



**Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Filosofía y Letras**

**Colegio de Pedagogía**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS  
EDUCATIVAS EN EL SEXENIO 2006-2012: EL  
CASO DEL COLEGIO DE BACHILLERES DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO**

**Tesis de Maestría**

**Asesora de Tesis:  
Dra. Concepción Barrón Tirado**

**Miguel Ángel Báez López**

**Agosto de 2012**



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.

## **Dedicatoria**

**Este documento está dedicado a:**

**Margarita Soto Medina**

**Miguel Ángel Báez Soto**

**Marco Alberto Báez Soto**

**Quienes han hecho de la institucionalidad  
familiar un verdadero placer**

## **Agradecimientos**

El presente documento es obra de muchas personas, yo solamente escribo lo que me conviene. Ya que es un trabajo colectivo lo que describo, agradezco la intervención, voluntaria e involuntaria de las siguientes personas:

Al Dr. Roberto Castañón Romo, al M.A. Roberto Paz Neri y, especialmente, al Mtro. Luis Miguel Samperio Sánchez, funcionarios del Colegio de Bachilleres en los años que se narran, y verdaderos propulsores, actores y autores de la Reforma en el Colegio.

A mis compañeros de la Secretaría General; los Coordinadores Sectoriales, Biol. María Elidee Echeverría Valencia, Lic. Rafael Torres Jiménez, Lic. Filiberto Aguayo Chuc, Carlos Zarrabal Robert y al Lic. Martín López Barrera; sin ellos no hubiera sido posible contrastar opiniones ni visiones de la vida institucional.

A mis compañeros de la Dirección de Planeación Académica quienes han sido mis interlocutores durante los viernes y los verdaderos promotores, junto con sus equipos de trabajo, de la Reforma en el Colegio. Para que no haya problema, los enuncio en orden alfabético: Guadalupe Coello Macías, Celia Cruz Chapa, Alfredo Flores Sánchez, Raúl González López, Ileana Betsabeth Lugo Martínez, Raymundo Tadeo, Dora María Mireles Alvarado, Rebeca Morales Camarena, Rafael Velázquez Campos y como soporte de todos nosotros, la Biol. Enriqueta Galván.

A los miembros de los Comités Ejecutivos del Sindicato Independiente Nacional de Trabajadores del Colegio de Bachilleres (SINTCB), quienes actuaron en los años de referencia del documento y que me hicieron entender la diferencia.

A los profesores de la maestría y revisores de la tesis: Dra. Concepción Barrón Tirado, Dra. Frida Díaz-Barriga Arceo, Dra. Rosa Aurora Padilla Magaña, al Dr. Mario Rueda Beltrán y al Dr. Alejandro Canales; por sus comentarios siempre amables al documento.

A la Doctoranda Margarita Soto Medina, al maestrante Miguel Ángel Báez Soto, al próximo ingeniero Marco Alberto Báez Soto y a Carmen Hernández Roldán porque siempre me empujaron y jalaban (con buenas y malas maneras) para concluir la maestría y redactar el presente documento.

Finalmente, a Anayte Pérez Jiménez, quien tuvo el valor de leer la versión preliminar de este trabajo y facilitarle a los lectores, con su corrección, el entendimiento en castellano del documento.

## INDICE

	Página
Dedicatoria	
Agradecimientos	
Presentación	1
Capítulo I. El aparato conceptual. Las políticas públicas	4
Introducción	4
1. Las políticas públicas	4
1.1 La formación de la agenda	5
1.2 La definición de los problemas y el diseño de las políticas	5
1.3 La implementación de las políticas públicas	6
1.4 La evaluación de las políticas públicas	14
1.5 Las arenas de las políticas	15
Capítulo II. La situación en la Educación Media Superior	17
Introducción	17
2.1 La problemática de la Educación Media Superior	17
2.2 La formulación de las políticas	20
Capítulo III. La Reforma Integral en el Colegio de Bachilleres	31
Introducción	31
3. El Colegio de Bachilleres	31
3.1 Diagnóstico	34
3.2 La problemática y la agenda	42
3.3 La formulación de las políticas	43
3.4 Los elementos de implementación	45
3.5 La evaluación de las políticas	46
Capítulo IV. La implementación de la Reforma Integral en el Colegio de Bachilleres	47
Introducción	47
4. La implementación de la RIEMS en el Colegio de Bachilleres	47
4.1 El marco jurídico y normativo.	47
4.2 El presupuesto	49
4.3 La estructura institucional	50
4.4 La organización	51
4.5 Resultados	53

<b>Capítulo V. Un análisis esquemático de la implementación.</b>	<b>61</b>
<b>Introducción</b>	<b>61</b>
<b>5. Los actores</b>	<b>61</b>
<b>5.1 Primera etapa</b>	<b>61</b>
<b>5.2 Segunda Etapa</b>	<b>62</b>
<b>5.3 La complejidad de la acción conjunta</b>	<b>63</b>
<b>5.4 La teoría de juegos</b>	<b>67</b>
<b>5.5 La implementación de abajo hacia arriba</b>	<b>72</b>
<b>Capítulo VI. Conclusiones y prospectiva</b>	<b>83</b>
<b>Conclusiones generales</b>	<b>83</b>
<b>La prospectiva Institucional</b>	<b>85</b>
<b>Reflexión final</b>	<b>87</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>89</b>
<b>Índice de Siglas</b>	<b>93</b>

# **La implementación de las políticas educativas en el sexenio 2006-2012: el caso del Colegio de Bachilleres de la Ciudad de México**

**Miguel Ángel Báez López**

## **Presentación**

Esta tesis tiene como propósito describir la implementación de la política educativa para la Educación Media Superior en el Colegio de Bachilleres durante los años 2007 a 2011. Consideré los componentes de la problemática, la formulación, la implementación y la evaluación en sus aspectos generales; además, observé los mecanismos planteados específicamente para el ciclo del Bachillerato. Relato los elementos que intervinieron en el proceso de desarrollo de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en una institución de bachillerato general: el Colegio de Bachilleres de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Intento mostrar los procesos, las formas y los actores que interpretan las grandes líneas de política educativa emanadas desde la perspectiva gubernamental y observar su operación en la institución, para describir su efecto, mostrar los resultados alcanzados hasta el momento y, eventualmente, anticipar las consecuencias indeseables.

La presente tesis constituye un estudio de caso en el cual el relator, un funcionario público, ha tenido la oportunidad de tener acceso a la información y en muchos casos ha participado en su producción. Esta posición, por supuesto, presenta un sesgo importante en la interpretación que se realiza ya que, como servidor público, ha de compartir y promover las políticas educativas que la administración pública le indica.

Preferí usar un enfoque de políticas públicas, en contraposición a un enfoque administrativo, debido a que las primeras pueden ofrecer un aparato conceptual de mayor amplitud y alcance, permiten incluir elementos no previstos en el desarrollo de un programa y darles sentido dentro del proceso global; al mismo tiempo posibilitan un entendimiento global del fenómeno en estudio y la colocación de distintos dispositivos (jurídicos, administrativos, financieros, académicos, sociales y personales) que conforman la vida institucional, a diferencia de los planteamientos derivados de la administración que podrían mirarlos como desviaciones en el proceso de planeación, operación y evaluación.

Utilicé, esquemáticamente, los elementos del ciclo de las políticas como un gran ordenador de un proceso y énfasis, en el aparato conceptual, la parte de implementación, ya que considero que es el estadio donde las intencionalidades gubernamentales tienen su momento crítico. De este modo queda desbalanceado

el marco conceptual ya que los otros aspectos del desarrollo de las políticas quedan a un nivel de definición.

La recolección de información parte de los documentos formales de los cuales se ha servido la institución para llevar a cabo la Reforma Integral de la Educación Media Superior y de la significación que se realizó a través de documentos del desarrollo que ha tenido en el Colegio; sin embargo, otra información y la interpretación se obtuvieron de las distintas reuniones, formales e informales, en el Colegio con grupos de distinta composición: dentro de los primeros destacan las reuniones con los funcionarios de mandos superiores y medios (Junta Directiva, Staff ampliado, Secretaría General, Consejo Consultivo de Directores); y en las segundas es importante señalar las reuniones con los integrantes de la Dirección de Planeación Académica, las reuniones con el Sindicato en las negociaciones y mesas de discusión; además, las reuniones y debates con los profesores en los planteles y las respuestas a reclamos y solicitudes que realizan aún los profesores.

Es necesario declarar que no ha habido un registro sistemático de las observaciones, interacciones, interpretaciones, comentarios y expresiones de los actores. En este documento pretendo darle sistematicidad a la información obtenida en los documentos oficiales, los lineamientos académicos, las respuestas a cuestionamientos, las notas informativas que se encuentran en la computadora y en el cuaderno de apuntes que utilizaba para el registro.

El trabajo se desarrolló entre 2007 y 2011, de manera simultánea entre el trabajo de Director de Planeación Académica que desempeñaba, el estudio de la maestría y la redacción del documento; lo cual, además de ser cansado, introdujo distintos ángulos al fenómeno que me parece enriquecieron el desarrollo del trabajo, por la cantidad de interacciones e intercambios con los puntos de vista de distintos actores y autores.

La pretensión del documento es ofrecer un relato descriptivo que selecciona y ordena la información mediante el esquema de políticas públicas. No tiene una pretensión explicativa sino taxonómica, es decir, la colocación de la información en el esquema. La finalidad que busca es la construcción progresiva de un esquema de interpretación sobre el ordenamiento inicial de la Reforma, la consideración de las etapas de las políticas públicas, la conveniencia de contar con una visión más amplia que incorpore lo administrativo y, en contexto, lo utilice. Una consideración de lo grande y lo pequeño en el desarrollo de las políticas.

Para concretar la descripción, el trabajo está dividido en seis capítulos. En el primero se definen las políticas públicas que sirven de marco para ubicar las políticas educativas; en el segundo capítulo se describe el contexto en el cual se desarrolla la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Con este antecedente se ubica la RIEMS como una respuesta a la problemática del bachillerato. En el tercer capítulo se realiza un análisis esquemático de cada uno de los ciclos de la política utilizando como objeto de trabajo su desarrollo en el



Colegio de Bachilleres, así, la problemática que presenta la institución es tratada por un breve diagnóstico, menciona los distintos niveles de formulación de la intencionalidad gubernamental a través de sus documentos normativos; describe los procesos de la implementación de la Reforma y prefigura el modo en que pueden valorarse los resultados.

En el cuarto capítulo, se describen los elementos de la implementación con mayor profundidad así como los resultados obtenidos; en el quinto apartado se realiza una interpretación de los resultados que se van obteniendo a lo largo del desarrollo de la Reforma, se retoman las tres corrientes que se han abocado a estudiar los procesos de implementación, descritas en el capítulo primero: la teoría de la acción conjunta, la teoría de juegos y la actuación de los servidores públicos en las arenas políticas en el cual se mueven los actores y los procesos.

Con base en las descripciones y análisis planteados, en el sexto capítulo se mencionan las conclusiones y se realiza una perspectiva institucional para los próximos años, con la esperanza de una estabilización del proceso de Reforma.

## **Capítulo I. El aparato conceptual. Las políticas públicas**

### **Introducción**

Este primer capítulo tiene la intención de proporcionar un planteamiento general en el cual se inserta la tesis. Describe cuatro grandes componentes de las políticas públicas, estos componentes servirán para describir la problemática general de la Educación Media Superior, la definición de la problemática, la formulación que se redactó, los lineamientos de implementación que están implicados y la sugerencia de su evaluación.

### **1. Las políticas públicas**

Las políticas públicas implican el establecimiento de estrategias orientadas a la resolución de problemas que plantean los grupos sociales y sus intereses. Son el resultado de cadenas de decisiones tomadas en el transcurso del tiempo a través de la participación del gobierno y de la sociedad. En el planteamiento de las políticas públicas se establecen los medios, los recursos, los responsables y los fines de las acciones a seguir para la consecución de los objetivos que resolverán, en su momento, los problemas.

Las políticas públicas constituyen acciones intencionadas, decididas por poderes públicos en interacción con los ciudadanos, en el marco de las leyes vigentes, que utilizan los recursos de los contribuyentes con la finalidad de resolver los problemas públicos y promover mejoras en la sociedad (cfr. Aguilar, V.L. El estudio de las políticas públicas. Estudio Introductorio y edición. Miguel Ángel Porrúa, México. 1992).

Existen dos restricciones que limitan el planteamiento y desarrollo de las políticas públicas, la primera se refiere al marco de las leyes públicas que pueden restringir la acción por no existir elementos de legitimidad jurídica que lo soporten o bien porque los existentes no permitan ejercer ni los planes ni las acciones planteadas; la segunda restricción se refiere a la disponibilidad de recursos públicos, ya que su carencia o insuficiencia pueden limitar la voluntad y la acción para ejercerlas.

El estudio de las políticas públicas se concibe como un proceso, como una cadena de operaciones analíticas. Es un ordenamiento lógico, no cronológico, en el cual los elementos que conforman el proceso son interdependientes; el estudio separado de sus componentes tiene una finalidad metodológica que permite detectar el origen, los rasgos característicos de una etapa y su interacción con otras.

Considerar al estudio de las políticas públicas como un proceso permite suponer una "ciclicidad" al interior de cada componente y entre los componentes. Permite además, establecer un orden relacional y no jerárquico de sus elementos. Brinda la posibilidad de suponer que los eventos se presentan de manera simultánea y

que las delimitaciones para su estudio constituyen solo dispositivos analíticos para investigarlas de mejor manera.

Esta suposición, permite realizar un trabajo de dos maneras: una integrada y otra segmentada. En el primer caso, el dispositivo analítico se puede aplicar en cualquiera de los componentes del proceso, sin perder su trasfondo contextual; en el segundo el dispositivo analítico se aplica de manera global, considerando todos los componentes. En ambos casos, se obliga a una explicación causal de diferente alcance, distinto por cuanto a profundidad cuando se estudia uno de los componentes y en amplitud cuando se analiza el proceso global.

Considerando las advertencias anteriores, el proceso de las políticas públicas contempla cuatro grandes componentes lógicos: a) formación de la agenda, b) definición de los problemas y diseño de las políticas, c) implementación de las políticas, y d) evaluación de las políticas. Componentes que, como ya se mencionó, no siguen un orden cronológico sino están sujetos a traslapes, retrocesos, avances y finalizaciones.

### **1.1 La formación de la agenda**

Las políticas públicas se explicitan en una agenda. Existen hechos sociales, temas de interés de la ciudadanía o del gobierno, que al interactuar con las restricciones legales y presupuestarias producen una especificación de los temas; al asumirlos y hacerlos parte de sus compromisos, ingresan como temas de la agenda gubernamental.<sup>1</sup>

### **1.2 La definición de los problemas y el diseño de las políticas**

Los temas incorporados a la agenda tienen que ser definidos, observar sus componentes, detectar sus posibles causas y prefigurar su desarrollo futuro. Al proporcionarle un tratamiento conceptual y una delimitación más o menos precisa podemos afirmar que se constituyen como problemas. La definición del problema es esencial en este componente pues los enunciados tienen implicadas tanto hipótesis de las causas que lo provocan como una orientación de las posibles opciones de acción.<sup>2</sup>

La fase de diseño de las políticas públicas -la definición de los problemas- es el resultado de las tensiones existentes entre los grupos de interés y de éstos con el gobierno que reflejan la lucha por incorporar sus planteamientos problemáticos en la agenda, es pugnar porque los problemas sean resueltos a través de estrategias, generalmente jurídicas y financieras, que el gobierno promueve.

---

<sup>1</sup> El proceso no es tan sencillo, desde aquí se observa la lucha de intereses entre grupos sociales para colocar los temas en la agenda gubernamental.

<sup>2</sup> En una comunicación personal el Dr. Luis Aguilar Villanueva, lo resumió con esta frase: “quien define, decide”.

También el diseño de las políticas constituye el resultado de la propia definición del problema, esta situación orienta metodológicamente los intentos de solución, por lo que se puede afirmar que la forma en la que se definen los problemas determina la manera en que se estructuran, el modo de abordarlos, el tratamiento que se les proporcione y la elección de los medios para ser resueltos.

Si bien es cierto que durante el diseño se incorporan los temas centrales, la definición los hace más concretos tanto en su expresión como en su desagregación, asimismo, en la definición se elabora una estructura que permite obtener una visión global de las políticas diseñadas y una visión particular de cada una de ellas.

### **1.3 La implementación de las políticas públicas**

Implementar las políticas públicas significa poner en marcha los planteamientos diseñados, estimular y obligar a la acción para la solución de los problemas. Aguilar (1996), señala que:

“La implementación de las políticas públicas será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera que tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”<sup>3</sup>.

La implementación es el proceso de convertir la definición de los problemas y su diseño que toman la forma de planes o programas de gobierno, en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un efecto probable en una realidad efectiva, en cierto sentido es como probar una hipótesis a partir de sus condiciones previas, incorporar un supuesto que pueda resolver la situación problemática y obtener los resultados deseados.

Es un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas, los métodos del proyecto y el contexto institucional, por lo que un excesivo control sobre todas y cada una de las condiciones necesarias para que se cumpla al pie de la letra lo enunciado en el diseño, no solamente es imposible sino indeseable. En consecuencia: “no hay implementación perfecta y por ello tampoco una política perfecta [...] la complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error [...] son características de la política y, mejor dicho, características de la vida social misma”<sup>4</sup>.

La decisión:

---

<sup>3</sup> Aguilar, V.L. La evaluación de las políticas públicas. Estudio Introductorio y edición. Miguel Ángel Porrúa, México. 1996. p.45

<sup>4</sup> Aguilar, op. Cit. p.61

”Que activa un proceso de implementación se restringe por su forma y contenido, variación en los grados, opciones y conductas de quienes han de ejecutarla. El estado de respuesta federal a los incentivos y restricciones varía, dependiendo de la naturaleza e intensidad de las preferencias de algunos de los participantes clave (inclusive a nivel local) en diferentes puntos del tiempo en el proceso de política estatal. Finalmente, las repuestas del estado también están restringidas por la capacidad de actuar del estado”.<sup>5</sup>

En general, implementar consiste en llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso con el fin de dotarlo de los elementos necesarios para llevarlo a su perfección o cumplimiento.

Para ubicarla de mejor manera en el ciclo de políticas se debe señalar que por *política* se entiende como una *declaración de intenciones* o una *declaración general de metas y objetivos*, pero también se podría entender como el resultado de la política:

“Entre el extremo de un concepto de política como ‘declaración de intenciones’ –anterior a toda acción- y del otro extremo de política como ‘declaración de resultados’ –posterior a toda acción- hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables. Este espacio intermedio del actuar es precisamente el acto de implementación”<sup>6</sup>

En consecuencia, “la implementación será [...] el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”<sup>7</sup>.

Y complementado, “la implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas...No se puede terminar lo que ni siquiera ha sido comenzado. Defecto de implementación no será la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad para seguir adelante”.<sup>8</sup>

### **1.3.1 Las corrientes de interpretación de la implementación**

Existen, por lo menos, tres grandes corrientes de interpretación respecto de los procesos de implementación: la acción conjunta, la teoría de juegos y la actuación

---

<sup>5</sup> Bowman, et al (1987) en Policy Studies Review, Autumn 1987, vol.7, no.1, 2000 p. 216. C. Dirección Futura de la Investigación en Implementación.

<sup>6</sup> Aguilar, V.L.F. (1993) La implementación de las políticas. México. Miguel Angel Porrúa. P. 44

<sup>7</sup> Aguilar, op.cit. p.45

<sup>8</sup> Pressman y Wildawsky, 1973. En Aguilar, V.L.F. (1993) La implementación de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa. P. 45

de los servidores públicos, las dos primeras han sido caracterizadas, por cuanto a su dirección, como movimientos *desde arriba* y la tercera como movimientos *desde abajo*.

La línea de argumentación general para explicar la implementación se encamina hacia la búsqueda de regularidades, indagación que no carece de una concepción teórica subyacente. Las hipótesis de la acción conjunta parecen estar emparentadas con el funcionalismo en términos de establecer cadenas causales ordenadas y dependientes unas de otras con diferencias en sus niveles de concreción. En este planteamiento, los fenómenos no ocurren de manera externa al observador sino que son provocados para que las cadenas causales tengan lugar.

La segunda interpretación podría estar más cercana al tratamiento de orden estructuralista: ensamblajes de grupos de actores que operan de manera simultánea y no secuencial en el despliegue de la implementación. Grupos con intereses definidos y dispuestos a obtener ganancias de su actuación. Aquí son los propios jugadores los que van configurando el desenvolvimiento de las acciones que provocó la decisión de la política.

Finalmente, la posibilidad de los estudios de corte etnográfico o más cercanos a los estudios de caso, se presentan en la declaración de que quienes verdaderamente implementan las políticas son los servidores públicos del último nivel de la cadena, quienes rara vez son considerados en la formulación y diseño de las políticas.

Sin embargo, en los tres casos me parece que está presente la política como lucha por el poder, cobra sentido la afirmación de que el ejercicio de las políticas públicas constituyen la variable dependiente de ejercicio de la política; en el primero, puede suponerse como la imposición desde arriba contra la resistencia en los niveles inferiores; en el segundo como la búsqueda de la negociaciones para compartir el poder entre grupos con fuerzas similares o con recursos complementarios y en el tercer caso, el ejercicio del poder en el nivel concreto de la entrega de bienes o servicios. Es como si se reprodujera, a pesar de los esfuerzos racionales para resolver los problemas en el proceso de implementación, el ejercicio del poder en la magnitud y alcance que tuvieran los grupos y los individuos.

### **1.3.2 La complejidad de la acción conjunta.**

Representada por Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. (1973) constituye una visión formal de la implementación, en la cual las cadenas de implementación requieren de un antecedente de tipo formal del tipo si x entonces y, la ruptura de un eslabón puede conllevar al fracaso de la política formulada.

Los dos supuestos en los que se basa son los siguientes: a) existe coherencia interna entre propósitos, medios y fines, por lo que sólo se requiere del

financiamiento y, b) existe capacidad técnica para la ejecución de las políticas. De encontrarse problemas en la implementación, se deberán buscar en los procesos de administración u operación, no en la concepción y diseño de la política.

“En sentido propio y estricto existe un problema de implementación, cuando a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las personas y organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en los objetivos y los medios (las condiciones iniciales) el desarrollo de la política, se desvía, frena, atrasa, con el resultado final e incumplimiento y fracaso de la política”.<sup>9</sup>

Los aspectos característicos de esta corriente son los siguientes:

- Multiplicidad de participantes y perspectivas.
- Diferentes individuos y organizaciones que tienen jurisdicción, propiedad, puntos de vista, trabajo e intereses sobre el objeto de trabajo.
- Los individuos intervienen con diferentes grados de compromiso y de acuerdo con las perspectivas que tienen sobre él.
- No hay ruptura en el planteamiento central, generado desde arriba, pero las acciones específicas y divergentes impiden actuar de manera coordinada, aún cuando se haya previsto la coordinación.
- Los grandes fines son traducidos a metas y acciones particulares.
- La casuística es interminable. Un mapeo de actores, de sus perspectivas, compromisos y acciones es de utilidad suponiendo un movimiento de la simplicidad a la complejidad.

Para esta visión, existe una interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, se hace necesaria la búsqueda de la simplicidad en el diseño. Una conclusión desalentadora inicial, es que no hay conexión feliz entre el deber y el hacer; la posibilidad de controlar todos los procesos resulta en un trabajo tan autoritario y directivo que impedirían la flexibilización necesaria en la implementación.

### **1.3.3 Los juegos de la implementación**

Esta corriente se caracteriza por plantear la dificultad de establecer líneas de causalidad y de diseñar modelos formales. Está mejor asociada con el tratamiento de la incertidumbre y el azar. Procura el establecimiento de tipologías y descripciones. Plantea una descripción por categorías, por inclusión, por pertenencia. Su representante principal es Eugene Bardach.

---

<sup>9</sup> Pressman y Wildawsky, 1973. Ibid. P.49

Para este planteamiento es necesario considerar que el proceso de formulación de políticas puede abarcar los componentes de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos actores políticos o jugadores.

Entre los jugadores de este juego se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, directores o burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos escenarios, que pueden ser formales o informales, y pueden ser más o menos transparentes.<sup>10</sup>

Para esta corriente, la implementación es:

“el proceso de ensamblar numerosos y diverso elementos del programa...que se encuentran en manos de diferentes partes...que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control”.<sup>11</sup>

El elemento central es un sistema de juegos relacionados de manera laxa. Los juegos son:

“una representación conceptual descriptiva, que procura enumerar y ordenar las características de los jugadores, lo que está en juego, las apuestas, las estrategias, las tácticas, los recursos necesarios para entrar al juego, las reglas del juego –limpias y sucias- las comunicaciones permitidas entre los jugadores, la incertidumbre respecto de los resultados...incluye los personajes que no tienen interés en el juego, los espectadores, los emergentes que piden cambios en las reglas para ingresar al juego”.<sup>12</sup>

En una paráfrasis del mismo autor, el juego está conformado por las estrategias y tácticas de interacción de los actores desde sus propios intereses, poderes y perspectiva psicológica, que pueden ser o no compatibles con los objetivos y medios de una política, estas estrategias y tácticas se utilizan con la finalidad de ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación de una política y que están bajo el control de otros actores independientes.

---

<sup>10</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Ed. Planeta México.

<sup>11</sup> Aguilar, V.L.F. (1993) La implementación de las políticas. México. Miguel Angel Porrúa. P. 62

<sup>12</sup> Aguilar, V.L.F. op.cit. p. 63



“El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos autores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control”.<sup>13</sup>

Dependiendo del interés enfático, que depende de sus valores y biografías, que tengan los jugadores, los grupos de juegos, se han clasificado en financieros, de desviación de fines, de administración y de defensa del territorio.

**Juegos financieros.** Han sido caracterizados como de desvío de recursos: y a su vez, en la búsqueda de dinero fácil, manipulación del presupuesto, llevar una vida fácil a partir del uso del dinero y la solicitud de recursos como si el erario fuera un barril sin fondo.

En este mismo grupo se caracteriza el juego del mejor postor, quien aprovecha las vaguedades de la formulación de las políticas para utilizarlas como moneda política de cambio a quien pueda favorecer en algún momento del desarrollo de la política; otro juego es llevársela en paz, hacer como si se actuara para no afectar los intereses de grupos opositores de la política encaminando la acción política a una mejor posición posterior.

