en relación a la omisión de su disciplina en el MCC del SNB, la SEP reforma los acuerdos 442, 444, en ellos hace explícitas como disciplinas a considerar en el proceso formativo de los estudiantes a filosofía, ética, lógica y estética. También se reforma el acuerdo 447 para extender sus requerimientos a los docentes de las distintas modalidades de la EMS; integra un artículo 5, en donde precisa las competencias y atributos adicionales relacionados con el conocimiento y uso de las TIC, que los docentes de “las modalidades no escolarizada y mixta deben [de poseer] además de las (...) establecidas en el artículo anterior”.

En los doce acuerdos, emitidos en un periodo menor a un año y ya con reformas a tres de ellos, identifiqué dos grupos, los enfocados al aspecto académico, sin que esto les anule su matiz político, y los que pretenden normar la organización y gestión del conjunto de escuelas dedicadas a la EMS, por medio de una instancia controlada por la SEP. El primer grupo lo integran los acuerdos que precisan la manera en que se concebirá y operará el enfoque por competencias. El resto de los acuerdos perfilan la manera en que la SEP, por medio de la SEMS, organizará y supervisará al SNB.

La creación del SNB no se reduce a la propuesta de un cambio curricular a partir del MCC, éste sirve de argumento académico para introducir cambios de fondo en la EMS, como su regulación centralizada y dirección única. En ese sentido, el SNB será una instancia normativa y de ejercicio de poder que establecerá los estándares para que un plantel del nivel medio pertenezca a ella, será un órgano de control perfectamente

definible; de ninguna manera se le concebirá como el conglomerado de instituciones dedicadas a la impartición de educación media, independientemente de la modalidad o de las particularidades de su gestión y formación de sus egresados.

Al frente del SNB estará un “comité de expertos”, “una instancia de concertación colegiada”, como define el *Acuerdo 484 al Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*, el cual estará integrado de manera formal y permanente por autoridades educativas. De los doce miembros que lo componen²⁸ un tercio pertenece al gobierno federal y fueron designados directamente por el ejecutivo nacional.

Seis miembros de ese *Comité* son los representantes “de cada una de las seis regiones en las que se encuentra organizado el CONAEDU²⁹, capítulo EMS”, quienes tendrían un vínculo de entendimiento, quizá de subordinación con el Ejecutivo de la nación si pertenecen al mismo partido político. Los dos restantes serán invitados permanentes, figura que acotaría su participación, uno es el Director General del CONALEP (también designado por el presidente) y el otro es el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES.

En esa estructura vertical subyace una idea de política educativa homologadora, en detrimento de la conformación de políticas diversificadas que consideren los contextos estatales, o al menos los regionales, además de los actores locales. La existencia de representantes por región sólo facilita la legitimación de disposiciones, pero no la integración de particularidades contextuales; situación que en la práctica sería inviable, precisamente por la presencia de todas las regiones; la problemática de, por ejemplo, la región norte puede no ser la misma que la de la región sur.

En el afán de articular al nivel medio y orientar la formación de los adolescentes hacia la satisfacción de las necesidades del mercado, se crea un órgano que regulará la dinámica de las instituciones, quienes paulatinamente desplazarán los rasgos que las caracterizan y diferencian del resto, para cumplir con lo que el *Comité* establezca.

²⁸ Titular de la SEP, Subsecretario de EMS, Director General de Bachillerato de la SEP, Director General de Educación Tecnológica, también de la SEP, representante de cada una de las seis regiones del CONAEDU, el Director General del CONALEP y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES, los dos últimos como invitados permanentes.

²⁹ El Consejo Nacional de Autoridades Educativas es un órgano «colegiado» que se crea para auxiliar a la SEP en la formulación de políticas públicas nacionales: Se integra por el titular de la SEP, quine funge como presidente, los secretarios de educación de cada una de las entidades federales, los subsecretarios de la SEP, el Director General del CONACYT, el del CONAFE, el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES y el presidente de la FIMPES.

El funcionamiento del *Comité* reafirma la idea de control vertical sobre el subsistema de EMS. Su organización y desarrollo estará en manos del Secretario de Educación Pública, como presidente del mismo³⁰. En contraste, las funciones del resto de los miembros³¹ prefiguran a integrantes con escasa oportunidad de innovación y movilidad en los asuntos que les competen; en caso de que tengan el interés de hacer alguna propuesta deberán ponerla a consideración del *Comité*, con base en el acuerdo 1/CD/2009, del 26 de agosto de 2009, en se define un manual de procedimientos.

La presencia y funciones del *Comité* no es menor si consideramos que establecerá y actualizará “los criterios, parámetros, metodologías, indicadores y en general, las reglas que se considerarán para tener por acreditados los requisitos y por satisfechos los compromisos que los planteles deberán cumplir para su ingreso y permanencia en el SNB”, así como “las causales que ameriten la salida de los planteles del SNB”, según lo estipula el Capítulo I del *Acuerdo 484*. Lo que significa que la vida de la EMS estará supeditada a los designios de un órgano influido esencialmente por la visión y voluntad política del grupo que ostente el poder.

Lo anterior se refuerza si observamos los apartados V y VIII de la base cuarta (*Acuerdo 484*), en donde se estipula que es la Subsecretaría la que determinará “los procesos de evaluación” y quien propondrá consultas; quedando el *Comité* como una instancia de organización operativa. En este marco, la formulación de las políticas educativas destinadas a la EMS estará supeditada a los intereses del grupo hegemónico.

Para proporcionar una presencia y relevancia social al SNB, en el artículo 24 del *Acuerdo 480*, se autoriza a “los planteles que hayan obtenido su ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato [a que mencionen] en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, su calidad de instituciones registradas en dicho sistema”. Esta

³⁰ Quien tendrá la facultad de designar al Secretario Técnico, extender invitación a representantes de otras instituciones para que participen en alguna reunión, coordinar las sesiones, “proponer el orden del día”, “resolver y determinar respecto de las propuestas que sometan a su consideración los miembros del Comité”, “proponer la integración de los grupos de trabajo”, “proponer la celebración de sesiones extraordinarias”, resolver los casos no previstos por el *Acuerdo*. A ello habría que agregar que el presidente del CONAEDU también es el titular de la SEP

³¹ Recibirán y analizarán el orden del día, participando “en el análisis y discusión de los asuntos” que contenga éste; participarán en los grupos de trabajo asignados, acatarán las resoluciones del *Comité* y promoverán su cumplimiento; propondrán “temas para la revisión del *Comité*”, esencialmente.

situación abre la posibilidad a la mercadotécnica y a la sobrevaloración de la imagen que tendrá el Sistema por encima de las instituciones que no se incorporen al mismo.

En el planteamiento discursivo de la RIEMS se menciona que la creación del SNB se daría en un marco de diversidad, es decir “con pleno respeto al federalismo educativo y a la autonomía universitaria”³². Pero, cómo garantizar esa observancia y establecer una normatividad armónica si la única representación directa que tendrán las instituciones autónomas será la de un invitado permanente, el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES. Situación que limita, tal vez obstaculice, la presencia de posiciones alternativas ante el *Comité*.

Se me podría señalar que las instituciones autónomas por ley tienen la facultad de organizarse de manera independiente, por lo que cualquier disposición externa se considera sólo por acuerdo de los respectivos órganos colegiados, además de lo sancionado en los artículos tercero y cuarto transitorios del *Acuerdo 484*. Sin embargo, el problema disyuntivo se presenta con la “certificación complementaria”, sólo la obtendrán los egresados provenientes de instituciones adscritas al SNB; la que proporcionen las instituciones autónomas jurídicamente poseería el mismo valor, pero se enfrentaría a la simbolización que la sociedad le dé a aquella.

En un escenario probable, un joven proveniente de una escuela no inscrita en el SNB, se enfrentaría, en el ámbito laboral o escolar, a la exclusión por carecer de comprobantes que avalen la calidad de su formación en la lógica que determine la SEP, a través del SNB. En el imaginario de algunos grupos sociales el certificado que ostente tendría un valor académico menor al del joven que haya recibido el certificado complementario. Situación que lo obligaría a certificarse en lo individual. La frecuencia reiterada de esos casos, provocaría la presión social sobre la escuela para que se incorpore al SNB, con todo lo que ello conlleva; más lo que pudiera ocurrir en el extranjero, si ese joven decide continuar sus estudios superiores fuera de México.

Las escuelas particulares incorporadas a universidades autónomas transitarían por circunstancias similares. Para mantener su competitividad en el mercado de servicios educativos se verían en la necesidad de ingresar al SNB, lo que les llevaría a cumplir

³² SEP. *Acuerdo 442*. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008. Artículo segundo.

con doble exigencia, las de la institución que les otorga el reconocimiento de estudios y las del SNB. Ante ello, lo más probable es que soliciten el RVOE y únicamente observen lo que la SEP establece, renunciando al reconocimiento de la institución autónoma. En un ambiente como el descrito, las instituciones autónomas verían reducido su ámbito de influencia académica, circunscribiéndose a sus propias dependencias.

La presión del SNB, por medio de la “certificación complementaria”, también afectaría a entidades como las preparatorias del Distrito Federal e invalidaría cualquier propuesta alternativa de otra entidad federativa. La RIEMS y el SNB se convierten en el medio normativo para restringir el radio de influencia de las preparatorias del D.F. y en una estrategia para injerir paulatinamente en su organización. Es necesario tener presente que la crítica oficial catalogó a esas preparatorias como sitios para la formación de cuadros políticos afines a la izquierda, en particular al PRD.

La necesidad de que los egresados cuenten con la “certificación complementaria”, obliga a las instituciones a asumir puntualmente el *Acuerdo 480*, el cual establece “los lineamientos y criterios aplicables para que las instituciones educativas públicas y particulares [con RVOE] que impartan educación del tipo medio ingresen y operen en el [SNB]”. Conforme al artículo tres, los requisitos serán lo que establecen los acuerdos que identifiqué como académicos (444, 447, 449, 486 y 488); junto con ellos, en el quinto artículo se menciona que los planteles “deberán acreditar el cumplimiento o asumir el compromiso” de diez exigencias, de las cuales destaco:

VI. La participación en los procesos de evaluación que determine la Secretaría;

VII. La operación de la gestión escolar con base en el establecimiento de metas, objetivos, priorización, transparencia y planes de mejora continua del Sistema Nacional de Bachillerato;

VIII. La adopción del sistema de control escolar del Sistema Nacional de Bachillerato;

IX. El facilitar el tránsito de alumnos de tal manera que sólo esté condicionado a la disponibilidad de espacio en los planteles, y

X. La expedición de una certificación complementaria a la conclusión de los estudios en el Sistema Nacional de Bachillerato.

En estos puntos observamos con más detalle los aspectos que el *Comité* regulará y certificará. Su presencia permeará al conjunto del currículo de cualquier institución, suscitando cambios en las prácticas educativas cotidianas, que después, cabe la

posibilidad, se formalizarían en la normatividad interna. La obligatoriedad de “acreditar el cumplimiento o asumir el compromiso” de “participar en los procesos de evaluación que determine la Secretaría” (art. 5, *Acuerdo 480*) es una medida que invariablemente repercutirá en el modelo curricular, al promover la institución su ingreso y permanencia al SNB.

El artículo 20 del *Acuerdo 480* precisa que “el plantel que forme parte del [SNB] ...estará sujeto a una evaluación integral y a obtener resultados favorables conforme a los estándares determinados por el Comité”, valoración que comprende: aprendizajes, planes y programas de estudio, apoyo a estudiantes, docencia, instalaciones y equipamiento, gestión e institucional. Categorías que abarcan al espectro curricular, fundamentalmente con la última, pues su vaguedad aporta amplitud.

