



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO: CLAVES PARA
ENTENDER LA REFORMA INTEGRAL**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE**

DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
SOCIOLOGIA

**PRESENTA
GABRIELA SILVA URRUTIA**

TUTOR: DR. JUAN FIDEL ZORRILLA ALCALÁ, IISUE-UNAM.

COMITÉ TUTORAL: DR. ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ IISUE-
UNAM Y ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ-GUERRA IIS-UNAM.

LECTORAS: MTRA. AURORA LOYO BRAMBILA Y DRA. GRACIELA
HERRERA LABRA

Ciudad Universitaria, CD MX, Octubre de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos:

Agradezco en primer lugar el apoyo de mi madre María Guadalupe y de mi querido hijo José.

También a mis hermanas Claudia Elisa, Jessica Guadalupe y José Eliud, el primer Doctor de la familia. A mi sobrina Claudia Elisa que se incorpora a la vida universitaria y a mi sobrino Mati.

El apoyo y atención que me brindo en estos años el Dr. Juan Fidel Zorrilla Alcalá, quien dirigió mi tesis.

Agradezco a los doctores Roberto Rodríguez Gómez Guerra y Alejandro Canales Sánchez del comité tutorial por sus atinadas observaciones. De especial manera a la Mtra. Aurora Loyo Brambila y la Dra. Graciela Herrera Labra, cuyos comentarios fueron fundamentales para la presentación final de la tesis.

También agradezco a mis amigas del CCH Azcapotzalco Ana María Sánchez, Carmen Beatriz Gutiérrez, Gabriela Martínez, Esther López, Erandy y Alejandra Gutiérrez, y Judith Núñez, con quienes he trabajado el tema de la profesionalización docente en los últimos tres años.

Mención especial merece mi querido amigo Andrés Hernández, por sus amplios y críticos comentarios, así como las enriquecedoras discusiones que compartimos en torno al Colegio de Ciencias y Humanidades, mismas que están presentes en algunos capítulos de la tesis.

Este trabajo está dedicado a la memoria de mi padre

José Guadalupe Silva Estrada

(1942-2013)

Índice.

Introducción	xiv
--------------------	-----

Capítulo I. La Educación Media Superior: cambios y permanencias de 1992 a la actualidad

Evolución de la Educación Media Superior	2
Diagnósticos del Sistema Educativo Mexicano (SEM) a fines de los ochentas	4
La catástrofe silenciosa (1992)	5
El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo (1994).....	9
“V. El conocimiento en la transición del sistema educativo mexicano: Más allá del currículum oculto”	10
“VI: La desigualdad en el sistema educativo mexicano”	11
“VII. Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano”	12
Síntesis de las aportaciones de Guevara y Ornelas	13
La Educación Media Superior en nuestro país: un análisis contemporáneo	15
a) Crecimiento de la matrícula	17
b) Rezago educativo	19
c) Desigualdad educativa	20
d) Desigualdad educativa en la secundaria	24
Balance de 20 años. Logros y tareas pendientes en la Educación Media Superior	26
Logros en la Educación Media Superior	26
Creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior	27
Las tareas pendientes en la EMS	29

Cuadros

Cuadro 1. Estado de la educación en los noventas con base en el texto <i>La catástrofe silenciosa</i>	6
Cuadro 2. Aspectos cuantitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media terminal en la década de los ochentas	7
Cuadro 3. Aspectos cualitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media terminal en la década de los ochentas	8
Cuadro 4. Características del modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder	15
Cuadro 5. Tasa de absorción de egresados de secundaria y tasa neta de escolarización por periodos quinquenales de 1990/1991 a 2010/2011	18
Cuadro 6. Tasas de deserción, reprobación y eficiencia terminal en EMS por modalidad educativa y periodo quinquenal	19

Cuadro 7. Promedio de porcentaje de alumnos por modalidad educativa y considerando IDH de la entidad federativa en el ciclo 2008/2009	21
Cuadro 8. Promedio de la tasa de deserción considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007-2008. Porcentajes	22
Cuadro 9. Promedio de tasa neta de cobertura considerando el IDH y grupo de edad típica en el periodo 2007/2008. Porcentajes	23
Cuadro 10. Promedio de tasas de deserción total en secundaria considerando IDH ciclo 2007/2008	24
Cuadro 11. Promedio de porcentaje de alumnos de secundaria con extra edad grave considerando IDH, ciclo 2008/2009	25
Cuadro 12. Promedio de graduados de primaria y secundaria de una generación escolar según el modelo de cohorte reconstruida y considerando el grado de marginación (1998/1999- 2008/2009)	25

Gráficas

Gráfica 1. Tasa de crecimiento anual en la EMS 1991 a 2000	17
Gráfica 2. Tasa de crecimiento anual en la EMS 1991 a 2000	17
Gráfica 3. Promedio de eficiencia terminal considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007- 2008	23

Capítulo II. Evaluación de los alumnos en la EMS.

La prueba PISA	34
Resultados de PISA 2009 grado 12	37
Resultados de PISA 2012 grado 12	40
Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en la educación Media Superior	41
Resultados comparativos de ENLACE 2008 y 2012	42
Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)	44
Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) para tercero de secundaria y último grado de la media superior (EXCALE 9 y EXCALE 12)	48
EXCALE 9 en el año 2008	49
EXCALE 12 en el año 2010	51
Seguimiento Longitudinal y Diagnóstico de Matemáticas I, III y V en el CCH Azcapotzalco en la generación 2007	53
Seguimiento Longitudinal	53
Seguimiento longitudinal en el área de Matemáticas en el CCH Azcapotzalco (Diagnósticos de Matemáticas I, III y V)	55
Consideraciones finales del capítulo	61
Cuadros	
Cuadro 1. Características de las pruebas PISA, ENLACE, EXCALE y DIMA	33
Cuadro 2. Desempeño de México en las pruebas PISA clásico 2000, 2003, 2006 y 2009 y 2012	36
Cuadro 3. Distribución porcentual de alumnos por nivel de desempeño en PISA grado	

12 por modalidad educativa	38
Cuadro 4. Diferencias entre las medias de desempeño de los promedios de OCDE en PISA Clásico y PISA G12 México	39
Cuadro 5. Distribución porcentual de alumnos por nivel de desempeño en PISA grado 12 por modalidad educativa. Año de aplicación 2012	40
Cuadro 6. Niveles de logros genéricos en la prueba EXCALE 2008	49
Cuadro 7. Promedio de Medias de ESCALE 2008 en Español y Matemáticas agrupando las entidades por cuartil con base en su IDH	50
Cuadro 8. Niveles de logro para EXCALE 12 en expresión escrita	51
Cuadro 9. Grupos de Riesgo (GR) 2005- 2009	54
Cuadro 11. Aplicación de los DIMA I, III y V	56
Cuadro 11. Resultados de las aplicaciones de los DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco	57

Figuras:

Figura 1. Migración de los grupos de desempeño en la aplicación de los DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco	59
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráficas

Gráfica 1. Distribución porcentual por nivel de desempeño en la aplicación de PISA 2009 clásica y grado 12	39
Gráfica 2. Distribución porcentual por nivel de desempeño en la aplicación de PISA 2012 clásica y grado 12	40
Gráfica 3. Resultados nacionales de PLANEA 2015	45
Gráfica 4. Resultados PLANEA 2015 en Lenguaje y Comunicación por entidad federativa	46
Gráfica 5. Resultados PLANEA 2015 en Matemáticas por entidad federativa	47
Gráfica 6. Resultados de EXCALE-12 en Expresión Escrita, según modelo educativo....	52
Gráfica 7. Distribución de los alumnos del CCH Azcapotzalco Generación 2007, al corte del segundo, cuarto y sexto semestres por GR	55
Gráfica 8. Distribución porcentual de los alumnos en los grupos de desempeño de los DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco	58

Capítulo III. La Reforma Integral de la Educación Media Superior y los diagnósticos de los organismos multilaterales.

La educación secundaria superior y la educación media superior en México	64
El diagnóstico de los organismos multilaterales	67
La perspectiva de la UNESCO	68
La perspectiva del Banco Mundial	73
Financiación y gobierno de la educación secundaria	77
La perspectiva de la OCDE	79
Convergencias entre los organismos multilaterales y la propuesta de cambio en la	85

Educación Secundaria Superior	
Cuadros	
Cuadro 1. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997	65
Cuadro 2. Instituciones de Educación Media Superior por tipo de control	66
Cuadro 3. Perspectivas del Banco Mundial en Educación	73
Esquemas	
Esquema 1. RIEMS: Ejes de la Reforma	62
Esquema 2. Recomendaciones de la OCDE en 1997 para la educación media superior	86
Figuras	
Figura 1. ESG y EFTV: Situación Actual y visión a futuro	72
Capítulo IV. La Reforma Integral de la Educación Media Superior.	
Las bases normativas de la RIEMS a partir de los Acuerdos Secretariales de la SEP y del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato	87
El Acuerdo base 442	93
Los acuerdos para la evaluación institucional: 480 y 484	96
Los planes y programas de estudio de la EMS a partir del enfoque en competencias: acuerdos 444, 445, 486, 488 y 656	100
La formación docente en el acuerdo 447	102
La gestión institucional en los acuerdos 449 y 450	103
Acuerdos que involucran un ámbito de cabio compensatorio: 478 y 479	105
Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato	109
Trabajo interno del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato:	
Acuerdos CD 1 ,12 y13	114
Ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato: Acuerdos CD 2, 11, 12, 14 y 15	115
Evaluación institucional y evaluación de los aprendizajes: Acuerdos CD 3, 10 y 8	118
Fortalecimiento del Marco Curricular Común en el ámbito de las competencias disciplinares y la acción tutorial: Acuerdos CD 4, 5, 6, 7 y 9	120
Consideraciones finales	121
Cuadros	
Cuadro 1. Acuerdos Secretariales	91
Cuadro 2. Compromisos de las instituciones para ingresar al SNB	98
Cuadro 3. Competencias Genéricas, Disciplinarias y Profesionales del Marco Curricular Común	100
Cuadro 4. Tipos de apoyos del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior	106

Cuadro 5. Modalidades de becas en el programa Becas Educación Media Superior del Acuerdo número 479	108
Cuadro 6. Acuerdos del Comité Directivo del SNB	112
Cuadro 7. Procedimientos y etapas del Comité Directivo del SNB	114
Cuadro 8. Reglas de ingreso, permanencia y salida del SNB	116
Cuadro 9. Regla 7/Ingreso/2013. Criterios para cumplir los compromisos de ingreso al SNB	118

Figuras

Figura 1. Organización de la RIEMS	89
Figura 2. Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato	111

Capítulo V. La Reforma Integral de la Educación Media Superior: una aproximación teórica.

Las Reformas Educativas y las políticas de Estado en materia educativa.....	124
Las políticas públicas en educación	126
Las teorías en torno a las reformas educativas	128
Las reformas educativas: el marco nacional e internacional	129
El modelo AIM de Guthrie y Koppich	130
Las reformas educativas en América Latina	132
Los problemas que enfrentan las reformas educativas	135
La “paradoja de la reforma educativa”	137
La RIEMS en el ámbito teórico de las reformas educativas	140

Esquemas

Esquema 1. Fases por las que atraviesa una reforma educativa	128
--------------------------------------------------------------------	-----

Tablas:

Tabla 1. Matriz de teorías explicativas de las reformas educativas	130
---------------------------------------------------------------------------------	------------

Capítulo VI. Coyuntura y límites de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Coyunturas en la RIEMS	143
La reforma curricular en el bachillerato tecnológico de la SEP	144
La consulta sobre la EMS y la participación de la ANUIES	146
El papel de las asociaciones sindicales de profesores de la EMS	148
La agenda educativa del Estado y el papel del Acuerdo para la Calidad en la educación básica	150
Los límites de la RIEMS	151
La evaluación en la RIEMS	152
Planteles que integran al SNB	154
Movimientos opositores a la RIEMS	157

El subsistema de Bachillerato de la UNAM y la RIEMS	157
Las convergencias entre la UNAM y la SEP previas a la RIEMS	158
Las dimensiones cuantitativas del subsistema de bachillerato de la UNAM	163
Las consideraciones normativas	165
El Sistema Incorporado de la UNAM (SIUNAM)	166
Características cuantitativas del SIUNAM	168
Características del SIUNAM en el ciclo 2008-2009	169
Consideraciones finales sobre la UNAM y la RIEMS	170
El IPN y su oposición a la RIEMS	172

Cuadros

Cuadro 1. Profesores de EMS en dependencias de la SEMS en el periodo 2008-2009..	149
Cuadro 2. Características de las categorías de registro en planteles en el SNB	153
Cuadro 3. Planteles del SNB por tipo de institución hasta marzo de 2016	156
Cuadro 4. Matrícula del Subsistema de Bachillerato de la UNAM 2000-2011	163
Cuadro 5. Matrícula de la UNAM y el Bachillerato Autónomo de 2000-2011	164
Cuadro 6. Población estudiantil y docente del Sistema Incorporado de la UNAM de 2000 a 2010	168
Cuadro 7. Planes de Estudio Incorporados a la UNAM 2000-2010	168

Gráficas

Gráfica 1. Planteles del SNB en 2014 y 2016 por categoría de evaluación	155
Gráfica 2. Integración del SNB por tipo de plantel, marzo de 2016	156
Gráfica 3. Instituciones por plan de Estudio del SIUNAM en 2009	169
Gráfica 4. Instituciones del Bachillerato del SIUNAM en 2009	169
Gráfica 5. Matrícula de CCH, ENP y SIUNAM bachillerato periodo 2008-2009	170

Capítulo VII. Políticas para la profesionalización de la docencia en la Educación Media Superior.