Los efectos adversos que tiene este grupo de juegos consisten en la desviación de recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos de operación y éxito del programa.

**Desviación de fines.** Este otro grupo de juegos se caracterizan por desviar o distorsionar los objetivos o finalidades de la política, uno de los principales es el apilamiento de objetivos que consiste en sumar más objetivos y metas para obtener mayor consenso (sobre los objetivos originales se montan otros, complementarios y deseables, pero que acaban por desviar o sobrecargar el planteamiento inicial, también se considera la elaboración de una agenda alterna a la propuesta de manera inicial) y otro es la inflación de objetivos, que consiste en aumentar el alcance de los objetivos para buscar una mayor aceptación. Su principal efecto adverso es la distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original.

**Administración.** El tercer grupo de juegos están enfocados a la administración y sus dilemas frente al cambio, así la simulación como acción política y las concesiones simbólicas o formales que se otorgan a los operadores del programa tienen en el fondo la esperanza de un resultado favorable a estos jugadores. Otro juego en este grupo es la resistencia, caracterizada, en su parte activa, por la expresión de los incontables problemas que la nueva política genera y, en su expresión pasiva, por la inactividad y la pasividad, como manifestaciones de rechazo a las políticas.

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.63

Uno de los principales efectos adversos es la resistencia a los esfuerzos que de manera implícita, explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo en contra de los proyectos.

**Defensa del territorio.** El cuarto grupo de juegos, se presenta como una defensa del territorio: el líder frente a la negociación se mueve hasta que los otros se muevan y mantiene a salvo su reputación. Los líderes, en cualquier nivel no pueden traicionar sus principios, pues al modificar su postura podría acarrearles la pérdida de la investidura.

El efecto adverso es la disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa.

Tratados como juegos y focalizados en el interés que manifiestan, se han sugerido distintos mecanismos que puedan neutralizar a los jugadores, en función del juego identificado; así, se puede prescindir de ellos, o bien si se trata de juegos financieros se puede recurrir al soborno o a la cooptación; si se tratara de juegos de fines, se promoverá la competencia entre áreas, de ser administrativos, se puede recurrir al establecimiento de fórmulas claras y directas, a los incentivos (mejor pago, mejor trato o a la disuasión mediante el convencimiento o la amenaza) o bien proporcionar ciertos márgenes de acción que les permitan actuar en su territorio. En todos los casos son tácticas que facilitan la implementación

### **1.3.4 La implementación desde abajo**

En los planteamientos de arriba hacia abajo, implementar una política significa poner en operación objetivos determinados por las políticas a través de una operación concreta, ya sea de manera coordinada o negociada.

Sin embargo, la implementación desde abajo pone atención en los movimientos de los entregadores de los servicios y bienes declarados en la agenda pública. En consecuencia, la actuación de los empleados públicos está determinada por sus intereses personales, sus relaciones, estatus o su estado de ánimo. Son hacedores de su propia política, constituyen su ejercicio de poder personal.

Significan la propia satisfacción por el ejercicio del poder ejecutivo, pueden presentar una gran masa de inconformidad aunque no lo fueran en su situación personal, a través de ello pueden resolver su encono social, del cual, por supuesto las instituciones forman parte.

En términos freudianos, es una rebelación contra el padre, contra la autoridad, contra lo que exige una regla. Para un funcionario de mediano nivel, esto es un trabajo interminable, pues supone, una resolución del empleo y un convencimiento de las bondades de un estado, del cual nadie confía. Un gran dilema y una situación ambigua de manera cotidiana. En sus resultados de implementación dan

lugar a un movimiento de adaptación mutua, un ajuste entre la imposición y la resistencia.

### 1.3.5 La Macro y la Micro implementación

Además de las corrientes descritas, que prefiguran un movimiento (arriba-abajo; abajo-arriba), existe un planteamiento que, considerando las corrientes descritas, puede ser imaginado como un planteamiento espacial, cercano a la teoría de sistemas.

Este planteamiento propuesto por Paul Berman, sugiere que son dos ámbitos en los cuales se despliega la implementación: el ámbito *macro* en el cual “el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado.”<sup>14</sup>

En este nivel operan las estructuras de la alta burocracia gubernamental, sujetas de manera directa a las directrices de la política pública a ser implementada, a interacciones con otro tipo de organizaciones, estructuras e intereses dentro del sector y con definiciones más amplias de los resultados a obtener.

Como contraparte, el nivel *micro* está conformado por las instituciones locales que además de tratar de cumplir con las políticas federales deben desarrollar sus propias políticas internas, interactuar con las organizaciones particulares de sus miembros y definir con mayor concreción sus resultados.

Puede observarse que:

“las diferencias esenciales entre los procesos de micro-implementación y macro-implementación se originan en las diferencias entre sus contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios, el contexto institucional de la macro-implementación es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles federales hasta los locales”<sup>15</sup>-

Se cuenta entonces con dos sistemas: el primero, conformado por el sector federal con sus propios problemas de coordinación y acción y, relativamente estático por cuanto a la estructura y organización para su funcionamiento, mencionados anteriormente en la descripción de la corriente *arriba-abajo* y, el segundo, conformado por instituciones locales, quienes habrán de realizar modificaciones organizativas para adaptarse a las presiones de la macro-implementación.

Siguiendo al mismo autor citado, las adaptaciones, en la micro-implementación, pueden seguir cuatro rutas: a) una ausencia total de modificaciones; b) un proceso

---

<sup>14</sup> Berman, P. (1978). El estudio de la macro y micro implementación. En Aguilar, V.L.F. (1993) La implementación de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa. P. 281.

<sup>15</sup> Berman, P. op.cit. p. 292

de cooptación, donde se ajusta la política a los comportamientos existentes; c) aprendizaje tecnológico, donde se adapta el comportamiento rutinario a la política y d) la adaptación mutua, en la cual se ajustan tanto las directrices de la política como los comportamientos cotidianos de los actores.

#### **1.4 La evaluación de las políticas públicas**

Evaluar significa realizar valoraciones a partir de una información sistemática, significativa y contrastada, con el objetivo de llegar a conclusiones válidas y confiables sobre los efectos y consecuencias de la acción desarrollada con el fin de poder mejorarla. Las políticas públicas no están exentas de este proceso y es a través de la evaluación que es posible aumentar la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de incorporar definitivamente la evaluación como una parte constitutiva en el diseño y ejecución de las políticas públicas.<sup>16</sup>

La evaluación de las políticas públicas se constituye en la prueba de las hipótesis planteadas por el diseño e implementación de las políticas y puede atender principalmente la eficacia de los diseños e implementación planteadas, en relación con la capacidad de solución del problema que originó el ciclo de las políticas, atiende a la modificación de la situación inicial debida a las acciones implantadas, el impacto en la situación original o la satisfacción de los beneficiarios de la política emprendida.

La evaluación de las políticas públicas también tiene que dar cuenta, por una parte, del diseño, en tanto que la definición y solución de problemas propuestos consideraron, o debieron considerar, la viabilidad de resolverlos antes de realizar acción alguna, y por otra parte, en la implementación, se observa si los programas se están ejecutando de acuerdo con lo previsto, ya sea para reforzar las acciones exitosas o para reorientarlas en caso de que los resultados sean diferentes de lo esperado.

Este planteamiento que atiende a la transparencia y a la rendición de cuentas, no es una práctica común ya que:

“normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política y, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones tienen sobre la población. Parece esencial, por lo tanto, racionalizar las políticas públicas, aumentando la eficiencia en la utilización de recursos y la eficacia de los programas y proyectos...por consiguiente se requieren procesos continuos y constantes de juicios sobre decisiones, acciones y resultados”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Tulic, M.L. La evaluación de políticas públicas: el caso de los sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa en América Latina. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 14-17 de Oct. 1999.

<sup>17</sup> Mejía, L. J. La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas. Porrúa, México. 2003. p. 14

La evaluación de las políticas públicas representa poder valorar la política desde su inicio hasta su final, permitiendo entonces, que las acciones u omisiones del Estado, que provocan las consecuencias positivas o negativas en la sociedad puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen.<sup>18</sup>

Por cuanto a su utilidad, la evaluación proporciona información respecto de la decisión realizada por los políticos, permite racionalizar el uso de recursos, y transparenta su aplicación, orienta la acción de los servidores públicos, previene acciones de corrupción y, en general, legitima la acción pública. De este modo, la evaluación promueve el aprendizaje social pues todos los actores involucrados van incorporando esquemas de análisis y de acción que los preparan para desarrollar ciclos de política posteriores.

### **1.5 Las arenas de las políticas<sup>19</sup>**

El espacio de desarrollo de las políticas públicas no es un tranquilo y neutro espacio jurídico administrativo, sino que puede considerarse como arenas de pugna en las que convergen, luchan y conciertan los actores políticos. Esto significa llevar los procesos de formulación e implementación hacia un planteamiento espacial: ¿Cuál es el objeto de la lucha?, ¿Qué tipo de poder se persigue?

Todas las políticas se mueven en algunas de estas tres arenas:

#### **1.5.1 Arena distributiva**

Se caracteriza por cuestiones susceptibles de ser tratadas con recursos públicos de carácter financiero; en ella tienen lugar acuerdos de apoyo recíproco entre actores poco antagónicos, liderazgos para la obtención de objetivos a demandas sueltas, pero efímeros apenas las necesidades son satisfechas. Esta arena es relativamente pacífica.

#### **1.5.2 Arena regulatoria**

Aquí la lucha es por obtener el poder de legislar y regular; por obtener el poder de ordenar las acciones de otros. Esta es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder de intereses exclusivos y contrapuestos que se mueven en torno a una misma cuestión y están obligados a negociaciones. En la solución hay afectados y beneficiados por leyes que regulan el campo de acción. El liderazgo se finca en sumar fuerzas.

---

<sup>18</sup> Aguilar, V.L. Op. Cit. Pp. 32-36

<sup>19</sup> Lowi, T.J. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar, V.L.F. (1993) La implementación de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa. Pp. 98 y ss.

### 1.5.3 Arena redistributiva.

Aborda las cuestiones difíciles de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la lucha de clases del marxismo; las transacciones aquí son imposibles o con resultados poco significativos. En esta arena está en juego la redistribución del poder, los liderazgos pueden desarrollarse en caudillismos.

La expresión de las arenas políticas puede ser imaginada como canchas de juego que varían dependiendo del sector en el cual se encuentra la pelota, la intencionalidad de los jugadores y las características de los mismos, los cuales pueden derivar en distintos tipos de juego. En este sentido, la actuación de los participantes va a depender de la etapa del ciclo de política en que se encuentren y del interés que muestren: si está en proceso de formulación, si está en proceso de implementación o bien si se están evaluando los resultados. Esto le da un gran dinamismo a los ciclos de política, pues parecería como si los actores negados u ocultos en algún elemento del ciclo, pudieran reaparecer en otro.

También va a depender del tipo de arena en la que se encuentran los jugadores: distributiva, redistributiva o regulatoria, ello plantearía la fuerza o vehemencia con la cual se realiza la actuación, digamos en una política distributiva no habría tanta tensión como en una política redistributiva, las posiciones se negocian, confrontan o acuerdan en función del resultado que esperarían obtener los jugadores en la arena.

Evidentemente las finalidades de las políticas, expresadas en la posibilidad de su formulación, son valoradas en la ejecución, tanto por su alcance como por su profundidad. Parecería que jugadores que quedaron fuera en la formulación y ejecución podrían ser los críticos en la evaluación y, a su vez desacreditar aquellos cursos de acción en los cuales no intervinieron. En este caso la frase: *nadie gana totalmente en política ni nadie pierde totalmente en política*, cobra sentido. Los jugadores que en cualquier momento del ciclo de las políticas aparentemente pierden, tienen la oportunidad de recuperarse en el siguiente o siguientes momentos, es decir, todos juegan, aunque no aparezcan notoriamente en algún momento.

En resumen, el ciclo de las políticas públicas constituye un ordenamiento lógico, no cronológico; en el cual los elementos que conforman el proceso son interdependientes; el estudio separado de sus componentes tiene una finalidad metodológica que permite detectar el origen, los rasgos característicos de una etapa y su interacción con otras. Adicionalmente, considerar a las arenas como espacios de lucha por el poder permite identificar el interés predominante y esclarecer la participación de los actores por obtener beneficios.

## Capítulo II. La situación en la Educación Media Superior

### Introducción

En este capítulo se describe, a grandes rasgos, la situación que guardaba la EMS antes de la RIEMS, se plantea la manera en la cual fue conceptualizada su problemática, las políticas que se diseñaron para abatir la problemática descrita y la definición de los mecanismos de implementación que se propusieron.

### 2.1 La problemática de la Educación Media Superior

Hasta 2005, la Educación Media Superior había sido uno de los tipos educativos menos atendido y el que tendrá que contender con la mayor presión demográfica que haya enfrentado el país en su historia en materia educativa.

La Educación Media Superior ha sido históricamente descuidada como lo muestra su baja prioridad en la agenda educativa<sup>20</sup>, por lo menos en los últimos veinte años no han existido propuestas ni compromisos políticos para atenderlo, tiene una carencia de identidad como ciclo educativo; es muy grande la dispersión de planes y programas de estudio, no existe un tránsito fluido entre los subsistemas que la imparten, los resultados en los indicadores de impacto –aprobación, deserción y eficiencia terminal- son desalentadores.

En estos años ha existido una gran irregularidad en el financiamiento, existe una ausencia de normatividad que regule el ciclo, la diferenciación de estructuras públicas que lo dirigen y, sobre todo, las consecuencias sociales de sus resultados, son los problemas principales que ha enfrentado el bachillerato.<sup>21</sup>

Por la importancia que tiene en el desarrollo de los jóvenes dentro de la educación formal, la Educación Media Superior resulta un punto crítico en el sistema educativo nacional, ya que además de hasta 2006, su cobertura había sido baja para el grupo de edad a que está destinada, atendió a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, alrededor de 3.7 millones de estudiantes, es decir, 58.6%; además se encuentra distribuida de manera desigual en el territorio nacional.<sup>22</sup>

Se estima que entre el año 2010 y el 2012 se alcanzará el mayor volumen de jóvenes en edad de cursar estos estudios, y que a partir de entonces la demanda potencial empezará a disminuir. Sin embargo, en la medida en la que la educación básica en la secundaria mejore su eficiencia, la inscripción en la media superior seguirá en aumento, lo que presionará en todos sentidos a este tipo educativo.

---

<sup>20</sup> Los programas sectoriales de educación anteriores al año 2000 hacen poca referencia a ella.

<sup>21</sup> Acuerdo 442, por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación Septiembre de 2008. P.6-17.

<sup>22</sup> Formato 911. Dirección General de Planeación y Programación. 2007.

Los indicadores sobre el tránsito y terminación de estudios señalan que, a pesar de los esfuerzos realizados, los avances son lentos, de los 3.7 millones de personas que recibieron el bachillerato entre 2001 y 2006, se reportó que la eficiencia terminal en 2001 fue del 58.8 por ciento en el bachillerato y en 46.6 por ciento en la educación profesional técnica, en el ciclo 2005-2006 fue de 60.1 y 47 por ciento respectivamente. De 2001 a 2006, la deserción pasó de 15.8 a 15.4 en el bachillerato y 25.4 a 25.1 en educación profesional técnica; y la reprobación pasó de 39.2 a 37.8 por ciento en el bachillerato y de 25.4 a 24.1 por ciento en educación profesional técnica<sup>23</sup>.

En relación con la vinculación con el mercado laboral, aunque existe de manera expresa un área de formación para el trabajo en los tres modelos de bachillerato nacionales (general, tecnológico y profesional técnico) se conoce muy poco tanto la pertinencia de sus contenidos en relación con la demanda laboral como la inserción de los egresados y estudiantes en ese mercado.

Se reconoce que la evaluación<sup>24</sup> en la Educación Media Superior tiene características distintas a los otros tipos educativos tanto por la variedad de instituciones como por las diferencias que existen entre los distintos tipos de bachillerato. En su estructura curricular, tienen tratamientos diferentes en cuanto a amplitud, profundidad y carga horaria en los contenidos de las tres áreas que comparten: formación básica, formación para el trabajo y formación propedéutica.

En este tipo educativo ha existido interés y se le ha dado importancia a la evaluación, ello se pueden observar en la diversidad de instituciones que la realizan, sin embargo, aún se carece de un sistema que integre los distintos esfuerzos de evaluación educativa que son necesarios en la Educación Media Superior y de una instancia normativa que establezca los planteamientos generales e iniciales que lo hagan posible.

En relación con la gestión del tipo medio superior, se observó que de 2001 a 2004 la ubicación de la Educación Media Superior en dos Subsecretarías<sup>25</sup> retrasó el logro integrado de los objetivos relacionados con la Reforma Curricular que se planteó entonces, la formación de profesores, la elaboración de materiales y el fortalecimiento de la infraestructura. Asimismo, dificultó la construcción de plataformas comunes para realizar una adecuada coordinación que facilitara los acuerdos al interior de las Subsecretarías y con las entidades federativas, la relación entre las escuelas y el sector productivo, así como el tránsito de estudiantes entre diferentes instituciones.

---

<sup>23</sup> SEP. Dirección General de Planeación y Programación. IndiSep. 2007.

<sup>24</sup> Antonio Ríos, R y García Flores, E. (2003). Acciones de Evaluación en las Instituciones Públicas de Educación Media Superior. INEE. Colección Cuadernos de Investigación. No. 8.

<sup>25</sup> El Bachillerato General lo coordinaba la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), mientras que el Bachillerato Tecnológico lo coordinaba la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, (SEIT).



Finalmente, subsiste la carencia de un modelo de financiamiento que permita contender con los retos laborales, de infraestructura y equipamiento para atender los problemas.

La Educación Media Superior sigue teniendo un costo por alumno inferior, proporcionalmente, a los tipos educativos que le anteceden y que le siguen. En el período 2001 a 2005, el gasto educativo federal por alumno en términos reales ha desacelerado su tendencia negativa registrando un incremento general del 2.1 por ciento. En lo que se refiere a Educación Básica el gasto federal por alumno creció en 3.8 por ciento, mientras que Educación Media Superior registró una reducción del -9.1 por ciento, y en Educación Superior del -6.1 por ciento. En 2005, el gasto promedio por alumno de educación básica fue de \$1,938.9; el de educación media superior fue de \$2,073.8 y el de educación superior de \$5,782.6.<sup>26</sup>

Desde el sexenio pasado se ha comenzado a tomar conciencia de los problemas arriba mencionados y, desde entonces se han comenzado a formular e impulsar políticas educativas que pretendan frenar o a revertir las dificultades que enfrenta este tipo educativo. Sin embargo, es en los últimos dos programas sectoriales de Educación donde el ciclo ha reaparecido<sup>27</sup>, de manera explícita, la problemática de la Educación Media Superior como un elemento importante de la agenda educativa al cual el Estado mexicano debe atender.

En el marco de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a principios de 2005 se instituyó la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), cuya primera función fue conciliar los diferentes intereses y vocaciones de los distintos tipos de bachillerato para construir los consensos necesarios que le permitieran a la Educación Media Superior estar preparada para los retos que enfrentaría en el mediano plazo.

A pesar de los esfuerzos desplegados en los dos últimos años de la administración pasada, relacionados con la coordinación y comunicación entre distintos subsistemas, permanecieron los problemas para obtener el presupuesto suficiente para atender el ciclo, pues hasta 2006, aunque el presupuesto se había incrementado en un 33 por ciento, estuvo lejos del 50 por ciento programado.

Las recomendaciones resultantes de la operación del Programa Nacional de Educación 2001-2006, (PRONADE) arrojaron lo siguiente:

Se planteó la incorporación de un modelo de financiamiento con criterios de asignación acordes con el impacto financiero de la reforma curricular de la

---

<sup>26</sup> Sistema de Evaluación de las Políticas Educativas. Secretaría de Educación Pública. (2006). Análisis del desarrollo educativo en términos de configuración de políticas de Estado. México.

<sup>27</sup> A principios de 1980 hubo un esfuerzo importante para darle identidad al ciclo y buscar su unificación. Esta iniciativa tuvo su concreción en la reunión de Cocoyoc, Morelos en 1982, donde se definieron los tipos de bachillerato y las áreas que lo conformarían. Sin embargo, pasada la década, pareció caer en el olvido tanto el seguimiento de los acuerdos como la problemática que pretendió atender, el descuido se fue acentuando hasta el año 2000.

Educación Media Superior y especialmente hacia dos aspectos: por una parte, el apoyo a estudiantes en condiciones desfavorables y el apoyo a las escuelas por cuanto a instalaciones y equipamiento adecuado; por otra parte, se recomendó el establecimiento de Programas de Fortalecimiento Institucional que proporcionara una autonomía relativa al desempeño de las escuelas de bachillerato. En lo general se planteó la revisión y el fortalecimiento de la modalidad de financiamiento compartido entre la federación y los estados en los servicios de Educación Media Superior.

En sus aspectos jurídicos, se previó modificar los estatutos y reglamentos del tipo educativo para favorecer el reconocimiento de la totalidad de los estudios ya realizados por los alumnos que se ven en la necesidad de solicitar un cambio en su subsistema. Y en la coordinación de la Educación Media Superior, se planteó el fortalecimiento de los sistemas federal y estatal de planeación, información y evaluación de la Educación, impulsando su aplicación y aprovechamiento para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se recomendó fomentar la capacidad de gestión de los planteles de Educación Media Superior tanto para su impulsar su fortalecimiento institucional como para la adaptación e innovación continuas de la unificación curricular a partir de la autoevaluación y la evaluación externa.

Respecto de este último aspecto, se planteó la necesidad de revisar los mecanismos de evaluación existentes, con miras a la creación de una propuesta integral de evaluación del tipo educativo que contemple los componentes de propuestas curriculares, práctica docente, aprovechamiento educativo y desarrollo institucional.

Finalmente, por cuanto a la participación social y su relación con el sector productivo, se señaló que tendrán que revisarse los mecanismos de participación social existentes y la creación de nuevos espacios de comunicación, concertación, acuerdos y colaboración con los grupos de la sociedad involucrados e interesados en el desarrollo de la Educación Media Superior, especialmente el sector empresarial.

## **2.2 La formulación de las políticas**

Con base en la problemática detectada y no resuelta en el ejercicio del sexenio anterior, se diseñó el Programa Sectorial de Educación 2007-2011 (PROSEDU). Este documento es una fuente primaria para todo el sector educativo, allí se establecen los planteamientos de política educativa que han de ordenar y regir las acciones institucionales para resolver la problemática detectada y aceptada como agenda.

El PROSEDU<sup>28</sup>, en congruencia con el Programa Nacional de Desarrollo 2006-2012 (PND), ordena sus planteamientos a partir de seis objetivos, los cuales son transversales a los distintos tipos educativos. Las variaciones en el alcance y profundidad de los objetivos están en función de la población y problemática que atienden. Estas variaciones las proporcionan las estrategias y líneas de acción previstas. Los objetivos planteados son los siguientes:

**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.

Enfatiza la necesidad de mejorar la formación de profesores, la actualización de programas de estudio y sus contenidos, la modificación de los enfoques pedagógicos y como consecuencia, de los métodos de enseñanza y recursos didácticos. Hace referencia a la mejora y mantenimiento de la infraestructura educativa y a la articulación entre todos los tipos y niveles educativos. Destaca la utilidad de la evaluación en tres sentidos: como rendición de cuentas, como forma de comunicación con la sociedad y como sustento para el diseño de políticas públicas.

Para el logro del objetivo, en el caso de la Educación Media Superior, se plantearon trece estrategias. La primera de ellas está destinada a 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; dos de ellas aluden al establecimiento de competencias para la vida y el trabajo así como el desarrollo de habilidades matemáticas y su aplicación cotidiana en distintos ámbitos. Tres de las estrategias tienen como destinatario al docente, por cuanto al establecimiento de su perfil, su superación académica a través de programas de titulación y a través de la certificación de sus competencias. Otra estrategia propone el establecimiento de servicios de orientación educativa, tutorías y atención a las necesidades de los alumnos para apoyarlos durante su tránsito en el ciclo. Finalmente, la última está referida a garantizar la calidad de las instituciones privadas que reciban el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE).

**El Objetivo 2.** Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Hace referencia a la búsqueda de equidad para grupos vulnerables y culturalmente distintos; apunta a la necesidad de ampliar la cobertura, promover el ingreso y la permanencia así como abatir el rezago educativo.

---

<sup>28</sup> Cfr. Secretaría de Educación Pública. (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México.

Las cuatro estrategias planteadas para alcanzar este objetivo se dirigen a la ampliación de cobertura con prioridad a las entidades con mayor demanda y rezago social; el establecimiento de un sistema de becas dirigidas a grupos vulnerables; la extensión de los servicios a través de modalidades no escolarizadas con la misma calidad que las escolarizadas, y promover el respeto y valoración a la diversidad cultural y lingüística en todos los sistemas y modalidades.

**En el Objetivo 3** se plantea impulsar el desarrollo y utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Está enfocado al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en términos de investigación y desarrollo y en su aplicación en las aulas para todos los niveles. Las dos estrategias para alcanzar este objetivo se dirigen a la capacitación de profesores y estudiantes en el manejo de las TIC, así como la generación de competencias para el uso de ambientes virtuales de enseñanza y aprendizaje.

**El Objetivo 4.** Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Retoma los principios del Artículo Tercero Constitucional y los proyecta hacia la promoción de programas de estudio y modelos de gestión que equilibren la adquisición de conocimientos y el desarrollo habilidades en las distintas áreas de desarrollo humano, así como a la promoción de valores como la tolerancia y la democracia.

Las tres estrategias diseñadas para lograr el objetivo, plantean la inclusión en los planes y programas de estudio del bachillerato de temas relacionados con el cuidado de sí mismo a través de prácticas de vida saludables, la regulación de su propio aprendizaje y de la participación ciudadana y de cultura de la legalidad.

**El Objetivo 5** se dirige a ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

Tiene como destinatarios a la Educación Media Superior y a la Educación Superior en relación con la generación de salidas laterales y terminales hacia el trabajo, con una mayor pertinencia, a través de modelos, opciones, alternativas y programas que permitan la adquisición de la experiencia y la competitividad en los futuros trabajadores.