Los estándares que se definan reflejarán la significación que de calidad tenga el *Comité*, esos y no otros serán los deseables, los que identifiquen como aceptable a una institución y a sus egresados, pues habrán obtenido “resultados favorables”. Necesariamente la evaluación partirá de una «estandarización» que finalmente llevará a que las prácticas curriculares y formas organizacionales de las instituciones se homogenicen, ignorándose las circunstancias contextuales de los planteles. Paulatinamente lo educativo y la organización se adecuaran a las condiciones que permitan una certificación, con el consecuente cambio de visión, propósito e, incluso, identidad del modelo educativo en cuestión³³.

El Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior, “órgano reconocido por el Comité”³⁴, será quien valore si la institución cumple con lo establecido para su ingreso o permanencia en el SNB³⁵. Los criterios que considere tendrán como referente su propia visión de lo curricular y la gestión; situación que nos remite al planteamiento

³³ La educación por competencias lleva a una evaluación por criterios, a partir de estándares. Si el propósito es apoyar al estudiante entonces se tendría que valorar por etapas ascendentes; lo que significa identificar deficiencias formativas y limitaciones en el estudiante, de manera individual, para el diseño de estrategias *ad hoc* que faciliten la mejora del alumno. Aunque esto conlleva la adopción de una flexibilidad temporal y administrativa. En esa tesitura, no habría reprobados, sólo sujetos que no han logrado la competencia respectiva; pero, ¿y si no la logran?

³⁴ Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. *Acuerdo número 2/CD/2009, por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, SEP, 26 de agosto de 2009; 29 p (actualizado el 8 de diciembre de 2009); p. 7

³⁵ Es oportuno recordar aquí el planteamiento de Michael Young “quien decide qué es y cómo se mide el conocimiento es quien ostenta el poder”. Castrejón Díez, Jaime. “¿Otra Reforma Educativa?” en *Diario 21* Iguala, Guerrero, México. Lunes 5 de mayo de 2008. En línea: http://www.diario21.com/?module=displaystory&story_id=25613&edition_id=5229&format=html

de Reimers y Villegas sobre la evaluación «autorreferida» centrada en una idea de calidad.

Esos estándares, por muy amplios, plurales, innovadores o vanguardistas que pudieran parecer, siempre responderán a una perspectiva ideológica, lo que lleva a que el sujeto evaluado se forme en el marco de esa visión para lograr resultados satisfactorios. En esa dinámica, propuestas alternativas se encontrarían con serias dificultades para poder ser aceptadas.

La formación de los sujetos tenderá a converger académicamente hacia el MCC, reforzándose por los cambios que se den a partir de la adecuación de la normatividad que exige el ingreso al SNB³⁶. Lo que trastocará la visión de los sujetos con respecto al propósito y fin formativo de la institución en la que están matriculados o donde laboran, en el caso de los docentes.

Además de la certificación complementaria como un elemento de coacción para el ingreso de las instituciones al SNB, tenemos la asignación adicional de recursos. En esta tesitura existe la posibilidad de que se recurra a limitar el financiamiento o negar aportaciones extraordinarias, aunque se argumente la necesidad de las mismas, a aquellas instituciones públicas que no se encuentren dentro del SNB.

Un caso lo es la declaración hecha por Miguel Székely Pardo, con motivo de la entrega de reconocimientos a alumnos de excelencia de EMS, el 15 de julio de 2009. El Subsecretario de Educación Media Superior mencionó que la UNAM será la única institución que quedará fuera del nuevo esquema de estudios, lo que significa que no será considerada para la asignación de estímulos económicos como nuevas becas, inversión en infraestructura, formación y titulación de docentes, formación de directores, entre otros apoyos destinados al fortalecimiento de las instituciones. Esto es, la UNAM quedará excluida de cualquier aportación adicional, aun cuando esto potencialmente

³⁶ Esto representa un agudo problema para instituciones como la UNAM. En el *Reglamento General de Inscripciones* de esta última se establece que el único medio de ingreso al bachillerato y la licenciatura es por medio del examen de selección, con excepción de los alumnos inscritos en iniciación universitaria (plantel 2 de la ENP) quienes acceden al siguiente nivel de manera directa, lo mismo que los estudiantes del bachillerato (CCH y ENP), por medio del pase reglamentado, tienen la posibilidad de acceder directamente a la licenciatura. Ingresar al SNB implicaría, principalmente, el cambio de estos dos preceptos jurídicos, con el consecuente descontento de la comunidad estudiantil. Además, la presión sobre los planteles de bachillerato de la UNAM sería un factor más de inestabilidad, ya que habría mayor demanda para que alumnos provenientes de otras instituciones fueran aceptados, pretextando “el libre tránsito de los estudiantes entre instituciones”.

afecte a los miles de alumnos que se encuentran matriculados en alguno de sus dos subsistemas de bachillerato (ENP y CCH).

La presión aumentaría en el momento en que se asignen las partidas presupuestales para la educación superior; se aparentaría una reducción o no crecimiento del financiamiento a las instituciones de ese nivel³⁷, pero a través de la negociación política y alejados de los procesos y protocolos oficiales, existe la posibilidad de que se acuerden aportaciones adicionales vía el SNB con representantes de universidades que cuenten con un bachillerato y que sí hayan ingresado al SNB, aceptando tal vez un dilatado uso de los mismos.

La referencia a la UNAM, por parte del Subsecretario Miguel Székely Pardo, resulta significativa en virtud de la importancia e influencia que tiene esta institución en el conjunto de las universidades públicas del país, y la imagen que prevalece de ella en el extranjero. La dirección política y académica que asuma llega a ser un referente para las otras universidades autónomas, por lo que su alineación tendría efectos en algunas de ellas³⁸.

Para concluir, como una acción de política pública destinada a un sector educativo relegado, la RIEMS y el SNB marcan un hito en el desarrollo de la EMS. Su presencia refiere la importancia que se le reconoce al nivel para la formación de los ciudadanos y el desarrollo de la sociedad. La reforma al nivel medio era una necesidad que por diversas circunstancias se había aplazado a lo largo de los sexenios, es en el de Calderón donde se pretende atender de manera integral.

Sin embargo, el contexto político del cual surge, la omisión y desplazamiento de experiencias pretéritas, la pretensión de equiparar la gestión, la propuesta curricular basada en un enfoque único para todas las modalidades de educación media y la organización vertical y selectiva del *Comité* (v. supra), le imprimen a la RIEMS y al SNB un matiz de control jerárquico y de subordinación hacia las decisiones del grupo

³⁷ Recordemos que en el 2009 se vive una profunda crisis económica.

³⁸ Llama la atención su dicho pues “como parte de la Reforma Integral de Educación Media Superior, [el 19 de agosto de 2009] 26 instituciones públicas de Educación Superior del país que imparten servicios de bachillerato firmaron la carta compromiso que, por primera vez, manifiesta de manera explícita la voluntad de la SEP de trabajar conjuntamente con estas instituciones en una política común para el nivel Medio Superior” (Comunicado 208, SEP). Ante tales declaraciones queda en el aire la duda, si la declaración de julio influyó en la decisión de los rectores que firmaron su adhesión al SNB.

hegemónico. Subyace en ellos una orientación única en la formación del estudiante de nivel medio, que no se restringe sólo a la consideración del MCC con base en competencias para la articulación de las prácticas educativas.

Pertenecer al SNB significa asumir los “mecanismos de gestión” que establecen los acuerdos 442 y 480. Algunos de ellos son: «formación y actualización de la planta docente», con base al perfil que se establece en el Acuerdo 447; «profesionalización de la gestión escolar», cuyo fin básico es que los procesos administrativos, operativos y directivos se orienten hacia la concreción de la RIEMS. También están: «flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas», pretensión particularmente conflictiva para instituciones como la UNAM; «evaluación para la mejora continua» y «certificación complementaria», aspectos comentados con antelación.

La RIEMS y el SNB representan la estrategia para hacer frente a la tendencia mundial de universalizar la educación media; ampliando la cobertura e invirtiendo en modificar los servicios que ofrece. Paralelamente a ese propósito vislumbro otro: lograr un control de la EMS, como el que existe en educación básica.

Tener potestad sobre la formación de los jóvenes, a través de las prácticas curriculares, académicas, administrativas y de gestión de una institución, podría ser un asunto menor, si no fuera porque este grupo poblacional tiene una intervención significativa en diversas esferas de la sociedad, como lo es su participación en el mercado laboral, en los movimientos sociales y en la delincuencia. Actuar directamente sobre el último es una exigencia de la sociedad, pero ¿qué tan conveniente es regular su actuación en las otras?

6.3.2 Marco Curricular Común

Otro componente relevante de la RIEMS es el Marco Curricular Común (MCC). Éste pretende “articular los programas de distintas opciones de educación medias superior (EMS) en el país” (*Acuerdo 442*). Tiene como fundamento el enfoque por competencias, por lo que cualquier referencia a lo curricular se sustentará en ellas. Para los estudiantes establece competencias genéricas, disciplinares y profesionales; dividiéndose las dos últimas en básicas y extendidas.

En el caso de la formación de profesores, plantea el desarrollo de ocho competencias, las cuales deberán ser parte del perfil del docente “antes del inicio del ciclo escolar 2009-2010” en “los planteles dependientes de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados (*Acuerdo 447* artículo cuarto transitorio). Situación análoga la encontramos en el *Acuerdo 449* destinado al perfil del director.

El MCC es el lado académico y aparentemente flexible de la Reforma, nos presenta una serie de actitudes que cada institución debe desarrollar en sus alumnos y que, en su conjunto, sería deseable las compartiera cualquier ciudadano para su propio crecimiento personal y social; lo mismo que las cualidades sugeridas para los docentes y los directivos. Fuera del escenario que lo enmarca, es probable que nadie se opondría a que la escuela favoreciera en el alumno «competencias genéricas» como las que estipula el *Acuerdo 444*³⁹, junto con sus atributos o las que se identifican como «competencias disciplinares básicas», e incluso las que define el *Acuerdo 447*⁴⁰, vinculadas a la práctica docente.

Lo que plantea el MCC, al menos en el discurso, se aproxima a la postura de la UNESCO y de algunos especialistas sobre las características que debe poseer la educación destinada a los jóvenes en el marco de la sociedad actual. Por medio de las «competencias» que sugiere, destaca la necesidad de dinamizar al hecho educativo, trascender las fronteras de lo tradicional y promover una educación crítica y participativa. A pesar del debate existente en torno al concepto de «competencias», la propuesta que ofrece resultaría un paso importante para redefinir al currículo y su cotidiana operación.

³⁹ “Se conoce y valora a sí mismo y aborda problemas y retos teniendo en cuenta los objetivos que persigue; es sensible al arte y participa en la apreciación e interpretación de sus expresiones en distintos géneros; elige y practica estilos de vida saludables; escucha, interpreta y emite mensajes pertinentes en distintos contextos mediante la utilización de medios, códigos y herramientas apropiados; desarrolla innovaciones y propone soluciones a problemas a partir de métodos establecidos; sustenta una postura personal sobre temas de interés y relevancia general, considerando otros puntos de vista de manera crítica y reflexiva; aprende por iniciativa e interés propio a lo largo de la vida; participa y colabora de manera efectiva en equipos diversos; participa con una conciencia cívica y ética en la vida de su comunidad, región, México y el mundo; mantiene una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales; contribuye al desarrollo sustentable de manera crítica, con acciones responsables.”

⁴⁰ “organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional; domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo, (...) lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional, evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo, construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo, contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes.”