Las políticas para la profesionalización de la docencia	177
El contexto internacional. Perspectivas de los organismos multilaterales	179
Diagnóstico de la UNESCO sobre las condiciones de la docencia en la actualidad	180
La perspectiva de la OCDE	182
La docencia en la educación secundaria	184
El Contexto Nacional	186
Los profesores de la EMS en México	187
El Acuerdo 447 y el Acuerdo Número 15 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato	190
Acuerdo 447, el PROFORDEMS y el CERTIDEMS	191
Acuerdo Número 15 del Comité Directivo del SNB	193
La Ley General del Servicio Profesional Docente	195
Un análisis meso social en el subsistema de bachillerato de la UNAM	197

Los programas actuales para la contratación de profesores de tiempo completo en la UNAM	200
El ámbito microsocioal: el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades	201
Los retos de la profesionalización docente en el CCH	203
Lineamientos para la contratación, formación y promoción académica en el CCH	203
Objetivos y Funciones del Centro de Formación de Profesores y del Departamento de formación de profesores	208
La formación en cursos en el CCH	211
La carrera académica en el CCH	212
Propuestas finales	214
Cuadros	
Cuadro 1. Líneas de acción de la UNESCO para la docencia (2012-2015)	182
Cuadro 2. Marco de políticas para el desarrollo del personal docente	186
Cuadro 3. Profesores de la Educación Media Superior por modalidad educativa de 2000 a 2011	190
Cuadro 4. Lineamientos para el reconocimiento de programas de formación docente en la EMS	194
Cuadro 5. Ley General del Servicio Profesional Docente	196
Cuadro 6. Programas de formación docente para profesores del bachillerato de la UNAM	198
Cuadro 7. Profesores del CCH y la ENP por figura académica y escolaridad en 2011 ...	199
Cuadro 8. Lineamientos para la contratación, formación y promoción académica en el CCH	206
Cuadro 9. Objetivos y Funciones de “Formación de Profesores” del CCH	208
Cuadro 10. Categorías de conocimiento y su relación con los objetivos y funciones de “Formación de profesores”	210
Cuadro 11. Número de profesores del CCH que acreditaron cursos de julio a diciembre de 2010	211
Esquemas	
Esquema 1. Niveles de análisis de la profesionalización de la docencia	177
Esquema 2. Modelo de las Fases de la carrera académica de Huberman (1989)	215
Esquema 3. Fases de la vida profesional docente de Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007)	216
 Conclusiones.....	 220
 Anexos.	
Capítulo I	226
Capítulo II.....	229
Capítulo IV.....	253

Capítulo V	256
Capítulo VI.....	257
Capítulo VII	262
 Bibliografía General	 267

Lista de Abreviaturas

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación.
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México.
BM / WB	Banco Mundial.
CAB	Consejo Académico del Bachillerato de la UNAM.
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades.
CD SNB	Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.
CENEVAL	Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior A.C.
CERTIDEMS	Certificación Docente de la Educación Media Superior.
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.
COLBACH	Colegio de Bachilleres México.
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior.
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
COPEEMS	Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior A.C.
DGB	Dirección General de Bachillerato.
DGCEyTM	Dirección General de Educación en ciencia y Tecnología del Mar.
DGECFT	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo.
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial.
DGIRE	Dirección General de Revalidación de Estudios de la UNAM.
DIMA	Diagnóstico de Matemáticas aplicado en el CCH Azcapotzalco en la generación 2007.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EMS	Educación Media Superior.
ENLACE	Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares aplicado por la SEP en el nivel medio superior hasta el 2013.
ENP	Escuela Nacional Preparatoria.
EPA	Estatuto del Personal Académico de la UNAM.
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos aplicados por el INNE.
IISUE	Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
MCC	Marco Curricular Común.
OCDE/ OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
PISA	Por sus siglas en inglés Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Programme for International Student Assessment).
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PROFORDEMS	Programa de Formación Docente de la Educación Media Superior.
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior.
SEM	Sistema Educativo Mexicano.
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SIUNAM	Sistema Incorporado de la UNAM.
SNB	Sistema Nacional de Bachillerato.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Por sus siglas en inglés Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Culture Organization).
UPN	Universidad Pedagógica Nacional.

Introducción.

Uno de los niveles educativos menos estudiado en nuestro país es la educación del tipo medio superior, o como nos referimos más comúnmente la Educación Media Superior. No es gratuito que Pedró y Puig (1998) cuando estudian las reformas educativas a fines de los noventas en Europa, denominen a este nivel educativo la cenicienta de los sistemas educativos, en gran medida porque consideraban que era sumamente complejo proponer cambios en este ciclo.

Yo considero que en gran medida en nuestro país ocurre algo semejante, es decir la educación media superior tiene serios descuidos que pueden explicarse por varias razones. La primera de ellas tiene que ver con la diversidad de instituciones y planes de estudio que componen a la educación media superior, así como la conducción de este sistema cuya característica por muchos años fue la falta de coordinación. La diversidad también obedece históricamente a que en diferentes momentos se pensó en atender a los jóvenes egresados de la secundaria con un abanico de opciones educativas, que a la postre desafortunadamente contribuyeron a una configuración caótica de la educación media superior.

Al caos anterior contribuye la poca claridad sobre la autoridad responsable de este ciclo educativo ¿quién debe atender y solucionar las necesidades de la educación media superior, la SEP, las Universidades Autónomas con bachillerato, las autoridades educativas estatales? La respuesta no es sencilla, en gran medida tiene que ver con el desarrollo histórico y político de las instituciones educativas que imparten este nivel educativo en nuestro país. Por ello uno de los avances que puede apreciarse en la Reforma Integral de la Educación Media Superior en 2008 fue la creación del Sistema Nacional de Bachillerato, el cual después de nueve años empieza a configurarse.

La educación media superior en nuestro país, tampoco resulta atractiva para los investigadores educativos. Podemos consultar una cantidad importante de investigaciones sobre la educación superior y sobre la educación básica; en cambio sobre la educación media superior el número de investigaciones resulta más limitado. Lo paradójico del asunto es que, en estos momentos la educación media

superior por su rol en la formación de jóvenes para la vida adulta, recibe gran atención a escala mundial en las agendas educativas. Por ello no resulta gratuito las modificaciones constitucionales de 2012 para establecer la obligatoriedad de la educación del tipo medio superior en nuestro país. Lo que aún no se resuelve es cómo atender a los jóvenes en la educación media superior con una educación de calidad.

Más lamentable resulta esta situación si consideramos que la educación media superior es donde se experimenta mayor rezago y deserción, y se reproducen con facilidad las brechas de desigualdad, pues se ha comprobado que jóvenes en este ciclo educativo ubicados en los deciles de más bajos ingresos tienden más a la deserción, mientras que en los deciles de más altos de ingresos resulta inexistente la deserción.

Cuando inicie mis estudios de doctorado, el eje de mi trabajo de investigación era la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Mi interés en la reforma obedecía a varias situaciones: la primera mi posición como profesora del bachillerato universitario; la segunda porque en el estudio de los acuerdos secretariales se vislumbraba ya un plan integral de reforma que superaba otras experiencias previas de reforma educativa. La investigación efectuada hasta ese momento me proporcionó amplios materiales para analizar a la educación media superior en su conjunto. Dicho en otras palabras, había acumulado un conjunto de información que tendía a explicar que la educación del tipo medio superior en nuestro país requería urgentemente de cambios, por ello esta tesis se titula *La Educación Media Superior en México: claves para entender la reforma integral*.

En el capítulo I me enfoco a analizar la evolución de la educación media superior de los noventa a 2008. Es el año de 2008 mi punto de partida para este y otros capítulos, porque es cuando se empieza la publicación de los acuerdos secretariales que componen la RIEMS. El periodo a analizar se acota a los últimos 30 años, tomando como fuente de partida el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. En este capítulo analizo dos obras importantes para

contrastar el pasado con el presente de la educación media superior: *La catástrofe silenciosa* que coordinó Gilberto Guevara Niebla y *El sistema educativo mexicano* de Carlos Ornelas. Aunque al final del capítulo se señalan cambios importantes en las políticas para la educación del tipo medio superior –entre éstos la RIEMS– también se señalan las tareas pendientes.

En la última década se han elaborado y aplicado gran cantidad de pruebas y evaluaciones sobre el desempeño educativo de los jóvenes, a nivel internacional destacan los resultados de PISA en sus dos modalidades: PISA clásico, y en particular PISA grado 12 que se aplica a los jóvenes de tercer año de educación media superior en nuestro país. En el capítulo II se analizan además de los resultados de PISA grado 12 de 2009 y 2012, los resultados de las siguientes pruebas: EXCALE del INEE, ENLACE de la SEP, PLANEA del INEE. En general los resultados de las pruebas documentan el bajo desempeño de los jóvenes de este ciclo educativo. Se cierra la última parte del capítulo II con un estudio micro social que versa sobre el bajo rendimiento de los alumnos del CCH Azcapotzalco en Matemáticas.

En el capítulo III se analizaron tres diagnósticos de los organismos multilaterales que tienen mayor trascendencia en las políticas educativas: la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial. Desde 2005 la UNESCO se pronunciaba por una reforma a nivel internacional en este nivel educativo, el Banco Mundial también elaboró estudios en torno a los cambios que eran necesarios para mejorar la educación de los jóvenes. Pero el diagnóstico de la OCDE fue el de mayor impacto en la educación media superior de nuestro país, pues muchas de sus recomendaciones de 1997 fueron retomadas en la primera década del 2000, tal como fue la creación de una subsecretaría para la educación del tipo medio superior y de un sistema nacional de bachillerato. En este capítulo se plantea que existe una convergencia entre la RIEMS y los diagnósticos analizados de los organismos multilaterales.

En el capítulo IV abarco ampliamente el estudio de la RIEMS a partir de sus 13 acuerdos secretariales y 15 acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional

de Bachillerato. El análisis de los acuerdos secretariales fue organizado de acuerdo al ámbito de cambio y a la dimensión involucrada. En el caso de los Acuerdos del Comité Directivo se analizó únicamente la dimensión involucrada. Este capítulo da cuenta de cómo la reforma no sólo se abocó a cambios en materia curricular, ésta se ve enriquecida con aportaciones para la evaluación de las instituciones educativas y la gestión institucional, la formación docente y de directivos. En el análisis de los Acuerdos Secretariales y del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato se observa consistencia con tres aspectos claves de la reforma: mejorar la calidad de los aprendizajes, el aumento de la cobertura, y propiciar mayor equidad entre los jóvenes que cursan este nivel educativo.

Sin embargo, como toda reforma educativa, la RIEMS de su formulación a su implementación experimentó diversas modificaciones. Por ello en el capítulo V me dedico a analizar la reforma desde una perspectiva teórica. Con base en el análisis desarrollado se considera que la RIEMS es una reforma periférica pero también central por poner el énfasis en la calidad del aprendizaje de los alumnos, y además con un carácter integral ya que no corresponde únicamente a un cambio curricular.

Asimismo, en el capítulo VI abordé las coyunturas favorables y los límites de la reforma; destaca en este sentido los movimientos opositores a la RIEMS cuyos actores principales forman parte de las dos instituciones de educación pública más importantes en el país: la UNAM y el IPN. En el caso de la UNAM se documentó ampliamente dos aspectos: los momentos de convergencia entre la SEP y la UNAM y la ruptura; y las condiciones institucionales que hacen poco ventajosa la incorporación del bachillerato de la UNAM a la RIEMS. También en este capítulo se hace una mención al movimiento estudiantil del IPN y su desvinculación con la RIEMS, considerando lo anterior como un resultado de un grupo de presión en el proceso de dicha reforma.

Finalmente, para cerrar esta investigación en el capítulo VII analizo las políticas de profesionalización de la docencia en la educación media superior. Al igual que en el capítulo II, inicio con un marco amplio considerando los resultados

de algunos diagnósticos elaborados por la UNESCO-OIT y la OCDE. A nivel nacional me centro en el acuerdo 447 de la RIEMS y la Ley General del Servicio Profesional Docente, y termino con un análisis meso social en la UNAM y micro social en el CCH. En la parte correspondiente al análisis macro y micro social dedicados a la UNAM quiero señalar que, aunque se tiene un conjunto de instancias para la formación docente de los profesores de bachillerato, por sí mismo no constituye una política de profesionalización de la docencia. Asimismo, la diversidad de instituciones involucradas, no cuentan con un plan coordinado de la formación docente, lo cual convierte la oferta de formación en una especie de libre demanda que no guía itinerarios de formación que mejoren la práctica docente ni la carrera académica de los profesores. Cierro este capítulo y esta investigación analizando algunos datos específicos de los profesores del CCH, las políticas institucionales y algunas propuestas para la profesionalización de la docencia.

Capítulo I. La Educación Media Superior: cambios y permanencias de 1992 a la actualidad.

En los sistemas educativos convergen un conjunto de actores, procesos y estructuras que delinear su desarrollo. Uno de los objetivos de esta tesis es el análisis de la Educación Media Superior (EMS) y la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), por ello en este capítulo comienzo con una revisión sobre la estructura y los antecedentes de este nivel educativo, así como el análisis de los cambios cuantitativos y cualitativos que ha experimentado. Para esta revisión tuve que ubicar en términos cronológicos donde empezar y donde concluir, a la luz de los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El análisis pudo ser lo suficientemente extenso si me hubiera decidido a plantear la evolución del sistema de la EMS desde 1867, fecha de su nacimiento de acuerdo a Zorrilla (2008) y Villa Lever (2010). Lo anterior implicaba una tarea profunda de análisis de la evolución de la EMS en nuestro país, tarea que ambos autores ya habían desarrollado (en particular Zorrilla).