Se plantean diez estrategias para la consecución de este objetivo. Dos ellas están referidas a distintos tipos de apoyos para la formación en el trabajo y para el trabajo; igual número de estrategias, se plantean para articular esfuerzos entre distintas instancias de gobierno para fortalecer la vinculación con el sector productivo con orientación al desarrollo regional; otras tres estrategias, se dirigen a reformas curriculares aplicadas a la formación para el trabajo; una de ellas está dirigida a la obtención de información de los egresados de la formación en el mercado laboral y otra alude a la formación docente en el contexto de la capacitación para el trabajo.

**El Objetivo 6.** Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

Tiene como eje fundamental la apertura de los planteles a partir de la participación de los padres de familia y las organizaciones sociales para fortalecer las comunidades en las que se insertan los planteles. Con ello, se estará en condiciones de aumentar las condiciones de seguridad en el entorno de los planteles de manera que se promuevan prácticas que reduzcan conductas de riesgo para sus integrantes.

Dos de las estrategias planteadas para alcanzar el objetivo se refieren a la selección, contratación de los directores así como a la formación de cuadros directivos; mientras que otra alude al fomento de la comunicación e intercambio entre los subsistemas que conforman la Educación Media Superior.

Puede observarse que en el Programa Sectorial de Educación 2007-2011 se define con mayor precisión la problemática del tipo educativo y se establecen las propuestas de solución. Este contexto de programación funcionó como una determinante para el desarrollo ulterior de la Educación Media Superior.

La formulación de la política educativa para el nivel medio superior, en los años 2007 al 2011, se expresó de manera general en el Programa Sectorial y específicamente en la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

### **2.2.1 El sustento legal. Los Acuerdos Secretariales**

En ausencia de las atribuciones legales que la Ley General de Educación presenta, fue necesario que se conformara un planteamiento de carácter jurídico en la forma de Acuerdos Secretariales, los cuales intentan proporcionarle a la RIEMS dos fortalezas: por una parte, una certeza jurídica que proporcione carácter coercitivo y obligatorio a los subsistemas federales y por la otra, asegurar los recursos financieros como parte de las obligaciones del gobierno.

Como podrá observarse, en la descripción siguiente, cada uno de los Acuerdos está referido a uno o más de los aspectos que conforman la RIEMS.

El Acuerdo 442 establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad. El objeto de este Acuerdo es el establecimiento del SNB en un marco de diversidad, para lo cual se llevará a cabo el proceso de Reforma Integral de la Educación Media Superior.

El Acuerdo 444 establece las competencias que constituyen el marco curricular común del SNB. Tiene por objeto establecer para el tipo medio superior: las competencias genéricas; las competencias disciplinares básicas, y los aspectos que deberán considerarse para la elaboración y determinación de las competencias disciplinares extendidas y las competencias profesionales.

En el Acuerdo 445 se conceptualizan y definen, para la Educación Media Superior, las opciones educativas en las diferentes modalidades. En este acuerdo se definen los siguientes elementos: estudiante, trayectoria curricular, mediación docente, mediación digital, espacio, tiempo, instancia que evalúa, requisitos para la certificación e instancia que certifica. Con base en las distintas interacciones de los elementos, se caracterizan las modalidades educativas: presencial, mixta y virtual y las opciones de servicio educativo: presencial, intensiva, virtual, autoplaneada y mixta; así como los servicios de certificación por exámenes parciales y certificación por examen.

Por medio del Acuerdo 447 se establecen las competencias docentes para quienes impartan Educación Media Superior en la modalidad escolarizada. El Acuerdo tiene por objeto establecer las competencias que deberán cumplir los docentes de las instituciones educativas que en la modalidad escolarizada impartan educación del tipo medio superior y operen en el SNB.

El Acuerdo 449 tiene por objeto establecer el perfil que deberán cumplir los directores de las instituciones educativas que impartan educación del tipo medio superior y operen en el SNB.

En el Acuerdo 450 se establecen los Lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas en el tipo medio superior. El Acuerdo tiene por objeto establecer, para el tipo medio superior, los requisitos y procedimientos relacionados con el RVOE y operación de las instituciones particulares y el registro de centros de asesoría particulares y su funcionamiento.

Las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior se establecen el Acuerdo 478.

Los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al SNB se encuentran en el Acuerdo 480 que tiene por objeto establecer los lineamientos y criterios aplicables para que las instituciones educativas públicas y particulares con RVOE que impartan educación del tipo medio superior ingresen y operen en el SNB.

En el Acuerdo 486 se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General. En este acuerdo se redactan las competencias disciplinares extendidas que tienen una función propedéutica en la medida que prepararán a los estudiantes de la EMS para su ingreso y permanencia en la educación superior.

### **2.2.2 La Reforma Integral de la Educación Media Superior**

Derivado del Programa Sectorial, a partir de 2007, se ha desarrollado la RIEMS que, a partir de la problemática descrita, tiene como principios:

- el reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato; y,
- la pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio y el tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas.

La Reforma es un medio para la conformación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Su integralidad radica en la expresión y despliegue de cuatro ejes: Un Marco Curricular Común, (MCC); la definición y regulación de las modalidades de oferta educativa; los mecanismos de gestión y la certificación complementaria del SNB.

#### **El Marco Curricular Común (MCC)**

El primer componente expresa los contenidos, con base en competencias, donde se plantea, tanto el perfil del egresado mencionando las competencias genéricas y disciplinares básicas que debe lograr al finalizar el ciclo como las competencias disciplinares extendidas y las competencias profesionales.

El MCC proporciona el sustento de mayor énfasis académico para la creación del SNB y es el eje en torno al cual se llevará a cabo la Reforma, su objetivo principal es proporcionar identidad al nivel.

El MCC es flexible ya que respeta la vocación e interés de los distintos desarrollo institucionales. Resulta innovador ya que se transitará de un enfoque basado en contenidos disciplinarios a uno basado en competencias sin desconocer la utilidad del primero; plantea un perfil del egresado, con enunciados que constituyen los estándares a alcanzar. No promueve rutas o caminos curriculares específicos y facilita el reconocimiento académico entre las instituciones y al finalizar el ciclo. El MCC se basa en la noción de competencias y de allí va concretando su propuesta educativa.

Aunque se admite que la noción de competencias tiene un significado polisémico, prevalecen dos acepciones dentro del discurso de la RIEMS. La primera menciona lo siguiente: “las competencias constituyen una movilización de conocimientos, habilidades y actitudes en contextos específicos” y la segunda señala que las competencias son “un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer

plenamente las exigencias sociales<sup>29</sup>. Con base en las definiciones anteriores, el perfil del egresado se enuncia a través de tres tipos de competencias: genéricas, disciplinares y profesionales.

Las competencias genéricas<sup>30</sup> describen fundamentalmente conocimientos, habilidades, actitudes y valores integrados que permiten la realización de diversos desempeños o tareas, en diferentes ámbitos académicos, laborales o de la vida cotidiana.

En la Educación Media Superior, estas competencias permitirán al egresado comprender el mundo e influir en él, capacitándolo para continuar aprendiendo de forma autónoma a lo largo de su vida y para desarrollar de manera armónica su personalidad. Su desarrollo no se circunscribe a un ámbito escolar específico, al considerarse transversales a todo el plan de estudios.

Las competencias genéricas son transferibles, ya que refuerzan la capacidad de los estudiantes para adquirir y desarrollar otras, ya sean genéricas, disciplinares o profesionales. En el bachillerato, estas competencias se refieren a la autorregulación y cuidado de sí, al aprendizaje autónomo, al pensamiento crítico, a la comunicación, al trabajo colaborativo y a la participación responsable en sociedad. Las competencias genéricas son once y se agrupan en seis categorías.

Las competencias disciplinares son aquellas que capacitan al estudiante para procesar, aplicar y transformar en contextos específicos, el conocimiento organizado en disciplinas; implica el dominio de las principales metodologías y enfoques propios de distintas áreas de conocimiento, y su uso en la solución de problemas específicos o explicaciones de la realidad cotidiana desde marcos científicos, humanistas y tecnológicos<sup>31</sup>.

Las competencias disciplinares se dividen en básicas, comunes al nivel medio superior, y extendidas con una orientación propedéutica particular a un subsistema. Estas competencias se caracterizan por la integración de los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para sustentar una acción o desempeño pertinente ante demandas sociales específicas. Las competencias disciplinares básicas se agrupan en cinco campos: Matemáticas, Lenguaje y Comunicación, Ciencias Experimentales y Ciencias Sociales.

---

<sup>29</sup> Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Septiembre. 2008. Pp 29-30.

<sup>30</sup> Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.

<sup>31</sup> Ibidem.



Las competencias disciplinares extendidas<sup>32</sup> amplían y profundizan los alcances de las competencias disciplinares básicas y dan sustento a la formación de los estudiantes en las competencias genéricas. En la RIEMS, estas competencias se definirán al interior de cada subsistema, según sus objetivos particulares; específicamente en los semestres quinto y sexto del bachillerato.

Finalmente, las competencias profesionales permiten el desempeño satisfactorio en el ejercicio de un proceso de trabajo específico y se movilizan en función de las necesidades individuales y sociales. Las competencias profesionales son aquellas que se refieren a un campo del quehacer laboral. Se trata del uso particular del enfoque de competencias aplicado al campo profesional<sup>33</sup>.

Si bien estas competencias encuentran su sustento en el MCC, se señaló que corresponde a cada institución educativa definir las en función de las actividades productivas propias de su entorno económico. Estas competencias se articulan de manera directa con las genéricas ya que en su conjunto permiten la incorporación del bachiller al mundo productivo.

En la Reforma se propone que todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirán el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio. Específicamente, las dos primeras competencias –las genéricas y las disciplinares básicas- serán comunes a toda la oferta académica del SNB y las dos últimas se podrán definir según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB.

### **Definición y regulación de opciones educativas**

El segundo componente consistió en la definición y regulación de las opciones de oferta de la EMS en el marco de las modalidades que contempla la Ley General de Educación (LGE). La RIEMS pretende que las instituciones amplíen las modalidades de servicio, habida cuenta de que se observa la imposibilidad de que se establezca una infraestructura física que dé cabida a una demanda creciente de estudiantes. En consecuencia, las modalidades escolarizadas y no escolarizadas puedan ser ordenadas a través de características centrales que proporcionen flexibilidad para proporcionar el servicio. Las principales características son:

- La trayectoria académica que sigue el estudiante en su proceso de aprendizaje dentro de la institución. Se refiere básicamente a las rutas y formas en que el estudiante accede a los contenidos educativos establecidos en el Plan de Estudios, que dependiendo de la forma de atención que ofrece, puede ser

---

<sup>32</sup> Acuerdo número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación.. 30 de abril de 2009.

<sup>33</sup> Acuerdo número 442, por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.

determinada por la propia Institución o bien dar la alternativa al estudiante de elegir como abordarla.

- La mediación docente entre el estudiante y los contenidos educativos que debe adquirir. Está referida a la interacción del docente entre los contenidos educativos de los programas de la asignatura y el estudiante, específicamente respecto del proceso de enseñanza y aprendizaje, el cual puede ir desde una vinculación muy cercana entre el docente y el estudiante, circunscrita en un espacio y tiempo determinado, como es la impartición de clases en un salón, pasando a una más flexible, en donde la mediación docente se establece a partir de las necesidades de aprendizaje del estudiante, quien demanda el apoyo académico por cuanto a resolución de dudas en los contenidos o adquisición de estrategias de aprendizaje.
- La tercera característica de las opciones educativas, se refiere al papel que juegan los materiales y recursos educativos en el proceso de aprendizaje. En los cuales se pueden resaltar dos aspectos que cubren los materiales: como portador de una estrategia de enseñanza-aprendizaje-evaluación y como portador de los contenidos académicos de las asignaturas que deberán cubrir los estudiantes.

La forma en que se planteen y organicen académica, operativa y administrativamente estas tres características dentro de la práctica educativa de las instituciones (considerando los tiempos, espacios, recursos educativos e infraestructura), serán los tipos de opciones educativas que se instrumentarán en cada una de ellas.

### **Mecanismos de gestión**

El tercer componente de la Reforma está referido a los mecanismos de gestión necesarios para fortalecer el desempeño académico de los alumnos y para mejorar la calidad de las instituciones.

Se proponen seis mecanismos de gestión: orientación, tutoría y atención a las necesidades de los alumnos; la formación y actualización de la planta docente; mejora en las instalaciones y el equipamiento; profesionalización de la gestión y el establecimiento de mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas.

**La orientación, tutoría y atención a las necesidades de los alumnos**, están enfocadas a proporcionar apoyos en términos psicológicos, pedagógicos y disciplinares para que a lo largo de su estancia en el bachillerato cuenten con soportes personales que reduzcan los riesgos de reprobación, deserción y promuevan la eficiencia terminal.

**La formación y actualización de la planta docente**, está encaminada a proporcionar las competencias profesionales que exige el enfoque de competencias a través de un Programa de Formación de Profesores de la

Educación Media Superior (PROFORDEMS). Se trata es de que gradualmente las instituciones efectúen las modificaciones que correspondan a la Reforma, y acompañen el proceso con acciones de formación y actualización importantes que favorezcan un modelo educativo centrado en el aprendizaje.

**El mejoramiento de las instalaciones y el equipamiento** busca fortalecer los insumos didácticos esenciales: bibliotecas, equipos para aprender el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como laboratorios y talleres suficientemente equipados.

**La profesionalización de la gestión** está centrada en la figura de los directores de los planteles, se estima indispensable que los directores de los planteles, reciban las oportunidades de formación necesaria, congruente con las necesidades propias de la EMS. Esto debe ocurrir en un espacio que tenga presentes las funciones específicas de los directores y que distinga las habilidades que requieren de aquellas que son propias de los profesores frente a grupo.

**Los mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas** pretenden lograr equivalencias globales de semestres o años escolares que permitan el tránsito de alumnos entre subsistemas y planteles sin dificultades. Para esto se requiere terminar con el esquema tradicional para definir equivalencias con base en la comparación de planes de estudio asignatura por asignatura.

Dentro de estos mecanismos cobra especial importancia la evaluación de manera integrada, de tal forma que incluya los componentes de la evaluación educativa: los recursos, los procesos y los resultados. Para tal efecto, se ha prefigurado un modelo que considere los distintos ámbitos del quehacer escolar. Además de estar orientada a promover la calidad de manera general. La evaluación servirá para dar seguimiento a los distintos aspectos que contempla la RIEMS. Para tal efecto se han planteado los siguientes objetos de evaluación:

- Evaluación del aprendizaje. Centrada en recoger resultados de los aprendizajes conseguidos a lo largo del ciclo de bachillerato.
- Evaluación de programas. Dirigida tanto a los Planes y Programas de Estudio centrados en competencias como a las intervenciones institucionales que cada uno de los subsistemas y escuelas desarrollen para lograr sus objetivos.
- Evaluación del apoyo a los estudiantes. Tiene como foco de atención las acciones que se tomen para controlar variables de contexto relacionadas con el éxito y fracaso escolar, ya sean familiares y sociales, o propias de la escuela y el clima escolar.
- Evaluación docente. Estará encaminada a la especificación de fuentes de información y recolección de evidencias de desempeño de los profesores, de

manera que puedan retroalimentar su desarrollo y obtener información valiosa sobre sus áreas oportunidad.

- Evaluación de las instalaciones y el equipamiento. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como las bibliotecas y laboratorios, entre otros insumos, influyen en la calidad y pertinencia de la EMS, por lo que resulta indispensable que se les considere en el desarrollo de un esquema de evaluación integral de este nivel educativo.
- Evaluación de la gestión. Considera el liderazgo de los directores y la forma en que despliegan una organización académico-administrativa para observar, plantel por plantel, el avance de la Reforma.
- Evaluación institucional. Permitirá observar, a nivel de cada plantel, la eficacia de los planes de mejora continua en los que se involucre toda la comunidad educativa.

### **La certificación complementaria. Ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato.**

El cuarto componente de la RIEMS, consiste en otorgar una certificación complementaria del SNB, que avala el hecho de que los distintos subsistemas de la EMS cumplan con los estándares establecidos por la RIEMS y participen de una identidad común.

La certificación nacional que se otorgue en el marco del SNB, contribuirá a que la Educación Media Superior alcance una mayor cohesión, en tanto que será una evidencia de la integración de sus distintos actores en un SNB.

La certificación reflejará la identidad compartida del bachillerato y significará que se han llevado a cabo los tres procesos de la Reforma de manera exitosa en la institución que lo otorgue: sus estudiantes habrán desarrollado los desempeños que contempla el MCC en una institución reconocida y certificada que reúne estándares mínimos y participa de procesos necesarios para el adecuado funcionamiento del conjunto del tipo educativo.

En síntesis, la problemática detectada a principios de la década pasada, se recogió en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, sus resultados mostraron que se requeriría un esfuerzo mayor para abatirlos. Notoriamente, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, retoma los problemas no resueltos por las intervenciones gubernamentales y los agrupa en una propuesta: la Reforma Integral de la Educación Media Superior, cuyos componentes pretenden resolver la problemática.

## Capítulo III. La Reforma Integral en el Colegio de Bachilleres

### Introducción

En este capítulo se retoman las definiciones expresadas en sus precedentes y se aplican, de una manera esquemática, a la Institución. Se realiza una descripción del Colegio de Bachilleres, se plantea un diagnóstico de su desarrollo y resultados. Con base en el diagnóstico se desprende la agenda desarrollada a principios de 2007, la manera en la que se ha formulado la política desde entonces, los elementos de implementación que se han venido operando y la manera en la que se pretende evaluar el planteamiento programático.

### 3. El Colegio de Bachilleres

El Colegio de Bachilleres fue creado por decreto presidencial en septiembre de 1973, con la función de impartir e impulsar educación correspondiente al nivel medio superior.<sup>34</sup>

El Colegio surgió como una alternativa, para el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, creado dos años atrás para atender la demanda creciente de estudiantes de este nivel. Dos diferencias importantes señalan el interés que el gobierno de entonces tuvo sobre las dos instituciones en esos años: el tipo de edificación que se realizó y la contratación de profesores. Al parecer la intención del gobierno fue desalentar la creación de planteles dependientes de la UNAM y abrir espacios, en el bachillerato general, donde tuviera un mayor control sobre sus aspirantes y profesores.

En 2011 el Colegio de Bachilleres, atendió a cerca de cien mil estudiantes, distribuidos de la siguiente manera: aproximadamente 80,000 en el sistema escolarizado, en 20 planteles, atendidos por poco más de 3,600 profesores en cerca de 1,000 aulas y cerca de 14,000 alumnos activos en la Modalidad no escolarizada, en 5 planteles, atendidos por 145 docentes en 61 aulas. Cuenta con el apoyo de poco más de 2,500 personas en las áreas administrativas, bibliotecas, laboratorios y salas de cómputo.

Los 20 planteles están distribuidos en distintos puntos de la Ciudad de México y tres de ellos se encuentran en municipios conurbados. Su mismo nombre identifica los lugares en donde se encuentran: Plantel 1. El Rosario; Plantel 2. Cien Metros "Elisa Acuña Rosset"; Plantel 3. Iztacalco; Plantel 4. Culhuacán "Lázaro Cárdenas"; Plantel 5. Satélite; Plantel 6. Vicente Guerrero; Plantel 7. Iztapalapa; Plantel 8 Cuajimalpa; Plantel 9. Aragón; Plantel 10. Aeropuerto; Plantel 11. Nueva

---

<sup>34</sup> Decreto por el cual se crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación. 26 de septiembre de 1973.

Atzacualco; Plantel 12. Nezahualcoyotl; Plantel 13. Xochimilco Tepepan "Quirino Mendoza Cortés"; Plantel 14. Milpa Alta "Fidencio Villanueva Rojas"; Plantel 15. Contreras; Plantel 16. Tlahuac "Manuel Chavarría Chavarría"; Plantel 17. Huayamilpas; Plantel 18. Azcapotzalco-Tlilhuaca; Plantel 19. Ecatepec; Plantel 20 Del Valle "Matías Romero".

De acuerdo con el Estatuto General del Colegio (Art. 2º), vigente hasta diciembre de 2008, tenía como objetivos:

- Desarrollar la capacidad intelectual del alumno mediante la obtención y aplicación de conocimientos.
- Conceder la misma importancia a la enseñanza que al aprendizaje.
- Crear en el alumno una conciencia crítica que le permita adoptar una cultura responsable ante la sociedad.
- Proporcionar al alumno capacitación o adiestramiento en una técnica o especialidad determinada.

Sin embargo, en 2008 se planteó una reforma a su Estatuto Orgánico,<sup>35</sup> derivada por una parte a una modificación previa al Decreto de Creación, en 2005<sup>36</sup> y por otra, para adecuar su estructura a las nuevas condiciones que le imponía la RIEMS de manera que modificó sus objetivos en la forma siguiente:

“Artículo 5. El Colegio tendrá por objeto impartir e impulsar la educación correspondiente al tipo medio superior, nivel bachillerato, en sus diferentes opciones educativas (presencial, intensiva, virtual, autoplaneada, mixta y de certificación por exámenes parciales), a través del logro de los siguientes objetivos estratégicos y tácticos”:

### **Objetivos Estratégicos**

- I. Desarrollar en el estudiante las competencias de autodeterminación y cuidado de sí mismo; expresión y comunicación; pensamiento crítico y reflexivo; aprendizaje autónomo; trabajo colaborativo y participación responsable en la sociedad; que le permitan movilizar, de manera integral, los conocimientos, habilidades, actitudes y valores científicos y humanísticos, para participar exitosamente en sus actividades, individuales, laborales, profesionales y sociales, dentro de la sociedad del conocimiento.

---

<sup>35</sup> Colegio de Bachilleres. (2008) Estatuto Orgánico. México.

<sup>36</sup> Decreto por el que se modifica el diverso que crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México, publicado el 26 de septiembre de 1973. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2006.

- II. Proporcionar a los estudiantes un espacio de convivencia ordenada, plural, respetuosa y apoyada en las tecnologías de la información que fomente el aprendizaje responsable, autónomo, colaborativo y estratégico, así como la discusión en un ambiente de libertad y rigor académico; y
- III. Formar ciudadanos que valoren el carácter multicultural del país y contribuyan a fortalecer la democracia y promuevan la solidaridad y tolerancia con los demás.

### **Objetivos Tácticos:**

- I. Elevar la calidad educativa de los profesores a través de su capacitación y certificación y propiciando espacios adecuados, confortables, equipados y seguros.
- II. Ofrecer a los alumnos una educación integral que incluya, además de los programas académicos, actividades artísticas, deportivas, lúdicas y tecnológicas, en un contexto de formación de valores.
- III. Ofrecer servicios educativos de calidad, orientados al desarrollo de competencias, para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que contribuyan al desarrollo nacional y que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
- IV. Mejorar niveles de logro educativo de los estudiantes, para que alcancen los objetivos de aprendizaje establecidos en el plan y los programas de estudios.
- V. Dar cabida al mayor número posible de aspirantes, sin menoscabo de la calidad en sus diferentes opciones educativas (presencial, intensiva, virtual, autoplaneada, mixta y de certificación por exámenes parciales).
- VI. Impulsar la utilización de las nuevas tecnologías para propiciar la inserción de los egresados en la sociedad del conocimiento y ampliar sus posibilidades de incorporación a la oferta laboral actual.
- VII. Fortalecer la permanencia estudiantil.
- VIII. Fomentar una eficaz y eficiente gestión escolar que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores educativos y promueva la transparencia y la rendición de cuentas.
- IX. Dar seguimiento y cumplir los compromisos señalados en los programas de mejora de los planteles, en función de los indicadores de desempeño establecidos por la Subsecretaría de Educación Media Superior.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Estatuto Orgánico. Op cit p.2

Tales modificaciones han permitido al Colegio, en su parte organizacional, enfrentar de una manera más efectiva los retos que la Reforma le presentó.

En efecto, la organización que actualmente tiene permite asociar los pilares de la RIEMS a estructuras definidas para desarrollar el MCC, las opciones de servicio educativo, los mecanismos de gestión y el ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato.

### **3.1 Diagnóstico. Hasta 2006**

En el año 2006, el Colegio de Bachilleres de la Ciudad de México había atendido un total de 90, 015 estudiantes, distribuidos de la siguiente manera: 85, 683 en el sistema escolarizado, en 20 planteles, atendidos por 3,243 profesores en 956 aulas; 14, 352 alumnos activos en el sistema abierto, en cinco centros, atendidos por 145 docentes en 61 aulas<sup>38</sup>. Contaba con una planta administrativa de 2,547 personas.<sup>39</sup>

Históricamente, la atención en el sistema escolarizado se ha mantenido alrededor de esta cifra. En el sistema abierto, a lo largo de los años, se ha incrementando la demanda a un ritmo creciente y su incremento más notable ocurrió del ciclo 2005 que contó con 7,910 estudiantes y pasó a un poco más del doble en 2006, con 16,451 estudiantes.<sup>40</sup>

A lo largo del período de 1998 a 2006, se observó que el rango de edad de los estudiantes iba de 15 a 22 años encontrándose cerca del 80 por ciento entre los 16 y los 19 años.<sup>41</sup> Aunque en el período 2006 B<sup>42</sup> hubo un importante aumento en jóvenes de 15 años. En los últimos tres períodos anuales, de 2004 a 2006 se observa que el porcentaje de mujeres y hombres es muy cercano. La distribución en el turno de estudio encuentra su mayoría en el turno matutino por más del 10 por ciento.

#### **3.1.1 Características socioeconómicas de los estudiantes**

Los datos de los semestres 2004B y 2005A<sup>43</sup> relacionados con las características socioeconómicas de los estudiantes señalaron que, por cuanto a la escolaridad de los padres, los estudiantes reportaron que el 3% de sus padres y el 5% de sus

---

<sup>38</sup> Colegio de Bachilleres. Estadística Básica 2006A.

<sup>39</sup> Con la decisión de contar con una inscripción única, en 2009, el Colegio alcanzó una cifra histórica de ingreso, situándose en un poco más de cien mil estudiantes en la modalidad escolarizada y cerca de 25,000 en la modalidad no escolarizada.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Colegio de Bachilleres. Estadística Básica 2006<sup>a</sup>.