Sólo que los tiempos establecidos, el trasfondo del enfoque por competencias y la manera en que se pretende poner en operación, motivan las siguientes interrogantes: ¿será posible que en un periodo de tres años se logren cambios significativos en el comportamiento, hábitos y visión de los alumnos, esencialmente si provienen de un régimen tradicional, autoritario y restrictivo?, ¿cuáles serán las prácticas docentes que sustenten estos cambios?

También me pregunto, ¿además de lo disciplinario, cómo se evaluaría la posesión o desarrollo de las «competencias genéricas»? ¿cómo se estandarizarían?, ¿qué parámetros se emplearían?, ¿existe la posibilidad de un cambio de actitudes en el profesor, después de varios años repitiendo las mismas prácticas y, sobre todo, autorregulando su comportamiento a los condicionamientos que una estructura autócrata le impone, con el afán de preservar su empleo o lograr mejoras salariales en un sistema escalafonario? Dada la importancia de esta propuesta valdría dedicarle unas líneas.

La incorporación del enfoque por competencias en el ámbito escolar nacional es una propuesta pedagógica para la organización curricular, pero además representa una acción de política educativa. Se pretende que sea el eje articulador en la formación de los educandos mexicanos, desde el nivel básico hasta el superior. Se incorpora en el debate nacional por ser una tendencia mundial que tiene como sustento la necesidad de formar a los *ciudadanos del nuevo milenio*.

El acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología de los tres últimos decenios del siglo pasado, llevó a analistas internacionales a señalar la importancia de revisar el fundamento de los currículos escolares para articularlos a las circunstancias que se vislumbraban. La idea central era la transformación de las prácticas escolares, abandonar el modelo tradicional de la enseñanza y el aprendizaje por alguno que favoreciera el pensamiento crítico, la reflexión y la autonomía del educando. Como en su momento lo sintetizó y planteó el informe Faure, se pretendía que el educando *aprendiera a aprender, aprendiera a hacer y aprendiera a ser*⁴¹. Ejes que se retoman en el informe Delors, agregándose el *aprender a convivir* y la educación permanente. A

⁴¹ En el caso mexicano, es el Colegio de Ciencias y Humanidades (bachillerato perteneciente a la Universidad Nacional Autónoma de México) la primera institución educativa de nivel medio superior que observa desde su creación la esencia de estos principios.

partir de esta idea se lleva a cabo todo un proceso de reflexión sobre el sentido de la educación.

Han sido diversas las propuestas dirigidas a favorecer la formación integral del individuo y un pensamiento crítico y reflexivo⁴². De entre ellas destaca en los últimos años el enfoque de enseñanza por competencias; se le concibe como una propuesta que, debidamente articulada con la práctica escolar cotidiana, establece un vínculo coherente entre el conocimiento del sujeto y su empleo en la relación que tiene con el entorno. Contempla “la combinación de tres elementos: a) una información, b) el desarrollo de una habilidad y, c) puestos en acción en una situación inédita”⁴³.

Uno de los problemas del término «competencia» es la divergencia conceptual que se encuentra al revisar su significación. Nos enfrentamos con un término polisémico, con definiciones que llegan a compartir una idea general pero que enfocan su atención en rasgos distintos⁴⁴. Sobre esta variabilidad semántica, Maldonado García refiere:

Posterior al hallazgo chomskiano sobre la competencia lingüística, el término sufrió múltiples interpretaciones que lo tornaron polisémico, especialmente en los primeros reacomodamientos dados por lingüistas, semiólogos y psicólogos. Una vez que ingresó a la pedagogía y a la educación la noción de competencias dio giros inesperados y su significado ya no sólo fue complejo sino que su polisemia rayó en la ambigüedad”⁴⁵

Sobre el particular, Díaz Barriga señala que en los últimos diez años se han presentado formulaciones en torno a la aplicación o uso de las competencias en el ámbito educativo, pero que se ha descuidado “la problemática conceptual que subyace

⁴² Diversos campos disciplinarios rescatan propuestas de su ámbito o desarrollan nuevas, a partir de aquéllas, en concreto la psicología cognitiva toma fuerza y se posiciona en el debate educativo. Se recupera y redimensiona para el espacio de lo escolar, por ejemplo, el pensamiento de Piaget o el de Vigotsky; Ausubel nos habla del aprendizaje significativo, Flavell acuña el término metacognición, Gardner desarrolla su tesis sobre las inteligencias múltiples, se extiende la propuesta de «filosofía para niños» de Lipman. En general, se da un marcado interés por estudiar el desarrollo del pensamiento humano y la manera en que cada individuo construye su conocimiento; así, toma fuerza el «constructivismo» como propuesta metodológica para fundamentar el proceso educativo. En concordancia con ello en cada nivel educativo se plantean múltiples y variadas propuestas dirigidas a articular postulados teóricos con el hecho educativo.

⁴³ Díaz Barriga, Ángel. “El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alterativa o un disfraz de cambio?” en *Perfiles Educativos*. México, UNAM-IISUE, 2006. Vol. XXVIII, núm. 111, p 20.

⁴⁴ Autores como Tobón (p. 47) o Maldonado (pp. 276 - 281) nos presentan una gama de definiciones del término competencia. Cf. Tobón Tobón, Sergio. *Formación basada en competencias: pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*. 2ª ed. Bogotá, ECOCE, 2004. 310 p.; Maldonado García, Miguel Ángel. *Las competencias: su método y su genealogía: pedagogía y didáctica del trabajo*. Bogotá, ECOCE, 2006. 335 p.

⁴⁵ Maldonado García, Miguel Ángel. *Las competencias: su método y su genealogía: pedagogía y didáctica del trabajo*. Bogotá, ECOCE, 2006. 335 p.

en este tema⁴⁶. En el debate, lo que encontramos son dos posiciones encontradas sobre lo que es y representa el enfoque de enseñanza por competencias. Tenemos a quienes la definen como un medio para brindar la educación que los requerimientos sociales actuales necesitan y, por otra parte, quienes la conciben como un medio para el adiestramiento de los cuadros que el sistema productivo demanda. En este sentido Martín-Barbero señala:

*...mientras que en el primer ámbito la competencia se halla asociada a la destreza intelectual, y ésta a la innovación, y por tanto a la creatividad, en el mundo de la reingeniería empresarial competencia habla de otra cosa: de las destrezas que generan rentabilidad y competitividad.*⁴⁷

Esa divergencia podría traducirse en desencuentros entre los actores educativos al momento de pretender instrumentar el enfoque de enseñanza por competencias, originándose una instrumentación fragmentada, acrítica y desarticulada de las propuestas didácticas que se sustenten en él.

En México se introdujo la idea de «competencia» en el aprendizaje de la lengua en el plan de estudios de educación primaria de 1993 (*Acuerdo Secretarial núm. 181*); en el PNE 2001-2006 se le menciona tanto para referirse a la formación para el trabajo (competencia laboral) como para aludir al desarrollo de capacidades lingüísticas y matemáticas; esta última noción es la que priva al referirse a la educación básica⁴⁸, en tanto que el primer sentido predomina en la revisión de la educación media superior y superior. A pesar de su uso no se le conceptualiza. Es en el *Acuerdo Secretarial 444* donde se define el término competencia: “...es la integración de habilidades, conocimientos y actitudes en un contexto específico”.

Su incursión en el ámbito de la educación básica, en la RIEMS y en la educación superior (la participación de México en el *Proyecto Tuninig* sería un ejemplo⁴⁹) nos lleva a identificar al enfoque de enseñanza por competencias como una acción de política educativa destinada a sustentar la formación de los estudiantes mexicanos en una base

⁴⁶ Díaz Barriga, Ángel. *Op. cit.* p. 7.

⁴⁷ Martín-Barbero citado por Maldonado García, Miguel Ángel. *Op. cit.*, p. 51

⁴⁸ “La educación básica –preescolar, educación primaria y secundaria– es la etapa de formación de las personas en la que se desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las disposiciones y actitudes que normarán su vida.” Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2001. p. 107.

⁴⁹ Cf. Tuning América Latina. En línea: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/>

pedagógica común. Situación que se traduce en la convergencia de recursos y esfuerzos para el logro de ese propósito.

En virtud del redimensionamiento que en el plano internacional ha tenido la educación media, el enfoque de enseñanza por competencias se ha considerado como el sustento principal para la revisión curricular en la EMS de México, hecho que se manifiesta en la RIEMS, específicamente en la descripción de lo que es el MCC, y se norma en los acuerdos secretariales anteriormente mencionados.

Está fuera del interés de este trabajo llevar a cabo una mayor revisión sobre el tema o precisar el fundamento psicológico, didáctico, pedagógico o social del MCC, o ahondar más sobre el debate prevaleciente en torno al concepto *competencia*; sólo destacaré el papel político de esa propuesta al interior de la RIEMS y del SNB.

El MCC, como cualquier otro proyecto, tiene sus bondades, es perfectible, sólo que el espacio del cual es un engrane y los mecanismos para su instrumentación lo muestran más como una acción de control vertical, que de mejora en la calidad de la educación del nivel medio. Su consideración en la revisión de planes y programas de estudio, junto con la adhesión de la institución al SNB, y la obtención de «resultados favorables», después de un proceso de valoración, será determinante para la asignación de recursos adicionales por parte de la autoridad central a la institución en cuestión. Por lo que el ingreso al SNB y la adopción del MCC será, en varios casos, más por coacción que por convicción; incorporándose la institución a una dinámica de evaluaciones centralizadas para determinar su eficacia en el marco de la RIEMS. Evaluaciones que serán el medio para determinar el rumbo de la EMS según los requerimientos del grupo hegemónico.

Los rasgos que le dan forma al MCC serán los elementos estructurales que guíen al conjunto de las acciones curriculares, ya que ellos representarán el obligado referente en la evaluación que de la institución se haga. En el afán de cumplir con lo establecido en el SNB para conseguir recursos adicionales y justificar los ordinarios ante el *Comité*, las instituciones experimentarán diversas presiones que se reflejarán en el comportamiento de docentes y alumnos. Más que un cambio o transformación, en el corto plazo, acoplarán los nuevos requerimientos a sus consuetudinarias prácticas, en lugar de redimensionarlas.

Una de las metas de la RIEMS es que para el año 2012 el total de los egresados de EMS cuenten con el certificado complementario, lo que significaría que fueron evaluados bajo los criterios del MCC, obteniendo resultados satisfactorios; es una quimera. Al plantear la propuesta una formación a partir del desarrollo de competencias, se tendrá entonces que favorecer y valorar el progreso de las competencias en cuestión y no el manejo de información.

Es ilusorio pensar que con la adopción del MCC, en lo que resta del sexenio, inmediatamente habrá un cambio significativo en la EMS; si éste se llega a dar requerirá una profunda transformación en el pensamiento del conjunto de los profesores de educación básica y del nivel medio (así como de la sociedad), en cuanto a su perspectiva de educación, aprendizaje y enseñanza, trasmutando su práctica docente.

Es posible lograr la meta, pero en un periodo más largo, pues lo que se requiere no es sólo la construcción de contenidos, técnicas o estrategias para la enseñanza y el aprendizaje, sino un cambio de mentalidad. La formación de profesores enfrentará actitudes e idearios enquistados en la personalidad misma del docente. Lograr el cambio no se dará por mandato, presión o disposición gubernamental, es un proceso de transformación que afecta las creencias, concepciones, vivencias y cultura en general del profesor. La mejora en la calidad de la educación, a la luz del MCC o cualquier otra propuesta curricular razonable, requiere de esa metamorfosis.