Por ello decidí hacer un recorte cronológico, teniendo como fecha de inicio algún acontecimiento con significado especial en el contexto educativo. La fecha elegida fue la década de los noventa, ya que el 18 de mayo de 1992 se celebró el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Este año representó para México el inicio de un cambio profundo en el sistema de educación básica, el cual ha sido señalado por analistas nacionales y extranjeros tales como Kaufman y Nelson (2005), Corrales (1999) y Marilee S. Grindle (2004), como la reforma educativa más importante de los noventa¹, y que antecede en tiempo a la RIEMS. Antes de 2008, fecha de nacimiento de la RIEMS, se experimentaron reformas en la educación primaria y secundaria en nuestro país, que han sido consideradas fundamentalmente de carácter.

¹ Los textos referidos se hicieron a mediados de la primera década del 2000 y no toman en cuenta obras posteriores que ponen en tela de juicio los resultados del ANMEB, entre éstas puede consultarse las obras de Carlos Ornelas *Pupitres poder y política. Crítica al nuevo federalismo educativo*, y *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, ambos libros publicados en México por S. XXI Editores en 2010 y 2012 respectivamente.

El ejercicio analítico consistió en recuperar dos de los principales diagnósticos sobre el sistema educativo mexicano a principios de los noventas: *La catástrofe silenciosa*, coordinado por Gilberto Guevara Niebla y *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, de Carlos Ornelas, prestando principal atención a lo que se ha hecho y no sólo a lo que se ha dicho en materia educativa. Posteriormente con estos elementos llegaremos al presente para contrastarlos con los datos que ofrece el INEE y verificar si los signos que en aquel entonces se apuntalaban como deficiencias de la educación en nuestro país permanecen hoy en día en la EMS. Antes de concluir el capítulo se hará un balance de los avances experimentados en la EMS en los últimos 20 años.

Evolución en la Educación Media Superior.

Es materia de los historiadores precisar los periodos históricos con base en los cambios estructurales o coyunturales que dan inicio y fin a las mismas. Dada esta singularidad, lo que presento a continuación se ciñe a la evolución y conformación de la educación media superior en nuestro país. Como se señaló en el principio de este capítulo se recurrió a) para aproximarnos a dos formas de estudiar la evolución de la EMS en nuestro país. Para lo anterior se revisó a Zorrilla Alcalá (2008) y Villa Lever (2010), quienes nos ofrecen dos enfoques y propuestas teóricas diferentes. En el caso de Zorrilla Alcalá parte de la propuesta de Fernand Braudel sobre *larga, media y corta duración* en la historia; de acuerdo a Zorrilla:

- a) La larga duración se vislumbra en dos periodos: el primero de 1910 a 1944 cuando se ha reconstruido el Estado mexicano después de la revolución; el segundo periodo es el que va de 1944 hasta el presente.
- b) **En esta larga duración o “larga escala” se vislumbran ciclos en los estilos de conducción de los programas gubernamentales de educación, “Cada ciclo está definido por un lapso de por lo menos dos sexenios, durante los cuales se mantienen prácticamente los mismos programas educativos y las mismas tendencias en cuanto a énfasis de ellos” (Zorrilla, 2008: 82). De tal suerte que tenemos un ciclo de duración media entre 1944 a 1959, el siguiente de 1959 a 1970, de 1970 a 1982 y de 1982 al 2008.**

- c) Como propuesta y siguiendo a Zorrilla, también pueden ubicarse periodos de corta duración para analizar los programas sectoriales para la educación media superior. Estos ciclos de corta duración corresponden a los periodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa.

Por su parte Villa Lever en el ensayo **“La Educación Media Superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días”**, tiene como objetivo

“... analizar cómo se va construyendo y evoluciona este nivel educativo a lo largo del tiempo, en este trabajo se delimitan sus distintas épocas con base en las definiciones que las políticas educativas han hecho del mismo y los resultados concretados en su diversificación, diferenciación y desarrollo. La construcción social de este nivel de enseñanza tiene como base las acciones de los diversos gobiernos, pero también de los actores que participan en su edificación, por lo que es importante conocer sus etapas y conflictos para su mejor comprensión. (Villa Lever, 2010: 272)

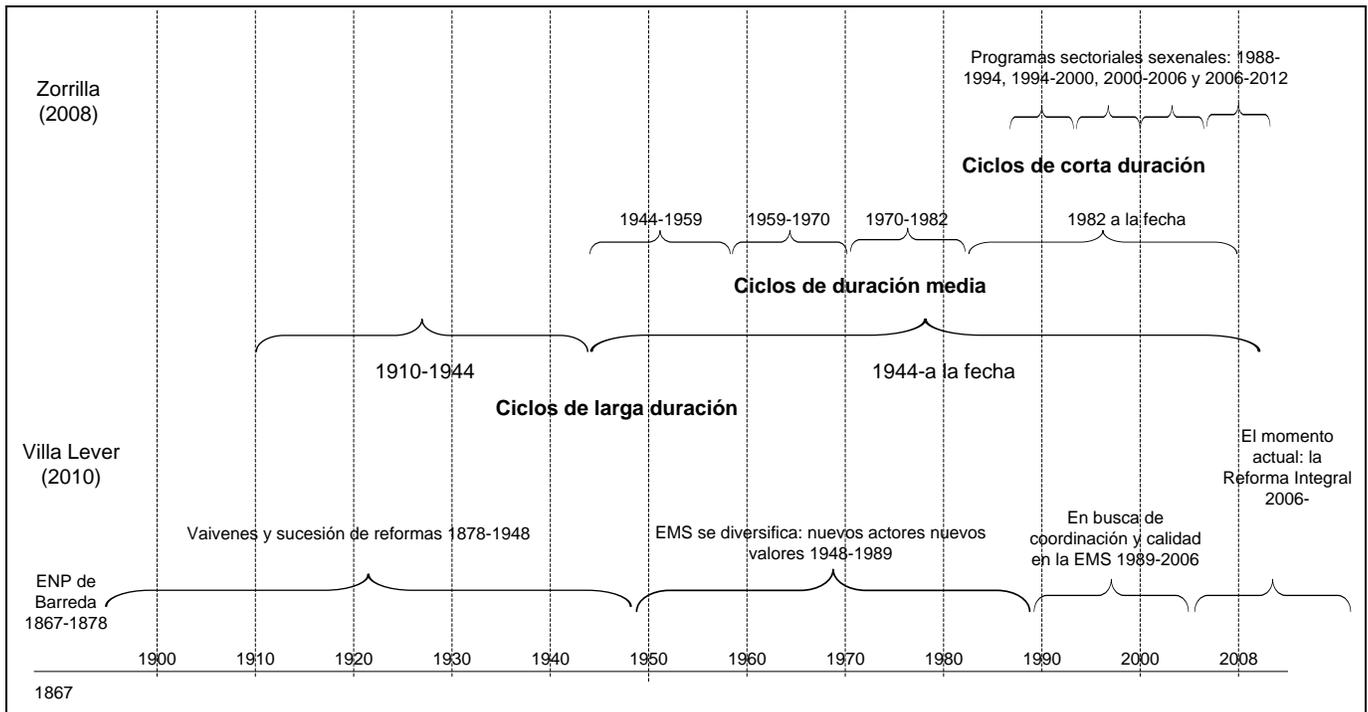
Villa Lever propone las siguientes etapas de evolución de la EMS:

- 1) Los orígenes: antecedentes de la Enseñanza Preparatoria (1821-1867).
- 2) La Escuela Preparatoria de Gabino Barreda (1867-1878)
- 3) Los vaivenes de la Escuela Preparatoria: una sucesión de reformas (1878-1948)
- 4) La Educación Media Superior se diversifica: nuevos actores, nuevos valores (1948-1989).
- 5) De 1989 a 2006: en vías de buscar la coordinación y la calidad del nivel medio superior.
- 6) El momento actual. La Reforma Integral del Bachillerato: hacia un Sistema Nacional de Educación Media Superior.

La forma en que cada uno de los autores analizó la evolución de la Educación Media Superior en nuestro país debe ser vista a la luz también de la naturaleza de cada trabajo. Mientras que Zorrilla elaboró su propuesta a lo largo de dos capítulos del libro *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario* (parte de su tesis de doctorado en sociología), el trabajo de la Dra. Villa Lever fue un ensayo presentado en una obra más amplia del Colegio de México sobre la educación en

nuestro país. Las diferencias en torno a cada una de las propuestas se ven con mayor claridad en el esquema 1.

Esquema 1. Evolución de la EMS en México.



Fuente: elaboración propia con información de Zorrilla (2008) y Villa Lever (2010).

Diagnósticos del Sistema Educativo Mexicano (SEM) a fines de los ochentas.

El objetivo de hacer un contraste entre lo que se sabía hace veinte años del sistema educativo de nuestro país, es para indicar qué avances se han hecho más allá de los discursos que al respecto se han elaborado. Este análisis retrospectivo implicó seleccionar dos obras significativas de la época –y tal vez las únicas- que analizan el sistema educativo de aquellos años. A mi juicio dos textos que fueron de capital importancia por la forma en que abordan al SEM fueron *La catástrofe silenciosa* que coordinó en 1992 Gilberto Guevara Niebla y el libro de Carlos Ornelas *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Las dos

propuestas presentan diferencias cualitativas importantes, mientras que Guevara presenta un diagnóstico muy concreto sobre el estado de la educación, Ornelas reconstruye de manera detallada el escenario global del SEM a partir de su desarrollo político e histórico. La manera como fueron seleccionados los capítulos de estas obras obedeció a dos criterios clave:

- Que aportaran elementos para una comprensión general del sistema educativo mexicano y la educación media superior en la actualidad. En particular aquellas tareas que podemos considerar pendientes en estos momentos y que son los ejes centrales de la Reforma Integral de Educación Media Superior: cobertura, calidad y equidad social.
- Que aportaran algunos datos significativos sobre la media superior de aquellas épocas.

La catástrofe silenciosa (1992).

Coordinado por Guevara Niebla, *La catástrofe silenciosa*, surgió de una sugerencia del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari dirigido a los integrantes de la revista *Nexos*, para elaborar un resumen sobre el estado de la **educación nacional**. Del capítulo **“I. Estado de la Educación”** se desprenden 16 puntos mismos que se sintetizaron en el cuadro 1.

La segunda parte de *La catástrofe silenciosa*, **“II. Un diagnóstico global”** se compone de tres sub apartados: **“A. Los hechos”**; **“B. Las causas”** y **“C. Las propuestas”**. En las primeras páginas de esta segunda parte se expone un diagnóstico global de la crisis y deterioro progresivo de los distintos niveles educativos.

Cuadro 1. Estado de la educación en los noventas con base en el texto *La catástrofe silenciosa*.

1.	Baja calidad. Existe una ampliación de la cobertura pero con un bajo rendimiento académico.
2.	Ineficiencia escolar y social. La expansión educativa que se experimentó reprodujo mecanismos de discriminación social, de tal suerte que los sectores más pobres eran quienes recibían los servicios educativos de peor calidad.
3.	Desarticulación educativa. Que persiste en términos de vinculación horizontal y vertical, y entre niveles y modalidades educativas.
4.	Leyes excluyentes de la sociedad. No se concede participación a la sociedad y no se le corresponsabiliza de la tarea educativa.
5.	Educación irrelevante.
6.	Evaluación deficiente. Tal como menciona el texto “En el sistema de educación pública no hay mecanismos de evaluación continua y rigurosa sobre sus resultados. Por lo mismo el sistema no produce información sistemática y adecuada para medir sus éxitos y fracasos” (p. 17).
7.	El futuro inmediato: la matrícula. Donde se señala la demanda para el caso de los niveles educativos de media superior y superior.
8.	El futuro inmediato: oferta y demanda de maestros. En particular existía un desajuste regional en la oferta y demanda de profesores para el pre escolar y la primaria. Pero más allá de los cuantitativo, existen otras deficiencias: “endeble formación del magisterio, actualización deficiente de sus conocimientos y, sobre todo, mala supervisión de su desempeño en el aula, una de las carencias centrales del sistema educativo” (p. 18).
9.	El rezago. Principalmente el de la educación básica.
10.	Financiamiento y gasto. Omisión y castigo presupuestario padecido en la educación pública con un gasto del 3.6% del PIB, en tanto que en 1980 fue de 5.1% y en 1982 fue de 5.5%. Por otra parte el 80% de los recursos destinados a la educación básica así como en la superior se utiliza en salarios y administración.
11.	Asignación presupuestal. Determinada más por factores políticos no educativos donde un grupo importante de presión es el SNTE. A la situación anterior se menciona la inequidad del sistema ya que “la educación superior, con sólo el 5% de la población escolar del país, absorbe más del 20% del gasto educativo, mientras que la educación básica primaria, que atiende a más del 50% de la matrícula, recibe sólo el 35% del gasto total” (p. 20).
12.	Descentralización.
13.	Revolución científica y educación formal. Se demandaba un cambio en las actitudes en torno a la ciencia y tecnología en el país, que a su vez transformara los programas de educación formal. Se visualizaba también la urgencia de una universidad que integre producción, transmisión y aplicación de conocimientos.
14.	La educación tecnológica. Es relevante lo que apuntan los autores para esta investigación: “El desarrollo de la educación técnica terminal se fundó en el falso supuesto de que la demanda de calificación se determina sólo por la estructura del aparato productivo [...] Adicionalmente, en los últimos años se ha hecho patente un fenómeno de devaluación educativa que afecta sobre todo a los egresados de la educación técnica, pues los puestos que teóricamente les corresponden en la producción son ocupados cada vez más por los egresados de la educación superior. Así, la educación técnica no ha sido la opción esperada para aminorar el desempleo entre los jóvenes ni para lograr una mayor movilidad social” (p. 22).
15.	La educación privada. No existe información suficiente para afirmar que la educación privada supera a la pública, salvo en un conjunto de escuelas que “cuentan con amplias instalaciones, métodos actualizados de enseñanza y plantas magisteriales de clara superioridad frente a la escuela pública, tienden a ser más la excepción que la regla” (p. 23).
16.	Educación y empleo. No hay correspondencia entre estos dos ámbitos, ni una relación directa entre escolaridad y productividad. Existe una diversificación del sistema educativo mexicano para formar mandos medios. Al rápido cambio científico y tecnológico no corresponde con la educación, lo cual redundará también en el desencuentro entre los cuadros calificados formados en la escuela y la estructura del empleo.