<sup>42</sup> En el Colegio, se han identificado dos períodos lectivos los denominados "A" que inician en febrero y concluyen en junio y los "B" que inician en agosto y terminan en diciembre.

<sup>43</sup> Colegio de Bachilleres. Programa de Desarrollo Institucional 2005-2006.



madres no concluyeron la primaria; el 44% de los papás y el 54% de las mamás únicamente tienen estudios de nivel básico (primaria o secundaria) y sólo el 7% de los papás y el 3% de las mamás cuentan con estudios de licenciatura o posgrado.

El 61% de los estudiantes manifestaron tener de uno a tres hermanos y 50% registra ingresos familiares entre \$1,000.00 y \$5,000.00 mensuales. Aproximadamente 90% de los estudiantes de ambas generaciones no trabaja.

### 3.1.2 Antecedentes escolares

En relación con el promedio que obtienen los estudiantes en secundaria se observó un patrón desde el año 2004: cerca de la mitad de los alumnos se ubican en el rango de calificaciones que va de 7 a 7.9; aproximadamente el 25 por ciento en el rango de 8 a 8.9; alrededor del 15 por ciento en el rango de 6 a 6.9 y el resto en el rango de 9 a 10.<sup>44</sup>

Por cuanto a los resultados obtenidos en el examen de selección que aplica la Comisión Metropolitana de Ingreso a la Educación Media Superior (COMIPEMS) por los estudiantes que ingresaron al Colegio entre 1998 y 2004, la media de aciertos tuvo el siguiente rango: para los períodos A estuvo entre 47 y 57 aciertos y, en los períodos B entre 61 y 74 aciertos como aparece en la siguiente tabla.<sup>45</sup>

Periodo	98	99	00	01	02	03	04
A	57.33	57.14	56.06	48.63	48.29	47.45	49.30
B	74.96	71.14	64.97	61.35	62.51	66.13	67.89

Tabla 1. Resultados obtenidos en el examen por los estudiantes que ingresaron al colegio de bachilleres de 1996A a 2004B

### 3.1.3 Resultados de los indicadores

#### 3.1.3.1 Deserción

Los datos de deserción con los que se cuenta, señalan que entre el semestre 1998B y el semestre 2006B, existió un promedio de 13.7 por ciento de abandono total, equivalente a 11, 573 alumnos por semestre. Este dato se encuentra por debajo de la deserción nacional para el ciclo 2005-2006 que fue de 16.3.<sup>46</sup>

#### 3.1.3.2 Aprobación y reprobación

<sup>44</sup> Colegio de Bachilleres. Estadística Básica 2004A y subsiguientes.

<sup>45</sup> Colegio de Bachilleres. Reporte de la Subdirección de Administración Escolar. 2005

<sup>46</sup> DGPYP. SEP. IndiSep. 2007.

Los datos de aprobación pueden ser medidos de dos maneras: calculando el número de aprobados sobre el número de evaluados y calculando el número de aprobados sobre el número de inscritos. En ambos casos la aprobación ha ido aumentando.

En el primero caso, entre el semestre 1998B y el semestre 2006B, pasó de 79.9 a 84.4 por ciento y, en el segundo, de 70.06 a 73.2<sup>47</sup> por ciento. Por cuanto a la reprobación, calculada a partir de los alumnos reprobados y evaluados y la de reprobados contra inscritos, muestra, para el primer caso, se observó una disminución de un poco menos de cinco puntos porcentuales, es decir, pasó de 20.1 por ciento a 15.5 por ciento y en el segundo, de 17.6 por ciento a 13.5 por ciento.

Comparados con los resultados nacionales, que se sitúan en 36.6,<sup>48</sup> el Colegio de Bachilleres se encontraba muy por debajo de ella. Sin embargo, es importante señalar que los datos con los que contamos agrupan a alumnos-asignatura; lo que quiere decir que un mismo alumno está representado siete veces, lo que aumenta la cifra total para realizar los cálculos, por lo cual no pueden ser comparables.

### **3.1.3.3 Eficiencia terminal**

Uno de los indicadores importantes lo constituye la eficiencia terminal, que proporciona información sobre la eficacia institucional de una institución. Medida como egreso, es decir, comparando el número de personas que ingresan en un semestre contra las que egresan en ese período, los datos muestran que entre el período 1996A-1998B y el período 2004A-2006B, el Colegio había transitado del 16.7 por ciento al 21.9 por ciento.<sup>49</sup> Este resultado está por debajo de la media nacional que se situó en 47 por ciento.<sup>50</sup>

Sin embargo, si se considera el egreso de la cohorte que debió de concluir en tres años sus estudios, se encuentra que, en el período reportado, se pasó de 34.5 por ciento al 49.8 por ciento. De seguir la tendencia, en este último caso, en 2012 nos encontraríamos con una eficiencia terminal cercana al 60 por ciento. Si el aumento se considera inercial, la meta sexenal se podría alcanzar en dos años.

Como parte de los trabajos de la RIEMS, a partir de 2007 se instauró el Sistema Integral de Gestión Escolar para la Educación Media Superior (SIGEEMS), entre otros, su propósito ha sido homogeneizar y sistematizar los conceptos y las fórmulas de cálculo de los indicadores básicos en todos los subsistemas de educación media, con la finalidad de comparar los desempeños institucionales teniendo una base conceptual y de cálculo común<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Colegio de Bachilleres. Reporte de la Subdirección de Administración Escolar 2007.

<sup>48</sup> Op. Cit. IndiSep. 2007.

<sup>49</sup> Op. Cit. Reporte de la Subdirección de Administración Escolar 2007.

<sup>50</sup> Op. Cit. IndiSep. 2007.

<sup>51</sup> Ver cuadro de indicadores en la página 67.

De este modo, la aprobación, medida como el porcentaje de alumnos que han aprobado la totalidad de asignaturas o módulos establecidos al final del ciclo escolar, arrojó para el Colegio de Bachilleres los siguientes resultados: 42.34 por ciento para el ciclo 2007-2008 y 44.04 por ciento para el ciclo 2008- 2009. La media de la Educación Media Superior fue de 63.49 por ciento.

La eficiencia terminal, entendida como el porcentaje de alumnos que terminan el nivel educativo de forma regular dentro del tiempo ideal establecido, mostró, en el ciclo 2007-2008 un 40.94 por ciento y en el ciclo 2008-2009, un 43.17 de porcentaje. La media para todo el sector, en el ciclo 2007-2008 fue de 50.20 por ciento.

La deserción, concebida como el porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares en el ciclo escolar, con respecto de la matrícula de inicio del mismo, arrojó, para el ciclo 2007-2008, un 18.05 por ciento y para el siguiente ciclo un 16.60 por ciento. La media nacional para el primer período fue de 15.91 por ciento.

Con estas mediciones, los datos anteriores colocan al Colegio como la institución con un desempeño inferior respecto de las metas propuestas en el PROSEDU.

Como puede observarse, las mediciones entre los indicadores realizados por el Colegio y los resultados obtenidos mediante el SIGEEMS arrojan distintas cifras lo que impide realizar un juicio de la eficacia institucional.

### **3.1.4 El personal docente**

#### **3.1.4.1 Características de los docentes**

Hasta 2006 el Colegio contaba con 3 243<sup>52</sup> personas dedicadas al trabajo docente, 1,403 son mujeres y 1,840 son hombres; el 62 por ciento se encuentran en un rango de edad de 40 a 59 años; cerca del 30 por ciento tienen entre 22 y 39 años, el resto tiene más de sesenta años. El 24 por ciento de los profesores tiene entre uno y cinco años en el Colegio, el 18 por ciento tiene entre 6 y 10 años, el 13 por ciento tiene entre 11 y 15 años y el 38 por ciento tienen más de 16 años.

Respecto de su formación académica, el 10.8 por ciento es profesional técnico; el 0.24 por ciento tiene estudios de bachillerato; el 88.6 por ciento cuenta con estudios de licenciatura; el 0.21 por ciento tiene estudios de maestría y el .03 por ciento de doctorado.

Atienden las funciones de docencia en asignaturas, 2, 520 personas, el 77.7 por ciento; la docencia en actividades paraescolares 154 profesores, 4.7 por ciento; la

---

<sup>52</sup> Los datos de esta sección fueron proporcionados por el Departamento de Asuntos del Profesorado del Colegio de Bachilleres.

consultoría menos del uno por ciento; la orientación, 109 personas, el 3.36 por ciento; son técnicos docentes 359, el 11.06 por ciento y la asesoría psicopedagógica y de contenido 96 profesores, el 2.9 por ciento. Hasta 2011 la proporción de alumnos por docente era de 18 y los alumnos por grupo alcanzaron 42.

El 58.6% del personal tiene la definitividad en alguna de las cuatro categorías autorizadas al Colegio con la siguiente distribución: Profesor horas-clase categoría CB I el 57.04 por ciento; Profesor horas-clase categoría CB II, el 22.61 por ciento; Profesor horas-clase categoría CB III el 10.62 por ciento y Profesor horas-clase categoría CB IV el 9.62 por ciento; así como en la categoría Técnico CBI se encuentra el 0.11 por ciento, mientras que el 41% no cuenta con definitividad.

Para el año 2009, la situación se había modificado en dos aspectos importantes, creció el porcentaje de titulados, situándose en el 95 por ciento y aumentó el porcentaje de profesores con definitividad y categoría; así de 3,295 profesores, sólo 446, el 13 por ciento no son definitivos y el 58.54 por ciento pasaron de categoría CB I a CB II.<sup>53</sup>

### **3.1.4.2 Formación y actualización de profesores**

Hasta 2007 se contaba con un perfil del profesor <sup>54</sup> que puso énfasis en el conocimiento que debe tener el profesor sobre su campo disciplinario, las habilidades docentes que debe poner en práctica en su acción cotidiana, las habilidades sociales de comunicación que le permiten tener una relación más efectiva con sus alumnos y la promoción de valores que debe propiciar con sus estudiantes.

### **3.1.5 Los Planes y los Programas de Estudio**

El Colegio ha tenido, formalmente, 5 planes de estudio<sup>55</sup>

- El primero determinado por un grupo interdisciplinario de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), a partir de 1973.
- El segundo, definido en el Congreso de Cocoyoc de 1982, donde se establece el tronco común y la función del bachillerato propedéutico.
- La actualización del Plan de Estudios iniciada en 1991 y concluida en 1994.
- La reforma impulsada por la Dirección General del Bachillerato iniciada en el 2002 y operada en 2003, en el plantel 17.

---

<sup>53</sup> Esto fue resultado del Convenio signado por las autoridades y el SINTCB en 2007 para levantar la huelga que se produjo en esas fechas.

<sup>54</sup> El perfil profesor operó hasta 2008. Sin embargo, a raíz de la Reforma el perfil fue modificado con base en el Acuerdo 447.

<sup>55</sup> Por los distintos ajustes llevados a cabo a lo largo de vida institucional, se contabilizan 9 planes de estudios. Se consignan estos cinco debido a que han sido los que han tenido modificaciones de mayor alcance.

- La Reforma Integral, derivada de la Reforma Integral de la Educación Media Superior a partir de 2009.

En los modelos educativos de los tres primeros planes de estudio se presentan perfiles de egreso relacionados con la posesión de saberes que debe dominar el estudiante al término de su bachillerato, los perfiles toman en cuenta las necesidades educativas para el ingreso a las Instituciones de Educación Superior y para incorporarse al mundo laboral con énfasis diferenciados entre los planes.

Por cuanto al perfil del plan de la reforma de 2003 destaca la relevancia de las habilidades que se desarrollan en torno a las líneas de orientación curricular. Finalmente, el perfil derivado de la RIEMS está basado en competencias genéricas y disciplinares básicas.

Los programas del plan de estudios fueron actualizados dos veces, la primera a partir del Congreso Nacional del Bachillerato en 1982 y la anterior a la RIEMS, entre 1992 y 1994. Desde entonces no se habían realizado modificaciones formales a la totalidad del Plan y los Programas de Estudio en todos los planteles, la mayoría de los programas del componente de capacitación para el trabajo, fueron modificados en 1982 y existieron dos programas, en esta área, que nunca habían sido modificados.

Como parte de un esfuerzo colegiado a nivel nacional, coordinado por la DGB de la SEP, en el Colegio se inició, en 2002, la reforma curricular en el Plantel 17, Huayamilpas–Pedregal, atendiendo los objetivos del Programa Nacional de Educación, a partir de la generación 2003-B.

Existe información poco sistematizada respecto a la forma en que se ha desarrollado el Plan de Estudios y sus programas, lo cual ha impedido realizar algún juicio sobre las prácticas que se han propiciado en las distintas interacciones particulares referidos a un plantel, área, materia o asignatura.

Las acciones de monitoreo y seguimiento curriculares, han consistido en realizar observaciones sobre el cumplimiento de los programas, principalmente en la dosificación programática y en la aplicación de instrumentos de evaluación del aprendizaje, a través del proyecto de Práctica Educativa y no se cuenta con información sistemática sobre el destino de la reforma curricular implementada en el plantel 17, tampoco de una comparación sistemática con respecto del plan de estudios que opera en los restantes 19 planteles.

Hasta 2011 no se contaba, de manera institucional, un programa que se encargara de realizar las actividades de análisis y desarrollo curricular que permitan observar, de manera global, tanto el diseño que se realizó para alcanzar los objetivos y perfiles del plan de estudio como la operación misma de los programas.

### **3.1.6 Formación para el trabajo**

El área de formación para el trabajo, hasta el año 2007, había sido marginada del desarrollo curricular, lo que la convertía en operadora de decisiones asumidas en otros lugares de la institución, como es el área de desarrollo curricular. Pese a todo había podido implementar dos grandes líneas de trabajo: la vinculación con el sector productivo que se realiza a través de prácticas de carácter voluntario con empresas e instituciones en las que los estudiantes realizan prácticas y la evaluación de competencia laboral y el esfuerzo por traducir las Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) a programas de estudio de las carreras que se imparten.

### **3.1.7 Sistema de Enseñanza Abierta y a Distancia (SEAD)**

Dos años después de fundado el Colegio de Bachilleres, se abrió la posibilidad de que su Plan y Programas de Estudios fuera cursado en las modalidades abierta y a distancia que fue instrumentada por un sistema con estas denominaciones.

Originalmente atendía a personas que por la edad, ocupación o compromisos no podía acudir al sistema escolarizado, más tarde comenzó a atender a estudiantes, que por su comportamiento académico, no les era posible concluir sus estudios en el sistema escolarizado.

A partir del 2002, con la incorporación de sistemas automatizados de inscripción, control escolar, evaluación y los cursos multimedia; el Bachillerato SEAD dio un cambio en estrategia y cobertura de atención, ya que hasta esa fecha el 67.6% de su inscripción total eran estudiantes que lo hacían para acreditar de 1 a 3 asignaturas mismas que requerían para egresar. Así, a partir del 2002 la inscripción con alumnos de nuevo ingreso es de un 60% de diferencia, es decir que ahora es este el porcentaje de estudiantes que actualmente están realizando el total de su bachillerato en el SEAD.<sup>56</sup>

Este cambio, no solo afianzó el paralelismo que se tenía respecto del sistema escolarizado, sino que consolidó lo que ya había venido ocurriendo: que a pesar de que podía observarse la coincidencia en los mapas curriculares de las dos modalidades, los objetivos, los contenidos, las estrategias y medios de enseñanza y la evaluación han sido distintos.

### **3.1.8 Situación laboral de los trabajadores**

Hasta el año 2004, los trabajadores del Colegio de Bachilleres enfrentaban rezagos salariales con respecto de otros trabajadores de la educación en este tipo

---

<sup>56</sup> Propuesta para ofrecer el Bachillerato SEAD en línea para los participantes en el Examen Único (COMIPEMS). Enero de 2007.

educativo; por ello, la H. Cámara de Diputados, asignó recursos económicos extraordinarios para mejorar sus condiciones económicas.

La SEP elaboró criterios para la distribución de los recursos de acuerdo con mecanismos presupuestales susceptibles de regularización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se tomó como referencia las condiciones laborales de los trabajadores de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) para llevar a cabo un proceso de homologación salarial.

Para el Colegio de Bachilleres, el proceso inició en el año 2005, sin embargo, su condición de organismo descentralizado, impuso la dificultad presupuestal de que se carece de la aportación complementaria estatal, resultando en severas restricciones para la Subsecretaría de Educación Media Superior que no posee recursos extraordinarios, ni partidas especiales, para absorber los costos totales de la homologación.

La asignación de recursos por la H. Cámara de Diputados se inició con el ejercicio 2005. Los recursos asignados al Colegio de Bachilleres México ascendieron a \$30,000,000.00.

Ese año, debido a que los criterios institucionales para la aplicación de los recursos se encontraban en proceso de elaboración, se tomó la decisión de entregarlos a los trabajadores en calidad de *bono* por única vez, sin la posibilidad de convertirlo en recursos regularizables.

Las etapas de la homologación para el Colegio de Bachilleres fueron las siguientes:

**Primera Etapa.** En el año 2006 se debió iniciar la primera etapa del proceso, que consistía en la homologación salarial del personal con respecto de los tabuladores de la DGETI, que se realizó hasta 2007. Para 2006, los recursos de la H. Cámara de Diputados asignados al Colegio de Bachilleres México, ascendió a \$30,000,000.00.

**Segunda Etapa.** En la segunda etapa del proceso, la asignación de recursos por la H. Cámara de Diputados para 2007, al Colegio de Bachilleres México le correspondió nuevamente \$30,000,000.00. Para el sector administrativo, el proceso consistió en igualar los niveles del personal con el que tiene el tabulador de la DGETI. Al sector académico se le recategorizaron cada uno de los niveles al inmediato siguiente.

**Tercera Etapa.** La tercera etapa del proceso inició en el año 2008. La H. Cámara de Diputados asignó al Colegio de Bachilleres México un total de \$44,000,000.00. Se contemplaron incrementos a prestaciones tales como: ajuste de calendario, estímulos por puntualidad y asistencia, pago de días económicos disfrutados, anteojos o lentes de contacto, prima vacacional, etc.

El Monto que pretendía el SINTCB para el proceso de homologación fue de \$60,227,200.00, correspondiente según ellos al 12.76% del recurso otorgado por la H. Cámara de Diputados, más una cantidad adicional de \$60,227,200.00 correspondiente a la aportación federal, dando un total de \$120,544,400.00.

El Colegio hizo la oferta de \$88,000,000.00 que serían distribuidos de la siguiente forma:

- a) \$32.6 millones aplicados para homologar 13 prestaciones con DGETI, se otorgaría con un pago único distribuyendo el monto entre todos los trabajadores.
- b) \$40.2 millones correspondiente a la homologación de la gratificación por jubilación.
- c) \$9.1 millones para la nivelación salarial de Jefes de Materia y Asesores Académicos.
- d) \$6.1 millones (\$1.9 administrativos y \$4.2 académicos) para el fortalecimiento al salario.

**Cuarta Etapa.** Para el año 2009 se inicia la cuarta y penúltima etapa del proceso. En esta ocasión la H. Cámara de Diputados autorizó recursos por un monto de \$112 millones<sup>57</sup>, que considera tanto la aportación del Gobierno Federal como la del Sector Educativo, lo cual incluye lo que el Sindicato concibe como el “peso a peso”, etiquetados para el Fortalecimiento Académico.

### **3.2 La problemática y la agenda**

Del breve diagnóstico presentado, pueden observarse, grosso modo, tres grandes grupos de problemas: los académicos, los laborales y los organizativos. Los primeros referidos principalmente a los resultados que tiene la institución por cuanto a los indicadores y la concepción académica asociados con ellos se encuentran en la procedencia y formación de los profesores. Dentro de los segundos, se observa una continua interacción con el sindicato, en sus dos vertientes, la administrativa y la académica, resultado de un descontento continuo por la situación laboral por la que atravesaban y por la demanda de mejores condiciones de trabajo. El tercer grupo de problemas, como emergente, tiene que ver con la articulación de los servicios que se proporcionan, administrados centralmente por las oficinas generales y la vinculación entre ellas y los planteles.

En la conformación de la agenda, se pueden observar dos grandes influencias. Una de ellas es consecuencia de la detección de los problemas históricos relacionados con la eficacia institucional, observados en los resultados de los alumnos y en las relaciones con el sindicato. La otra influencia es el planteamiento de la RIEMS, que ofreció de manera coyuntural, la oportunidad de realizar un

---

<sup>57</sup> Este monto autorizado fue posteriormente recortado, debido a las medidas de austeridad implantadas por el gobierno mexicano con motivo de la crisis económica que a nivel mundial afectó a muchos los países.



replanteamiento académico que se extendiera a los aspectos de carácter operativo, infraestructural y presupuestal. De manera que, para 2007, se identificaron los grandes temas de la agenda:

- Atención a los indicadores de aprobación, permanencia y eficiencia terminal como finalidades institucionales.
- Incorporación a la RIEMS
- Negociación de un mayor presupuesto y reordenamiento del mismo
- Restructuración organizacional de las Oficinas centrales y los planteles
- Establecimiento de una relación más abierta con la organización sindical

### **3.3 La formulación de las políticas**

Para contender con esta problemática y desarrollar los grandes temas de la agenda en el Colegio, se redactó el Programa de Desarrollo Institucional 2007-2011 (PDI) con base en la lógica estructural de la alineación organizacional que enlaza los procesos críticos de la institución con su entorno. El objetivo general, los estratégicos y los tácticos; los proyectos generales y específicos, las metas y los indicadores para evaluarlas están alineados en una propuesta consistente tanto con los lineamientos de la Subsecretaría de Educación Media Superior, como al interior de la institución.

Esto permitió que las metas y los indicadores de evaluación tuvieran correspondencia con las metas e indicadores sectoriales, logrando así un enlace de trabajo institucional con el desarrollo de la Reforma en su nivel más amplio, es decir, con la Subsecretaría de Educación Media Superior.

En el PDI, destacan, en primer término, la necesidad de reformar la estructura organizativa que tenía el Colegio hasta 2007. Planteó una organización con mayor interés por los aspectos académicos e intenta ser menos vertical.

En segundo término, alineó los esfuerzos institucionales, tanto con el Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012, como al Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Específicamente, se resaltó, el objetivo número trece del PND referido expresamente al fortalecimiento, acceso y la permanencia en el sistema de Enseñanza Media Superior con una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias y los seis objetivos sectoriales.

De mayor importancia, es la adopción de los planteamientos generados por la RIEMS, los cuales han sido adoptados por el Colegio.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr. Los Acuerdos secretariales expuestos en el Capítulo II.

Los objetivos de ambos conjuntos, los nacionales y sectoriales y los del propio Colegio de Bachilleres, fueron mediados por seis líneas de desarrollo:

- Fortalecimiento Académico
- Evaluación
- Servicios Institucionales
- Tecnología de Información y Comunicación
- Administración e infraestructura
- Difusión y comunicación

De las líneas de desarrollo se desprendieron los proyectos y los procesos específicos con responsabilidades claras dentro de la estructura, también se derivaron los objetivos, las metas de mediano plazo (desde 2007 a 2011), los indicadores, los planteamientos de vinculación interna y externa así como el impacto que tuvieran estas acciones institucionales sobre los indicadores de eficacia. En su totalidad se redactaron 79 proyectos con los desgloses mencionados.

Los proyectos se alinearon a la estructura organizacional propuesta, de manera tal que cada una de ellas, en su relación jerárquica, asumía distintas clase de proyectos y distintos tipos de responsabilidades.

El PDI fue la plataforma mediante la cual se planteó inicialmente la formulación de la política en el Colegio de Bachilleres. Sirvió también para realizar la planeación anual, concretada en los Programas Operativos Anuales (POA) que, como su enunciado menciona, se realizan año con año.

Las dos primeras versiones del POA, la de 2008 y la de 2009, mantuvieron una estructura similar, es decir, de los objetivos generales, se desprendieron las líneas de acción y de ellas los proyectos y procesos. Sin embargo, en 2010, se decidió modificar la base de programación.

En el Programa Operativo Anual 2010 (POA 2010) se recogió la experiencia en la planeación y en la operación de sus dos precedentes. En el primer aspecto, mantuvo y reorganizó las líneas de desarrollo que se había venido trabajando, alineado con las políticas educativas sectoriales y las precisó, tomando como referente principal la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

En su segundo aspecto, el operativo, buscó resolver un problema central de la institución: la vinculación del trabajo entre los planteles y las oficinas generales. Orientar la totalidad de los programas proyectos y procesos teniendo como referente a la RIEMS, proporcionó una visión común y articulada de la acción institucional y de las articulaciones necesarias entre las áreas para llegar a una finalidad compartida.

Como se recordará, la RIEMS, es un proceso que tiene como finalidad conformar el Sistema Nacional de Bachillerato y como medio, proporciona una estructura que

ordena el esfuerzo institucional, a través de cuatro pilares: el marco curricular común con base en competencias; las modalidades de servicio educativo; los mecanismos de gestión de la Reforma y la certificación complementaria.

A partir de la interacción entre pilares de la RIEMS y líneas de desarrollo, en el POA 2010 se colocaron los programas de acción y sus correspondientes proyectos y procesos, ello definió la dirección que habrían de tomar las acciones cotidianas: todos los integrantes de la institución tendrían conciencia del aspecto de la RIEMS en la que está ubicado su proyecto o proceso, ello facilitó la delimitación de responsabilidades.

El planteamiento también intentó desarrollar el trabajo institucional como un proceso general que presentara una secuencia que parte de la planeación, es apoyada por la operación y es recogida por la evaluación, sin que sean etapas excluyentes del proceso, sino limitadas por sus objetos de trabajo.

En ambos casos se buscó de manera horizontal: la relación de los programas, proyectos y procesos, dirigidos a alguno de los pilares de la RIEMS y, de manera vertical, la relación entre líneas de desarrollo, tienden a incorporar a la institución al Sistema Nacional de Bachillerato. En otras palabras, la acción institucional, concretada en sus productos, tiende a proporcionar las evidencias necesarias para facilitar el ingreso de los planteles al SNB. Y es en este espacio, donde deberá darse el sentido del trabajo institucional.