Bajo esa tesitura ¿cómo se evaluará a los profesores?, ¿qué se evaluará?, ¿bajo qué criterios?, ¿con base en qué parámetros?, ¿se considerará la situación formativa que poseen los alumnos cuando ingresan a la materia que imparte? En el caso de los estudiantes surgen preguntas parecidas: si el sustento de la Reforma es la educación basada en competencias, el aspecto básico a evaluar deberán ser éstas, las competencias. Pero, cómo se evaluaría en un ambiente escolar predominantemente informativo, donde se valora más la conclusión del programa de estudios (el cual se verifica por medio de un examen departamental) y la adquisición de información, en detrimento de un avance diferenciado que observe en los estudiantes el desarrollo y cambio de actitudes, visiones, conocimientos e ideas de manera «integral».

Es necesario subrayar (para precisar la manera en que la autoridad central tendrá injerencia en las instituciones y en la vida de los estudiantes) que hablar de

competencias es referirnos “al logro de capacidades en el aprendiz y a conseguir que paulatinamente el alumno adquiera niveles superiores de desempeño” (*Acuerdo 442*), y al señalar capacidades necesariamente tenemos que considerar las aptitudes⁵⁰, lo que nos lleva a las circunstancias hereditarias del sujeto.

Es innegable la individualidad de las personas, cada cual nace con una carga genética que va a predeterminar la personalidad. Ésta se desarrolla según las circunstancias del medio en el que crezca y las experiencias que tenga; en ese proceso la escuela tiene un papel importante. El hecho a resaltar son las diferencias formativas de los alumnos, sustentadas en esa carga innata y en las vivencias familiares y sociales, lo que los hace diferentes. Es aquí donde sitúo el problema de la evaluación en los alumnos.

Si reconocemos y aceptamos esa individualidad, entonces cada alumno debería ser valorado a partir del avance particular que él tenga, tomando en cuenta «integralmente» las condiciones en las que ingresa a un curso y en las que concluye el mismo, por lo que la evaluación sería diferenciada, lo mismo que su educación. ¿Una utopía?, tal vez. Difícilmente se realizará una evaluación bajo esta idea, lo que se instrumentará es una evaluación estandarizada que categorice a los estudiantes de acuerdo al resultado obtenido. En la estimación final se ignorará el estado inicial, por lo que no habrá una apreciación real de los logros.

Esa evaluación estandarizada, bajo el enfoque de competencias, será un instrumento socioeducativo para justificar la diferenciación de oportunidades sociales y laborales en el alumno, lo que nos llevaría a considerar la presencia de un darwinismo social. La acepción de competente⁵¹ y el desarrollo de competencias se traducirán en competición⁵², situación que han destacado los detractores de la Reforma y de ese enfoque. Quien posea más aptitudes innatas o un ambiente social y familiar adecuado,

⁵⁰ Aptitud: “Capacidad o habilidad potencial de acción, el conjunto de condiciones psicobiológicas necesarias de que un sujeto dispone para actuar con cierta eficiencia en algún campo de la conducta. Las condiciones suficientes para que en efecto actúe incluyen otros requisitos de la personalidad y la circunstancia, como formación y motivación adecuadas, cierta normalidad psicobiológica y aspectos favorables de la situación en que el sujeto se encuentre.” *Diccionario Enciclopédico de Educación Especial*. Volumen I (A-CH). México, Santillana, 1986. [520 p.] p. 184.

⁵¹ Persona experta o que conoce bien una disciplina o una técnica; que tiene capacidad y aptitudes para ocuparse de ella.

⁵² Lucha o rivalidad entre quienes se disputan una misma cosa o la pretenden.

o ambos, obtendrá mejores resultados y más beneficios que el individuo con carencias en alguno de esos factores, o los dos.

Por otra parte, el conjunto de los resultados diferenciará a docentes e instituciones, lo que llevará a una clasificación de los mismos y a la valoración de su imagen. El desempeño de profesores y escuelas estará determinado por la obtención de «resultados satisfactorios» alcanzados por los alumnos en la evaluación de las competencias desarrolladas, sin que esa evaluación considere el contexto social, regional, cultural, económico y político de la escuela, ni las condiciones y formación previa del estudiante.

Esto podría ser empleado para la asignación de recursos, condicionar la permanencia en el SNB o hacer puntuales «recomendaciones» a la institución para que «mejore» su desempeño; como modificaciones de fondo a su estructura organizativa, reclutamiento de personal docente, ordenación de la cotidianeidad de su comunidad, definición de «propuestas creativas» para allegarse recursos adicionales.

Una vez afianzados los sistemas de control, se operaría lo que el *Comité* establezca. Bajo estas circunstancias, ni siquiera la idea de una escuela autónoma, de una escuela líder, como lo propone la OCDE, tendría cabida. La gestión de las escuelas estará limitada por las disposiciones centrales y dirigida a “fortalecer” la RIEMS, cualquier otra acción sería considerada como improductiva o innecesaria y no tendría el respaldo ni el financiamiento necesario para su puesta en marcha.

En síntesis, el MCC representa el espacio académico a través del cual la autoridad central y el *Comité* tendrán injerencia en la vida de las instituciones. La obligación de ingresar al SNB y la aplicación de evaluaciones, que estimo serán estandarizadas, le imprimen un matiz *cuasi* normativo; aun cuando se recalca que se dará en un marco de diversidad y que sólo tendrá un carácter orientador en la revisión de planes y programas de estudio.

El ejercicio del poder, del control sobre las instituciones, se cubrirá de un discurso vinculado con la mejora en la calidad de la educación. Con ese mando y con base en los resultados cabe la posibilidad de un manejo discrecional de la oferta y una

distribución a modo de la demanda⁵³, después de todo quienes tengan los mejores resultados serán los que tengan más ventajas. La pregunta es ¿de qué regiones y estratos sociales procederá la mayor parte de los alumnos que tengan esas oportunidades?

6.4 Futuro del Bachillerato en México

Atender a la EMS en México era una exigencia que no podía seguir siendo aplazada, aunque si consideramos el rezago que muestra en la actualidad resulta obvio subrayar que se ha llegado con retraso. La presión social e internacional y la tendencia mundial de revisar la educación secundaria fueron dos de los factores que propiciaron esa atención por parte del Gobierno federal. Hubo acciones políticas que pretendían su mejoramiento, no obstante, tuvieron una débil presencia y menor impacto.

El gobierno de Felipe Calderón H. inicia un proceso de reforma “integral”, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, que identifica como RIEMS, la cual se materializa en el SNB. Con el uso del pospretérito o condicional, he conjeturado algunas situaciones factibles de presentarse en el marco de esa Reforma. Son presunciones que tienen como sustento la constante en la conducta política de los gobiernos, la manera en que se comportan para mantenerse o llegar a los espacios de poder y de toma de decisiones, independientemente de su origen partidista. Lo que me lleva a aseverar que el propósito intrínseco de la propuesta es el control del nivel.

Por la manera en que ha iniciado su instrumentación, será una acción de política educativa que tendrá un real impacto en la EMS. La RIEMS actuará directamente sobre la organización de las escuelas públicas (federales y estatales) regidas bajo sus propios principios de usos y costumbres, que atienden más a intereses de grupos que a la

⁵³ En el documento de trabajo de la SSEMS, que se pide no citar, *La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad* (enero de 2008) encontramos el siguiente párrafo: “Otra medida que no se describe a continuación pero que sería deseable se considere en el futuro es la construcción del examen de ingreso a la EMS que se aplica en algunos subsistemas y regiones del país con base en competencias. Esto sería una estrategia para alinear los avances que se realicen en los niveles básico y medio superior, y para promover que los estudiantes que egresan del primero estén debidamente preparados para continuar sus estudios” (el subrayado es mío); sin embargo, en el anexo del *Acuerdo 442* éste desaparece. Lo anterior representa, por una parte, la intención de establecer como obligatorio un examen de selección para el ingreso al nivel medio, semejante al que se aplica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con todo lo que ello representa en la distribución de la demanda; y, por otra parte, la precaución de no generar conflictos con su consideración en los documentos oficiales. A pesar de omitirse en el Acuerdo, es una acción latente que podría impulsarse una vez consolidado el SNB.

mejora en el servicio educativo. Se harán reacomodos operativos, de gestión y distribución, mas es probable que ese reacomodo esté condicionado por el reposicionamiento de los grupos.

Al contemplar al total de las instituciones que ofrecen educación media, la Reforma también impactará en las instituciones autónomas, aunque en los hechos éstas tengan una limitada presencia en el nivel, pues sólo cubren⁵⁴ a 655 escuelas (4.85%), con sus 35,452 profesores (13.42%) y 487,807 alumnos (12.73%). En contraste, los gobiernos federal y estatal agrupan al 54.74% de las escuelas, 53.09% de docentes y 68% de la matrícula; los porcentajes aumentarían al considerar a las particulares con RVOE.

El influjo de la RIEMS se mantendrá en el mediano plazo⁵⁵; tal vez con ajustes pertinentes. La Reforma prevalecerá al menos a lo largo de los próximos 10 años, periodo que coincide con el término del sexenio calderonista, el periodo presidencial 2012-2018, y el inicio del siguiente. Un cambio radical se daría si existiera algún hecho contingente que obligue a replantear cualitativamente la Reforma o a un rechazo generalizado y con él la negativa a implementarlo. Circunstancias poco probables bajo las condiciones del contexto actual⁵⁶.

Las escuelas que asumirán puntualmente las medidas emanadas de la Reformas son las públicas, dependientes de la federación o los estados. Algunas de las instituciones independientes de estas instancias de autoridad, paulatinamente irán realizando las adecuaciones jurídicas para incorporar en sus legislaciones el

⁵⁴ Las cifras que se consideran corresponden al ciclo 2007-2008 y se localizan en la página de la SEP: <http://www.dgpp.sep.gob.mx/principalescifras/>

⁵⁵ Esa presencia se pretende refrendarla con el envío de un proyecto de ley a la legislatura LXI en el que se agrupan los acuerdos secretariales relacionados con la RIEMS. De acuerdo con el Subsecretario, la intención es darle certeza jurídica al nivel, como la tiene la educación básica y la superior.

⁵⁶ En algunas instituciones grupos de estudiantes y profesores manifestaron su inconformidad, no obstante, esas protestas fueron aisladas, focalizadas, sin que trascendieran. En la UNAM, también hubo muestras de descontento, pero el Rector declaró que los subsistemas de bachillerato no se incorporarían al SNB, pronunciamiento que frenó cualquier movimiento activo. Es necesario recordar que las escuelas dependientes de la SEP iniciaron el proceso de reforma a lo largo del ciclo escolar 2008-2009, con el propósito de instrumentarlo «cabalmente» en el 2009-2010; además, el 19 de agosto de 2009, 26 universidades e instituciones de educación superior, que ofrecen servicio de EMS, signaron su adhesión al SNB, según el *comunicado 208* de la SEP. Lo anterior da cuenta del avance que hasta el momento ha tenido la RIEMS.

reconocimiento del SNB⁵⁷, su incorporación a él, y la aceptación de las disposiciones emanadas del *Comité*.

La consolidación de la RIEMS se verá favorecida por el comportamiento de la cohorte poblacional que atiende el nivel medio. En la tabla 6.1 observamos cómo los jóvenes cuyas edades van de los 16 a los 18 años llegan a su punto más alto en el año 2008 (6,303,345) e inician un descenso; para el año 2012 el CONAPO estima que habrá 6,226,008; veintitrés mil veintiocho menos que en el 2005. Este órgano calcula que en el año 2020 habrá cinco millones 634 mil 905 personas de 16 a 18 años.