Fuente: Elaboración propia con base en *La catástrofe silenciosa*.

En cuanto al diagnóstico que se hace de la educación media superior en el **sub apartado “A. los hechos”**, se elaboraron los siguientes cuadros para señalar los aspectos cuantitativos y cualitativos que fueron diagnosticados. Los cuadros organizan la información con el fin de que se consideren las dos opciones de la media superior existentes: el bachillerato y la educación media terminal. Al respecto es necesario que recordemos que la educación media terminal al no otorgar el certificado de bachillerato efectivamente era una opción sin posibilidad de continuar con estudios superiores; esta condición cambiaría después de las reformas hechas en el CONALEP en el año de 1998.

Cuadro 2. Aspectos cuantitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media Terminal en la década de los ochentas.

	Bachillerato	Media terminal
Atención a la demanda	Absorción de egresados de secundaria: En 1981: 92% En el año escolar 1987-1988 77.2% del cual 59.3% correspondió al bachillerato y 17.9% a estudios profesionales medios. Ritmo de crecimiento: Disminuyó en el último sexenio ya que entre 1976 y 1982 la matrícula creció a una tasa anual del 9.5%, mientras que en 1982 y 1986 la misma tasa bajó a 5.4%	Índice de absorción del 19% de egresados de secundaria.
Eficiencia terminal	Bachillerato de tres años: Ciclo 1982-1983 del 60%. Ciclo 1987-1988 bajó a 55%. Bachillerato de dos años: Ciclo 1982-1983 de 69%. Ciclo 1987-1988 bajó a 60%.	En el ciclo 1987-1988 fue de 42-7%
Crecimiento por tipo de bachillerato	Tasa de crecimiento anual. Sexenio 1976-1982. Bachillerato de universidades estatales: 9.9% Universidades autónomas: 10.2%. Colegio de Bachilleres: 15%. Sexenio 1982-1988: Bachillerato de universidades estatales: 2% Universidades autónomas: 0.5% Colegio de Bachilleres: 28.5%	ND

Fuente: Elaboración propia con información de Guevara (1992) pp. 48-53.

Cuadro 3. Aspectos cualitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media Terminal en la década de los ochentas.

	Bachillerato	Media terminal
Aprovechamiento	En los exámenes de ingreso a licenciatura el rendimiento es bajo, por ejemplo en la UNAM de 1975-1986 fue de 4.56 en escala de uno a 10.	ND
Diversificación de opciones	Enorme diversificación de opciones, con dos modelos: el tradicional y el moderno. Este último representado por el CCH de la UNAM con limitaciones efectivas en su desarrollo.	ND
Aspectos sociales	Quienes desertan del bachillerato o egresan de él y no acceden a la educación superior tienen problemas para encontrar empleo. No existe un adecuado sistema de orientación vocacional ni regulación de la matrícula a nivel superior correspondiente con las necesidades nacionales.	“Algunos estudios permiten confirmar que los egresados de la educación superior desplazan a los egresados de los centros de esta modalidad educativa de lo que se considera es su oferta natural de trabajo, y quedan condenados con frecuencia a laborar como obreros o quedar en el desempleo”.
Currículum	ND	No facilitan la polivalencia y flexibilidad de capacitación. “esta formación no capacita al estudiante para adquirir una visión de conjunto sobre el proceso productivo y sí contribuye a reproducir las desigualdades en la distribución del conocimiento científico y tecnológico”.

Fuente: Elaboración propia con información de Guevara (1992) pp. 48-53.

En los dos cuadros 2 y 3 aparecen cuestiones interesantes, por un lado podemos observar que en aquel entonces existía mas información sobre el bachillerato que sobre las opciones terminales, motivo por el cual en esta última no se tienen datos (ND) para diferentes opciones de los cuadros. Esta ausencia de información corresponde de algún modo, con el estado que tenía en el SEM este tipo educativo. Por otra parte cabe mencionar que diferenciar aspectos cuantitativos de cualitativos en esta propuesta analítica nos permitirá contar con algunos datos que hagan posible su contraste con la época actual.

El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo (1994).

El ensayo de Carlos Ornelas presenta un panorama de la transición del SEM, partiendo de la premisa de que la educación en nuestro país está marcada por grandes desigualdades e inequidades. El texto está organizado a partir de la discusión de los siguientes elementos claves del Sistema Educativo Mexicano (en adelante SEM):

- i) **Orientación.** Misma que se discute en los capítulos: “II. Filosofía política del sistema educativo mexicano”; “III. La misión del sistema educativo mexicano: Tres reformas profundas” y “IV. Democracia y autoritarismo: El currículum oculto del sistema educativo mexicano”.
- ii) **Contenidos.** “V. El conocimiento en la transición del sistema educativo mexicano: Más allá del currículum oculto”.
- iii) **Cobertura.** “VI. La desigualdad en el sistema educativo mexicano”.
- iv) **Recursos.** “VII. Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano”.
- v) **Organización.** “VIII. Del centralismo a la federalización de la educación”.

Para guardar consistencia con el análisis anterior de la obra de Guevara Niebla, se revisaron los siguientes elementos del SEM y sus correspondientes capítulos: i) Contenidos; iii) Cobertura, y iv) Recursos.

Antes de iniciar es importante hacer algunas aclaraciones; la primera es que el autor ofrece una visión global de los elementos del sistema educativo mexicano mencionados, motivo por el cual para el análisis cualitativo de esta obra se procederá de forma distinta; la segunda es que la obra de Carlos Ornelas toma una posición diferente al de Guevara y colaboradores² al referirse a *La catástrofe silenciosa* señala:

“Se pueden compartir las proposiciones que hace este grupo [...] Sin embargo, tales propuestas son incongruentes con su visión catastrofista. En su diagnóstico, el cuerpo educativo se halla tan enfermo que ya no puede sanar. Para ser consecuente con esa visión, ya que se hace *tabula rasa* de todo el sistema y la educación

² En particular véase el capítulo “I. El marco para el debate sobre la transición del sistema educativo mexicano”.

nacional está desahuciada, lo congruente sería que los autores propusieran **desmantelar lo existente y empezar de nuevo a construir el sistema completo**” (p. 30).

Ornelas analiza también el libro *Educación para una economía competitiva* del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) de orientación más económica. La posición que asume Ornelas también es de distanciamiento con esta obra. Sin embargo *Educación para una economía competitiva* y *La catástrofe silenciosa* son los trabajos más importantes en materia educativa en 1994, fecha en que escribió *El sistema educativo mexicano*.

V. El conocimiento en la transición del sistema educativo mexicano: Más allá del curriculum oculto.

En este capítulo Ornelas analiza de manera detallada la baja calidad del SEM. Nos proporciona datos sobre la reprobación, deserción y eficiencia terminal del bachillerato y al profesional medio en cuanto. En los tres periodos que analiza (1976, 1981 y 1991) siempre la deserción en el nivel profesional medio es mayor a la que se experimenta en el bachillerato, y su eficiencia terminal es menor con respecto a esta última opción (Ornelas, 1994: 172). Como bien indica el autor el hecho de que aumente la eficiencia terminal en algún nivel educativo no es sinónimo de una mejora en la calidad educativa. Por ello analiza tres estudios con evidencia empírica sobre la baja calidad educativa: uno realizado en el Estado de Aguascalientes, los datos ofrecidos en *La catástrofe silenciosa*, y un estudio de Sylvia Schmelkes en el Estado de Puebla. Todos estos estudios fueron en el nivel de primaria, y para el momento en que Ornelas escribió su libro prácticamente los únicos. En la actualidad contamos con un mayor número de estudios nacionales e internacionales, una diferencia muy significativa con lo que pasaba hace 20 años.

De acuerdo a Ornelas, los siguientes aspectos influyen en la baja calidad educativa:

- a) **La irrelevancia del curriculum. Siguiendo a Ornelas: “Se utilizan cinco vocablos para calificar la irrelevancia de los contenidos y, en consecuencia empeorar la baja calidad de la educación: simpleza, desorganización, repetición, pasividad y egoísmo” (p. 180).**

- b) En el ámbito curricular el bachillerato tiene una multiplicidad de opciones que **“rayan en la anarquía”, y no se logra que las asignaturas tengan una consistencia** interna. Contribuye también en esta baja calidad el uso de métodos tradicionales de aprendizaje basados en la memorización y la repetición de ideas.
- c) Ornelas considera que existen factores políticos que influyen en la baja calidad educativa, relata brevemente diversos conflictos en universidades públicas de mediados de la década de los sesentas hasta los ochentas entre sindicatos y burocracias universitarias, incluyendo el conflicto de 1986 en la UNAM.

Para el autor el origen de la baja calidad del SEM no se centra en cuestiones **financieras, postula la posibilidad de que la baja calidad “se deriva de una pobreza** endémica del SEM, de una historia larga y cargada de conflictos y de la falta de una tradición en la **producción de conocimientos” (p. 186).**

VI. La desigualdad en el sistema educativo mexicano.

El autor reconoce los avances que en 1994 tuvo el SEM, aunque afirma de manera contundente que existen rezagos importantes en materia educativa. En los primeros apartados hace una importante síntesis del crecimiento de la matrícula y de algunas características de los establecimientos educativos públicos y privados. El crecimiento de la matrícula en la secundaria en la época del presidente Echeverría respondió a la demanda social de mayor educación, en este periodo se estimuló el crecimiento de los estudios científico tecnológicos para las ciudades, los centros de estudios agropecuarios para las zonas rurales, los centros de estudios pesqueros para las zonas pesqueras; también se pretendió que en opciones de bachillerato general se les ofreciera una opción de técnicos medios –como en el caso de los colegios de bachilleres y el CCH en sus orígenes-. En el momento del auge petrolero se creó el CONALEP. Con relación a la educación media terminal, coincide Ornelas con Guevara en el fracaso de estas opciones educativas como **“salidas laterales” en la educación del tipo medio superior.**

Para la discusión en torno de la desigualdad Ornelas señala que existe un saldo pendiente; para ilustrar lo anterior menciona que en 1990 cerca del 14%

de la población mayor de 15 años no cuenta con ningún grado de instrucción, casi el 40% había concluido la primaria y sólo el 4.6% contaba con licenciatura concluida o estudios equivalentes (el subrayado es mío, p. 228). A lo anterior contribuyen las diferencias regionales, parte de una larga historia y tradición de políticas centralizadas, y las grandes polarizaciones sociales que aquejan a la sociedad mexicana donde existen diferencias en cuanto a las oportunidades educativas (acceso, permanencia y resultados), en materia de calidad, siendo mejores en las zonas urbanas que en las rurales, y mejores para los sectores medios que para los pobres. Estas afirmaciones son más contundentes en palabras de **Ornelas cuando afirma que “las diferencias sociales se mantienen ya que las oportunidades de permanecer en el sistema y las oportunidades de aprendizaje efectivo disminuyen conforme se ocupa un lugar más bajo en la estratificación social”** (p. 239).

VII. Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano.

A lo largo de este capítulo el autor comenta de manera detallada la interacción entre el ámbito político del Estado posrevolucionario y el gasto público destinado a la educación en nuestro país. Una de las etapas significativas es cuando de 1977 a 1994 – es decir 15 años-, el SEM experimentó dos tendencias opuestas en **su funcionamiento: “La primera, recursos abundantes por pocos años, muchas veces mal usados que, sin embargo, sirvieron para ampliar la cobertura y poner en práctica algunos programas compensatorios para sectores pobres”, la segunda** tendencia citando a Nora Lustig significó la reducción del gasto educativo y la caída de los ingresos reales de los trabajadores de la educación (p. 264).

Ante la precariedad económica producto de la crisis experimentada en nuestro país en la década de los ochentas, Ornelas señala que el problema de la calidad educativa no se resuelve con mayor inyección financiera para este sector, ni ello disminuye de manera automática las desigualdades existentes. Más importante para él resultan los recursos intelectuales, los cuales también son precarios en parte

por la débil formación del magisterio de todos los niveles educativos. Para Ornelas *la más trágica de todas las pobrezas del SEM es la falta de talentos e ideas.*

Síntesis de las aportaciones de Guevara y Ornelas.

Valorar las obras expuestas a la luz del presente no es lo más conveniente, ello sería bastante anacrónico pues las condiciones e información con los que disponían los autores no corresponden con los que disponemos hoy día, razón por la cual no entraremos en la discusión general de estas obras. No está de más señalar los diferentes momentos históricos en que fueron escritas, mientras que *La catástrofe silenciosa* prácticamente se escribió en 1992, *El sistema educativo mexicano* se escribió dos años después de que se firmara el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y en pleno escenario del movimiento zapatista de Chiapas. Aunque los avances de estos dos eventos hoy pueden ser cuestionados, no puede negarse que eran en aquel entonces signos de optimismo político, de los cuales no se podía presumir en 1992.