Adicionalmente, el trabajo de planeación central fue regulado con los compromisos que expresan los planteles en relación con las propuestas de cada uno de los proyectos y procesos, ello conformó una visión compartida pero diferenciada de las acciones que habrían de realizarse en el conjunto institucional.

Como una consecuencia de lo anterior, la vinculación entre los planteles y las oficinas generales no fue considerada como un asunto de voluntades sino de la acción conjunta de los integrantes de cada proceso o proyecto para satisfacer las necesidades que se demanden desde los planteles. Ambos actuando en un contexto común que permita el despliegue de la diversidad de la formación del capital humano de la institución pero ordenado hacia una finalidad compartida.

### **3.4 Los elementos de implementación<sup>59</sup>**

Como se planteó en el capítulo primero, la implementación es el proceso de convertir la definición de los problemas, que toman la forma de planes o programas de gobierno, y en este caso del Colegio como institución gubernamental, en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un efecto probable en una realidad efectiva.

---

<sup>59</sup> En el capítulo siguiente, se abordará estos elementos con una mayor profundidad.

Son cuatro los elementos determinantes de la implementación de la Reforma en el Colegio:

- El marco jurídico y normativo, que le permite a un gobierno o institución, legitimar y coaccionar las acciones institucionales.
- El presupuesto destinado a realizar las acciones que permitan modificar el estado problemático que se detectó.
- La estructura institucional con la que cuenta, para atender las acciones derivadas de los planteamientos institucionales.
- La organización entre grupos de trabajo que permitan resolver los retos cotidianos que se presentan.

### **3.5 La evaluación de las políticas**

Para la evaluación de las políticas educativas que el Colegio implementa, se ha diseñado un procedimiento de seguimiento que consiste en valorar el avance de cada uno de los proyectos o procesos –por cuanto a sus productos e indicadores– y determinar el avance que van teniendo de acuerdo con los compromisos señalados en el Programa Operativo Anual respectivo. Los resultados se presentan en una forma gráfica y definen el avance programático que se tiene por Secretaría, por línea, por programa de acción y por proceso y proyecto.

Asimismo, se realiza un levantamiento de información para los indicadores que ha definido la SEMS, a través del sistema de información (SIGEEMS). Los resultados se presentan de manera trimestral y anual a la Junta Directiva, presidida por el Subsecretario de Educación Media Superior.

La descripción anterior muestra que desde los inicios de la RIEMS, el Colegio de Bachilleres fue adaptando sus mecanismos de implementación alineándolos con los lineamientos de política educativa general, emanados por la Subsecretaría de Educación Media Superior. Esta primera adaptación, lo llevó por un derrotero distinto a otros subsistemas federales, como se mostrará en el siguiente capítulo.

## **Capítulo IV. La implementación de la Reforma Integral en el Colegio de Bachilleres**

### **Introducción**

En este capítulo se harán los planteamientos relacionados con la implementación de la Reforma en el Colegio, que permiten realizar una colocación de los discursos y resultados de la acción del Colegio respecto de su actuación institucional.

### **4. La implementación de la Reforma en el Colegio de Bachilleres**

Con independencia de las vertientes y teorías que explican los procesos de implementación, como se señaló en el capítulo anterior, se pueden identificar cuatro elementos que la estructuran.

- El marco jurídico y normativo, que le permite a un gobierno o institución, legitimar y coaccionar las acciones institucionales.
- El presupuesto destinado a realizar las acciones que permitan financiar las acciones que modifiquen el estado problemático que se detectó.
- La estructura institucional con la que se cuenta, para atender las acciones derivadas de los planteamientos institucionales y que esté alineada con las políticas formuladas.
- La organización entre grupos de trabajo que permitan resolver los retos cotidianos que se presentan.

#### **4.1 El marco jurídico y normativo.**

Los Acuerdos Secretariales mencionados en el primer capítulo proporcionaron un sustento jurídico importante, desde la conceptualización de la RIEMS hasta la redacción realizada de manera interna a través de declaraciones, de diferente nivel, que permitieran su operación.

En efecto, los Acuerdos Secretariales plantean concepciones, lineamientos y recomendaciones para operar la RIEMS. Los planteamientos derivados de los Acuerdos<sup>60</sup> fueron recogidos por el Colegio a través de tres tipos de documentos: los de orden normativo, los de orden programático y los teórico metodológicos:

---

<sup>60</sup> Los Acuerdos Secretariales no fueron publicados en una sola emisión, sino que su construcción y difusión se realizó entre 2007 y 2009, por lo que los ajustes en la concreción que hacía el Colegio fueron recurrentes.

Dentro de los primeros, los de naturaleza normativa, se encuentran el Estatuto General, el Manual de Organización, el Reglamento General de Alumnos y el Estatuto del Personal Académico.

El Estatuto General y el Manual de Organización establecieron un replanteamiento de la estructura del Colegio, una relación distinta entre sus partes componentes y la declaración de funciones, atribuciones y responsabilidades de los mandos superiores y medios alineada con el enfoque del PND y el PROSEDU.

Por su parte, el Estatuto del Personal Académico replanteó los procesos de reclutamiento, selección, ingreso y promoción del personal académico del Colegio de Bachilleres; definió las figuras y funciones académicas que habrían de desarrollar los docentes y modificó la secuencia que un profesor deberá cubrir para avanzar en su promoción docente.

El Reglamento General para los alumnos plantea abiertamente que el alumno es y será la razón de ser de la institución; a él se debe la institución y en torno a él se tomarán las decisiones. Este ordenamiento se basa en esta premisa, por lo que su desarrollo obedece a la necesidad de normar las acciones relativas a todos los aspectos que interesan a los alumnos de la institución, tales como su ingreso, permanencia, egreso, servicios escolares y servicios académicos, plantea la necesidad de realizar un uso eficiente y racional de los recursos tecnológicos, humanos y materiales para ofrecer servicios de calidad a los alumnos en un marco de transparencia y equidad.

Los documentos de orden programático son el PDI 2007-2011 y los distintos Programas Operativos redactados para los diferentes años. En ellos se establecen los compromisos institucionales de mediano y corto plazos de acuerdo con las metas, objetivos y estrategias sectoriales.

Un tercer nivel de normatividad está referido a las conceptualizaciones y planteamientos técnicos que se difunden para concretar tanto las intenciones institucionales como las presentadas en la RIEMS.

Destacan, dentro de estos planteamientos normativos, el Modelo Académico del Colegio, que plantea la situación académica del Colegio, las concepciones de orden filosófico, teórico, sociológico, psicológico, pedagógico y didáctico que se concretan en lineamientos para operar en los planteles la Reforma.

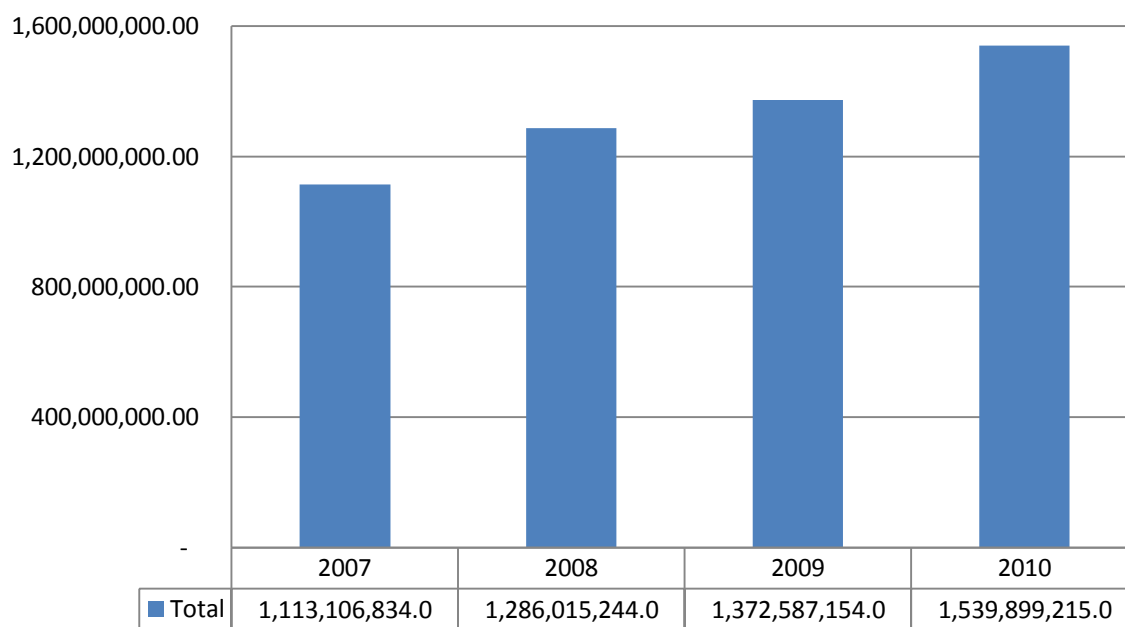
En los documentos de orden técnico conviene destacar la elaboración del Modelo Académico, que recogió el diagnóstico, los principios de la Reforma en el Colegio y los lineamientos técnicos para cada uno de los elementos de la RIEMS. Este marco académico está estructurado a partir del mencionado Modelo Académico y contiene modelos específicos para los programas de estudio, la actuación de profesores, los materiales educativos, las tutorías y la orientación educativa. Los modelos se desglosan en lineamientos y manuales que se pretende, sean utilizados por los profesores para mejorar su aprendizaje.

Estos distintos niveles y características de la normatividad pretendieron conformar la estructura, el sentido y la profundidad con la que se desarrolló la RIEMS en el Colegio.

## 4.2 El presupuesto

Entre 2007 y 2010, el Colegio de Bachilleres obtuvo un incremento del 50% en su presupuesto, en gran parte debido a los procesos de homologación que se implantaron y fueron demandados por los trabajadores, por otra parte, a causa de las transferencias que las instancias concentradoras realizaron para designar recursos en áreas que tradicionalmente no habían recibido apoyos.

En términos totales, la siguiente gráfica muestra los incrementos presupuestales otorgados en los años de referencia.



**Grafica 1. Presupuesto otorgado al Colegio de Bachilleres entre 2007 y 20120**

Evidentemente, esta mejora puso al Colegio en una mejor posición para contender con las demandas sindicales y con la operación de la Reforma.

En la implementación de la RIEMS, el presupuesto mostró un comportamiento variable a lo largo de los años que se reportan en este trabajo. Distintos factores exógenos al Colegio y al país determinaron el uso de los recursos asignadas a los planteamientos que se desarrollaban dentro de la Reforma.

Los efectos fueron diferenciados dependiendo del momento en el cual se modificó el presupuesto. Las atribuciones a la variabilidad presupuestal fue de la siguiente manera: se mantuvo constante el desarrollo de los programas de estudio, a lo largo del tiempo, sin embargo, la participación de los profesores, de ser continua en un inicio hubo de ser más esporádica en la medida en que se iba cancelando la posibilidad de comisionarlos a los grupos de elaboración de programas.

Se retrasó la conjunción de los sistemas escolarizado y no escolarizados, debido a la variabilidad con la cual se obtenían recursos para la elaboración de materiales y la modificación de la plataforma informática que los soportaría de acuerdo con los contenidos y operación de la Reforma. Asimismo, por carencia de fondos, se retrasó la instalación y operación de los procedimientos de ingreso de los planteles al Sistema Nacional de Bachillerato.

Dentro de los mecanismos de gestión, hubo de replantear el programa institucional de formación de profesores y ajustes en los proyectos asociados con la evaluación del aprendizaje.

### **4.3 La estructura institucional**

La modificación al Estatuto General y al Manual de Organización, permitió un reacomodo de la estructura central con la que operaba el Colegio. Hubo desaparición de áreas y aparición de otras, de igual manera, se debieron realizar cambios en las funciones y atribuciones de muchas áreas.

#### **4.3.1 Oficinas Generales**

La Secretaría General se encargó a través de sus Direcciones de atender la RIEMS. Dos Direcciones de área tuvieron la tarea de desarrollar los pilares de la Reforma, en sus cuatro aspectos. Se expresa su nombre:

Dirección de Planeación Académica

- Subdirección de Planeación Curricular
- Subdirección de Formación para el Trabajo
- Subdirección de Materiales Educativos
- Subdirección de Actividades Paraescolares

Dirección de Evaluación, Asuntos del Profesorado y Orientación Educativa

- Subdirección de Evaluación
- Subdirección de Formación y Asuntos del Profesorado
- Subdirección de Orientación y Tutorías



También, la Secretaría General tomó a su cargo las Coordinaciones Sectoriales, quienes agrupan a un número de planteles por zona y son el enlace operativo de las Oficinas Generales con los planteles.

A la Secretaría de Servicios Institucionales se le proporcionaron atribuciones para desarrollar la infraestructura informática y de servicios necesarios para el desarrollo de la Reforma.

#### Dirección de Estadística y Tecnologías de la Información y la Comunicación

- Subdirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación
- Subdirección de Estadística y Procesamiento de Datos

#### Dirección de Administración y Servicios Escolares

- Subdirección de Operación Escolar
- Subdirección de Servicios de Apoyo al Aprendizaje
- Subdirección de Administración Escolar

La Secretaría Administrativa es la encargada de proporcionar la infraestructura y las condiciones laborales para el desarrollo de la Reforma

#### Dirección de Administración Presupuestal y Recursos Financieros

- Subdirección de Control Presupuestal
- Subdirección de Recursos Financieros

#### Dirección de Servicios Administrativos y Bienes

- Subdirección de Administración de Personal
- Subdirección de Bienes y Servicios

### **4.3.2 Planteles**

La estructura de los planteles cuenta con un Director de plantel, el Subdirector, un jefe de la Unidad Administrativa, el jefe de la Unidad de Servicios de Apoyo Académico, el jefe de la Unidad de Registro y Control Escolar, 10 jefes de materia, 3 Coordinadores y personal de confianza. La cantidad de profesores varía dependiendo de la cantidad de alumnos que se atiende: en los planteles pequeños se encuentra entre 110 y 130 profesores; en los planteles medianos entre 200 y 220 profesores y en los planteles grandes entre 280 y 320 profesores.

### **4.4 La organización**

El instrumento que perfiló las distintas formas de organización fueron los Programas Operativos Anuales. En estos documentos, organizados por líneas y

programas de acción, se establecieron dos tipos de compromisos: los proyectos y los procesos, que incluyeron objetivos, metas, productos y responsables. En los últimos dos se incluyó, de manera, explícita el presupuesto. La elaboración de estos documentos se realizó de manera colectiva y existieron procesos que se mantuvieron a lo largo del período.

La manera en que se redactaron los compromisos permitieron la flexibilidad al operarlos, de manera que los grupos de trabajo podrían variar en su conformación, incorporando o desincorporando miembros dependiendo del producto a obtener sin variar la responsabilidad. Las distintas Secretarías establecen sus propias formas de operación y retroalimentación así como la creación de grupos para resolver situaciones problemáticas.

En los planteles fue significativo el reordenamiento de las academias, la conformación de coordinaciones y la creación de cuerpos colegiados de mayor fuerza y alcance como lo fueron los Colegios de Academia. Asimismo, fue necesaria la reestructuración, en la línea de mando, de algunos planteles respecto de la oferta de servicio escolarizada y no escolarizada.

Actualmente, el Colegio de Bachilleres tiene distintas maneras de organización para resolver los asuntos de corte cotidiano.

- El *staff* central conformado por el Director General y los Secretarios, revisa semanalmente los asuntos generales y estratégicos para determinar las acciones a seguir.
- El *staff* ampliado, conformado por el Director General, los Secretarios, los Coordinadores Sectoriales, los Directores de Área y el Abogado General, discute y acuerda maneras de resolver problemas internos y externos.
- El Consejo Consultivo de Directores, conformado por los anteriores integrantes y los 20 Directores de los Planteles, resuelven sobre acciones estratégicas y tácticas para todo el Colegio.
- Los Colegio de Academias que están constituidos por el conjunto de las jefaturas de materia de una agrupación de asignaturas en un área.
- Las coordinaciones de modalidades educativas, de tutorías y de orientación son instancias de los planteles encargadas de operar los servicios académicos derivados de las opciones educativas que imparte el Colegio de orientación y tutoría.
- Las coordinadoras están constituidas por el conjunto de coordinaciones que prestan apoyo a las modalidades o a las tutorías.

- Las Academias son órganos colegiados de profesores cuyo objetivo es reflexionar sobre su campo de conocimiento, su práctica educativa, enriquecer y transformar su quehacer docente y acordar estrategias didácticas y de evaluación, que favorezcan el aprendizaje de los alumnos, con base en los programas de estudio.
- Comisiones que son conformadas, de manera temporal, para resolver asuntos específicos derivados de la operación del Colegio.

Adicionalmente, se realizan reuniones en todos los niveles de mando con la finalidad de informar, resolver, discutir y acordar planteamientos de carácter general o específico.

## **4.5 Resultados**

La RIEMS se presentó como una estrategia para la conformación del Sistema Nacional del Bachillerato en un marco de diversidad y respeta las diversas formas de interpretar el modelo por competencias; por ello, una formación por competencias parte de una manera distinta de concebir la intencionalidad educativa.<sup>61</sup> Con base a supuestos distintos y finalidades distintas los resultados del avance en la Reforma se describen a continuación.

### **4.5.1 Marco Curricular Común**

El desarrollo de los planteamientos expresados en el Acuerdo 442, relativo al Marco Curricular Común, se desplegó entre 2007 y 2011. Inició desarrollando un replanteamiento de la concepción académica del Colegio alineándola con el enfoque de competencias, este replanteamiento se concretó en el Modelo Académico. Este documento está estructurado en cuatro grandes apartados: I. La Reforma Integral de la Educación Media Superior; II. Fundamentos de la Reforma Integral en el Colegio de Bachilleres; III. Estructura curricular, y IV. Lineamientos que orientan la práctica educativa en el Colegio de Bachilleres.

El primer capítulo, que sirve como enlace con los planteamientos de política educativa plasmados en el Programa Sectorial de Educación 2007-2011, describe la condición en la que se encuentra el contexto social y la necesidad de desarrollar un replanteamiento para dar respuesta a esa condición.

El segundo capítulo describe los principios filosóficos en los que se basa la Reforma en el Colegio: noción de ser humano y cultura, concepción teleológica de la práctica educativa y noción de conocimiento, así como los siguientes principios pedagógicos : aprendizaje, mediación docente, estrategia de aprendizaje-enseñanza-evaluación y evaluación.

---

<sup>61</sup> Comparativamente el perfil de egreso por competencias es diferente al perfil de egreso basado en el aprendizaje de las disciplinas.

El tercer capítulo presenta la estructura curricular que se propuso para la Reforma, se incluyen las características del perfil de ingreso de los estudiantes, se expresa el perfil del egresado mediante las competencias genéricas, disciplinares básicas y extendidas así como las competencias profesionales. En el mismo apartado, se transcriben las competencias que conforman el perfil del docente.

Las finalidades educativas y los propósitos de formación, expresados en competencias, dieron lugar a la propuesta de plan de estudios que cambió sus finalidades, ordenamiento de materias y asignaturas, cargas horarias y propósitos, considerando como referentes las competencias del perfil del egresado.

El cambio de enfoque propició también que el modelo de programa de estudios se modificara, adecuándose a las necesidades del nuevo enfoque. Este apartado finaliza describiendo las características de las modalidades y opciones educativas con la que tendría que operar el plan y los programas de estudio: escolarizada, mixta y no escolarizada como modalidades y sus opciones: presencial, autoplaneada y virtual, respectivamente.

En el cuarto capítulo, se describen los lineamientos que orientan la práctica educativa en el Colegio de Bachilleres, es decir los cómo y el deber ser institucional; así, se señalan las prescripciones para desarrollar la formación docente, el uso y tipo de los materiales educativos, la evaluación del aprendizaje, del docente y de los programas; la manera de proporcionar las tutorías y la orientación educativa, el modo de desarrollar el trabajo colegiado entre profesores y un esquema de gestión escolar en los planteles del Colegio de Bachilleres.

El modelo académico resulta muy importante como medio de implementación de la RIEMS en el Colegio, por múltiples razones, entre las que se destacan:

- la manera en que propició un diálogo entre los avances que se iban desarrollando en la RIEMS a nivel de la Subsecretaría y la manera en que se fueron adaptando al Colegio;
- su carácter refundacional, al incorporar un enfoque de enseñanza distinto, concretado en un plan y programas de estudios diferentes que replantearon los propósitos formativos de la institución, desencadenando con ello una serie de procesos asociados que hubo necesidad de modificar, por ejemplo, la formación de profesores, la elaboración de materiales, la evaluación del aprendizaje.
- propició el desarrollo de distintos tipos de documentos (Manuales y lineamientos) que fueron conformando el acervo de desarrollo técnico necesario para la implantación de la Reforma en los planteles y en las aulas, en ese sentido, se tornó en una estructura conceptual de la cual derivar distintas prácticas en los objetos de atención del Colegio.

La primera versión del Modelo se obtuvo en el 2008 y el plan de estudios fue aprobado en 2009. A partir de estos referentes se desarrollaron los programas de asignatura que concluyeron en el año 2011. En ese lapso fueron desarrollándose distintos esfuerzos para instrumentar los mecanismos de gestión que paulatinamente han ido conformando un campo semántico común en la institución. En junio de 2012 egresará la primera generación de estudiantes que participaron en la Reforma.

#### **4.5.2 Opciones de oferta educativa**

Con base en el Acuerdo 445 y en concordancia con un solo planteamiento curricular con distintas modalidades de estudio y opciones educativas, se ha replanteado su oferta de servicio, alrededor de tres ejes principales: la trayectoria académica, la mediación docente y la elaboración de materiales educativos.

La forma en que se planteen y organicen académica, operativa y normativamente estas tres características dentro de la práctica educativa en el Colegio (considerando los tiempos, espacios, recursos académicos e infraestructura), serán los tipos de opciones educativas que se implementarán, en los planteles.

De las modalidades y opciones de servicio educativo que propone la RIEMS el Colegio retoma las siguientes: la modalidad escolarizada y sus opciones presencial e intensiva; la modalidad mixta y su opción autoplaneada; y la modalidad no escolarizada y su opción virtual.

#### **4.5.3 Los mecanismos de gestión**

Los mecanismos de gestión se entendieron como elementos de apoyo a la Reforma, hasta 2011, se había replanteado y desarrollado los programas de tutorías y de orientación educativa.

La formación y actualización de la planta docente, alcanzó el 80% de profesores en el Programa de Formación de Docentes de la Educación Media Superior (PROFORDEMS) y hubo un replanteamiento del programa institucional de formación.

Se instauró el procedimiento para que los directores de los planteles y los jefes de materia fueran seleccionados mediante concurso de méritos y se diseñaron estrategias para la evaluación de su desempeño.

Con respecto de la evaluación del aprendizaje se han desarrollado instrumentos de evaluación estandarizados para las evaluaciones colegiadas y exámenes extraordinarios y programas de formación para elaborar instrumentos de evaluación basados en el enfoque de competencias.

En 2010 se contó con presupuesto para obra pública y adquisiciones que permitieron mejorar los sanitarios en los veinte planteles, instalar bebederos,

acondicionados con planta potabilizadora, construir cubículos para el servicio de tutorías; la adecuación de 358 aulas de 1038 disponibles con recursos multimedia; la ampliación y renovación de equipo de cómputo para el servicio de los alumnos, el equipamiento de consultorios del servicio médico, de acuerdo con las características definidas en el PREVENIMSS, el remozamiento de fachadas, cambio de puertas y dotación de mobiliario y la mejora en las instalaciones deportivas de los planteles.

Igualmente se modernizó tecnológicamente el sistema bibliotecario, se creó la Bibliowiki, se incrementó el acervo bibliotecario, se dotó de computadoras a las bibliotecas y se modernizaron los laboratorios de los 20 planteles con cámaras videoflex y pantallas LCD.

#### **4.5.4 La certificación del Sistema Nacional del Bachillerato**

Los avances en la Reforma, permitieron que en 2011 se realizara la solicitud ante el COPEEMS para el ingreso de 10 planteles al Sistema Nacional de Bachillerato, sin embargo, el proceso no se concluyó y se reprogramó para el 2012. El propósito de ingresar al SNB es satisfacer los parámetros, generales y específicos, establecidos por la Reforma. Es el medio de dar certeza de que se está cumpliendo con las políticas educativas en este nivel.

#### **4.5.5 Resultados de los indicadores.**

Como ya se ha señalado con anterioridad, a la par del establecimiento de la RIEMS, se puso en operación el Sistema Integral de Gestión Escolar para la Educación Media Superior (SIGEEMS), que propuso un sistema de indicadores, con fórmulas de cálculo iguales para todas las instituciones de EMS que permitiera una medición uniforme y comparable de los resultados de la implementación de la Reforma.

Los indicadores están asociados con los planes de mejora continua que deben realizar, anualmente, los Directores de los planteles y presentan, en términos numéricos, los logros alcanzados en su eficacia institucional.

Los resultados en los principales indicadores de impacto se muestran en la tabla 2.

Indicadores	Resultados				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
1. Aprobación.	40.12%	42.34%	44.04%	47.00%	46.47%
2. Eficiencia terminal.	39.44%	40.94%	43.17%	47.77%	46.46%
3. Deserción total.	n/d	18.05%	17.24%	16.96%	14.61%
4. Promoción.	71.38%	72.11%	75.08%	75.97%	76.65%
5. Alumnos con tutorías.	23.77%	30.63%	38.90%	62.24%	84.94%
6. Actualización del personal docente.	44.21%	53.57%	64.11%	81.55%	89.26%
7. Alumnos por computadora con acceso a Internet.	35.46	28.29	28.04	17.77	17.32
8. Docentes que diseñan secuencias didácticas.	79.91%	86.30%	90.73%	96.01%	97.54%
9. Libros por alumno.	10.31	10.03	10.30	9.42	10.32
10. Utilización de la capacidad física.	89.52%	91.91%	92.82%	104.48%	98.70%
11. Docentes con formación profesional acorde a la asignatura que imparten.	97.74%	98.07%	96.85%	99.65%	100.00%
12. Alumnos por salón de clases.	42.54	43.04	44.20	49.81	45.55
13. Crecimiento de la matrícula.	-0.45%	2.68%	0.99%	12.57%	-5.53%
14. Alumnos por docente. *	19.34	16.73	18.75	20.35	18.43
15. Personal docente titulado (educación superior).	85.01%	86.83%	91.47%	95.65%	97.25%
16. Participación de docentes en planeación curricular.	78.70%	78.33%	84.36%	93.47%	97.05%
17. Docentes por computadora.	20.14	15.03	10.39	8.78	3.68
18. Padres de familia que asistieron a reuniones.		77.15%	82.17%	88.17%	94.84%
19. Docentes frente a grupo.	99.21%	97.43%	99.68%	100.00%	99.92%
20. Aprobación de alumnos por asignatura.		74.02%	73.94%	78.61%	79.96%
21. Costo por alumno.		12,416.72	12,292.2	13,587.1	16,313.91
22. Alumnos por grupo.		42.67	42.07	43.69	42.20
23. Atención a la demanda.	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Tabla 2. Indicadores

Los resultados en los indicadores muestran avances pequeños pero sostenidos principalmente en los indicadores relacionados con la aprobación, la deserción, la eficiencia terminal, la promoción y la aprobación por asignatura.