Al descender la demanda disminuye la presión y da más posibilidades de control. Una medida latente, en un contexto de crisis como el de 2009, sería la de disminuir el financiamiento a la EMS, pues no se requerirá aumentar la oferta y con lo existente se podría cubrir mínimamente el servicio, estimulando con ello la adopción de medidas «inteligentes» y «creativas» para obtener recursos de donadores particulares o de aportaciones hechas por las familias de los alumnos. La sujeción al SNB da posibilidades para que ello ocurra.

La paulatina reducción en la cohorte poblacional que atiende la EMS y la consolidación del SNB serán dos factores que faciliten la obligatoriedad y universalización de la educación media. Uno de los obstáculos para lograrlo ha sido la carencia de recursos e infraestructura para ofrecer ese tipo de educación al total de los adolescentes, el decremento comentado le favorece, junto con la promoción de las modalidades abierta y a distancia que tienen un mayor costo-beneficio en comparación con la modalidad presencial.

La SEP –vía el *Comité*- lograría el control de la EMS en el momento en que las instituciones se adhieran al SNB, con todo lo que ello implica. Poseer la dirección del nivel es un momento adecuado para proponer las adecuaciones legislativas necesarias destinadas a normarlo, sin que ello le represente un riesgo político. Inclusive tendría la posibilidad de acotar la acción de las instituciones autónomas para que éstas, abierta o tácitamente, atiendan la legislación federal en la materia.

⁵⁷ Ser parte del SNB implica que la institución acepta la evaluación integral, el certificado complementario, la portabilidad matricular, el reconocimiento de los programas de formación docente propuestos, organizados y supervisados por el órgano federal central, las periódicas revisiones a los planes y programas de estudio, entre otros aspectos.

Un elemento clave para la SEP, que le permitirá constituir y afianzar su preeminencia en el nivel medio, será la *evaluación integral* del proceso educativo. Por medio del *Comité*, la Secretaría establecerá las categorías a evaluar, la manera de realizar la valoración, los parámetros a considerar y certificará a las instituciones que cumplan con las exigencias que ella misma establezca.

Quien no tenga un vínculo formal con el SNB, asumirá estrategias de evaluación paralelas con el propósito de equiparar sus procesos de valoración a los nacionales y, de esta manera, participar en la distribución de recursos extraordinarios y asegurar el reconocimiento social de sus estudios, con el beneplácito de la autoridad federal, o lograr que la SEP le otorgue a sus estudiantes el certificado complementario.

Para el gobierno federal será determinante mantener el control de la EMS, una vez agrupadas la mayoría de las instituciones en torno al SNB. La variedad de éstas conlleva el arribo de diversos actores que tenderían a posicionarse en los espacios de decisión y extender su influjo más allá del que provienen; uno de esos grupos es el de la SNTE.

El MCC y la calidad de la educación serán componentes discursivos que justificarán la actuación de los diversos actores que pretendan asirse o arribar a la esfera en donde se toman decisiones, sin que tengan un real impacto en la mejora de la educación. En esas circunstancias difícilmente se logrará llegar a un escenario como el que sugiere el PND 2007-2012 para el año 2030, a través de sus objetivos nacionales, o el que planteaba el PNE 2001-2006 para el año 2025.

El desarrollo cualitativo de la educación media en el país enfrentará dos factores que obstaculizarán su superación: el sentido tradicional que la sociedad tiene sobre la educación y la formación que hasta el momento se le proporciona a los estudiantes de educación básica. Ambos aspectos tendrán que experimentar un cambio radical en los hechos, conjuntamente con el discurso, para que dejen de ser un óbice y se conviertan en detonadores de la mejora en EMS. No obstante, su arraigada presencia en la sociedad me lleva a asegurar que se requerirá más de una década para lograr superar las deficiencias que hoy se viven.

Mejorar la educación, insisto, es un problema de transformación de ideas, de visiones, es renovar la concepción que sobre enseñanza y aprendizaje tiene la sociedad y los docentes, para poder exigir con claridad lo que la escuela debe favorecer en los estudiantes o, en el caso de los segundos, saberlo brindar. Proponer modelos educativos novedosos, innovadores, de vanguardia, así como programas de formación, es parte de la solución, pero a pesar de sus dimensiones representa una proporción menor frente a las exigencias de una sociedad con prácticas e ideas educativas conservadoras. En el discurso, ésta plantea la necesidad de un cambio, pero en la cotidianeidad persiste en valorar como positivos procesos escolares tradicionales. Por ejemplo, la memorización⁵⁸, el “estudio” previo a un examen, la enseñanza-aprendizaje aséptica, la presencia de una disciplina coercitiva, entre otros.

En la medida en que los cambios se den en la escuela y, paralelamente, en sectores clave de la sociedad, estaremos ante la real posibilidad de mejorar la calidad de la educación en el país. La transformación tiene que originarse en los primeros años de escolaridad, a fin de conformar un pensamiento crítico, abierto, indagador, reflexivo, y todas aquellas características que se desean para la educación del siglo XXI. Con esto no niego la posibilidad de que se logren en algunos estudiantes de EMS, pero serían los menos. Es sustancial iniciar a temprana edad.

Lo anterior representa el escenario posible, el que se conformará en la cohabitación de la RIEMS con la permanencia inercial del pragmatismo político y de prácticas educativas tradicionales. En esa lógica, lo que único que logrará la Reforma serán cambios que homologuen estructuras y organizaciones en la EMS, subsumiendo al conjunto de las instituciones en una postura única y oficial, semejante a la que se vive en educación básica.

⁵⁸ Basta con revisar los programas en donde se premia el recuerdo literal de información, sin considerar la reflexión o análisis de problemas que permitan la síntesis y aplicación de conocimientos. De entre ellos destaco el programa auspiciado por el SNTE y Televisa, “todo mundo cree que sabe” como una «muestra» de lo que debe ser la educación en el país y que se verá favorecida por la *Alianza por la Calidad de la Educación*. En la presentación del programa, el presidente de ese consorcio televisivo, señaló que "El fin de este nuevo programa es mostrar que aprender es entretenido y lo que se aprende es útil toda la vida y que la labor del maestro es fundamental para cuidarnos responsablemente para ser productivos y estar conscientes de nuestros derechos y obligaciones". (<http://www2.esmas.com/entretenimiento/programastv/noticias/071162/elba-esther-gordillo-felicita-todo-mundo-cree-sabe>)

Conclusiones

La Educación Media Superior es un nivel educativo que ha experimentado el abandono gubernamental*, después de la atención que se le diera en los años setenta. Su avance ha sido inercial, reactivo y carente de proyectos integrales visualizados a largo plazo. Se ha concentrado y respondido esencialmente en la expansión de la cobertura, por ser una respuesta *cuasi* natural al incremento en la demanda por educación media, en virtud del crecimiento de la educación básica; además de la descentralización de escuelas, como las destinadas a la formación de profesionales técnicos.

Discursivamente se le considera en los programas sectoriales de educación, no obstante, cuantitativa y cualitativamente las acciones propuestas para el nivel son limitadas, situación que se recrudece al revisar las que se instrumentan. La información oficial sobre el estado de la Educación Media Superior en el país, y los pocos estudios especializados que se han efectuado en torno a ella¹, nos muestra un nivel educativo que ha permanecido a la deriva, sujeto a los vaivenes de las acciones políticas destinadas a los niveles básico y superior.

Ese desplazamiento no es privativo de México, la inatención a la educación *secundaria* ha sido una constante en otras latitudes. La necesidad de ofrecer educación elemental a la población, para su incorporación en la dinámica social, y la exigencia de impulsar la superior, con el propósito de favorecer el progreso social, científico, tecnológico y económico, obligó a algunos países a priorizar en sus políticas esos dos niveles educativos, dejando a la EMS en la indefensión.

Además de esa marginación, existen otros factores que explican el estado actual del nivel medio, al menos en México. Éstos son: la «falta de visibilidad política»; los antecedentes históricos del nivel; la inestabilidad de su matrícula ocasionada por la presencia de la deserción y la reprobación; la inexistencia de una figura jurídica que la norme y precise su alcance, sentido e integración en la Constitución e incluso en alguna

¹ Para abundar sobre la investigación realizada en torno a la EMS en el la década pasada, es útil revisar la colección *La investigación educativa en México 1992-2002* coeditada por SEP, COMIE y CESU. Ésta se encuentra en la página del COMIE.

* Hasta antes de la RIEMS, aunque es necesaria la culminación del sexenio de Calderón para analizar sus resultados.

ley reglamentaria; las recurrentes crisis económicas que impactan en la educación; el poco interés que despierta en el debate educativo por parte de la opinión especializada; la indiferencia social y gubernamental hacia la problemática de los adolescentes (por ser éstos a quienes atiende el nivel); y, una crisis de identidad.

Si bien la convergencia de esos factores le ha dado el actual cariz a la EMS, en el presente estudio he considerado al pragmatismo político como la causa central; aunque, repito, no es la única. La manera en que se concibe y concreta el ejercicio de la política ha sido la razón sustancial de su parálisis cualitativa en el ámbito nacional e institucional.

Al asumirse a la política como un espacio de poder, todo lo que ella involucre tenderá hacia la permanencia de un grupo hegemónico en los espacios de control y decisión. Por lo que la obtención de acuerdos entre grupos o facciones cupulares para establecer alianzas se convierte en práctica común, en esa dinámica la retórica se convierte en una herramienta básica, cuyo eje discursivo es el bienestar colectivo.

La aceptación y relativa estabilidad de los acuerdos, frente a la población, se da por la mercadotecnia que envuelve la difusión de la medida acordada y el ambiente mediático en el que se presenta a los actores de la misma. El poder se convierte así en esencia y fin de cualquier acción política.

El acceso a la esfera del poder en la EMS, como en cualquier ámbito educativo, no es asunto menor si consideramos que quienes se posicionan en ella están en posibilidad de orientar a su favor las acciones político-académicas, controlar puestos y procesos administrativos, así como los recursos materiales, humanos y financieros; es decir, definen la política educativa a seguir en el ámbito de su competencia, teniendo la posibilidad de adecuar a sus intereses las prácticas institucionales, así como establecer acuerdos con organizaciones que les permitan fortalecer su posición y, tal vez, ampliar su radio de influencia. Cualquier cambio lo consideran un riesgo para su estabilidad.

En la pugna por el control de los espacios en donde se toman las decisiones educativas interactúan actores como las propias autoridades, sindicatos, disidentes y asociaciones profesionales o civiles. Otro grupo que identifiqué es el de los especialistas, sólo que éstos no necesariamente disputan el control, su participación más bien se

orienta, desde una perspectiva teórica y metodológica, hacia la reflexión y la crítica de las acciones que cualquiera de los actores anteriores emprende y que afectan el avance de la educación media.

Un grupo más, que ha tomado fuerza en las tres últimas décadas, es el de organismos internacionales, quienes formulan recomendaciones que tienen la finalidad de sustentar u orientar los sistemas educativos nacionales; sugerencias que son observadas por los gobiernos debido a compromisos comerciales, financieros o por acuerdos diplomáticos.

En ese escenario, el diseño e instrumentación de acciones políticas destinadas al desarrollo de la EMS se sujetan a las relaciones y equilibrios entre grupos, lo que le imprime un matiz contextual y contingente, más que de planeación y previsión a largo plazo. Lo relevante es mantener el dominio en la toma de decisiones o influir en ella (para el manejo del presupuesto y control de la estructura organizacional), aun cuando no exista mejora en los servicios educativos que se ofertan. El desinterés de la opinión pública especializada agrava más el problema, ya que está ausente el contrapeso crítico y teóricamente orientador.