Estamos lejos de indagar sobre los objetivos y públicos a los que iban dirigidas estas dos obras, sin embargo los estilos en los cuales fueron escritas nos llevan a marcar otras diferencias. A mi juicio *La catástrofe silenciosa* señala las deficiencias del SEM de manera breve y detallada con los datos disponibles de la época, tiene un cierto sentido pragmático donde se incorporan las dimensiones de los hechos, causas y propuestas para la atención de la educación. Por su parte *El sistema educativo mexicano* presenta un estudio detallado del SEM pero a la luz de los procesos de evolución histórica, política y económica que se cortan en 1994, y **toma distancia del “catastrofismo” en el sentido de que valora positivamente los avances en materia educativa que hasta ese momento se tenían.**

La aportación más importante que se puede desprender de éstas dos obras tiene que ver con los signos de deficiencia del SEM que lamentablemente persisten hoy en día en la educación media superior, como veremos en los siguientes párrafos. Sin embargo, sí debemos enfatizar que en nuestro país el Sistema Educativo Mexicano ha cambiado, posiblemente no con la orientación o en la

magnitud que quisiéramos, pero no podemos afirmar que es el mismo de principios de los noventas. Entre los hechos más significativos de estos cambios se encuentran la pérdida de hegemonía del PRI en el poder legislativo marcada en 1997 cuando dejó de ser mayoría en el Congreso de la Unión y las implicaciones que ello trajo en materia de las relaciones entre el Estado Mexicano y la educación superior³ y la transición democrática en el 2000.

En cuanto a los aspectos más importantes en materia educativa, los más sobresalientes son los siguientes:

- *La baja calidad educativa.* Tanto Guevara como Ornelas coinciden en la baja calidad del sistema educativo mexicano, en gran medida por la irrelevancia de los contenidos de la educación formal, pero también por la poca congruencia de la educación proporcionada en las instituciones educativas para hacer frente a lo que se llamaría la “**sociedad del conocimiento**”.
- *El crecimiento de la matrícula.* La cual si bien ha aumentado de manera paulatina, aún no satisface las necesidades de ciertos grupos sociales y etéreos.
- *El rezago educativo,* en términos de deserción, reprobación y eficiencia terminal como signos del SEM.
- La desigualdad educativa. En función de la desigualdad regional que se experimenta en el país, por la sociedad dicotómica urbana/rural y por el estrato socioeconómico.

En el siguiente apartado se hará un balance actual en torno al crecimiento de la matrícula, el rezago educativo y la desigualdad en la educación media superior.

La Educación Media Superior en nuestro país: un análisis contemporáneo.

Para tener una visión contemporánea de la educación media superior en nuestro país, es pertinente empezar con una lectura general del sistema educativo mexicano. Cuando Green, Wolf y Leney realizaron un estudio comparativo de

³ Una obra que resulta de gran relevancia para analizar cómo cambiaron las relaciones entre el Estado y la educación superior de nuestro país a partir de 1997 es la de Javier Mendoza Rojas (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES en el periodo 2001-2007*, IISUE-ANUIES, México.

diferentes sistemas educativos europeos en países de la OCDE elaboraron cuatro modelos de sistemas educativos: 1) *sistema centralizado con algún traspaso de poder*; 2) *sistema de traspaso de poder al nivel regional*, 3) *sistema de control local* y 4) *autonomía institucional a través de los cuasimercados*. Siguiendo a estos autores, el Banco Mundial (2007) clasificó a nuestro sistema educativo como un modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder, y sus características se encuentran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Características del modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder.

<ul style="list-style-type: none"> • Se ejerce un control central fuerte sobre varios aspectos de la educación secundaria (la estructura, el currículum, las formas de los exámenes y de la evaluación, la administración, la asignación de recursos, el reclutamiento y la formación de los maestros).
<ul style="list-style-type: none"> • La racionalidad política es la del estado de bienestar tradicional, con un énfasis en la solución de los problemas sociales.
<ul style="list-style-type: none"> • La gestión de la educación es conducida a través de la burocracia profesional, organizada de manera altamente estructurada y jerárquica.
<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Educación ejerce un fuerte control sobre el diseño y la implementación del currículum, a través de regulaciones detalladas sobre el contenido y la secuencia de los cursos y los exámenes, así como a través de la aprobación de textos de estudios y de materiales de aprendizaje.
<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Educación, desde su oficina central o por medio de sus oficinas regionales, posee plena responsabilidad sobre el financiamiento, el mantenimiento, la inspección y los aspectos relativos al personal de las escuelas.
<ul style="list-style-type: none"> • Las escuelas poseen muy poca autonomía respecto de temas de currículum, presupuesto o personal.
<ul style="list-style-type: none"> • La fuerza impulsora son los ideales igualitarios (la igualdad en la provisión de educación).
<ul style="list-style-type: none"> • Una fuerte presencia estatal es vista como la manera más apropiada de hacer frente a las desigualdades en el acceso y en la calidad.
<ul style="list-style-type: none"> • La evolución del modelo es hacia una situación en que los niveles regionales (representantes territoriales del centro) disfrutaran de poderes limitados para seleccionar textos de estudio y para administrar pequeños presupuestos discrecionales, pero en el cual se mantiene un fuerte control central sobre todos los aspectos de la educación.

Fuente: Banco Mundial (2007: 187), recuadro 8.2.

Vale la pena hacer algunos comentarios sobre las características anteriores. En primer lugar cabría preguntarnos de que forma el ANMEB permitió que efectivamente los estados contaran con algún traspaso de poder y en qué ámbitos se puede hablar de esto. En segundo lugar habría que matizar que la intervención del Estado Mexicano en materia de currículum y libros de texto lo es sólo para la educación primaria y secundaria; por el contrario la diversidad de opciones de la educación media superior se desarrolló con controles débiles en esta materia y

valga decir también poco eficientes. En tercer lugar existe una tradición histórica y política desde la revolución mexicana hasta la etapa del desarrollo estabilizador que cumplió con la misión de ofrecer educación a la mayoría de los niños de nuestro país, acción que ha sido cumplida a lo largo del siglo XX, lo cual connota al estado mexicano de una **“racionalidad política de estado benefactor”**, pero este Estado mexicano ha sido poco eficiente en disminuir el rezago educativo en ciertos sectores sociales. No obstante estas observaciones el modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder es aplicable para el sistema educativo mexicano en los aspectos sobre la gestión educativa como altamente estructurada y jerárquica, y en las atribuciones que el Estado tiene aún en materia educativa como actor principal para el desarrollo de reformas educativas, lo cual no es un asunto menor.

Los aspectos que vamos a analizar de la EMS son los siguientes:

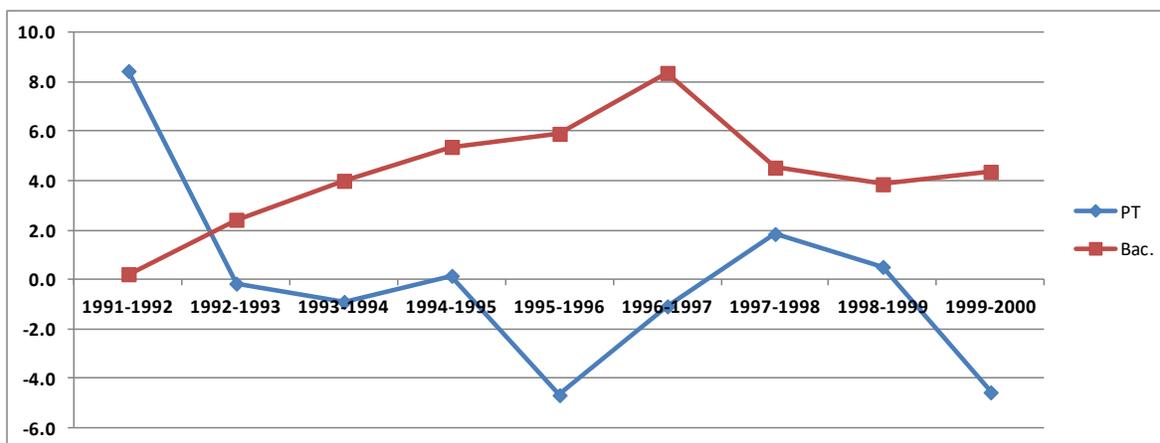
a) Crecimiento de la matrícula; b) Rezago educativo; c) Desigualdad educativa, y como resultado de esta investigación consideré añadir información en torno al ingreso de los alumnos a la EMS, por ello se elaboró el inciso d) Desigualdad educativa en la secundaria.

Con relación a la evaluación sobre los aprendizajes de los estudiantes de la EMS cabe mencionar que uno de los grandes cambios que ha sufrido nuestro país en materia educativa es la cantidad de información que hoy poseemos sobre evaluaciones, los resultados de estas evaluaciones se exponen ampliamente en el capítulo II de esta tesis.

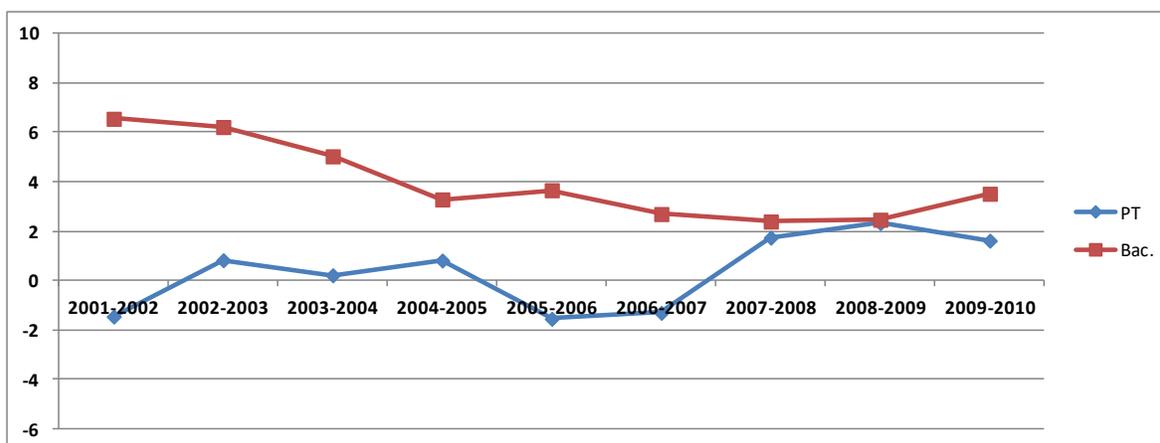
a) Crecimiento de la matrícula.

El Estado mexicano ha procurado atender la demanda educativa en sus diversas modalidades, el caso de la media superior no sería la excepción. En cuanto al crecimiento experimentado se elaboraron las gráficas 1 y 2 sobre la tasa de crecimiento anual de la matrícula de la EMS en dos periodos: 1991 a 2000 y 2001 a 2010.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento anual en la EMS 1991 a 2000



Gráfica 2. Tasa de crecimiento anual en la EMS 2001-2010



Fuente: Elaboración propia con información de SEP, “Estadística Histórica Nacional” en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (CE 18 de mayo de 2012).
 PT: Profesional Técnico; Bac: Bachillerato.

Las gráficas fueron elaboradas calculando la proporción entre la matrícula de un año con respecto a la del año anterior. Como podrá apreciarse existen diferencias entre una y otra década. En el caso de los noventa llama mucho la atención el decrecimiento que experimentó la modalidad de Profesional Técnico, cosa que no ocurrió con el Bachillerato general, que después del ciclo 1996-1997 bajó su tasa anual de crecimiento. En lo que corresponde al periodo de 2001 a 2010 la modalidad de profesional técnico tuvo una ligera mejoría, al menos no decreció de manera tan notoria, en el caso del Bachillerato es evidente cómo va disminuyendo su tasa de crecimiento anual en toda la década, con un muy ligero repunte en el último año.

Otros indicadores que tienen que ver con la matrícula son la tasa de absorción de egresados de tercero de secundaria definida como el “*número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de Educación Media Superior, para un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos egresados de educación básica respecto al ciclo anterior*” (INEE; 2011 a: 162), y la tasa neta de escolarización que en este trabajo corresponde con la tasa de cobertura neta también definida por el INEE como el “*número de jóvenes entre 15 y 17 años de edad que se encuentran matriculados en las escuelas de educación media superior por cada cien personas con la misma edad*”. El cuadro 5 presenta ambas tasas por periodos quinquenales.

Cuadro 5. Tasa de absorción de egresados de secundaria y tasa neta de escolarización por periodos de 1990/1991 a 2010/2011

<i>Tasa de absorción de egresados de secundaria</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1995-1996</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2010-2011</i>
Media Superior	75.4%	89.6%	93.3%	89.3%	96.7%
Profesional Técnico	14.4%	15.5%	12.3%	15.5%	9.7%
Bachillerato	61%	74.1%	81%	74.1%	87%
<i>Tasa neta de escolarización</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1995-1996</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2010-2011</i>
Media Superior	23.4%	27.9%	34.5%	44.0%	53.2%
Profesional Técnico	3.6%	3.4%	3.4%	3.6%	4.1%
Bachillerato	19.8%	24.5%	31.1%	40.4%	49.1%

Fuente: elaboración propia con información de SEP “Reporte de Indicadores Educativos” en http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html, (CE 18 de mayo de 2012).