Si bien es cierto que no todos los resultados son atribuibles a la implementación de la Reforma en el Colegio, resulta importante consignar el esfuerzo institucional realizado en el período que se reporta en esta serie<sup>62</sup>.

#### 4.5.6 Resultados de la RIEMS

En la siguiente tabla se destacan los principales cambios en los componentes de la implementación, realizados por el Colegio, en el contexto de la RIEMS.

Aspecto	Qué tenía el Colegio	Qué se reformó
<b>Jurídico-Normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto General</li> <li>• Manual de Organización</li> <li>• Reglamento para Alumnos</li> <li>• Reglamento del Personal Académico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto General</li> <li>• Manual de Organización</li> <li>• Reglamento General de Alumnos</li> <li>• Estatuto del Personal Académico.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Desarrollo Institucional</li> <li>• Programas Operativos Anuales</li> </ul>	El PDI y los POA's se modificaron para alinearlos con base en el PROSEDU
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo Académico</li> </ul>	Se reformó el Modelo Académico de acuerdo con los pilares de la RIEMS
<b>Presupuestal</b>	En 2007: 1,113,106,834.00	En 2010: 1,539,898,215.00
<b>Estructura institucional</b>	Estructura institucional hasta 2008	La estructura organizativa se modificó para atender los pilares de la RIEMS
<b>Organizativa</b>	Organización hasta 2008	Se incorporaron nuevas formas de organización: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staff Ampliado</li> <li>• Colegios de jefes de materia</li> <li>• Coordinadoras</li> </ul>

**Tabla 3. Principales cambios en los componentes de implementación**

<sup>62</sup> Durante el período de implementación de la Reforma, de manera paralela hubo convivencia entre dos planes de estudio diferentes y el traslado del sistema de una programación semestral a una anual. Ello produjo efectos de tipo demográfico en la medición de los indicadores. Los resultados de la Reforma en los principales indicadores podrán obtenerse hasta julio del año 2012 cuando egrese la primera generación de estudiantes que cursaron la Reforma.



En sus aspectos académicos, la siguiente tabla muestra las principales reformas:

Planteamientos de la Reforma	Qué tenía el Colegio	Qué se reformó
<b>Marco Curricular Común</b>		
Enfoque. Basado en competencias	Enfoque constructivista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se afinó el enfoque constructivista</li> <li>• Teleología en una sociedad autosustentable, democrática y cambiante.</li> <li>• Modelo académico.</li> <li>• Lineamientos para aspectos académicos</li> <li>• Flexibilización de la formación para el trabajo</li> </ul>
Concepción del contenido educativo	Un enfoque basado en las disciplinas (Plan 1992)	Un enfoque basado en competencias (Plan 2009)
Perfil del alumno. Competencias genéricas y disciplinares básicas	Perfil del alumno basado en el dominio de conocimientos disciplinares	Perfil de egreso del alumno basado en competencias
Lugar de las disciplinas artísticas y deportivas	Las Disciplinas como área Paraescolar	Integración de las disciplinas artísticas y deportivas en el Plan 2009.
<b>Oferta educativa</b>		
Reordenamiento de las modalidades y opciones educativas.	Sistema Escolarizado y Sistema Abierto y a Distancia	Modalidades (escolar, mixta y virtual) y opciones (presencial, intensiva, autoplaneada y virtual)
<b>Mecanismos de gestión</b>		
Perfil del profesor por competencias docentes	Perfil del docente basado en el dominio disciplinar y psicopedagógico.	Perfil del profesor por competencias
Programa de Formación de Docentes de Educación Media Superior	Programa de formación institucional	El sentido de la formación de los profesores a partir de las competencias docentes
Evaluación del aprendizaje por competencias	Evaluación del aprendizaje en múltiples prácticas	Evaluación del aprendizaje basada en competencias.
Programa Nacional de Tutorías	Prácticas diversas relacionadas con orientación y tutorías	Institucionalización de la orientación y las tutorías.
Aumento en el número de Becas (Federales y del D.F.)	Becas tradicionalmente otorgadas (5,000)	Aumento en el número de beneficiarios (cerca de 25,000)
Mecanismos de tránsito	Personalidad Jurídica propia. Reglamento de Revalidación.	Aprovechar el estatuto jurídico para tener una normatividad más flexible
Gestión escolar. Selección y evaluación de Directores. Sistema de Indicadores		La forma de seleccionar a los Directores. Sistema de Indicadores.
<b>Sistema Nacional de Bachillerato</b>		
Integración de los planteles al SNB a través del cumplimiento de la RIEMS		La organización de 10 planteles para su ingreso al SNB.

**Tabla 4. Principales cambios de acuerdo con los pilares de la RIEMS.**

En síntesis, los resultados muestran la intención de realizar una Reforma integral en el Colegio. En sus aspectos jurídico-normativos, en todos los niveles, organizaron de mejor manera el trabajo académico y administrativo, el aumento en el presupuesto, puso al Colegio en una mejor condición para contender con demandas salariales de los trabajadores y mejorar, en la medida de los recursos disponibles, las instalaciones y el equipamiento.

Hubieron de hacerse ajustes en la estructura para orientar la atención, de manera específica hacia la solución de problemas académicos y adaptar el trabajo cotidiano hacia el cumplimiento de los resultados concretos que solicitaba la Reforma y fue necesario incorporar la participación de un mayor número de personas a través de formas de organización académica diferenciadas.

La descripción realizada permite suponer un efecto positivo en dos tipos de resultados: los relacionados con la modificación del enfoque por competencias que comienza a ser asumido por un número cada vez mayor de académicos y profesores y, por los resultados en los indicadores. En ambos casos, se percibe un avance lento y poco espectacular, sin embargo, muestran una tendencia positiva hacia las modificaciones propiciadas por la Reforma.

## **Capítulo V. Un análisis esquemático de la implementación.**

### **Introducción**

En este capítulo se realiza un análisis esquemático de la implementación de las políticas educativas, considerando la actuación de los actores que la han desarrollado. Para ello se utilizarán las corrientes de interpretación y arenas mencionadas en el primer capítulo. Las corrientes de interpretación sirven como un gran esquema que permite visualizar los movimientos de los participantes y las arenas le proporcionan una espacialidad. No se busca una explicación de la actuación de las personas sino enriquecer una descripción de los movimientos en la hechura y desarrollo de las políticas.

### **5. Los actores**

Para entender el cambio es necesario describir la actuación de los actores principales, sus preferencias y horizontes temporales, sus intereses y, por ello, las posibilidades de conflicto o cooperación que muestran respecto de otros grupos; además, describir los entornos en que se formulan e implementan las políticas.

Los actores intervienen con discursos y recursos; discursos doctrinarios, basados en corrientes de pensamiento; discursos representativos de intereses de grupos o discursos de carácter académico. Intervienen también con los recursos que disponen, recursos financieros facilitados por el lugar que ocupan en la jerarquía política, recursos de coacción derivados de su posición en la estructura o recursos de negociación basados en los anteriores y en el poder de convencimiento que tengan.

Con ellos, se pretende vencer, convencer o persuadir las posiciones rivales. Igualmente, los tipos de discursos son más convenientes en distintas situaciones y los jugadores se incorporan, retiran o permanecen al margen dependiendo del tema en disputa.

Para efectos de identificación y descripción, se realizan dos clasificaciones de los actores: una de carácter temporal, el horizonte en el cual desempeñaron su trabajo y otra de tipo espacial, el lugar: interno o externo al Colegio de Bachilleres.

#### **5.1 Primera etapa**

##### **5.1.1 Los actores externos**

En una primera etapa de la Reforma (2007-2010), fueron protagonistas: la Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota; el Subsecretario Miguel Székely Pardo, quien actúo como líder de la RIEMS; sus brazos: el académico, representado por Daffny Rosado en la Coordinación Sectorial de Desarrollo Curricular (COSDAC) y el político operativo; representado por Carlos Santos

Ancira, en la Dirección General de Bachillerato (DGB); las instituciones: la Dirección general de Educación Tecnológica Industrial, DGETI quien coordina el Sistema Integral de Gestión de la Evaluación de la Educación Media Superior (SIGEEMS)<sup>63</sup> y mantiene un liderazgo académico de las otras Direcciones del Bachillerato Tecnológico: La Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, (DGETA), la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar (DGCyTM), la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), estos últimos sin influencia visible en el Colegio. Con relativa independencia, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). La sospecha de que existieron, en la formulación de las políticas, las consultorías externas quienes jugaron en la redacción de los Acuerdos Secretariales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en su discreta acción a favor de la homologación.

Esta primera etapa puso al Colegio en una condición distinta a la que había vivido en décadas anteriores: nunca pudo sostener su personalidad jurídica ni su autonomía relativa respecto de las políticas expresadas en el PROSEDU y concretadas en la Reforma.

### **5.1.2 Los actores internos**

En esta etapa, referida a la formulación y a los primeros momentos de la implementación, condujeron el proceso en el Colegio, el entonces Director General, Roberto Castañón Romo; el Secretario General, Luis Miguel Samperio Sánchez; el Secretario Administrativo, Roberto Paz Neri; el Secretario de Servicios Institucionales, Héctor Robledo Galván y los integrantes de las estructuras internas de las oficinas generales. El Sindicato Independiente Nacional de Trabajadores del Colegio de Bachilleres (SINTCB). En esta primera etapa no aparece una oposición activa desde la masa de los profesores no sindicalizados ni la de los trabajadores administrativos.

## **5.2 Segunda etapa**

### **5.2.1 Los actores externos**

En una segunda etapa (2009-2011) es sustituida la Secretaria de Educación Pública por Alonso Lujambio Irazabal; igualmente el Subsecretario de Educación Media es sustituido por Miguel Ángel Martínez Espinosa; Daffny Rosado se retira de la COSDAC y Carlos Santos Ancira, prevalece. Un primer efecto observado, del retiro de los primeros actores, fue que se debilitó el brazo teórico-técnico de la Reforma, y se apagaron los actores del Bachillerato Tecnológico que venían acompañándolos.

---

<sup>63</sup> Como ya se señaló este sistema consiste en un sistema de indicadores que, con medidas y algoritmos comunes al ciclo, permite realizar comparaciones del desempeño institucional de los distintos subsistemas de la Educación Media Superior

Al interior del Colegio, el equipo directivo inicial sale. Son sustituidas la Dirección General, la Secretaría Administrativa y la Secretaría de Servicios Institucionales. Permanece todo el sector académico: la Secretaría General y los integrantes de sus Direcciones. El Sindicato establece una gran interacción con la recién nombrada Directora.

Echada a andar la Reforma en el Colegio aparecen cada vez más los grupos espontáneos de profesores quienes presentan intereses que varían desde los propiamente laborales a los netamente académicos. Finalmente, actores de la mayor importancia han sido los Directores de los planteles y los profesores.

### **5.3 La complejidad de la acción conjunta.**

La primera etapa, con los jugadores señalados, tuvo una gran actividad desde una perspectiva de la implementación *arriba hacia abajo*. Como ya se ha mencionado, se publicaron los Acuerdos Secretariales en los cuales se plasmaron en detalle los cuatro pilares de la RIEMS.

A través del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) se difundieron sus planteamientos y comenzaron a tener obligatoriedad, se desarrollaron campañas masivas y reuniones nacionales con la finalidad de plantar las bases de la RIEMS; comenzó la modificación en los Planes y programas de estudio, se generó el SIGEEMS; se puso en marcha el PROFORDEMS; se desarrollaron acciones para incorporar a los Directores de los planteles mediante concursos; se publicó el programa nacional de tutorías y se replanteó el papel de la orientación educativa.

En las instituciones, se modificaron o adaptaron los planes y programas de estudio de acuerdo con el MCC, se iniciaron reuniones entre los distintos subsistemas para plantear opciones educativas con aproximaciones comunes al enfoque por competencias y se comenzaron a desarrollar materiales e instrumentos de evaluación de acuerdo con el enfoque.

En el Colegio se observó la posibilidad de atender a profundidad una serie de necesidades que estaban pendientes desde hacía varios lustros, fue la oportunidad de replantear su Modelo Académico, desarrollar un nuevo plan de estudios, generar nuevos programas, revisar y replantear sus sistemas no escolarizados y conformar un nuevo programa de formación de profesores tanto en contenido como en operación.

Estructuralmente fue necesario modificar el Estatuto Orgánico para reconfigurar una estructura administrativa que pudiera hacer frente a las demandas de la RIEMS, dotándola de nuevas funciones; se modificaron el Reglamento General de los Alumnos y se generó el Estatuto del Personal Académico. El primero para adecuarlo al tránsito de las nuevas generaciones y el segundo, para definir de mejor manera el ingreso, permanencia y promoción del personal docente.

Asimismo, se pudo dotar de mayor infraestructura y equipamiento a los planteles, mejorar las condiciones económicas de los trabajadores y apoyar a los alumnos con distintos servicios y ayudas económicas.

En esta primera etapa, las arenas donde se jugaba tenían una doble característica, ya que se trataba de realizar un mejor reparto de la ampliación de recursos del presupuesto,<sup>64</sup> la lucha podría caracterizarse por ser de corte distributivo; por otra parte y como complemento, puede caracterizarse como de índole regulatorio, como la pugna, todavía interna, por establecer la normativa de su distribución.

Notoriamente la implementación de la RIEMS en lo general y en lo particular del Colegio fue de arriba hacia abajo en sus primeros momentos. Las condiciones iniciales que conformaron la planeación: los aspectos jurídico-normativos, el presupuesto, la estructura burocrática y las formas de organización, fueron desplegadas de una manera lineal y elaborada centralmente por los integrantes de las oficinas generales.

Por cuanto al marco normativo, los Acuerdos Secretariales que aparecieron al inicio del sexenio, fueron seguidos, aunque no tan linealmente, por el aumento del presupuesto; las estructuras se adecuaron con posterioridad y frente a los problemas cotidianos, las organizaciones grupales se tornaron flexibles. En el inicio de la Reforma en el Colegio se utilizaron las herramientas asociadas con la planeación estratégica en administración.<sup>65</sup>

El primer supuesto de la complejidad de la acción conjunta puede ser aplicado en la formulación de la RIEMS: a nivel documental existe coherencia interna entre propósitos, medios y fines; esto puede observarse en el Acuerdo 442, donde se plantea que la RIEMS y los pilares que la conforman son medios para construir el Sistema Nacional de Bachillerato que tiene el propósito de dotar al bachillerato de una identidad y ser un eje articulador que garantice una mayor pertinencia y calidad en un marco de diversidad. Asimismo, a lo largo de cuatro años, se dotó de un mayor financiamiento a los subsistemas.

El segundo supuesto, quizá solo es parcialmente aplicable al proceso que se estudia, es decir, que existe capacidad técnica para la ejecución de las políticas, ya que en todos los casos el personal académico se enfrentó a retos inéditos, como lo fueron la elaboración de programas de estudio, materiales didácticos, formación de profesores, elaboración de instrumentos de evaluación y operación didáctica basados en el enfoque por competencia.

---

<sup>64</sup> En 2007 el presupuesto asignado al Colegio fue de \$ 1,113,106,834.00 mientras que en 2010 fue de \$ 1,539,899,215.00

<sup>65</sup> El Programa de Desarrollo Institucional 2007-2011 del Colegio, está alineado con el PROSEDU 2007-2012, en sus partes sustantivas objetivos y metas y fue redactado siguiendo la estructura de este enfoque.

Este esquema se repitió en el Colegio como líneas arriba se ha descrito. Fue necesario desarrollar un planteamiento institucional que diera concreción, en la planeación, a los objetivos de las políticas educativas del sexenio y, fue necesario elaborar un documento de corte teórico, metodológico y técnico, el Modelo Académico, que la concretara. Igualmente, recibió recursos adicionales y tuvo que contender, en su parte técnica, con una formación incipiente en el enfoque de competencias.<sup>66</sup>

La multiplicidad de participantes y perspectivas, con diferentes individuos y organizaciones con jurisdicción, propiedad, puntos de vista, trabajo, intereses sobre el objeto de trabajo, han sido una realidad a lo largo del proceso de Reforma en el Colegio. Grosso modo, ha tomado tiempo conjuntar una sola visión de carácter académico en la elaboración de programas, formación de profesores, materiales didácticos y evaluación; asimismo, la dificultad en la comunicación<sup>67</sup> entre las áreas académica, de servicios, financiera y administrativa se magnificó, al utilizar lenguajes diferentes.

Los participantes han intervenido con diferentes grados de compromiso y de acuerdo con las concepciones que tienen sobre el proceso de Reforma. Así, la impulsora central de la Reforma en el Colegio fue la Secretaría General, por la naturaleza original de la Reforma, su actuación motivó que fuera seguida por la Secretaría de Servicios Institucionales, al requerirse apoyos de infraestructura tecnológica y de administración escolar, ambos derivados del cambio en el plan de estudios; al final del horizonte en estudio, la Secretaría Administrativa, tuvo que ajustar su trabajo, relacionado con el financiamiento y la administración de recursos, a la nueva condición. Como puede observarse, este fue un proceso de adaptación mutua entre la macro-implementación planteada por la RIEMS a través de la SEMS y la micro-implementación realizada por el Colegio de Bachilleres.

Esta actuación en tiempos diferentes y desde tradiciones distintas, ha provocado desfases en la comunicación de los participantes. Aún compartiendo un planteamiento común y un espacio compartido, en muchas ocasiones, generó tensiones que en distintas oportunidades debieron ser resueltas por la máxima autoridad.

En el Programa de Desarrollo Institucional 2007-2011, las finalidades educativas sectoriales fueron traducidas a objetivos tácticos que derivaron en líneas de acción, programas de acción, proyectos, procesos, metas y acciones, lo que si bien es cierto ordenó el trabajo institucional al ser concretado en el Programa

---

<sup>66</sup> Fue y sigue siendo necesario emprender un proceso de formación de los grupos académicos y de los profesores en relación con el enfoque por competencias para desarrollar una planeación académica y una operación docente basada en el enfoque. A lo largo del tiempo se ha ido conformando una visión en el Colegio, sin embargo, estamos lejos de su dominio y operación.

<sup>67</sup> En las instituciones educativas siempre existen tensiones entre estas áreas, la RIEMS introdujo, en el Colegio, un lenguaje diferente que paulatinamente fue acomodado por las áreas de servicios y por la administración.

Operativo Anual, en ocasiones fragmentó el trabajo conjunto, ya que la pertenencia a una estructura afectaba el trabajo de otra.<sup>68</sup>

La descripción anterior, de ninguna manera puede atribuirse a los actores, el diseño de la Reforma, en su aspecto académico, previó una actuación abiertamente de arriba hacia abajo, en sus ámbitos de concreción: interinstitucional, institucional, de plantel y de aula.

En el nivel interinstitucional, buscó la participación de los principales subsistemas para establecer los componentes del MCC y las competencias que conforman el perfil del egresado.

En el nivel institucional, se instruyó a los subsistemas para adecuar sus planes y programas de estudio al MCC, pudiendo incluir competencias adicionales y estrategias congruentes con sus objetivos específicos.

En el nivel de escuela, se planteó que los planteles de cada subsistema adoptaran estrategias congruentes con sus necesidades y posibilidades para que sus alumnos desarrollaran las competencias que comprende el MCC y en el nivel de aula, se propuso que los docentes aplicaran estrategias congruentes con el MCC con la finalidad de promover el alcance del Perfil del Egresado de la EMS

Como se ha reiterado, en el Colegio de Bachilleres se siguieron estos niveles de concreción, específicamente en la elaboración del plan y los programas de estudio y en los mecanismos de gestión que los siguieron. En el primer caso, una vez elaborada centralmente la propuesta, fue difundida en distintos foros (planteles, reuniones con el Sindicato y reuniones en las oficinas generales) en esta difusión se plantearon los principios e intencionalidades de la Reforma y se expuso el plan de estudios. En la mayoría de los casos, las reuniones no fueron tersas ni tranquilas, generaron discusiones intensas entre los participantes donde se recogieron las demandas y críticas de los profesores.

En esta misma línea, de arriba hacia abajo, en la elaboración de los programas de estudio, la participación de los profesores fue gradual. En un primer momento, se reunió a un pequeño grupo de profesores para la elaboración de los programas, este trabajo dio lugar al programa preliminar; en un segundo momento, este producto fue sometido a grupos más amplios que no habían participado de manera inicial; en estos eventos se enriquecieron las propuestas y esto dio origen a los programas semifinales. Con base en ellos, en un tercer momento, se proporcionó la información a los Jefes de Materia, donde se volvieron a revisar los programas y, a su vez, los pusieron a disposición de los profesores en los

---

<sup>68</sup> El desarrollo de los POA's tuvo por lo menos tres ordenadores: los pilares de la Reforma, la nueva estructura del Colegio y la sistémica. Aunque prevaleció una estructura basada en líneas, programas de acción, proyectos y procesos, el énfasis que provocaron los ordenadores dificultó una acción coordinada.



planteles. En todos los casos se realizó la difusión de los resultados parciales a través de los medios institucionales.

En los tres casos de aplicación de los niveles de concreción, no existió ruptura en el planteamiento central pero se fueron incorporando acciones específicas y, en ocasiones, divergentes que iban resignificando los planteamientos de origen.

Como puede observarse en la descripción realizada, aunque se pudo ordenar la acción institucional por los medios normativos programáticos y técnicos, no ha sido factible controlar todos los procesos, habida cuenta de que impedirían la flexibilidad necesaria para realizar las adaptaciones requeridas dependiendo de los niveles de concreción que se van presentando.

Con todo, aún previendo todos los elementos que ocasionarían dificultades, la imposibilidad de una acción institucional conjunta sostenida y permanente entre los participantes, me parece inalcanzable ya que están actuando los diferentes intereses de cada una de las Secretarías, la multiplicidad de las direcciones de área, los departamentos, los planteles y los profesores.

#### **5.4 La teoría de juegos**

De manera inicial, pero no única, en la primera etapa jugaron dos grupos de jugadores: las autoridades de las oficinas generales y el sindicato. En ninguno de los dos casos puede afirmarse que constituyeran grupos perfectamente cohesionados y sin diferencias respecto de sus objetivos, menos aún que jugaran un mismo juego al interior de sus grupos o bien, que se jugara en una misma arena política.

Dos sucesos fueron muy importantes que muestran el juego de los actores: las huelgas de 2007 y la de 2009.

#### **La huelga de 2007**

A principios de 2007 llegó al Colegio una administración nueva, con el respaldo de la administración federal también reciente y a mediados de ese año hubo elecciones sindicales que tuvieron como resultado un comité ejecutivo también novedoso.

Ambos equipos de trabajo comenzaron las negociaciones a finales de ese año con la finalidad de resolver un aspecto cotidiano: el aumento salarial<sup>69</sup> para los trabajadores administrativos. Respecto de la RIEMS, no existía algún aspecto en

---

<sup>69</sup> El Sindicato Nacional Independiente del Colegio de Bachilleres (SINTCB), agrupa a los trabajadores académicos y administrativos. Tiene dos revisiones salariales anuales, para los primeros se lleva a cabo en febrero y para los segundos en noviembre, asimismo cada dos años se revisa el Contrato Colectivo de Trabajo, en el cual están pactadas tanto las condiciones de trabajo como las distintas prestaciones que se les otorgan.

disputa, habida cuenta que apenas comenzaban a elaborarse los primeros documentos rectores, sin embargo, existía un pendiente de carácter laboral: la necesidad de que los trabajadores fueran tratados salarialmente igual que otros subsistemas de educación media superior<sup>70</sup>. Esta demanda tiene su antecedente en 2005 donde existió un planteamiento federal que homologaba a los trabajadores tanto en salario como en prestaciones y su duración debía tener cinco años.

No obstante, de parecer un planteamiento de negociación rutinaria y de corte distributivo, la huelga estalló en los primeros días de noviembre de 2007. Las negociaciones para levantarla se centraron en dos aspectos: el primero la recepción de los recursos equiparables con el proceso de homologación –que el sindicato ha llamado siempre nivelación- y mejoras laborales para los docentes, en las cuales se otorgó la definitividad a profesores que no la tenían. Se aumentó la categoría a otros y se planteó la conformación de una mesa académica donde se discutiera una agenda de temas relacionados con el ingreso, la permanencia y la promoción del personal docente, es decir, la intervención del sindicato en los asuntos de corte laboral-académico.

En cada una de las distintas revisiones salariales el sindicato ha buscado que los procesos anteriores sean llevados a cabo de manera bilateral y obtener una injerencia directa en los asuntos académicos de la Institución. Las autoridades han negado de manera sistemática esta posibilidad.

Respecto de la mesa académica, se señaló, en el convenio de levantamiento de la huelga, que las autoridades discutirían y escucharían las propuestas sindicales pero sostenían la prerrogativa de reglamentar las relaciones laborales con los académicos de manera unilateral.

Puede observarse que en el inicio de la RIEMS, las negociaciones se llevaron a cabo en situaciones extraordinarias, las arenas en las que se jugó fueron de carácter distributivo: una repartición de los recursos proporcionados por la Federación para el proceso de homologación y se trasladaron a una arena regulatoria como fue la participación del sindicato en la conformación de lo que sería después el Estatuto del Personal Académico.