Identifico a la política como causa central del problema en la EMS, pues es a partir de su ejercicio como se concretan las acciones destinadas al desarrollo de la educación, tanto en el plano nacional como en el regional o institucional. No basta con la elaboración de planes, proyectos o programas que encierren una «preocupación» por el bien colectivo y que discursivamente señalen la necesidad de que participen todos los actores involucrados, lo fundamental es su adecuada aplicación, priorizando resultados destinados a la mejora del servicio por sobre los intereses de grupos.

Para lograrlo es imprescindible la *voluntad* y *visión* política de quien ostenta el control, de los que toman las decisiones. Su participación es relevante en la medida en que posee la capacidad de convocatoria, la obligación moral y la posibilidad de emplear los medios y recursos a su alcance para promover el cambio, sólo que una revisión y transformación educativa basada en normas y necesidades nacionales deberá considerar las condiciones del entorno regional. Nada más lejos de la realidad mexicana.

En la EMS de nuestro país es precisamente esa ausencia de voluntad y visión política lo que la ha mantenido en la inercia. Se ha carecido de visión para concretar sistemáticamente programas que respondan a los requerimientos de un mundo dinámico. Escasa o inexistente voluntad política, entre los principales actores, para establecer los acuerdos pertinentes que permitan priorizar la mejora y el avance de la EMS, apegados a un programa indicativo que promueva el diseño de proyectos regionales.

Debido a su presencia en la estructura del sistema educativo nacional y a que existe una población cautiva que potencialmente es o será atendida por ella, la EMS tuvo que ser considerada en los programas sectoriales de educación. Sin embargo, al comparar el tratamiento que le dan con respecto a la educación básica y la superior, se percibe poca significatividad. A lo largo de tres sexenios y el inicio del actual, encontramos que varias de las políticas educativas destinadas al nivel medio que se han concretado no difieren de las instrumentadas en los otros niveles.

En el periodo que abarca de 1989 al 2008 y de acuerdo a los informes de la SEP y del Gobierno federal, observamos como una constante en las acciones de política educativa destinadas a la EMS: programas de becas, reforma curricular, incremento de la cobertura, federalización y coordinación e integración del subsistema. A través de éstas, el nivel tuvo presencia en las decisiones gubernamentales, aunque no representaran medidas estructuradas *ad hoc* para él. Los avances en materia de calidad se dan más por iniciativa institucional que por un impulso meditado, mediado y promovido por la autoridad central, como aparentemente lo es la RIEMS.

Cada uno de los programas educativos sectoriales (PME 1989-1994, PDE 1995-2000, PNE 2001-2006, incluso el PSE 2007-2012) subraya deficiencias en la EMS. Al revisar los diagnósticos de los tres primeros programas y los cuadros del último, encontramos situaciones constantes que llevan a inferir un desarrollo limitado de este nivel educativo: problemas de equidad, cobertura que ha crecido pero aún es insuficiente, baja eficiencia terminal, falta del servicio en zonas marginadas, rurales e indígenas, diversidad curricular, inadecuada orientación vocacional, infraestructura deficiente, escasa integración del subsistema, entre otros. Los problemas que identificó un programa son prácticamente los mismos que destaca el otro.

El estado de cosas, conjeturo, hubiera permanecido igual de no ser por tres factores cercanos entre sí, enmarcados en la globalización y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación. El primero se refiere a las recomendaciones que a partir del segundo lustro de los noventa organizaciones internacionales emitieran con respecto a la necesidad de atender razonada y sistemáticamente a la juventud. Esto con el propósito de ofrecer una formación óptima que permita al sujeto desempeñarse satisfactoriamente en el mundo laboral y sentar las bases para una educación permanente.

El segundo factor lo identifico con la exigencia de aprovechar el capital demográfico que representa esa cohorte generacional para el desarrollo social y económico del país. El tercero se vincula con la presión de la opinión pública nacional debido a los magros resultados obtenidos en pruebas como PISA y ENLACE, el bajo desempeño en estudios superiores y la carencia de habilidades y destrezas cognitivas básicas para una inserción satisfactoria en el mundo del trabajo. A pesar de que el PDE 1995-2000 y el PNE 2001-2006 rescatan discursivamente algunas de las ideas prevalecientes en el debate educativo internacional y reconocen deficiencias en el nivel, al término de cada sexenio no se percibe mejoría significativa.

Las acciones de política educativa destinadas a la EMS y emprendidas por los gobiernos estudiados tienden a considerar al conjunto de las características nacionales en detrimento de los contextos regionales; es decir, privilegian el diseño de políticas homologadoras por encima de las políticas educativas diversificadas. Lo que significa la participación de actores centrales en la definición de medidas locales, sin la colaboración directa de quienes participan en la dinámica regional. La única medida que incipientemente rescataba una idea de participación regional, emprendida en el sexenio de Salinas de Gortari, fue desechada por el gobierno de Calderón. Me refiero a las CEPPEMS.

Si bien la finalidad de esas instancias era plausible, la carencia de visión y voluntad política obstaculizó la adecuada instrumentación de una acción que hubiera permitido, primero, la integración y desarrollo regional de la EMS, para después establecer puntos en común que facilitaran la coordinación y articulación del nivel en el plano nacional. Un primer elemento que frenó su desarrollo fueron los cambios en la titularidad de la

Secretaría. Manuel Barlett Díaz es sustituido por Ernesto Zedillo, a éste le siguieron Fernando Solana Morales y, después, José Ángel Pescador Osuna; cada uno con su propia visión e idea de educación. Otro elemento fue la crisis económica que se vivió durante el sexenio de Zedillo. Ambas situaciones limitaron la creación de las CEPPEMS. Se reactivan o se integran algunas a lo largo del sexenio siguiente, sólo que esa época de «transición política» provocó el reposicionamiento de grupos y la atención a acciones políticamente más redituables.

Frente a la problemática y circunstancias que rodeaban a la EMS, el gobierno de Felipe Calderón, por medio de la Subsecretaría de Educación Media Superior inicia un proceso de reforma del nivel. Este se concreta con la RIEMS, el cual postula la creación del SNB, con un planteamiento de política homologadora, y el empleo del enfoque por competencias como base para el diseño del MCC. Esta acción de política educativa, ahora en marcha, llena un vacío histórico.

La RIEMS representa el punto coyuntural que divide las acciones destinadas a la EMS, establece un antes y un después en lo que a políticas educativas destinadas al nivel medio se refiere. Es una acción que recupera discursivamente las recomendaciones de órganos internacionales y exigencias nacionales a través del Marco Curricular Común; siendo éste el matiz académico de la propuesta de Reforma y el que presumiblemente facilitaría la mejora en la calidad de la educación.

Por su reciente incorporación en el escenario educativo, no existen sólidos elementos empíricos para determinar el impacto real que tendrá en el subsistema, sin embargo, el análisis de los documentos que le dan forma y sentido, junto con las primeras acciones emprendidas, permiten inferir sus alcances.

Los doce acuerdos secretariales reseñados subrayan que la creación del SNB se da en un marco de respeto a la diversidad, particularmente hacia las escuelas que por ley son autónomas. No obstante, el análisis efectuado deja ver la instauración de una instancia que definirá totalmente el rumbo de la educación media en el país por medio de los procesos de evaluación que estarán normados por el Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. Órgano central integrado sólo por autoridades educativas y presidida por el responsable de la SEP.

Quienes se incorporen al SNB gozarán de beneficios y prerrogativas financieras, la autoridad educativa les apoyará aportando partidas extraordinarias o recursos que coadyuven al servicio educativo que ofrecen; quien no lo haga sólo obtendrá lo que la ley establece.

Es ineludible reconocer que la RIEMS es una acción que promoverá la integración, articulación y coordinación de los procesos académico-administrativos y de gestión del conjunto de las instituciones que ofrecen educación media, el problema es cómo lo hace. La centralización de las decisiones en un reducido grupo presidido por el secretario de educación pública lleva a desentenderse de planteamientos regionales. Lo que derivará en un desconocimiento de circunstancias y contextos específicos que tal vez se manifiesten en los resultados de las evaluaciones, atribuyendo a la escuela y a los alumnos las posibles insuficiencias académicas o de gestoría. De esta manera se individualizan las deficiencias y se generalizan los aciertos.

Al contrario de los anteriores gobiernos, el de Calderón plantea un proyecto destinado a organizar, reencauzar y articular a la EMS. Sólo que lo hace bajo la óptica pragmática del ejercicio del poder, con el argumento de lograr el «bien común»; establece acuerdos que le permiten materializar su propuesta.

Instaura una mecánica de funcionamiento que, en el actual contexto, no garantiza mejora en la calidad educativa. En lo que sí hay seguridad de funcionamiento es en la supervisión y control del conjunto de instituciones de educación media por parte del gobierno federal. De esta manera sienta las bases para que en el medio y largo plazo la formación de los adolescentes tenga la orientación que el grupo hegemónico requiera.

Pertenecer al SNB significará asumir escrupulosamente las medidas que defina el órgano de control del sistema: el *Comité*. Ser parte de ese Sistema significará aceptar una «evaluación integral» reconocer el certificado complementario y la portabilidad matricular. La institución que se encuentre adscrita al SNB admitirá los programas de formación docente propuestos, organizados y supervisados por el órgano federal central, además de las periódicas revisiones a los planes y programas de estudio.

La RIEMS nos muestra que el actual gobierno (2006-2012) se ha distanciado de sus antecesores, descartándose la idea de un continuismo. A partir de este momento las

instituciones de educación media tendrán que redimensionar su participación en el conjunto del subsistema, principalmente las autónomas y las que tienen un sostenimiento estatal; se encuentran ante la disyuntiva de incorporarse o no al SNB, cualquiera que sea su decisión repercutirá en su organización y estructura curricular. Con la Reforma nos enfrentamos a una etapa de reposicionamientos que dará lugar, de seguir el mismo ejercicio y significación de la política, a una nueva inercia.

Fuentes Consultadas

a) Bibliográficas

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (2004). *A la Sombra de la Revolución Mexicana*; 33ª ed. México, Cal y Arena. 279 p.

Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco*. España, Mestas, 252 p.

_____ (2007). *Política*. México, Porrúa, 421 p. (“Sepan cuantos...”, 70)

Ball, Stephen J. (2002). “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas” en Narodowski, Mariano; et. al., (comp.) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica, 367 p.

Berns, Laurence (2006). “Thomas Hobbes” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.). *Historia de la filosofía política*. México, FCE, pp. 377-399.

Beck, Ulrich (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La Nueva economía política mundial*. España, Paidós, 430 p. (Estado y Sociedad, 124).

Bloom, Allan (2006). “Jean-Jacques Rousseau” en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE, 904 p.

Burbules, Nicholas C. y Carlos Alberto Torres (coord.) (2006). *Globalización y Educación*. Manual Crítico. 2ª ed. España, Editorial Popular, 263 p.

Castrejón Díez, Jaime (1998). “El bachillerato” en Latapí Sarre, Pablo (coord.) *Un Siglo de Educación en México II*. México, FCE. 448 p.

Castrejón Díez, Jaime (1985). *Estudiantes, Bachillerato y Sociedad*; México, Col. de Bachilleres.

Dahrendorf, Ralf (2005). *En busca de un nuevo orden. Una Política de la libertad para el siglo XXI*. México, Paidós. 153 p. (Estado y Sociedad, 131).

Delors, Jacques (1997). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. México, Correo de la UNESCO. 302 p.

Diccionario Enciclopédico de Educación Especial (1986). Volumen 1 (A-CH). México, Santillana. 520 p.