Con base en la información del cuadro 5 se puede corroborar que existe un crecimiento considerable en la tasa de absorción de egresados de secundaria, aun cuando disminuyó en el ciclo 2005-2006 con relación al ciclo 2000-2001. Comparando el renglón de “Educación Media Superior” en el primer ciclo (1990-1991) con el último (2010-2011) tenemos un aumento de 20% en este indicador. En el caso de la tasa neta de escolarización se experimentó un crecimiento más notorio si comparamos el ciclo 1990-1991 con 23.4% con el ciclo 2010-2011 en el que paso a 53.2%.

b) Rezago educativo.

Para analizar el rezago educativo utilizaré tres indicadores: la deserción, la reprobación y la eficiencia terminal, mismos que están indicados en el cuadro 6.

Cuadro 6. Tasas de deserción, reprobación y eficiencia terminal en EMS por modalidad educativa y periodo 1990/1991 a 2010/2011.

<i>Deserción</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1995-1996</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2010-2011</i>
Media Superior	18.8%	18.5%	17.5%	16.5%	14.5%
Profesional Técnico	25.1%	26.7%	24.8%	23.9%	20.9%
Bachillerato	17.4%	17%	16.5%	15.7%	13.8%
<i>Reprobación</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1995-1996</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2010-2011</i>
Media Superior	44.2%	42.3%	37.4%	34.7%	33.2%
Profesional Técnico	28.3%	29.5%	24%	29.4%	34.4%
Bachillerato	47.6%	44.5%	39%	35.2%	33.1%
<i>Eficiencia terminal</i>	<i>1990-1991</i>	<i>1995-1996</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2005-2006</i>	<i>2010-2011</i>
Media Superior	55.2%	55.5%	57%	58.3%	63.3%
Profesional Técnico	37.8%	45.5%	44.5%	47.6%	46.1%
Bachillerato	60%	58.1%	59.3%	59.6%	65.3%

Fuente: elaboración propia con información de SEP “Reporte de Indicadores Educativos” en http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html, (CE 18 de mayo de 2012).

En cuanto a la deserción en términos generales se experimentó una ligera mejoría, ya que del primer quinquenio (1990-1991) al último (2010-2011) la Educación Media Superior disminuyó su deserción en un 4.3%. Es notorio además que la modalidad de profesional técnico tuvo los más altos índices de deserción, pues prácticamente de la quinta a la cuarta parte de los alumnos matriculados en los ciclos analizados desertaron. En cuanto a la reprobación los porcentajes no son nada halagadores, aún cuando ha disminuido un 10% no deja de preocupar la reprobación del 33.2% del ciclo 2010-2011. La modalidad de bachillerato tuvo las tasas más altas de reprobación salvo en el ciclo 2010-2011.

Finalmente el porcentaje de eficiencia terminal es sumamente importante, pues nos indica cuantos alumnos concluyen formalmente sus estudios en la EMS en el tiempo estipulado. Podemos afirmar que sí mejoró este indicador del primer ciclo (1990-1991) al último (2010-2011) con un aumento de 8.1%, pero tenemos que reconocer que no es deseable que de cada 10 alumnos que inician este ciclo sólo 6 tengan la probabilidad de terminarlo; también es notorio que es más baja la eficiencia terminal en la modalidad de profesional técnico, ya que en todos los

ciclos analizados lo supera el bachillerato con porcentajes que van del 12.6% (1995-1996) al 22.2% (1990-1991).

c) Desigualdad educativa.

Como hemos visto existen algunas evidencias de avance en la EMS, al menos en materia de tasa de crecimiento de la matrícula y absorción de egresados de secundaria. Para ver si persisten herencias de desigualdad regional en la actualidad debemos hacer un análisis menos agregado⁴, motivo por el cual se agruparon las 32 entidades federativas considerando su Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵. El IDH corresponde al cálculo de la media geométrica de los índices de salud, educación e ingreso en un rango de cero a uno, los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. En el caso de nuestro país el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) obtiene este índice de:

“.. el índice de salud basado en el cálculo de la esperanza de vida que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo), el índice de educación según los registros de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el índice de ingreso mediante la distribución del ingreso captada por los microdatos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) —la cual se levanta cada dos años— y los registros administrativos del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI”. (PNUD, 2012: 8).

⁴ La primera agrupación que realicé en este capítulo fue con el Índice de Marginación del CONAPO el cual se define como **“Medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a las necesidades básicas establecidas como derechos constitucionales. El índice de marginación es el resultado de una estimación por componentes principales de cuatro dimensiones y nueve indicadores: educación (analfabetismo y población sin primaria completa); viviendas (ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y hacinamiento); ingresos (población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos); y distribución de la población (población en localidades con menos de 5 mil habitantes)”** (CONAPO, http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342, CE 8 de abril de 2012). Sin embargo el índice fue calculado para el año 2010, y la mayoría de los datos trabajados correspondían a los ciclo 2007-2008 y 2008-2009.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012).

Debido a que la mayoría de los datos utilizados corresponden a los ciclos 2007-2008 y 2008-2009 se agruparon las entidades federativas por IDH del 2008 en cuartiles, siendo el primer cuartil en el que se ubican los ocho Estados con los últimos lugares de IDH, y el cuarto cuartil el de los ocho estados ubicados en los primeros sitios de nuestro país por IDH. Las entidades federativas se agruparon del siguiente modo:

- Primer cuartil: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla, Veracruz, Guanajuato y Zacatecas.
- Segundo cuartil: Hidalgo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Durango, Yucatán, Tabasco, Campeche y Nayarit.
- Tercer cuartil: México, Jalisco, Morelos, Aguascalientes, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas.
- Cuarto Cuartil: Chihuahua, Coahuila, Colima, Baja California, Nuevo León, Baja California Sur y Distrito Federal.

La información de cada entidad federativa puede consultarse en las tablas del anexo. Con esta clasificación se analizaron la tasa de deserción, la eficiencia terminal y la tasa neta de cobertura. Antes de pasar al análisis puntual de estas tasas, veamos cómo se distribuye la matrícula de la EMS considerando los cuartiles de IDH.

Cuadro 7. Promedio del porcentaje de alumnos por modalidad educativa y considerando IDH de la entidad federativa en el ciclo 2008/2009.

	Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Profesional Técnico
1er cuartil	67.6	26.4	6.0
2do cuartil	57.3	35.3	7.4
3er cuartil	56.7	32.4	10.9
4to cuartil	45.0	43.1	11.9
Nacional	60.6	30.0	9.4

Fuente: elaboración propia con datos de INEE (2011 a) ED07 Porcentaje de alumnos, maestros y escuelas en media superior por entidad federativa según modelo educativo (2008/2009) p. 41

El cuadro 7 nos permite afirmar que la matrícula se concentra ampliamente en el bachillerato general, si consideramos la fila correspondiente al porcentaje nacional el 60.6% y sumamos el 30% del bachillerato tecnológico, observamos que aproximadamente sólo uno de cada 10 jóvenes en EMS cursan la modalidad de profesional técnico. Las tendencias anteriores son más marcadas en las entidades con menor IDH ya que sólo un 6% se encuentra en la modalidad de profesional técnico, en contraste las entidades con muy alto IDH casi el 12% se ubica en esta modalidad. A continuación se presentan el promedio de tasa de deserción.

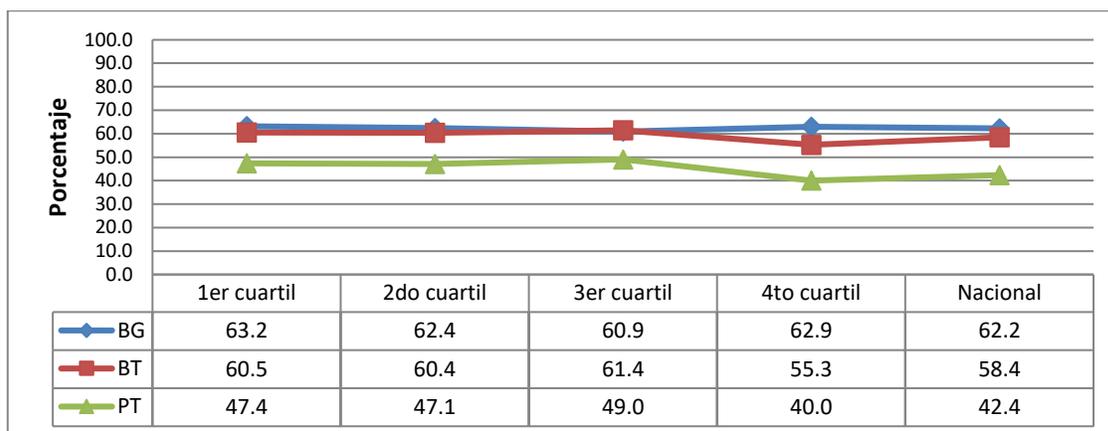
Cuadro 8. Promedio de la tasa de deserción considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007-2008. Porcentajes

	Total			Bachillerato General			Bachillerato Tecnológico			Profesional Técnico		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
1er cuartil	15.6	17.6	13.7	14.8	16.8	13.1	15.8	18.3	13.4	22.4	23.7	21.1
2do cuartil	16.0	18.0	14.1	15.1	17.2	13.2	16.0	18.2	13.6	22.7	22.6	22.2
3er cuartil	16.0	18.6	13.7	15.4	18.2	12.9	15.4	17.8	13.0	22.1	22.8	21.3
4to cuartil	18.5	21.1	15.9	16.7	19.8	13.9	17.9	20.4	15.2	26.2	27.0	25.4
Nacional	16.3	18.8	14	14.7	17.2	12.5	17.0	19.5	14.5	24.5	25.7	23.1

Fuente: Tabla 1 del Anexo. T: total; H: hombres y M: mujeres.

Con base en la información del cuadro 8 no puede afirmarse que los estados ubicados en el primer cuartil experimenten altas tasas de deserción. Para todas los cuartiles la tasa de deserción es mayor en la modalidad de profesional técnico con relación a las de bachillerato general y bachillerato tecnológico. En cuanto a la eficiencia terminal se procedió a elaborar la gráfica 3.

Gráfica 3. Promedio de eficiencia terminal considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007-2008.



Fuente: Elaboración propia con datos de la tabla 2 del Anexo. BG: Bachillerato General, BT: Bachillerato Tecnológico; PT: Profesional Técnico.

En la eficiencia terminal no se observa tampoco una correspondencia muy clara entre bajo IDH y menor porcentaje de eficiencia terminal. Los resultados de la gráfica 3 son básicamente aleatorios⁶. A continuación se presenta la tasa neta de cobertura.

Cuadro 9. Promedio de tasa neta de cobertura considerando el IDH y grupo de edad típica en el periodo 2007-2008. Porcentajes.

	15 años			16 años			17 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1er cuartil	41.1	38.0	44.2	49.2	46.7	51.7	41.8	40.5	43.2
2do cuartil	51.8	48.3	55.4	56.9	54.4	59.4	47.3	46.0	48.6
3er cuartil	48.4	44.1	52.8	55.4	51.7	59.1	43.7	41.6	46.0
4to cuartil	53.3	49.9	56.8	60.4	57.4	63.6	49.2	47.5	51.0
Nacional	47.4	43.7	51.2	54.2	51.2	57.1	45.0	43.4	46.6

Fuente: Tabla 3 del Anexo.

Con relación a la tasa neta de cobertura sí existe una correspondencia con el IDH, ya que en el primer cuartil es menor el porcentaje de la tasa. Considerando la columna de totales tenemos que en los jóvenes de 15 años las diferencias entre las

⁶ Para corroborar lo anterior se hizo el cálculo del promedio de eficiencia terminal clasificando a las entidades por índice de marginación del CONAPO que maneja cinco rangos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. En las entidades ubicadas en muy alto índice de marginación se observó una ligera diferencia de puntos porcentuales con relación a las entidades de muy bajo índice de marginación.

entidades con menor IDH y mayor IDH son de 12.2%; para el grupo de 16 años de 11.2% y el de 17 años de 7.6%. Los resultados en la tasa neta de cobertura nos permiten señalar que si bien la eficiencia terminal y la deserción no guardan correspondencia con el IDH, sí lo hace en el inicio del proceso educativo de la EMS, ya que la diferencia es cuando ingresan y no tanto en la trayectoria escolar y en la modalidad educativa.

Dados estos datos cabe hacer la hipótesis de que la desigualdad no surge cuando los jóvenes llegan a la EMS, la baja tasa de cobertura observada en las entidades que tienen muy bajo IDH amerita que prestemos atención a qué ocurre en la secundaria. Por lo tanto procedí al análisis de los datos del INEE para secundaria y con base en la agrupación de las entidades federativas por IDH en el siguiente apartado.

d) Desigualdad educativa en la secundaria

A diferencia de lo que se observaba en el cuadro 8 sobre la deserción en EMS, la tasa de deserción total en secundaria sí tiene correspondencia con el IDH de la entidad, aunque también debo aclarar que las diferencias no son significativas como se puede apreciar en el cuadro 10.

Cuadro 10. Promedio de Tasas de deserción total en secundaria considerando IDH ciclo 2007/2008.

	Total	Hombres	Mujeres
1er cuartil	7.9	9.5	6.2
2do cuartil	6.8	8.3	5.3
3er cuartil	7.9	9.7	6.2
4to cuartil	6.3	7.6	4.9

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2009), información del Anexo Electrónico AT06a-A1 Tasa de deserción total en primaria y secundaria por entidad federativa según sector de financiamiento (2007/2008)

Veamos qué ocurre con otro indicador que es el de extra edad grave el cual se define como el “Número de alumnos matriculados en un grado escolar, por cada cien, cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia” (INEE, 2009: 163). El indicador anterior es

importante pues recordemos que la probabilidad de transitar de forma idónea en un nivel educativo se relaciona con la edad típica en la cual debe cursarse dicho nivel, cuando se rebasa la edad típica aumentan las probabilidades de desertar, reprobar y no concluir dicho ciclo.