Los actores del contexto externo, la Secretaría de Educación, el Subsecretario de Educación Media Superior y el Oficial Mayor de la SEP, jugaron su papel para facilitar la disposición de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades del Colegio, hubieron de enfrentar dos frentes en la negociación: el primero para obtener los recursos de las autoridades de la SEP y de SHCP y el segundo, matizando las demandas de los trabajadores encabezadas por el

---

<sup>70</sup> Como ya se señaló con anterioridad, el proceso de homologación estaba en proceso.

sindicato. En ambos casos el juego se tornó de prudencia y de aguante frente al desgaste, es decir un juego de defensa del territorio.

Por su parte, el sindicato siempre jugó al “barril sin fondo”, a la continua solicitud de satisfacción de necesidades que deben ser favorecidas por la autoridad a través del otorgamiento de recursos.

En estos juegos, las negociaciones tenían dos formas: la primera consistía en realizar los planteamientos y propuestas en el seno del Consejo General de Huelga, conformado por los representantes seccionales del sindicato (84 delegados) y el comité ejecutivo (20 personas entre secretarios de una cartera y asesores) con la representación de la autoridades (10 personas de mandos superiores). Una desproporción respecto de la discusión de los temas en la negociación.

Este mecanismo, además de ser poco práctico por la cantidad de vueltas que son necesarias para llegar a un acuerdo, es propicio para desgastar tanto en lo físico como en la argumentación a las autoridades. Se sostiene, debido a que los trabajadores participantes en las negociaciones, reciben un puntaje que les permite acumular una cantidad importante de puntos que después utilizan para recomendar a sus propios candidatos a los puestos vacantes. De paso se puede apreciar que si un trabajador es beneficiado por la recomendación de los miembros del sindicato, la lealtad no se la deben a la institución sino a la organización sindical. Adicionalmente, a la forma de cohesión que produce, permite a los trabajadores manifestar los resentimientos acumulados durante un año a las autoridades, como figuras y como personas.

La segunda forma de negociación tiene mayor eficacia, consiste en llevar cabo las negociaciones a través de comités especializados con un número reducido de personas que puedan emitir las propuestas, ser escuchadas y negociar la viabilidad de las demandas. Estas negociaciones en corto, permiten llegar a acuerdos sin necesidad de ponerlos a consideración de la asamblea.

Los grupos técnicos de las oficinas generales, el grueso de los trabajadores administrativos y la mayoría de los docentes permanecieron como espectadores en este movimiento dejando que el peso de las negociaciones lo llevara la Comisión negociadora.<sup>71</sup>

En 2008, la revisión del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), aunque intensa, no tuvo el desenlace de una huelga, ya que se contó con los recursos necesarios para satisfacer las demandas de prestaciones de los trabajadores que era una de las etapas del proceso de homologación comprometidas.

---

<sup>71</sup> En las negociaciones, el Colegio nombra una comisión conformada por 10 miembros de mandos superiores y que atienden las demandas jurídicas, administrativas, económicas y académicas que les presenta el sindicato.

## La huelga de 2009

A finales de 2009 y en el contexto de la revisión salarial para los trabajadores administrativos, uno de los actores principales de la Reforma, la Secretaría de Educación había dimitido a su cargo; sin embargo permaneció el Subsecretario de Educación Media Superior que se había consolidado como promotor de la RIEMS.

En el Colegio se había iniciado la elaboración de los nuevos programas de estudio y se pusieron en marcha en agosto de ese año. Desde el año anterior se habían realizado distintas acciones de difusión en los planteles y con el sindicato para informar los componentes de la Reforma y buscar la aceptación entre la planta docente y los miembros de la organización sindical. Asimismo, había un número considerable de profesores inscritos en el PROFORDEMS

A pesar de que el escenario no se mostraba riesgoso, la negociación salarial sirvió como telón de fondo para la realización de críticas a la RIEMS como un pretexto para *mostrar el músculo* por parte del sindicato. Es importante considerar que en ese momento el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) con quien el SINTCB mantenía estrechas relaciones había sufrido un fuerte golpe al declarar el gobierno federal la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que representaban, disolviendo la razón de ser de ese sindicato y su relación laboral con la Compañía.

El otorgamiento de 112 millones de pesos para la homologación y su posterior retiro por razones de austeridad por parte de la SHCP<sup>72</sup> y las divisiones internas en el sindicato, respecto de las pláticas llevadas a cabo en la mesa académica y la desinformación de la cual fueron objeto los agremiados así como el deseo de detener la RIEMS; fueron las condiciones que orillaron a detonar la huelga a finales de octubre de 2009.

Este movimiento fue el más largo de haya sufrido el Colegio (44 días), provocó un deterioro mayor al que ya había venido sufriendo la institución: la deserción, la cual se presenta con una gran intensidad en los primeros semestres, aumentó considerablemente. El sindicato no obtuvo más de lo que se ofreció antes del estallamiento. Adicionalmente, fue la primera vez en la historia del sindicato que no les reintegraron en su totalidad los sueldos caídos. Este resultado supondría que una forma de contender con el SINTCB sería mantener los ofrecimientos iniciales, sostener el desgaste que origina la huelga y reducir el resultado económico en relación con los salarios caídos.

Con mayor o menor énfasis, a lo largo del proceso de implementación de la Reforma, se han presentado dos argumentos:

---

<sup>72</sup> Es importante recordar que se presentó una crisis económica a nivel mundial que tuvo sus efectos en México a través de recortes presupuestales.

El primer argumento esgrimido por la organización sindical ha sido que la Reforma afecta los derechos laborales. Se sustentó que si se hubiera abierto la participación al sindicato, estaría mejor planteada en términos académicos y laborales. Mostrando con ello un juego interesante de ambos actores: la defensa del territorio, pues, por parte del SINTCB el dinero y la promoción son de su propiedad, por la otra, las autoridades asumen que el aspecto académico le es propio.

La composición del Sindicato, una mayoría administrativa y una minoría académica, dificulta el interés académico en la Reforma. Las prácticas sindicales no son las fórmulas de discusión más adecuadas para resolver los problemas académicos: en las primeras se plantean los argumentos para tomar decisiones políticas que implican un beneficio común –los orígenes de los sindicatos son político-laborales-; las fórmulas académicas tienen una racionalidad técnica distinta: son argumento de coherencia entre los supuestos de formación y las propuestas de acción.

El segundo ha sido que en la RIEMS a lo largo del país se respetaron los planes y programas de estudio, sólo se hicieron adecuaciones para incorporar el modelo por competencias<sup>73</sup>.

Sin embargo, estas consideraciones de carácter académico, aunque fueron comunicadas y discutidas en distintos foros con el personal docente y con miembros del sindicato, no tuvo los efectos deseados. La razón es simple: el aspecto académico de la Reforma sólo atrae la atención cuando se refiere al gasto que se ha hecho y a la infraestructura faltante. La concepción arraigada de que el recurso proporcionado por la H. Cámara de Diputados para el proceso de homologación es propiedad de los trabajadores y que tiene que ser usado para mejorar su condición salarial entorpece cualquier dialogo de carácter académico. Aún más, el destino actual que se les ha dado a los recursos, en relación con el aumento de horas a profesores para el proyecto de tutorías y para encaminar paulatinamente a la conformación de plazas de jornada, se ha interpretado como el uso de los recursos para financiar la Reforma en el Colegio

Por parte de la autoridades, lo que se observó fueron juegos en una arena regulatoria que dependieron del nivel de decisión en el cual se situaron. Los grupos técnicos que desarrollaron los nuevos programas de estudio, en un principio opusieron una resistencia basada en el temor de la pérdida de su investidura, similar a la de los profesores cuando aparecieron los nuevos programas, pero posteriormente, al apropiarse del enfoque por competencias, se dieron a la tarea de conducir los planteamientos de manera amplia y directiva, es

---

<sup>73</sup> En efecto, el Colegio de Bachilleres de la zona metropolitana del D.F. fue el único subsistema que modificó en su totalidad su plan de estudios, asumiendo el marco curricular común y respetando las competencias del perfil del egresado. El enfoque general y para cada una de las áreas que conforman el plan de estudios, fue modificado, replanteando en su totalidad las asignaturas y las cargas horarias que las acompañaron.

decir, al apropiarse del discurso, se apropiaron de un territorio que solo ellos dominan.

Durante el movimiento de 2009, algunos grupos académicos de las oficinas generales participaron de manera activa, incorporando material didáctico en la plataforma informática del Colegio para evitar la pérdida del semestre; sin embargo, otros grupos académicos optaron por establecer una resistencia basada en la inactividad, en el rechazo soterrado a las políticas que se estaban implementando y a la pasividad.

En el proceso de negociación y frente a la asamblea de representantes del SINTCB se presentaron las autoridades de mayor nivel, Director General y Secretarios, acompañados en ocasiones por el Director General del Bachillerato. Durante estas pláticas, el Subsecretario de Educación Media, produjo declaraciones, en los medios impresos, en el sentido de la disponibilidad de los recursos y su aplicación a los salarios de los trabajadores, que entorpecieron las negociaciones.

El juego político, fue un juego de resistencia entre las partes, que en ocasiones se convertía en grandes frustraciones. Se trató de una lucha de principios y posiciones. Durante este movimiento, se pudo apreciar que los distintos grupos participantes —activos o espectadores— no compartían un interés común, estuvieron jugando de acuerdo con el interés propio de cada grupo (grupos de autoridades; grupos de directores, grupos sindicales; grupos magisteriales; grupos de trabajadores administrativos; grupos “pasivos”). En lo general se apreció la diferencia de los intereses y compromisos que se tenían con la institución.

En 2010 los recursos con los que contó el Colegio se destinaron a dos aspectos: la infraestructura y equipamiento y el aumento en horas a los profesores. En el primer caso se dotó a los planteles de mejoras en la fachada de los inmuebles y canchas deportivas, mejora en los servicios sanitarios, mobiliario urbano, equipos de cómputo para alumnos y profesores, mejoras en los laboratorios y bibliotecas. En el segundo caso, fue posible ampliar los servicios de tutoría y otorgar horas de actividad académica a los profesores.

Al inicio del 2011 cambió la Dirección General, y como ya se mencionó, cambiaron también dos Secretarías: la Administrativa y la de Servicios Institucionales, se dejó intacta la Secretaría General. Ello produjo una modificación en el enfoque de administración de la institución pues se puso énfasis en el control presupuestario y administrativo pero se permitió continuar con los procesos académicos de la Reforma.

## **5.5 La implementación de abajo hacia arriba**

El planteamiento de abajo hacia arriba resulta como un movimiento de adaptación entre la aceptación de la imposición y la resistencia a los cambios. Aunque las hubo de manera inicial entre los grupos técnicos de las oficinas generales, fueron

apareciendo de manera paulatina en los planteles a través de de dos actores importantes: los Directores de los planteles y los profesores.

La interpretación que ofrece esta corriente de interpretación proporciona elementos sobre la actuación de dos actores del proceso que intervienen en la organización social de los planteles, me refiero a los directores de los planteles y a los profesores.

Para este movimiento, se tratará de realizar una caracterización taxonómica<sup>74</sup> que vislumbre la posibilidad de observar la interacción entre estos actores y la implementación de las políticas. Ello tiene la finalidad de extraer propuestas viables que afinen y le den contexto a los enunciados e intenciones que se encuentran en la expresión de las políticas educativas.

En este sentido, Brunner (2008) expresa que la innovación puede darse en dos planos: las pequeñas modificaciones relacionadas con la actuación docente que van cambiando las prácticas de manera paulatina y las radicales, que provienen del uso generalizado de prescripciones obligatorias para usarse en el salón de clases.<sup>75</sup>

### **5.5.1 Los Directores de los planteles**

Se ha señalado que el Colegio de Bachilleres cuenta con 20 planteles, 17 en la Ciudad de México y 3 en los municipios conurbados con ella. Distribuidos en distintos rumbos, su rango de atención a la demanda es de cerca de 2,500 alumnos para los planteles pequeños, entre 5,000 y 6,000 para los medianos y un poco más de 7,000 alumnos para los planteles grandes.

Los Directores de los planteles tienen su enlace con los Coordinadores Sectoriales quienes tienen a su cargo un número determinado de planteles por Zona. Así, se origina una división del trabajo en la cual las Oficinas Generales generan los programas institucionales y los planteles se encargan de su operación.

La estructura con la que cuentan los Directores de plantel está conformada por un subdirector, un jefe de la Unidad Administrativa, el jefe de la Unidad de Servicios de Apoyo Académico, el jefe de la Unidad de Registro y Control Escolar, 10 jefes de materia<sup>76</sup>, 3 Coordinadores y personal de confianza.

---

<sup>74</sup> Ante la imposibilidad de contar con datos empíricos sobre la percepción y efecto de los actores que proporcionan el servicio (directores de los planteles y profesores) como una condición de la implementación de abajo hacia arriba, he optado por establecer las características de los actores y, realizar una categorización hipotética de los obstáculos que funcionarían como resistencias que los profesores podrían tener frente a la Reforma.

<sup>75</sup> Brunner, J.J. (2008) "¿Una sociedad movilizadora hacia las TIC?". Publicado por IIEP/buenos Aires de la UNESCO y la UNICEF-Argentina. Buenos Aires.

<sup>76</sup> El jefe de materia es el encargado de planear y supervisar las actividades académicas de los profesores, que se desarrollan en las distintas áreas que conforman el plan de estudios.

La cantidad de profesores varía dependiendo de la cantidad de alumnos que se atiende: en los planteles pequeños se encuentra entre 110 y 130 profesores; en los planteles medianos entre 200 y 220 profesores y en los planteles grandes entre 280 y 320 profesores<sup>77</sup>.

Hasta 2009 la forma en la que se ocupaba un cargo de Director de plantel había sido la siguiente: un buen desempeño como profesor en los planteles lo hacía merecedor a un cargo como Jefe de Materia, a su vez un buen desempeño como tal, lo hacía candidato a una Subdirección del plantel lo que constituía la antesala de la Dirección del plantel.

En esta secuencia de ascensos, los Directores fueron adquiriendo experiencia en la gestión escolar de una manera empírica atendiendo los estilos de administración de los Directores Generales en turno y resolviendo los problemas cotidianos apoyados por sus Coordinaciones Sectoriales.

En pocas ocasiones se ha ofrecido formación<sup>78</sup> a estos cuadros directivos para contar con elementos metodológicos y técnicos para afrontar desde una perspectiva de la gestión escolar, los distintos problemas que se presentan en los planteles.

Para alinear el trabajo cotidiano de los planteles con los planteamientos generales de la RIEMS, en primer término se ha desarrollado un proceso de selección de los Directores, en el cual se pretende evitar la discrecionalidad de los nombramientos.

En este concurso, pueden participar distintos profesores que puedan demostrar sus méritos y conocimientos para hacerse cargo de un plantel. Adicionalmente, los Directores están obligados a desarrollar un plan de mejora año con año que, a través de un diagnóstico, plantea las distintas soluciones que se proponen para resolver los problemas académicos asociados con indicadores que se miden a través del SIGEEMS.

La implementación de la RIEMS en los planteles enfrentó distintas formas de ser asumida por el sólo hecho de la diversidad en la que se encuentran. En efecto, el tamaño de la población estudiantil, la diferencia entre el número de profesores con los cuales cuenta, el tamaño de la infraestructura que es necesario administrar, la diferente formación de los directores tanto en su ámbito disciplinario como en la experiencia con la que cuentan y el contexto inmediato en el que están inmersos; proporcionan a los directores de los planteles distintos escenarios en los cuales deben seguir los lineamientos emitidos de manera central, esta continua tensión

---

<sup>77</sup> El número de profesores varía semestre con semestre debido a que la oferta de asignaturas varía semestre con semestre y se solicitan distintos tipos de licencias las cuales es necesario cubrir.

<sup>78</sup> A la fecha, esta situación ha cambiado ya que, con motivo de la RIEMS, se ofrecen cursos de formación a los Directores de los planteles como el Programa de Formación de Directores (PROFORDIR) y el Programa de Formación Integral de Directores para la Educación Media Superior. (PROFIDEMS)



los pone en una condición frágil y extenuante respecto de un desarrollo académico de mayor fluidez.

Adicionalmente, los Directores de los planteles tienen que realizar diariamente un continuo esfuerzo por mantener el orden y la disciplina al interior y exterior de los planteles, así como establecer una comunicación no siempre tersa con los representantes de las secciones sindicales y con las inconformidades cotidianas de los profesores.

En consecuencia, la intervención diferenciada de los Directores de los planteles, se ha tornado en una forma de implementación desde abajo, habida cuenta que las configuraciones que se presentan en cada uno de los planteles van proporcionando un modo particular de asumir la Reforma, ello ha propiciado que estas distintas interpretaciones comiencen a moldear los planteamientos metodológicos y técnicos originales, dando paso a desarrollos de mayor flexibilidad y participación de los integrantes de los planteles en la Reforma, pero también ha originado resistencias silenciosas frente a los programas institucionales.

### **5.5.2 Los profesores**

Con la implantación de la RIEMS y su adopción en el Colegio, se modificó tanto la concepción del profesor como su perfil.

En el primer caso, entre otras características, se señaló que “en el proceso de desarrollo de competencias, el docente se asume como una figura mediadora, facilitadora y corresponsable, junto con los estudiantes, del proceso de construcción de conocimiento. Debe ser él quien diseñe diferentes ambientes propicios para el aprendizaje significativo, vivencial, colaborativo, dirigido a la solución de problemas situados y la realización de proyectos. Ello implica que el docente planteé situaciones que permitan a los estudiantes utilizar sus conocimientos, habilidades, destrezas y valores, de manera integrada e intencional, en la realización de tareas específicas.”<sup>79</sup>

En el segundo caso se planteó un perfil basado en las competencias docentes. Las ocho competencias docentes que conforman el perfil, expresan: a) la responsabilidad de la formación del profesor; b) el dominio de su disciplina; c) la planeación de los procesos de enseñanza y aprendizaje; d) la operación de los procesos de enseñanza y aprendizaje; e) la evaluación de los procesos; f) la construcción de ambientes educativos en el aula; g) la generación de ambientes educativos en la institución y, h) la participación en proyectos de mejora en la institución escolar.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Modelo Académico, 2009, op.cit p 32

<sup>80</sup> Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.

Para promover el perfil del docente por competencias se desarrolló un programa nacional, el Programa de Formación para la Educación Media Superior (PROFORDEMS), en el cual se imparte un diplomado por Instituciones de Educación Superior a profesores de Educación Media Superior y cuyos contenidos transitan desde la concepción de competencias, el conocimiento de los acuerdos intersecretariales hasta la concreción en propuestas específicas de programas o métodos para la enseñanza por competencias.

Al interior del Colegio de Bachilleres, además de la participación en el PROFORDEMS, se reorientó el programa institucional de formación y actualización de sus profesores. Entre las modificaciones, destacan la intención de articularse con el PROFORDEMS y con el desarrollo de las competencias docentes, asimismo, se ha puesto un mayor interés por el manejo de las TIC como recurso educativo y no sólo como un manejo complementario.

El planteamiento de política educativa, expresado en la Reforma originó un esfuerzo institucional de mejora, pero no ha considerado elementos de implementación presentes en la práctica cotidiana de los profesores. Específicamente en el tramo comprendido entre la adopción de un nuevo enfoque, la formación de los profesores y su operación en el aula<sup>81</sup>.

La escuela es una institución, está destinada a ofrecer educación para quienes allí acuden,<sup>82</sup> La acción de las personas están afectadas por esa institución. Ya que las instituciones y su concreción en los planteles han buscado la innovación a través del ejercicio de las políticas educativas, debemos considerar que todos los planteamientos de innovación son resignificados por sus autores.

Ezpeleta<sup>83</sup> lo plantea de mejor manera

:

“Desde que una innovación es formulada hasta que llega a las escuelas, su circulación por distintos sectores y actores del sistema, inevitablemente la transforma. Pero su llegada a la escuela no es un paso más en esa cadena, porque allí cambia la naturaleza de ese objeto. Si hasta ese momento el objeto de innovación tuvo una existencia teórica en el discurso de especialistas y técnicos, en la escuela, los maestros son quienes asumen –o se supone que deben asumir– su proyección práctica. Comprometiendo sus conocimientos, creencias y habilidades, ellos deben actuar y construir los cambios en su propia práctica, en un contexto específico que es el de su trabajo”.

---

<sup>81</sup> Las videograbaciones que se elaboran como requisito para obtener estímulos al desempeño docente en Colegio, muestran en su generalidad, que los profesores mantienen la práctica expositiva como forma predominante de desarrollar una clase.

<sup>82</sup> Este es un imaginario social. Como institución también refleja y concreta una sociedad. La escuela tiene y realiza mas funciones que las determinadas jurídica y socialmente.

<sup>83</sup> Ezpeleta. J. (2004) Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Abril-Junio. Vol. 9, Núm. 21, Pp. 403-424.

Específicamente, en la resignificación<sup>84</sup> de su objeto de trabajo, el docente se enfrenta a distintos obstáculos de manera cotidiana. Es difícil arribar a una práctica docente consistente con los planteamientos de política educativa cuando muchos de los aspectos del contexto son desconocidos y por ello afectan o dirigen la práctica cotidiana.

Estos aspectos funcionan como obstáculos para desarrollar una práctica docente distinta. El enunciado de estos obstáculos<sup>85</sup> ayuda a la comprensión de las dificultades que tiene el docente ante una exigencia de promover en sus alumnos el dominio de las competencias expresadas en el perfil de egreso. Ello muestra la implicación de que no se puede fomentar o proporcionar lo que no se tiene. Se pretende formar un estudiante, con dominio de competencias sin considerar que el docente puede carecer de ellas.

Sin pretender ser exhaustivo, sólo se mencionan cuatro obstáculos: a) la forma en que el docente interpreta la política educativa en turno, ya sea de manera explícita u obligada por la institución en su concreción a través de distintos programas; b) la tensión entre la soberanía y aislamiento del trabajo docente y el contexto del plan de estudios en el cual está inmerso; c) el problema de identidad del docente, que consiste en un conflicto en ser profesionista de una carrera que estudió frente a la docencia que ejerce; y, d) la presión por la innovación, derivada de los hallazgos de la psicología y su aplicación en la educación.

### **5.5.2.1 La interpretación de la política educativa.**

La Reforma, como política educativa, expresa una serie de enunciados, programas, estrategias, metas y su forma de medirlos a través de indicadores, que, como ya se ha expresado, se traducen en planteamientos de mayor concreción en las instituciones: programas de desarrollo institucional, programas operativos anuales y programas de acción particulares que conforman un discurso en el cual los profesores se ven inmersos. Una gran cantidad de esos discursos tanto en su forma como en su dirección e intención, son desconocidos por el profesor, aún más, una parte sustantiva del discurso y su intencionalidad son traducidos a programas educativos que son operados por los docentes.

Las políticas educativas tienen su concreción en una manera de organizar las finalidades de la educación en cada nivel educativo, se concretan, entre muchos otros aspectos, en programas de formación de profesores, en planes y en programas de estudio.

---

<sup>84</sup> La resignificación refiere a la transformación de un objeto por otro de una finalidad por otra; de un cambio en el sentido propuesto en otros lugares.

<sup>85</sup> Ante la imposibilidad de contar con evidencia empírica que los demuestre, el planteamiento de los obstáculos conforma una serie de hipótesis, que si bien tiene fundamento en la observación cotidiana y en las expresiones del sentido común, sirven, para el propósito de esta tesis como resistencias ante la implementación de la RIEMS. Existe conciencia, por parte del autor, de que son argumentos débiles, sin embargo, son útiles para considerarlos como objetos de estudio.

El profesor que participa de estos planteamientos puede carecer de una idea de las razones por las cuales es obligado a obtener una serie de méritos a través de los programas de actualización<sup>86</sup>, operar un nuevo programa de estudios o participar en la confección de un nuevo plan de estudios. En muchas ocasiones no se percata de que los planteamientos realizados contienen un discurso, una forma de operación, una manera de articular sus prácticas que pueden o no coincidir con su visión, pero contienen un lenguaje, una forma de interpretar la realidad y un conocimiento que, eventualmente, modificará su práctica cotidiana<sup>87</sup>.

Si bien es cierto que no es una responsabilidad total del docente estar informado acerca de los enunciados formales de las políticas educativas, tampoco los promotores de ellas, —en el caso del Colegio, los cuerpos académicos de las oficinas generales— han considerado importante tenerlas como base para las distintas modificaciones derivadas de las políticas educativas, este vacío en la información, imposibilita un acto inicial de crítica abierta. En su lugar se presentan las resistencias y las simulaciones habituales, mejor asociadas con la negación y la oposición de una noción cotidiana de “crítica” y la prevalencia de prácticas habituales.

#### **5.5.2.2 Tensión soberanía-contexto.**

Aparentemente, el profesor es soberano en su salón de clase; sin embargo, los horarios, la temporalidad, la secuenciación entre asignaturas, la relación con otras asignaturas, la seriación de los temas, entre muchos otros aspectos, juegan un papel importante en la acción docente.

De qué manera está fragmentado el conocimiento para su enseñanza, es un asunto que no es menor por las relaciones antecedente-consecuente de un grupo de asignaturas o del peso que tengan en la consecución de los objetivos de un curso para lograr el perfil del alumno dentro de un plan de estudios.

La incorporación de asignaturas innovadoras tiene efecto en la asignatura tradicional, aún más cuando incorporan una manera distinta de tratamiento de los contenidos<sup>88</sup> o bien el contenido es una manera distinta de relacionarse con el

---

<sup>86</sup> En los eventos de formación escasamente se comunican las intencionalidades gubernamentales respecto de las reformas, cuando se incorporan a los contenidos de formación generalmente son interpretados como “políticos” distintos a los “académicos”.

<sup>87</sup> En el período que lleva la Reforma en el Colegio, se ha modificado el discurso entre los profesores pero no hay evidencia empírica de que tal modificación en el lenguaje sea una forma genuina de adopción del enfoque por competencias. Por ejemplo se rechazan las pruebas objetivas para medir el aprendizaje y se ensalza la rúbrica como una forma auténtica de recuperar evidencia. No existe un análisis de los elementos que tiene la noción de competencia.