Faure, Edgar (1972). *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madrid, Alianza. 426 p.

- Fortín, Ernest L. (2006). "San Agustín" en Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE. 904 p.
- Gamble, Andrew (2003). *Política y destino*. España, Siglo XXI. 153 p. (temas para el siglo XXI)
- Gintis, Herbert; et. al., (2002). "School Choice. Un debate con Herbert Gintis" en Narodowsky, Mariano; Milagros Nares y Myrian Andrada (comp.) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica. 367 p.
- Goldwin, Robert A. (2006). "John Locke" en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la filosofía política*. México, FCE. 904 p.
- Grinberg, Jaime (2002). "Introducción a los Sistemas Educativos de los Estados Unidos" en Narodowski, Mariano; et. al. (comp) *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas*. Argentina, Granica. 362 p.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1996). *La catástrofe silenciosa*. México, FCE. 336 p.
- Hill, Robert S. (2006). "David Hume 1711-1776" en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (comp.) *Historia de la Filosofía política*. México, FCE. pp. 507-528.
- Ibarra Mercado, Gustavo A (2007). "El currículo actual" en Fragoso Ruiz, Virginia (coord.). *El Modelo del CCH. Apuntes para su estudio*. México, CCH. Documento de Trabajo.
- Keeley, Brian (2007). *Human Capital. How what you know shapes your life*. OECD Insights. Paris, OECD. 147 p.
- Laclau, Ernesto (1996). "¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?" en *Emancipación y diferencia*. Argentina, Ariel. 214 p.
- Latapí Sarre, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE. 346 p.
- Lomas, Carlos (1999). *Cómo enseñar a hacer cosas con las palabras. Teoría y práctica de la educación lingüística*. Volumen I. 2ª ed. España, Paidós. 414 p.
- López Acevedo, Gladys (2001). *An Alternative Technical System Education in Mexico. A Reassessment of CONALEP*. Policy Researcher Working Paper 2731. The World Bank. 74 p.
- _____ (2004). *A Duration Analysis of CONALEP*. World Bank Policy Research Working Paper 3327. 24 p.

- Loyo Brambila (1997). "Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE" en *Los Actores Sociales y la Educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México, UNAM/IIS-Plaza y Valdés. 305 p.
- _____ (2003). "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" en *Sujetos, actores y procesos de formación*. México, COMIE. Vol. 8 pp. 299-362. (La Investigación Educativa en México, 1992-2002).
- _____ *Políticas Educativas y Científicas. La Investigación Educativa en los Ochenta, Perspectiva para los Noventa. Estados de Conocimiento*. 2º Congreso Nacional de Investigación Educativa. Cuaderno 19. 44 p.
- Luzuriaga, Lorenzo (1981). *Historia de la Educación y la Pedagogía*; Buenos Aires, Losada. 280 p.
- Maldonado, Alma (2003). "Organismos Internacionales a partir de 1990 en México" en Patricia Ducoing Watty (coord) *Sujetos, actores y Procesos de Formación México*. México, COMIE. Vol. 8 pp. 363-397. (La Investigación Educativa en México, 1992-2002).
- Maldonado García, Miguel Ángel (2006). *Las competencias: su método y su genealogía: pedagogía y didáctica del trabajo*. Bogotá, ECOE. 360 p.
- Maquiavelo, Nicolás (2004). *El Príncipe*. México, Colofón. 181 p.
- Medina Martínez, Sara Rosa. (1996) *Educación y Modernidad. El Bachillerato en México ante los Desafíos del Tercer Milenio*. San Luis Potosí (Mex.), Editorial Universitaria Potosina. 109 p.
- Meyer, Lorenzo (1992). "Las Relaciones con los Estados Unidos convergencia y conflicto" en Bazdresch, Carlos et. al. (comp) *México. Auge, Crisis y Ajuste*. México, FCE. pp. 105-126. (El trimestre económico, 73).
- Moctezuma Barragán, Esteban (1993). *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una Visión de la Modernización de México*. México, FCE. 234 p.
- Morín, Edgar (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París, UNESCO. 67 p.
- Narodowski, Mariano; et. al., (comp) (2002). *Nuevas Tendencias en Políticas Educativas. Argentina*, Granica. 367 p.
- OREALC/UNESCO Santiago (2007). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*. Santiago de Chile, OREAL-PRELAC. 247 p.

- Ornelas, Carlos (2004). *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de fin de siglo*. México, CIDE-NF-FCE. 360 p.
- Ponce, Anibal (1980). *Educación y Lucha de Clases*. México, Cártago. 236 p.
- Pont, Beatriz; Deborah Nusche y Hunter Moorman (2008). *Improving School Leadership*. Volume 1: Policy and Practice. Francia, OECD. 195 p.
- Romo Patiño, Mariana. *El bachillerato Mexicano 1867-1989. (Catálogo razonado)*. México, CESU.UNAM; 255 p.
- Rubio, Luis (1992). "Las Dificultades de un sexenio" en Bazdresch, Carlos et. al. (comp) *México. Auge, Crisis y Ajuste*. México, FCE. pp. 76-90. (El trimestre económico, 73).
- Salazar Carrión, Luis. *Para pensar la política*. México, UAM-Iztapalapa, 388 p.
- Sartori, Giovanni (2006). *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. 3ª ed. México, FCE. 336 p.
- Sefchovich, Sara (2008). *País de mentiras. La distancia entre el discurso y la realidad en la cultura mexicana*. México, Océano. 400 p.
- Solana, Fernando; et. al. (coord.) (2002). *Historia de la Educación Pública en México*. 2ª ed. México, SEP-FCE. 644 p.
- Soler Roca, Miguel (2004). *Reflexiones generales sobre la educación y sus tensiones*. España, Editorial Milenio, 2004. 62 p.
- Tobón Tobón, Sergio (2004). *Formación basada en competencias: pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica*. 2ª ed. Bogotá, ECOE. 310 p.
- Torres Jurjo, Santomé (2001). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid, Morata. 255 p.
- Torres, Carlos Alberto (2006). *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de Oposición*. España, Editorial Popular. 187 p.
- Touraine, Alain (2005). *Un Nuevo Paradigma. Para Comprender el mundo de hoy*. España, Paidós. 271 p.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005). *Towards Knowledge Societies*. Francia. 226 p.
- _____ (2004) *The Quality Imperative. EFA Global Monitoring Report 2005. Education for all*. Francia, 430 p.

- Velázquez Albo, Ma. de Lourdes (1992). *Origen y Desarrollo del Plan de Estudios del Bachillerato Universitario 1867-1990* México, UNAM-CESU. (Cuadernos del CESU, 26). 77 p.
- Wallerstein, Immanuel (2003). *Abrir las Ciencias Sociales*. 7ª ed. México, Siglo XXI-UNAM. 114 p.
- Zabala, Antoni; Laia Arnau (2007). *Cómo aprender y enseñar competencias. 11 ideas clave*. España, Graó. 226 p.
- Zizek, Slavoj (2005). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Barcelona, Paidós. 432 p.
- Zorrilla Alcalá, Juan Fidel (2008). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. México, IISUE-UNAM. 315 p.
- Zorrilla Fierro, Margarita y Lorenza Villa Lever (2003). *Políticas Educativas*. México, COMIE. vol. 9, 190 p. (La Investigación Educativa en México. 1992-2002).

b) Hemerográficas

- Alcántara, Armando y Juan Fidel Zorrilla (2010). “Globalización y educación media superior en México. En busca de la pertinencia curricular” en *Perfiles Educativos*. México, IISUE-UNAM. Vol. XXXII, núm 127, pp. 38 – 57.
- Castrejón Díez, Jaime. (1991). “Congreso Nacional del Bachillerato” en *Revista de Educación Superior*. México, ANUIES. Enero-marzo, núm 77.
- Díaz Barriga, Ángel (2006). “El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alterativa o un disfraz de cambio?” en *Perfiles Educativos*. México, UNAM-IISUE. Vol. XXVIII, núm. 111, pp. 7-36.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2003). “Ernesto Zedillo. La Presidencia Contenida” en *Foro Internacional 171*. Colegio de México. Núm. 1, vol. XLIII, enero-marzo. pp. 39-70.
- Paricio Tato, Ma Silvina (2005). “Política Educativa Europea” en *Revista de Educación* Instituto de Evaluación, Ministerio de Educación, Madrid, España. Núm. 337, mayo-agosto. pp. 251-278.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2006) “Los problemas de la Medición” en *Suplemento*

Campus Milenio. Núms. 178 a 181, mayo a junio.

Zafra, Gloria (2008). "Sindicalismo o educación: la paradoja del magisterio oaxaqueño", en *El Cotidiano*. México, UAM-Azacapotzalco, marzo-abril. Vol. 23, núm. 148; pp. 139-146.

c) Documentos

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000). *Análisis de la Distribución del Gasto Público, 1994-2000*. México, H. Congreso de la Unión/Secretaría General. 60 p.

Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. *Acuerdo número 1/CD/2009, por el que se emite el Manual de Procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, SEP, 26 de agosto de 2009; 29 p.

Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. *Acuerdo número 2/CD/2009, por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, SEP, 26 de agosto de 2009; 29 p (actualizado el 8 de diciembre de 2009).

Coordinación de Planeación/Dirección General de Planeación (2008). *Perfil de Aspirantes y Asignados a Bachillerato y Licenciatura de la UNAM 2007-2008*. México, UNAM. 116 p. y anexos.

LX Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2008. Año XII, núm. 2653-XV.

Martínez Rizo, Felipe (2003). *Elementos para una política de Evaluación de la Educación Básica. Propuesta que se somete a la consideración de la Junta Directiva del INEE*. México. (Documento de trabajo).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *PISA 2006. Marco de la Evaluación. Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*. 192 p.

Poder Ejecutivo Federal (2008). *Segundo Informe de Gobierno*. México, Gobierno Federal.

_____ (1999). "Capítulo 4. Desarrollo Social" en *Quinto Informe de Gobierno* México, Gobierno Federal.

_____ (2004). *Cuarto Informe de Gobierno*. México, Gobierno Federal. Anexo:

“Principales indicadores de la evolución de la educación”

Secretaría de Educación Pública (1991). *La Educación Media Superior en México*. México. (Serie Modernización Educativa 1989-1994, núm. 4).

_____. *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad*. México, Diario Oficial de la Federación, 26 de septiembre de 2008.

_____. *Acuerdo 444. Por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 2008.

_____. *Acuerdo 445. Por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades*. México, Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 2008.

_____. *Acuerdo 447. Por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada*. México, Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 2008.

_____. *Acuerdo 449. Por el que se establecen las competencias que definen el Perfil de Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior*. México, Diario Oficial de la Federación, 02 de diciembre de 2008.

_____. *Acuerdo 450. Por el que se establecen los Lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas en el tipo medio superior*. México, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre 2008.

_____. *Acuerdo 478. Por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior*. México, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2008.

_____. *Acuerdo 479. Por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Media Superior*. México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008.

_____. *Acuerdo 480. Por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 2009.

_____. *Acuerdo 484. Por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación, 19 de marzo de 2009.

_____. *Acuerdo 486. Por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General*. México, Diario Oficial de la Federación, 30

de abril de 2009.