Cuadro 11. Promedio de porcentaje de alumnos de secundaria con extra edad grave considerando IDH, ciclo 2008-2009

	Total	Hombres	Mujeres
1er cuartil	9.3	11.0	7.5
2do cuartil	6.2	7.7	4.6
3er cuartil	4.6	5.7	3.5
4to cuartil	4.0	4.9	3.0

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2009), información del Anexo Electrónico AT04a-A2 Porcentaje de alumnos con extra edad grave por entidad federativa, sexo y nivel educativo (2008/2009).

En el cuadro 11 se observa que el porcentaje de alumnos de secundaria con extra edad grave tiene diferencias significativas, ya que en el primer cuartil se duplica el porcentaje de alumnos del cuarto cuartil. Lo anterior significa que los jóvenes del cuartil con más bajo IDH son más propensos a desertar por contar con dos años o más en la secundaria. Para concluir con este apartado en el cuadro 12 se presentan los promedios de graduados de primaria y secundaria.

Cuadro 12. Promedio de graduados de primaria y secundaria de una generación escolar según el modelo de cohorte reconstruida y considerando el grado de marginación (1998/1999-2008/2009).

Por miles de alumnos

	Total				Hombres				Mujeres			
	Total:	9 años	10 años	11 años	Total:	9 años	10 años	11 años	total:	9 años	10 años	11 años
1er cuartil	575	360	169	47	534	307	171	56	617	422	151	36
2do cuartil	686	473	174	39	639	409	181	49	735	547	159	29
3er cuartil	693	513	154	26	643	439	165	34	745	594	134	17
4to cuartil	723	559	142	22	681	498	155	29	766	630	121	15

Fuente: elaboración propia con base en INEE (2009), AT08-3 Graduados de primaria y secundaria de una generación escolar según el mcr por entidad federativa (1998/1999-2008/2009), p. 189.

Para analizar el cuadro 12 debemos saber que el modelo de cohorte **reconstruida** es el “Número estimado de alumnos que se gradúan de un nivel educativo en el tiempo previsto o máximo en dos ciclos escolares más por cada mil

*alumnos de la misma generación escolar” (INEE, 2009: 184)*⁷, que para efectos prácticos propongo se interprete como una tasa de graduación de una cohorte de alumnos que en el ciclo 1998/1999 inició su primaria y 9, 10 u 11 años después concluyó el tercer año de secundaria. La tasa por miles marca diferencias muy significativas en las entidades de acuerdo a su IDH, mientras se estima que en las entidades del primer cuartil concluyen su educación básica en los correspondientes 9 años sólo 360 alumnos de cada mil, en las entidades de más alto IDH concluyen su educación básica 559 niños de cada mil.

Balance de 20 años. Logros y tareas pendientes en la Educación Media Superior.

Los siguientes párrafos tienen por objetivo exponer un balance de los eventos más importantes que ha experimentado la Educación Media Superior. Al respecto distingo dos cuestiones que merecen atención: los logros que se han obtenido y las tareas pendientes que en la educación media superior.

Logros en la Educación Media Superior.

Señalar que ha habido cambios aunque no en las magnitudes ni dimensiones deseadas es algo que connota las dos últimas décadas en la educación del tipo medio superior en nuestro país. Incluso me atrevería a afirmar que es en la década pasada en la que se viven los cambios cualitativos más significativos en este nivel educativo. Los tres cambios que considero más importantes son los siguientes:

- Creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en 2005.
- Obligatoriedad del Bachillerato en el 2012.
- La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en 2008.

⁷ **Al respecto el INEE señala que este indicador** “es una medida sintética sobre la graduación de una generación escolar simulada, obtenida con el método de cohorte reconstruida usando las probabilidades de tránsito extraídas de las estadísticas escolares, con la cual podemos calcular cuántos alumnos se gradúan de una generación escolar sujeta a las probabilidades de tránsito **extraídas de las estadísticas escolares” (INEE, 2009:184).**

Como el último punto es uno de los ejes de esta tesis, abordaré los dos primeros en los siguientes párrafos de manera general.

Creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

Mencionar que es un logro cualitativo trascendental la creación de la Subsecretaría de EMS, no significa hacer *tabula rasa* ni mucho menos afirmar que la Secretaría de Educación Pública no tuviera una dependencia encargada para este tipo educativo. Sin embargo sí podemos decir que los esfuerzos institucionales hasta antes del 2005 pueden considerarse débiles. Por ejemplo Solano Olmedo (2006)⁸ ilustra las políticas gubernamentales para la EMS de 1988 a 2003, de cuyo trabajo resalto las siguientes aportaciones:

- Con Carlos Salinas de Gortari se creó la Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS), y dos años después la Comisión Nacional de Educación Media Superior (CONAEMS) ambas con poco impacto. Al mismo tiempo la SEP suprimió la Subsecretaría de Educación Media y sólo quedó la Dirección General de Bachillerato como parte de la Subsecretaría de Educación Superior (p. 76).
- En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León la EMS y la Educación Superior se encuentran en el mismo plano. En cuanto a los logros obtenidos por los órganos encargados de la EMS, el mismo Zedillo reconoció que fueron nulos y poco significativos (p. 78). Acciones como la revisión de la CONAEMS, la movilidad estudiantil, fomento a la comunicación interinstitucional entre otras, quedaron como letra muerta, y a pesar de ello Solano reconoce que la creación y puesta en marcha del “Programa Formación Pertinente”⁹ – que coordinó Zorrilla Alcalá- fue un acierto en este sexenio.
- En el sexenio de Vicente Fox se parte de un diagnóstico más claro y crítico en materia educativa. El Programa Nacional de Educación (PNE) dedica un subprograma a la EMS, en donde se hace un diagnóstico certero de las deficiencias de este nivel educativo. En el Programa Nacional de Fox señala que la presidencia

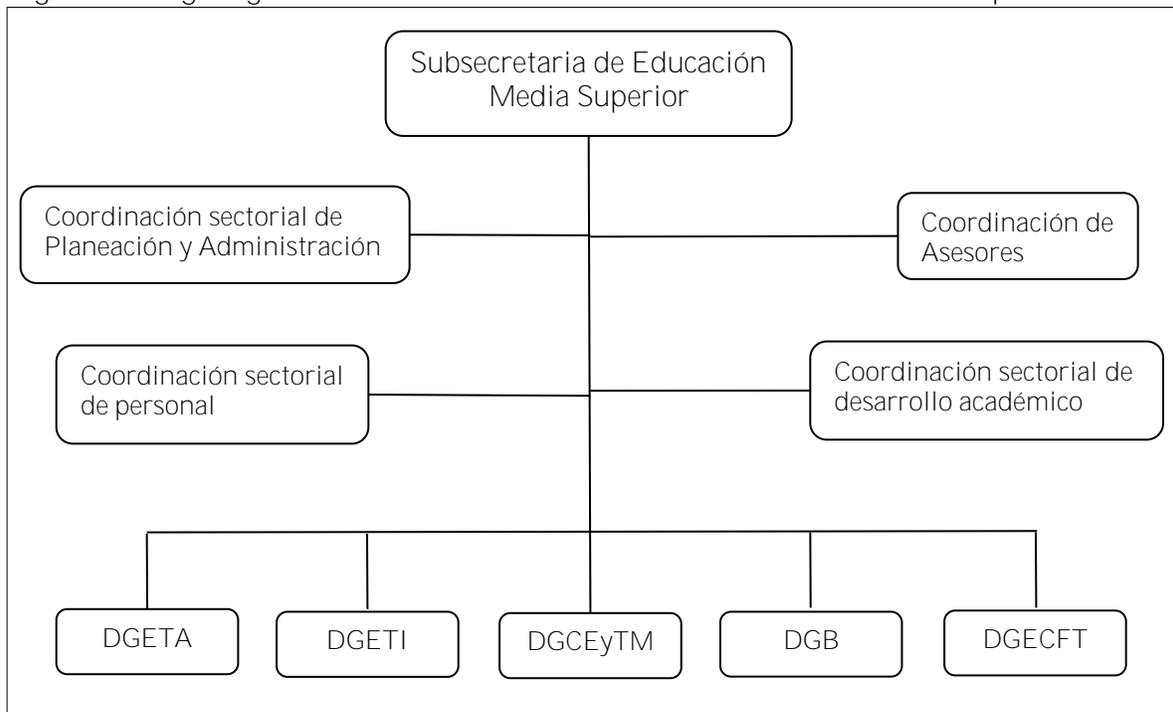
⁸ En particular consulté de Solano (2006) el capítulo 3 “La educación Media Superior en las políticas gubernamentales 1988-2003”, pp. 67-114.

⁹ Para mayor conocimiento de este programa se recomienda el libro de Zorrilla Alcalá (2010) *El futuro del bachillerato mexicano y el trabajo colegiado*, ANUIES, México.

cuenta con un sistema nacional de indicadores cualitativos y cuantitativos, por medio de los cuales pueda darse cuenta del rendimiento de cuentas en materia educativa.

Casi para finalizar el sexenio de Vicente Fox ocurre la contribución más importante para la EMS, que fue la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) el 22 de enero de 2005. Por medio del Acuerdo Secretarial 351 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2005, se determina la estructura de la SEMS, siendo su primera titular la Dra. Yoloxochitl Bustamante (que posteriormente asumió la Dirección General del Instituto Politécnico Nacional). Con el presidente Felipe Calderón ocuparon el cargo el Dr. Miguel Székely Pardo y Miguel Ángel Martínez Espinoza. El organigrama actual de la SEMS se encuentra en la figura 1.

Figura 1. Organigrama de la Subsecretaría de Educación Media Superior.



DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, DGETI: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial; DGCEyTM: Dirección General de Educación en ciencia y Tecnología del Mar; DGB: Dirección General de Bachillerato; DGECFT: Dirección General de Centros de formación para el trabajo.

Fuente: http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port_organigrama_de_sems (CE 30 de agosto de 2012).

Obligatoriedad de la educación media superior.

La Educación Media Superior cuenta ahora con dos elementos sustantivos, el primero que se verá con mayor detalle comprende una estructura normativa articulada a partir de la RIEMS; el segundo fue cuando a fines del 2011 se aprobó en la cámara de diputados y de senadores, las modificaciones constitucionales al artículo 3 y 31 constitucionales. A continuación se reproducen los artículos reformados el 9 de febrero de 2012.

Artículo 3º constitucional. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado – federación, estados, distrito federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del 2012).

Artículo 31 constitucional. I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012).

Queda sin embargo otros retos que enfrentar: aumentar la cobertura con calidad y equidad, lo cual como vimos en este capítulo, no serán empresas sencillas en un corto y mediano plazo, sobre todo si consideramos que en el arranque de este ciclo educativo subyacen desigualdades importantes de la educación secundaria.

Las tareas pendientes en la EMS.

Con relación a las tareas pendientes de la EMS, me remito a Zorrilla Alcalá y Székely Pardo. En el caso de Zorrilla partiendo del análisis de Durkheim analiza ampliamente el concepto de anomia en la EMS **que identifica** “la inercia que mantiene a la educación, desde los años setenta, con bajas tasas de eficiencia terminal y con bajos niveles de aprovechamiento respecto de la adquisición de habilidades y conocimientos **relevantes para el mundo moderno**” (Zorrilla, 2008:49); también señala cómo la anomia impacta doblemente, primero al

sustraer un comportamiento prescrito de un ámbito o grupo determinado y después al generar indiferencia ante la ausencia de normatividad en la sociedad. Desde la apreciación de Zorrilla tendríamos que preguntarnos si la conducción de la EMS en nuestro país en la actualidad sigue subordinada a la conducción del sistema político, o hasta donde se ha logrado revertir esta tendencia.

En cuanto a Székely Pardo parece confirmar las tendencias anómicas en la EMS señaladas en el párrafo anterior, ya que en su opinión

“Este nivel experimentó por décadas la ausencia de políticas públicas de mediano y largo plazos que le dieran sentido e identidad, lo que produjo altos costos económicos y sociales. La falta de dichas políticas ha favorecido la desarticulación, dispersión y heterogeneidad de modalidades y carreras, y el predominio de programas académicos inconexos y rígidos, así como regulaciones excesivas.” (Székely Pardo, 2010: 314).

Para Székely Pardo el acceso a la EMS más que ser un mecanismo de equidad puede llegar a ser un factor que aumente la brecha de la desigualdad social en los jóvenes mexicanos (Székely Pardo, 2010:316), lo que concuerda con el planteamiento de Zorrilla Alcalá cuando señala que una situación anómica no es justa (Zorrilla Alcalá, 2008: 76).

Hacer un balance desde la perspectiva anterior es obligado ya que si bien se reconocen logros importantes en la EMS, a mi juicio subsisten aspectos anómicos en la actualidad. Como vimos en términos generales la tasa de eficiencia terminal ha aumentado y la de deserción ha disminuido, pero los promedios de tasas netas de cobertura y los promedios de porcentaje de alumnos de secundaria con extra edad grave son muy desiguales cuando las analizamos por entidades agrupadas por IDH.