<sup>88</sup> Siempre confundido como temática de las distintas disciplinas, me refiero al contenido educativo como lo hace José Sacristán: el fragmento de la realidad que extraemos para enseñarlo a las generaciones jóvenes. Gimeno S. y Ángel I. Pérez Gómez. (1992). *Comprender y transformar la enseñanza*. España: Morata.

mundo; por ejemplo, en la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La situación se complica cuando las finalidades de los planes de estudio son de diversa índole: basados en el manejo del conocimiento o basados en el desarrollo de competencias. Existe una especie de inconsciencia –por supuesto no debido a los docentes- respecto de la particularidad en la que se desempeñan. Una formación docente debiera apelar a la búsqueda del contexto en el cual la parte se desarrolla<sup>89</sup>, ello proporcionaría una visión más amplia de las finalidades y relaciones entre las asignaturas.

La práctica docente está centrada en su propia singularidad, confundida como una noción de soberanía, sin que exista la conciencia de que existe y se promueven, de manera no intencionada, las declaraciones de universalidad de la política educativa vigente de los programas de formación, del plan de estudios y de las prácticas que tienen incorporadas. El docente vive en una ilusión de soberanía cuando el contexto le obliga a lo contrario, aunque no tenga conciencia de ello<sup>90</sup>.

### **5.5.2.2 Identidad docente.**

Una aspiración de los profesores, sobre todo los de educación superior y los de media superior que han decidido incorporarse a esta actividad, es ser profesionales de la docencia, distintos a profesionales en las carreras en las cuales fueron formados<sup>91</sup>.

Esto lleva a un problema de identidad profesional expresado en el conflicto entre ser profesionista de una carrera o de la docencia. Asumir la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos, de las maneras en que se puede propiciar el aprendizaje y de generar un ambiente de grupo propicio, entra en conflicto con los conocimientos, habilidades, valores y responsabilidades, aprendidos durante su formación para ser profesionista. Esto se expresa en la exigencia de aplicar y desarrollar una tecnología de aplicación práctica en lo aprendido en la carrera respectiva que se enfrenta, obstaculiza y en la mayor parte de la actuación

---

<sup>89</sup> Aquí me refiero a las categorías que desarrolla Edgar Morin: El contexto, lo complejo, el holograma y el fenómeno. No como contenidos per se, sino como maneras de comprender y hacer comprender un fenómeno. Morín, E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa. Argentina.

<sup>90</sup> Al final de cuentas la coercitividad institucional le inducirán a ello, ya sea a través de los informes que tendrá que realizar, los resultados que tendrá que mostrar y los eventos de formación que tendrá que asistir; pues de ese modo habrá de obtener mejores condiciones de trabajo.

<sup>91</sup> La contratación de profesores en el Colegio ha estado basada en la posesión de un título de profesional. Antes de ser una decisión personal de los profesionistas, es una presión que un mercado de trabajo impone a los egresados para incorporarse en una función productiva. En el caso del Colegio me parece que ha sido una solución temporal que decidieron los profesionistas y que se volvió una situación permanente a lo largo de los años.

docente entra en contradicción con la aplicación y desarrollo de los métodos y técnicas desarrollados para la enseñanza.<sup>92</sup>

Lo anterior se convierte en una contradicción continua: en el primer caso, el docente, pone énfasis en los métodos y las técnicas para propiciar el aprendizaje de los contenidos en sus estudiantes, cualquiera que sea la forma en la que conciba estos elementos. En la segunda, el énfasis se ubica en el dominio del conocimiento de su disciplina y en el interés por transmitirlo en cualquier forma.

Los dos énfasis provienen de estructuraciones distintas de un mismo conocimiento: por una parte, el ordenamiento de las condiciones para transmitir los saberes, promover su dominio y por tanto de la aplicación de las teorías pedagógicas o psicológicas y por otro, el ordenamiento disciplinario proveniente de la estructura de las disciplinas con fines de aplicación cotidiana o profesional.<sup>93</sup>

Lo anterior es esquemático, en la realidad conviven los dos énfasis, generando una confusión —fundirse en común— si no existe una reflexión crítica sobre su propio quehacer. La confusión se acrecienta en la medida en que el docente es presionado por elementos contextuales, específicamente las políticas educativas en operación de distinto orden y alcance, pero que al final de cuentas influyen en su comportamiento habitual.

### **5.5.2.2 Presión por la innovación.**

Otro obstáculo para la formación del profesor, radica en el reto que enfrentan para realizar su labor docente conforme a los pilares de la Reforma, es decir, un Marco Curricular Común que incluye una declaración del perfil por competencias, un tratamiento distinto a los contenidos educativos, formas distintas de organizar sus materiales didácticos y maneras distintas de evaluar.

En la mayoría de las ocasiones, no es propio este acercamiento que hacen los docentes a la innovación o modificación de su práctica, es la presión institucional por formar y capacitar docentes la que lo acerca a este y a la concreción de los objetivos de la Reforma a través de los propios docentes.

Adicionalmente:

“si las reformas se difunden a través de documentos impresos que carecen de prescripciones orientadoras sobre las prácticas, les toca a los docentes desentrañar el sentido de los documentos, lo cual puede desembocar en una interpretación y apropiación de la reforma a nivel discursivo como

---

<sup>92</sup> Digamos que utilizar las matemáticas a un problema de construcción es distinto a intentar enseñar el mismo conocimiento con fines de formación propedéutica de un bachiller.

<sup>93</sup> Díaz-Barriga. A. (2005). El profesor de educación superior frente a las demandas de los nuevos debates educativos. Perfiles Educativos. Tercera Época. Año/Vol. XXVII. Número 108. UNAM. México. p.p. 9-30

forma de legitimación profesional pero no necesariamente en la puesta en práctica de los cambios esperados.”<sup>94</sup>

Esta presión por la innovación, se exagera cuando se concibe a la Reforma como:

“un proceso de arriba hacia abajo, [...]ya que los educadores son agentes activos que pueden actuar de maneras diversas frente a los retos que representan las reformas: pueden impulsar los cambios, resistirlos o activamente subvertirlos.”<sup>95</sup>

Descontextualizada, la innovación —a la que es obligada el docente— se torna en un puro pragmatismo y en una presión hacia el docente para cumplir con su trabajo o en la obligación de desarrollar prácticas poco significativas.

Recapitulando: un esquema de políticas educativas planteado en las (re) formulaciones de una concepción de docencia, planteamientos de enunciados sobre las características que deben poseer los docentes, la instauración de programas de actualización y formación de profesores, su operación en el aula y la búsqueda de resultados; son planteamientos que, a manera de hipótesis, no han considerado otros elementos: el desconocimiento y apropiación de las políticas educativas, la ilusión del docente respecto de su soberanía en el aula, la conformación de su identidad como profesional de la enseñanza y la continua presión sobre la innovación de lo cual son destinatarios.

Ya sea por las condiciones diferenciadas en las que se desempeñan los directores y por las particularidades del trabajo docente, expresadas aquí como obstáculos, los movimientos de abajo hacia arriba en la implementación de la política educativa, van generando un movimiento de acomodación con distintos matices y tensiones respecto de los planteamientos originarios de arriba abajo.

Por fortuna, estas tensiones y matices ocurren en las interacciones sociales cotidianas de una institución, asomarse a ellas, considerarlas sin negarlas, propicia un movimiento mucho más enriquecedor respecto de una Reforma que cancelarlas o desconocerlas.

Todavía existe una gran brecha entre lo que se formula y lo que se realiza y obtiene. Una buena manera de intensificar la interacción es observar las propuestas desde los actores de las políticas educativas, es decir desde el

---

<sup>94</sup> Ziegler, S.(2003). Citada en López, B.G. y Tinajero, V. G. Los docentes ante la reforma del bachillerato. Revista Mexicana de Investigación Educativa, octubre-diciembre 2009, vol. 14, núm. 43, PP. 1191-1218.<sup>97</sup> Datnow, A. et al, citada en en López, B.G. y Tinajero, V. G. Los docentes ante la reforma del bachillerato. Revista Mexicana de Investigación Educativa, octubre-diciembre 2009, vol. 14, núm. 43, PP. 1191-1218.

profesor en su ámbito áulico y el de los planteles. Estas prácticas graduales no pueden ser aisladas del contexto en el cual se desarrolla el docente; sin embargo, sí pueden ser adaptativas y enriquecer las formulaciones de la política. Pueden volverse políticas en la medida en que sean generalizables y flexibles para adaptarse a condiciones de carácter local y que en su conjunto, se tornen en una tendencia nacional.



## Capítulo VI. Conclusiones y prospectiva

La investigación y la experiencia recogida en los sistemas educativos indican que las innovaciones son inseparables de los contextos y procesos institucionales entre los que deben encontrar su lugar y que, por ello, su construcción adquiere un carácter político. Tan político como las orientaciones y decisiones de gobierno que les dan origen y como el tipo de estructuras que su realización compromete; entre ellas, las formas de la administración que sustenta la gestión de las escuelas, así como el gobierno y organización de éstas, que forman parte de su cultura, sus prácticas y su hacer cotidiano.

Justa Ezpeleta

### 6. Conclusiones generales

El Estado es el rector de la educación, ya que establece los fines y objetivos de los niveles educativos; plantea la administración y gobierno del sistema escolar; define el financiamiento de la educación; regula la organización del sistema; implanta las prescripciones curriculares y se encarga de la emisión de certificaciones; se encarga de la formación de profesores y es el responsable de la evaluación del sistema y de sus logros. Estas atribuciones, están acotadas en los niveles educativos que asume el gobierno como problema que asume dentro de su agenda. En otras palabras, es quién puede emitir las políticas educativas.

El Estado tiene que decidir las funciones políticas de la educación: a) como socialización política o formación ciudadana; b) como una legitimación política de un régimen; c) como la producción de recursos humanos; d) como la selección de jóvenes en la pirámide educativa; e) como la crítica e interpretación social; e) como la contenedora de movilizaciones que desbordarían la acción del estado y f) como estimulación al cambio social.

Las finalidades de la educación seleccionadas, determinan las formas políticas, administrativas, organizativas y académicas de un sistema, definen su formulación, su implementación y su evaluación.

De hecho, el énfasis que tengan y despliegan, permite caracterizar las dos grandes tendencias de políticas: a) las políticas de apoyo y acceso a la educación como una búsqueda de equidad y cobertura; y b) el énfasis sobre los contenidos y procedimientos de la educación, centrados en la calidad.

Con base en la descripción realizada en este documento, la RIEMS ha puesto su énfasis en mejorar la calidad de la Educación Media Superior, su atención ha sido puesta en la modificación del enfoque por competencias y en un nuevo tratamiento de los contenidos por medio del MCC, en el interés por la formación de los profesores, en la instalación de programas de tutorías para los alumnos y en la modificación de las formas de evaluación. Se añade a esto, la búsqueda de

homologación en la medición de indicadores y los resultados de las pruebas externas.

Me parece que, con ese gran marco, se facilita el entendimiento del trabajo institucional a través del estudio de las etapas que se despliegan en la conformación de las políticas y la inserción de las reformas en ellas.

Dentro de esta secuencia, las etapas de las políticas educativas en el contexto de las políticas públicas, adquiere otra dimensión: la rendición de cuentas y la mejora administrativa, que son resultados de la conciencia de la escasez de recursos para invertirlos de mejor manera, de la influencia e interés de opinión pública sobre los recursos invertidos en las políticas educativas, de la necesidad de rendir cuentas a la sociedad y de la necesidad de transparencia en su utilización.

Con estas reflexiones y con base en el trabajo realizado, llego a las siguientes conclusiones:

#### **6.1.1 Las distintas etapas de la conformación de políticas son analíticas, la realidad es distinta.**

Sirven para ubicar de manera enfática uno de los ciclos, sin embargo, en ellos puede reproducirse el ciclo o se traslapan como rizos. Este traslape corre el riesgo de desencadenar otros ciclos dentro del ciclo, sin embargo, están limitados por la inercia que generan los mecanismos de implementación. El desencadenamiento de los ciclos dentro del ciclo origina agendas paralelas o emergentes que pueden obstaculizar los procesos en desarrollo, los pueden desvirtuar o los sustituyen. Las agendas alternas son peligrosas porque parasitan los procesos iniciales.

Durante la primera etapa de la Reforma (2007-2009) se siguió un esquema de estructuración de políticas públicas: diagnóstico, problemática, agenda, medios de implementación (normatividad, presupuesto, estructura y organización) y evaluación. Durante los años subsiguientes, el planteamiento general se debilitó. El cambio de actores, las condiciones económicas contextuales cambiantes, la idea generalizada de que la Reforma había concluido, han producido un efecto de desaceleración de la Reforma y han facilitado la aparición de temas de una agenda emergente.

#### **6.1.2 Las corrientes de interpretación de la implementación pueden dar luz para estudiar distintos momentos.**

Pueden ser usados de manera complementaria para advertir de los riesgos de utilizar un solo esquema: se obtienen lecciones relacionadas con el cuidado en la planeación desde la perspectiva de la acción conjunta (la utilidad de la corriente de la acción conjunta radica en su posibilidad de centrar su atención en la planeación asociada con la implementación); advertir sobre la necesidad de llevar a cabo una negociación política basada en la teoría de los juegos; incorporar la consideración

muy importante de la actuación de los actores proveedores de los servicios en la implementación de abajo hacia arriba.

## **6.2 La prospectiva institucional**

### **6.2.2 La Reforma Integral de la Educación Media Superior generó una inercia institucional.**

La reforma no sólo se anunció y se escribió sino que está asentada en cambios empíricos de orden jurídico, organizacional, financiero y académico. Fue asumida de manera cabal en el Colegio de Bachilleres, ello generó una inercia hacia el cambio. Hubo modificaciones en todos los sentidos: jurídico, presupuestal, académico, político, operativo, infraestructural. Adicionalmente, aprecio que se generó un clima social distinto al que había prevalecido por muchos años.

Un balance preliminar y sesgado de la Reforma muestra sus bondades: la adaptación de los aspectos jurídicos, normativos, presupuestales, estructurales y organizacionales han propiciado condiciones de desarrollo académico distintas a las que se tenían anteriormente, promueven una orientación conjunta del trabajo cotidiano de los integrantes de la institución, han facilitado el entendimiento en el cambio de enfoque y han promovido comportamientos que buscan una mayor comprensión en el terreno académico. Los resultados, pequeños y graduales, apuntan en una dirección prometedora.

Sin embargo, la Reforma no está concluida. Los distintos componentes de la Reforma no siguieron un desarrollo simultáneo. La Reforma es heurística: genera más preguntas y problemas de los que resuelve, se han requerido y están en marcha desarrollos de carácter administrativo, metodológico y académico.

Por lo anterior, se requiere realizar una evaluación de la Reforma que proporcione datos para juzgar su eficiencia y eficacia.

### **6.2.3 Convencimiento de que la planeación institucional debe partir de una concepción de políticas públicas y ser complementado por enfoques administrativos.**

La concepción de políticas públicas no es candorosa, tiene intencionalidad y está provista de intereses. Es una visión global de los distintos episodios por la búsqueda del poder. La inserción de estas premisas en el ejercicio burocrático limita *la grilla* y expande la visión del quehacer cotidiano de los funcionarios de la institución. Por ello, los ejercicios de carácter administrativo debe tener el contexto de las políticas públicas para ampliar su horizonte de comprensión y de actuación. El ejercicio de los recursos públicos debe estar en línea con el bien público que significa la educación. Esto sólo es posible desde la perspectiva del estudio y desarrollo del enfoque de las políticas públicas.

#### 6.2.4 Contribución a la agenda sectorial

Se detectan aspectos atendidos de manera parcial por la Reforma pero que comienzan a ser importantes para su desarrollo posterior:

- **Modalidades y opciones educativas.** En razón de la obligatoriedad del Bachillerato, será necesario ampliar la perspectiva que la RIEMS tuvo. Originalmente planteada en la mejora de la calidad, ahora enfrenta el reto de contender con la cobertura. En efecto, la obligatoriedad no solamente afecta al grupo poblacional donde tradicionalmente se imparte, tendrá que considerar ahora el rezago con el que cuenta. Además del aumento en los recursos financieros para enfrentar el reto habrán de desarrollarse otras maneras de educar formalmente a los jóvenes y a los que no lo son. Establecer modalidades y opciones que se adapten a las características de las personas, ello significa democratizar la enseñanza formal.
- **Formación de profesores.** Ha sido muy importante esfuerzo por formar a los profesores en un enfoque, sin embargo, me parece que ha sido insuficiente. Habrán de realizarse esfuerzos importantes por profesionalizar la educación en este nivel, se cuenta con los estándares necesarios, sin embargo se carece de instituciones que lo hagan posible y de programas que la ordenen.
- **Gestión escolar.** Aceptar la diversidad dentro de una concepción común está relacionada con la capacidad de los planteles para atenderla. Los esquemas centralizados comienzan a perder fuerza y legitimidad, es necesario por ello, apuntar hacia una gestión escolar cada vez más autónoma en relación con los recursos que maneja, normatividad que aplica, la estructura y organización que despliega; ello, hace más probable la apropiación de las innovaciones ya que atenderán de manera más eficaz la problemática que enfrentan.

#### 6.2.5 Institucionalización de las modificaciones

Para consolidar la Reforma en el Colegio se requiere de la institucionalización de las modificaciones realizadas, ello significa seguir actualizando, atendiendo y manteniendo el Plan y los programas de estudios. El curriculum en su sentido amplio, no solo debe entenderse como la modificación del plan y los programas de estudio, sino que debe integrar los elementos que los hacen posible: los profesores, los métodos y medios de enseñanza, las formas de evaluación y en el caso más general los resultados que se esperan de la reformas.

Aspectos relacionados con esta integración y que requieren ser consolidados son: la orientación sobre la demanda en formación laboral, la elaboración de materiales a partir de la experiencia de los profesores, la concepción de una educación integral que incorpore conocimientos de las artes y del deporte, el programa

institucional de formación de los profesores, la atención a los alumnos mediante tutorías y programas de orientación, la conformación y operación de un modelo de evaluación que estudie y articule los siguientes objetos: alumno, profesor, programas de estudio y programas institucionales, evaluación de la gestión y la evaluación institucional.

#### **6.2.6 Obtener presupuesto frente a las exigencias futuras**

En los próximos años la presión social sobre las instituciones que ofrecen bachillerato será muy alta. No va a ser posible atender una demanda que se duplicará sin los recursos económicos necesarios para hacerlo. Aunque este problema no está totalmente en manos del Colegio, sí lo está hacer las previsiones necesarias y las negociaciones pertinentes para hacerlo.

#### **6.2.7 Articulación de las modificaciones resultantes de la Reforma**

En su doble aspecto: el primero la articulación entre las formas de planeación que se desarrollan en los planteles y la planeación que se despliega en las oficinas generales y en un segundo, la articulación al interior de las oficinas generales.

#### **6.2.8 Persiste la desvinculación entre las oficinas centrales y los planteles**

A lo largo del documento ha sido notorio el énfasis en la actuación de las oficinas generales en la Reforma. Las modificaciones en la estructura y organización de los planteles no han sido tocadas, aún más, los procesos de implementación de abajo hacia arriba, son esquematizados y carecen de evidencia empírica. Ello obedece a una desvinculación entre las directrices de planeación y administración originadas en las oficinas generales y la operación desarrollada en los planteles.

#### **6.2.9 No existe un cuerpo sistematizado de evidencia empírica que apoye la toma de decisiones.**

Una grave deficiencia que se tiene en el nivel medio superior, es la carencia de estudios que proporcionen *datos duros* a quienes toman las decisiones. Los esfuerzos son parciales, asistemáticos y de poca duración y alcance. Si la problemática va a persistir, habrán de hacerse esfuerzos por conjuntar las distintas voluntades, hacer la minería de datos necesaria para obtener regularidades y formar a los cuadros necesarios para desarrollar estas tareas.

### **6.3 Reflexión final**

La Reforma de la Educación Media Superior en el Colegio de Bachilleres no ha consistido solamente en el entendimiento de documentos normativos, la resignificación de los lineamientos en documentos locales, la escritura del plan y los programas de estudio, la impartición de pláticas y cursos a una comunidad renuente al cambio, ni la difusión por los medios posibles de sus beneficios a los alumnos y padres de familia.

Ha sido, sobre todo, un proceso social de interacción entre puntos de vista entre autoridades, académicos, profesores, trabajadores y alumnos. Ha consistido en la creación de grupos de desarrollo, opinión y crítica; en la discusión abierta o epistolar, individual y colectiva; en la toma de posiciones y en la declaración de posturas; en la negociación de significados e intereses; ha sido poner por delante la humanidad que nos caracteriza.

El proceso que continúa no ha sido terso (ni lo será) habida cuenta de la multiplicidad de interpretaciones y acciones de los personajes en los distintos ámbitos de la vida institucional; ha sido pues, una reconstrucción personal de la vida misma.

## Bibliografía

1. Acuerdo 442, por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación Septiembre de 2008.
2. Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.
3. Acuerdo 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.
4. Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Octubre. 2008.
5. Acuerdo 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Diciembre. 2008.
6. 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.
7. Acuerdo 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General. DOF. 30 de abril de 2009. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación. Diciembre. 2008.
8. Aguilar, V. L. (2003) *La hechura de las políticas*. Estudio Introductoria México, Porrúa.
9. Aguilar, V.L. (1996) *La evaluación de las políticas públicas*. Estudio Introductoria y edición. Miguel Angel Porrúa, México.
10. Aguilar, V.L. (1996) *La Implementación de las Políticas*. Estudio Introductoria y edición. Miguel Angel Porrúa, México.
11. Antonio Ríos, R y García Flores, E. (2003). *Acciones de Evaluación en las Instituciones Públicas de Educación Media Superior*. INEE. Colección Cuadernos de Investigación. No. 8.

12. Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina". Informe 2006. Ed. Planeta México.
13. Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México.
14. Bowman, et al (1987) en *Policy Studies Review*, Autumn 1987, vol.7, no.1, 2000 p. 216. C. Dirección Futura de la Investigación en Implementación.
15. Brunner, J:J. (2008) "¿Una sociedad movilizadora hacia las TIC?". Publicado por IIEP/buenos Aires de la UNESCO y la UNICEF-Argentina. Buenos Aires.
16. Colegio de Bachilleres (2005). Programa de Desarrollo Institucional 2005-2006. México.
17. Colegio de Bachilleres. Estadística Básica 2004A y subsiguientes. México
18. Colegio de Bachilleres. (2006. Reporte de la Subdirección de Administración Escolar 2007. México.
19. Colegio de Bachilleres. (1998). Modelo Académico. México.
20. Colegio de Bachilleres. (2006). Ocho años de gestión. México.
21. Cox, C. (1993). "La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativos". En: Políticas comparadas de educación superior en América Latina. H. Courard (comp.) Santiago de Chile - FLACSO.
22. Decreto por el cual se crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación. 26 de septiembre de 1973.
23. Decreto por el que se modifica el diverso que crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México, publicado el 26 de septiembre de 1973. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2006.
24. Diaz-Barriga. A. (2005). "El profesor de educación superior frente a las demandas de los nuevos debates educativos". Perfiles Educativos. Tercera Época. Año/Vol. XXVII. Número 108. UNAM.
25. Dirección General de Planeación y Programación. SEP. IndiSep. 2007.



26. Ezpeleta, J. (2004). "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación". Revista Mexicana de Investigación Educativa. Abril-Junio. Vol. 9, Núm. 21
27. Formato 911. Dirección General de Planeación y Programación. 2007.
28. Gimeno S. y Ángel I. Pérez Gómez. (1992). *Comprender y transformar la enseñanza*. España: Morata.
29. INEE (2004). "Panorama Educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional". México.
30. López, B.G. y Tinajero, V. G." Los docentes ante la reforma del bachillerato. Revista Mexicana de Investigación Educativa". Octubre-Diciembre 2009, vol. 14, núm. 43, PP. 1191-1218.
31. Lindblom, C. (1991). "El proceso de elaboración de Políticas Públicas". Miguel Angel Porrúa, México.
32. Majone G. (2005). "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas". FCE. México.
33. Morín, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. Argentina.
34. Mejía, L J. (2003). *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*. Porrúa, México.
35. Pedró, Francesco e Irene Puig (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política comparada*. Paidós. Barcelona. España. Primera parte.
36. Poder Ejecutivo Federal. (2007). Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.
37. Policy Studies Review, Autumn 1987, vol.7, no.1, 2000 -216. C. Dirección Futura de la Investigación en Implementación.
38. "Progreso económico y social en América Latina". Informe 2006. Ed. Planeta México.
39. Propuesta para ofrecer el Bachillerato SEAD en línea para los participantes en el Examen Único (COMIPEMS). Enero de 2007.
40. Secretaría de Educación Pública. (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México.
41. Secretaría de Educación Pública. (2000). Informe de labores 1999-2000. México.

42. Secretaría de Educación Pública. (2000). Informe de labores 2001-2006. México.
43. Secretaría de Educación Pública. Sistema de Evaluación de la Política Educativa. (2006). Informe de gestión. México
44. Tulic, M.L. La evaluación de políticas públicas: el caso de los sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa en América Latina. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 14-17 de Oct. 1999.

## ÍNDICE DE SIGLAS

1. CONAEDU. Consejo Nacional de Autoridades Educativas
2. DGB. Dirección General del Bachillerato PND. Plan Nacional de Desarrollo
3. DGETI. Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
4. EMS. Educación Media Superior PROSEDU. Programa Sectorial de Educación 2007-2011
5. LGE. Ley General de Educación
6. MCC. Marco Curricular Común
7. PDI. Programa de Desarrollo Institucional 2007-2011
8. POA. Programa Operativo Anual
9. PROFORDEMS. Programa Nacional de Formación de Profesores de la Educación Media Superior
10. PRONADE. Programa Nacional de Educación 2001-2006
11. RIEMS. Reforma Integral de la Educación Media Superior
12. RVOE. Registro de Validez Oficial de Estudios.
13. SEAD. Sistema de Enseñanza Abierta y a Distancia
14. SEMS. Subsecretaría de Educación Media Superior
15. SEP. Secretaría de Educación Pública
16. SNB. Sistema Nacional de Bachillerato
17. SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
18. SIGEEMS. Sistema Integral de Gestión Escolar para la Educación Media Superior
19. SINTCB. Sindicato Independiente Nacional de Trabajadores del Colegio de Bachilleres
20. TIC. Tecnologías de la Información y la Comunicación