- _____. *Acuerdo 488. Por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente.* México, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2009.
- _____. *Boletín 103.* México, SEP-Comunicación Social, 25 de abril de 2008.
- _____. *Boletín 232.* México, SEP-Comunicación Social, 15 de agosto de 2008.
- _____. *Informe de Labores 1983-1984.* México, Dirección General de Programación, agosto de 1984. 92 p.
- _____. *Informe de Labores 1984-1985.* México, Dirección General de Programación, agosto de 1985. 106 p.
- _____. *Informe de Labores 1985-1986.* México, Dirección General de Programación, agosto de 1986. 122 p.
- _____. *Informe de Labores 1986-1987.* México, Dirección General de Programación, agosto de 1987. 154 p.
- _____. *Informe de Labores 1987-1988.* México, Dirección General de Programación, agosto de 1988. 160 p.
- _____. *Informe de Labores 1988-1989.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, agosto de 1989. 157 p.
- _____. *Informe de Labores 1989-1990.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, octubre de 1990. 141 p.
- _____. *Informe de Labores 1990-1991.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, octubre de 1991. 166 p.
- _____. *Informe de Labores 1991-1992.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, noviembre de 1992. 168 p.
- _____. *Informe de Labores 1992-1993.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, noviembre de 1993. 150 p.
- _____. *Informe de Labores 1993-1994.* México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, octubre de 1994. 149 p.
- _____. *Informe de Labores 1994-1995.* México; 78 p.

- _____. *Informe de Labores 1995-1996*. México; 66 p. (más anexo estadístico)
- _____. *Informe de Labores 1996-1997*. México; 172 p. (más anexo estadístico; 100 p.)
- _____. *Informe de Labores 1997-1998*. México; 197 p. (más anexo estadístico; 98 p.)
- _____. *Informe de Labores 1998-1999*. México; 400 p. (con anexo estadístico)
- _____. *Informe de Labores 1999-2000*. México; 456 p. (con anexo estadístico)
- _____. *Informe de Labores 2000-2001*. México, SEP, septiembre de 2001. 160 p.
- _____. *Informe de Labores 2001-2002*. México, SEP, agosto de 2002. 68 p.
- _____. *Informe de Labores 2002-2003*. México, SEP, agosto de 2003. 80 p.
- _____. *Informe de Labores 2003-2004*. México, SEP, agosto de 2004. 165 p.
- _____. *Informe de Labores 2004-2005*. México, SEP, agosto de 2005. 72 p.
- _____. *Informe de Labores 2005-2006*. México, SEP, agosto de 2006. 174 p.
- _____. *Primer Informe de Labores 2006-2007*. México, SEP, agosto de 2007. 178 p.
- _____. *Segundo Informe de Labores 2007-2008*. México, SEP, septiembre de 2008. 205 p.
- _____. *Tercer Informe de Labores 2008-2009*. México, SEP, agosto de 2009. 217 p.
- _____. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995. 150 p.
- _____. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1989. 202 p.
- _____. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2001. 269 p.
- _____. *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2007. 64 p.
- _____. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2007-2008*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2008. 239 p.
- _____. *Principales Cifras. Ciclo Escolar 2006-2007*. México, Poder Ejecutivo Federal, 2008. 237 p.

SEP-INEE *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México, SEP-INEE, 2006. 154 p.

UNESCO México. *Perspectivas de la UNESCO sobre Políticas Educativas, Culturales, de Ciudadanía y de Juventud*. México, UNESCO-México, 2007. 68 p.

UNESCO Institute for Statistics. *Global Education Digest 2004. Comparing Education Statistics Across the World*.

d) Electrónicas

Aristóteles (1873). "Política" en Patricio de Azcárate *Obras de Aristóteles*. Madrid, Proyecto Filosofía en español. En línea: <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm>

Backhoff, E., Larrazolo, N. y Rosas, M. (2000). "Nivel de dificultad y poder de discriminación del Examen de Habilidades y Conocimientos Básicos (EXHCOBA)" en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2 núm 1. En línea: <http://redie.uabc.mx/vol2no1/contenido-backhoff.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (agosto 2003). *Desarrollo Social. Documento de Estrategia*. Washington. En línea: <http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FDesarrollo%5FSocial.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (junio 2000). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington. 61 p. En línea: <http://www.iadb.org/sds/doc/EDU%2D113S.pdf>.

Bolívar, Antonio (octubre-diciembre 2005). "Una mirada al cambio educativo: el viaje a la mejora escolar" en *Episteme*. México, Universidad del Valle de México. núm. 6, año 2. En línea: http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero5-05/colaboracion/a_educacion.asp.

Carneiro, Roberto (febrero 2006). "La búsqueda de sentido" en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm.2. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

_____ (febrero 2006). "Sentido, currículo y docentes" en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm.2. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*. Documento de trabajo. En línea: <http://enet.iadb.org/idbdocswebservice/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?doc>

num=364089

_____, Claudio de Moura Castro y Laurence Wolff (febrero 2000). *Las escuelas secundarias en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo*. Washington, BID, 23 p. En línea:
<http://www.iadb.org/sds/doc/EDU%2D112S.pdf>

Castrejón Díez, Jaime. (2008) “¿Otra Reforma Educativa?” en *Diario 21* Iguala, Guerrero, México. 5 de mayo de 2008. En línea:
http://www.diario21.com/?module=displaystory&story_id=25613&edition_id=5229&format=html

_____. “El Bachillerato universitario: importancia, posibilidades y disyuntivas” en *Comunicado de la Comisión Especial para el Congreso Universitario*. México, UNAM. En línea: <http://www.congreso.unam.mx/108diez.htm>

Cortes Vargas Daniel y Pedro Flores Crespo (coord.) *La Política Educativa de Fox a Examen*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación-Grupo de Redacción, 14 p. En línea: <http://www.observatorio.org/pdf/politica.pdf>

Fondo Monetario Internacional. *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*. En línea: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/spa/aa01.htm>

Hersh Salganik, Laura; et. al. *Proyectos sobre competencias en el contexto de la OCDE. Análisis de base teórica y conceptual*. En línea:
<http://www.deseco.admin.ch/bfs/deseco/en/index/03/02.parsys.59225.downloadList.58329.DownloadFile.tmp/1999.proyectoscompetencias.pdf>

Hevia Ricardo (febrero 2006). “Frente a la crisis de sentido, una pedagogía de la confianza” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm. 2. En línea:
unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Holsinger, Donald B. y Richard N. Cowell (2000). *Positioning secondary school education in developing countries*. Paris, UNESCO-IIEP. 92 p. En línea:
<http://www.unesco.org/iiep>

Hopenhayn, Martín (febrero 2006). “La educación en la actual inflexión epocal: una perspectiva Lationamericana” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm.2. En línea:
unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Leis R., Raúl (febrero 2006). “Construcción de sentidos esenciales de la educación” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm. 2. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Molina B., Víctor (febrero 2006). “Educación, evolución e individuación. Aproximaciones a una indagación sobre los sentidos de la educación” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/ UNESCO, núm.2. En línea:

unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Narro Robles, José. Boletín, UNAM-DGCS-229, 13 de abril de 2010. En línea:
http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010_229.html

OCE (diciembre 2006). “Debate Educativo 29. Propuestas educativas de la nueva administración” en *Observatorio Ciudadano de la Educación*.
En línea: <http://www.observatorio.org/comunicados/cronologia.html>

OCE-MCD (mayo 2000). *Memoria del Foro Nacional “La Educación en las Plataformas Electorales”*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación-Movimiento Ciudadano por la Democracia. 105 p.
En línea: <http://www.observatorio.org/publicaciones/Memoria.pdf>

OECD. *OECD Work on Education 2005 - 2006*.
En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/30470766.pdf>.

OECD. *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis. Programme for International Student Assessment*. En línea:
<http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>

OECD-CERI *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo. Reporte de los examinadores sobre México*. En línea:
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/23/32496490.pdf>

OECD-UNESCO. *Análisis de los indicadores mundiales de la educación. Edición 2002. Resumen Ejecutivo*. OECD-UNESCO. En línea: <http://www.oecd.org>.

Ornelas Delgado, Jaime (2006). “Reflexiones en torno a los retos de la universidad pública mexicana en los tiempos de crisis del paradigma neoliberal” (ponencia) en *Memorias del Sexto Congreso Internacional Retos y Expectativas de la Universidad „El papel de la universidad en la transformación de la sociedad”*. Puebla, México; Benemérita Universidad de Puebla; 1, 2, 3 de junio. En línea:
http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx/Congreso%206/Eje%201/Ponencia_54.pdf

Puello Socarras, José Francisco (2005). “Élites, elitismo, neolelitismo: Perspectivas desde una aproximación politológica en el debate actual” en *Revista Espacio Crítico*. Colombia, núm. 2, enero-junio. En línea:
http://www.espaciocritico.com/articulos/rev03/n3_a02.htm.

Rama, German W. (Coord) (octubre 2002). *Alternativas de Reforma de la Educación Secundaria*. Washington, BID. En línea:
http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3289_s.htm.

Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers (febrero 2006). “Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático” en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/UNESCO, núm.2. P. 91 En línea:
unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Ribas, Judit. *En defensa de Maquiavelo*. El Salvador, San Salvador. Departamento de Filosofía de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. En línea:

<http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/maquiavelo.html>

San Agustín *La Ciudad de Dios. Libro XIX*. En línea:

http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad.html

Savater, Fernando (febrero 2006). "Fabricar humanidad" en *Revista PRELAC. Los sentidos de la Educación*. Chile, ORELAC/ UNESCO, núm.2. En línea: unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf

Secretaría de Educación Pública. *Por buen camino la meta presidencial de 68% de cobertura en bachillerato para 2012: Lujambio*. Comunicado 208 del 19 de agosto de 2009. En línea: <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol2080809>

_____. *Programa Informático SisteSEP ver. 4.1*. Dirección de Análisis de la Dirección General de Planeación y Programación. En línea: <http://www.sep.gob.mx>

_____. *Programa Informático SisteSEP ver. 7.0*. Dirección de Análisis de la Dirección General de Planeación y Programación. En línea: <http://www.sep.gob.mx>

_____. *Programa Informático SisteSEP ver. 8.1*. Dirección de Análisis de la Dirección General de Planeación y Programación. En línea: <http://www.sep.gob.mx>

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2004). *Estatutos*. En línea: <http://www.snte.org.mx>.

Soler, Fernando. *Mundialización, Globalización y Sistema Capitalista*. Departament de Filosofia, Universitat de València. En línea: http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg155.htm#_ftnref10

Tedesco, Juan Carlos (2000). *Actuales tendencias en el cambio educativo* Buenos Aires, UNESCO. 17 p. En línea: <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdf/documentos/Actuales.pdf>

UNESCO (1982). *Declaración de México sobre las políticas culturales*. México, Conferencia mundial sobre las políticas culturales, 26 de julio-6 de agosto. En línea: http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

UNESCO (2007). *Educación para todos. ¿Alcanzaremos la meta? Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2008. Resumen*. París, Ediciones Unesco. 47 p. En línea: http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=49591&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. *Sobre la UNESCO*. En línea: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=3328&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. *Secondary Education*. En línea:
<http://www.unesco.org/es/secondary-education/>

UNESCO/BREDA-World Bank (2002). *Secondary Education in Africa: Strategies for Renewal*. Human Development Sector, Africa Region. En línea:
http://www.worldbank.org/afr/seia/SE_strat_re_full.pdf

Varios autores (marzo 2003). “La Educación Media en el Limbo” en *Observatorio Ciudadano de la Educación*. México, OCE. En línea:
<http://www.observatorio.org/comunicados/comun094.html>

Weber, Max. *La política como vocación*. Argentina, Universidades de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales. En línea: <http://sociologia.fsoc.uba.ar/lecturas.htm>

Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro (2000). *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe. Los retos del Crecimiento y la Reforma*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. En línea: <http://www.iadb.org/sds/edu>

Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro (2000). *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Washington, BID. 57 p. En línea:
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=364803>