Otro aspecto de suma importancia vinculado a la equidad en la EMS, tiene que ver con la distribución del gasto público. Con base en una investigación desarrollada desde la economía de la educación Díaz y Rodríguez (2012) exponen ampliamente la dinámica del gasto público en este nivel educativo en la última década. A pesar de que desde el gobierno de Vicente Fox se incluye el componente de la equidad en la agenda educativa, no es sino hasta el programa sectorial 2007-2012 con Felipe Calderón cuando se plasman los criterios de equidad y cobertura.

Con base en una metodología que implicó el cruce entre mayor densidad poblacional, rezago social y gasto ejercido en la EMS, Díaz y Rodríguez sostienen que en el 2010 el gasto federal en la EMS no se distribuyó de manera equitativa. De su estudio se desprende que las entidades con alta prioridad fueron en este año: Veracruz, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, mismas que no se ubicaron en los primeros sitios del gasto federal.

Por otro lado quiero enfatizar que la EMS apenas está obteniendo la atención necesaria en las políticas educativas, aún cuando tenemos al menos dos décadas de llamar la atención sobre la importancia de este nivel. Finalmente debemos de reconocer que la RIEMS aporta un componente necesario de normatividad de la cual se carecía en décadas anteriores. Este cambio cualitativo debe ser observado de manera más profunda para corroborar en un mediano plazo, que la reforma cumpla con aumentar la cobertura en este nivel educativo, mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos y fortalecer los mecanismos de equidad social en el acceso de los jóvenes a la EMS.

Bibliografía capítulo I:

- Banco Mundial (2007), *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*, Banco Mundial-Mayol Ediciones, Colombia.
- Díaz Cruz Lidia Karen y Ana Laura Rodríguez Martínez (2012), *Financiamiento, calidad y equidad en la Educación Media Superior en México. 2000-2010*, tesis de licenciatura en Economía, Facultad de Economía-UNAM.
- Guevara Niebla Gilberto (coord.) (1992), *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009 a), *Panorama Educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica*, México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011 a), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2009 Educación Media Superior*, México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2011 b), *La educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, México.
- Mendoza Rojas Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES en el periodo 2001-2007*, IISUE-ANUIES, México.
- Ornelas Carlos (1994), *El sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- -----(2010) *Pupitres poder y política. Crítica al nuevo federalismo educativo, y Educación, colonización y rebeldía*, Siglo XXI Editores, México.
- -----(2012) *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, Siglo XXI Editores, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, en www.undp.org.mx/desarrollohumano (CE 22 de mayo de 2012), México.

- SEP, “Estadística Histórica Nacional” en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (CE 18 de mayo de 2012).
- SEP, “Reporte de Indicadores Educativos”, en http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html, (CE 18 de mayo de 2012).
- Solano Olmedo Mauro Sergio (2006), *Las políticas de Educación Media Superior en México: 1988: 2003*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCP y S UNAM, México.
- Székely Pardo Miguel “Avances y transformaciones en la Educación Media Superior”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.) *Los grandes problemas de México. VII. Educación*, COLMEX, 2010, pp. 313-336
- Villa Lever Lorenza, “La Educación Media Superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.) *Los grandes problemas de México. VII. Educación*, COLMEX, 2010, pp. 271-311.
- Zorrilla Alcalá Juan Fidel (2008), *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*, IISUE-UNAM, México.
- Zorrilla Alcalá Juan Fidel (2010), *El futuro del bachillerato mexicano y el trabajo colegiado*, ANUIES, México.

Contenido

Evolución en la Educación Media Superior.	2
Diagnósticos del Sistema Educativo Mexicano (SEM) a fines de los ochentas.	4
La catástrofe silenciosa (1992).	5
El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo (1994).	9
V. El conocimiento en la transición del sistema educativo mexicano: Más allá del currículum oculto.	10
VI. La desigualdad en el sistema educativo mexicano.	11
VII. Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano.	12
Síntesis de las aportaciones de Guevara y Ornelas.	13

La Educación Media Superior en nuestro país: un análisis contemporáneo.	14
a) Crecimiento de la matrícula.	16
b) Rezago educativo.	19
c) Desigualdad educativa.	20
d) Desigualdad educativa en la secundaria.	24
Balance de 20 años. Logros y tareas pendientes en la Educación Media Superior.	26
Logros en la Educación Media Superior.	26
Creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior.	27
Obligatoriedad de la educación media superior.	29
Las tareas pendientes en la EMS.	29
Cuadro 1. Estado de la educación en los noventas con base en el texto <i>La catástrofe silenciosa</i>	6
Cuadro 2. Aspectos cuantitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media Terminal en la década de los ochentas.	7
Cuadro 3. Aspectos cualitativos de la Educación Media Superior Bachillerato y Media Terminal en la década de los ochentas.	8
Cuadro 4. Características del modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder.	15
Cuadro 5. Tasa de absorción de egresados de secundaria y tasa neta de escolarización por periodos de 1990/1991 a 2010/2011.	18
Cuadro 6. Tasas de deserción, reprobación y eficiencia terminal en EMS por modalidad educativa y periodo 1990/1991 a 2010/2011.	19
Cuadro 7. Promedio del porcentaje de alumnos por modalidad educativa y considerando IDH de la entidad federativa en el ciclo 2008/2009.	21
Cuadro 8. Promedio de la tasa de deserción considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007-2008. Porcentajes.	22
Cuadro 9. Promedio de tasa neta de cobertura considerando el IDH y grupo de edad típica en el periodo 2007-2008. Porcentajes.	23
Cuadro 10. Promedio de Tasas de deserción total en secundaria considerando IDH ciclo 2007/2008.	24
Cuadro 11. Promedio de porcentaje de alumnos de secundaria con extra edad grave considerando IDH, ciclo 2008-2009.	25
Cuadro 12. Promedio de graduados de primaria y secundaria de una generación escolar según el modelo de cohorte reconstruida y considerando el grado de marginación (1998/1999-2008/2009).	25
Gráfica 1. Tasa de crecimiento anual en la EMS 1991 a 2000.	17
Gráfica 2. Tasa de crecimiento anual en la EMS 2001-2010.	17

Gráfica 3. Promedio de eficiencia terminal considerando el IDH y por modalidad educativa en el periodo 2007-2008. 23

Capítulo II. Evaluación de los alumnos en la Educación Media Superior.

Como apunté en el capítulo I, en la Educación Media Superior (EMS) existe un conjunto de evaluaciones sobre los estudiantes de este nivel educativo, que como se mostrará en este capítulo confirman la baja calidad educativa en nuestro país. Estas evaluaciones nacionales e internacionales que desde el año 2000 se aplican en nuestro país, forman parte de un proceso de convergencia internacional, donde de acuerdo a Pedró y Puig (1998):

“Es difícil imaginar cómo, sin la existencia de procedimientos de evaluación que suministren información significativa, puede procederse al seguimiento y eventual reorientación de las políticas educativas. Por todo ello, no es extraño que los países que han decidido poner en práctica sistemas de evaluación en los últimos años estén íntimamente convencidos de que, aun pese a sus dificultades de todo orden, se han introducido en un camino sin retorno. Difícilmente sería hoy posible volver a aquellas épocas en que el gobierno de los sistemas escolares se basaba en informes retóricos o meras intuiciones” (Pedró y Puig, 1998: 91).

A lo anterior habría que añadir que en nuestro país en la última década sí existe formalmente la intención del gobierno por informar sobre el sistema educativo sobre, todo en el conjunto de indicadores educativos que son reportados en la página web oficial de la Secretaría de Educación Pública. Estas acciones no son gratuitas y obedecen en gran medida a la presión de organismos multilaterales, tal como explicaré en el capítulo III.

Este capítulo se elaboró con base en los resultados de las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment), ENLACE (Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares), PLANEA (Plan Nacional Para la Evaluación de los Aprendizajes, y que desde 2015 sustituyó a la prueba ENLACE), EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos), y un estudio de un seguimiento longitudinal en el área de matemáticas por medio del

Diagnóstico de Matemáticas (DIMA) aplicado en el Colegio de Ciencias y Humanidades Azcapotzalco de la UNAM. El siguiente cuadro señala las características más importantes de cada una de estas pruebas.

Cuadro 1. Características de las pruebas PISA, ENLACE, EXCALE y DIMA.

Prueba	Estudiantes evaluados	Escalas de evaluación	Selección de la Población	Observaciones	Nivel de análisis sociológico
PISA 2009 y 2012	Alumnos de 15 años 3 meses a 16 años 2 meses	Niveles de desempeño en competencias.	Muestra representativa	Aplicación a nivel internacional. Mide la capacidad de los jóvenes para usar sus conocimientos y destrezas en contextos académicos y no académicos. Proporciona información del sistema educativo nacional.	Macro social internacional
PISA grado 12 2009 y 2012	Alumnos del último año del nivel medio superior				
ENLACE	Alumnos del último año del nivel medio superior.	Niveles de dominio.	Total de la población matriculada.	Aplicación a nivel nacional. Está alineada al marco curricular común, en las competencias disciplinares básicas de comunicación y matemáticas. Proporciona información sobre el rendimiento académico de los alumnos.	Macro social nacional
EXCALE 09	Alumnos de tercer año de secundaria	Niveles de logro académico	Muestra representativa	Aplicación a nivel nacional. Se pega al currículum. Proporciona información del sistema educativo nacional.	Macro social nacional
EXCALE 12	Alumnos del último año del nivel medio superior				
DIMA (Diagnóstico de Matemáticas)	Alumnos del bachillerato del CCH Azcapotzalco generación 2007	Niveles de desempeño	Aplicación censal en los tres años de la generación 2007	Seguimiento longitudinal de una cohorte. Se pega a los planes de estudio del área de matemáticas. Aplicación pre y post test. Proporciona información sobre la institución	Meso y micro social.

Fuente: Elaboración propia, para pruebas PISA y EXCALE: INEE <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicios/pisa> (CE 30 de agosto de 2012); para prueba ENLACE <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/> (CE 21 de agosto de 2012).

Los resultados de las evaluaciones del cuadro 1 fueron trabajados de manera diferente como se podrá apreciar en los siguientes párrafos. En algunos casos como en PISA se dispuso de mucha información, así como en el caso del seguimiento

longitudinal de la generación 2007 del CCH Azcapotzalco. En la prueba ENLACE se trabajaron los datos hasta 2012, para el año 2015 se incorporaron los resultados de PLANEA. Cuando así lo posibilitaron los datos se hizo el análisis agrupando las entidades federativas con base en su índice de desarrollo humano (IDH) como en el caso de EXCALE-9. Para las pruebas PISA 12 y EXCALE 12 se contó con información más limitada.

La prueba PISA.

La OCDE aplica desde 2000 de manera trianual la prueba PISA (Programme for International Student Assessment, en español Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos) que es un programa diseñado para incidir en las políticas educativas de los países participantes, pues proporciona información valiosa sobre el sistema educativo al evaluar a jóvenes de 15 años 3 meses a 16 años dos meses que en promedio concluyeron su educación básica. Considera tres áreas de evaluación: comprensión lectora /español, matemáticas y ciencias. La prueba PISA¹ en cada aplicación presta especial atención a alguna de estas áreas de evaluación y de acuerdo al INEE tiene como propósito:

“Conocer el nivel de habilidades necesarias que han adquirido los estudiantes para participar plenamente en la sociedad, centrándose en dominios claves como Lectura, Ciencias y Matemáticas. Mide si los estudiantes tienen la capacidad de reproducir lo que han aprendido, de transferir sus conocimientos y aplicarlos en nuevos contextos académicos y no académicos, de identificar si son capaces de analizar, razonar y comunicar sus ideas efectivamente, y si tienen la capacidad de seguir aprendiendo durante toda la vida. Para PISA, esos dominios están definidos como competencia (*literacy*) científica, lectora o matemática.”

¹ En 2014 algunos intelectuales criticaron la aplicación de PISA en los siguientes aspectos: El enfoque de la prueba es predominantemente cuantitativo; No se evalúan aquellos aspectos que no son fácilmente medibles como la educación física, moral, cívica o artística que también son importantes en el ámbito educativo; La aplicación de cada tres años no permite evaluar los cambios educativos que pueden llevar décadas; la prueba PISA se centra en el rol económico de la educación olvidando que existen otros objetivos dentro de la educación pública como la participación en los regímenes democráticos y el desarrollo personal. Véase *The Guardian en <http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>*. (CE junio de 2014).

En cada aplicación se destina al área prioritaria de evaluación el 66% de la prueba, y 17% a cada una de las otras dos áreas restantes. PISA tiene cinco o más niveles de competencia –dependiendo del año de la aplicación- a lo largo de una escala de puntuación que va de 200 a 800 puntos, con un puntaje promedio de 500 y una desviación estándar de 100. Consta de dos instrumentos:

- Los cuadernillos de conocimientos diseñados conforme a un esquema matricial para asegurar una mayor cobertura de contenidos sin la necesidad de que todos los estudiantes respondan todos los reactivos. Consiste en diferentes versiones de cuadernillos y cada alumno responde alrededor de 60 reactivos. La aplicación del cuadernillo de conocimiento es de dos horas aproximadamente.
- Los cuadernillos de contexto que proporcionan información de los estudiantes y de la escuela. Este instrumento indaga entre otros los siguientes aspectos: antecedentes escolares, las actitudes de los estudiantes ante su aprendizaje, características de la escuela, contexto en el cual se da la instrucción, estrategias de aprendizaje autorregulado, aspectos de aprendizaje e instrucción (INEE, 2004: 18-19).
- En la última aplicación de PISA en 2012 en algunos países se incorporó además cuestionarios para padres de familia sobre las perspectivas que tienen sobre el desempeño de sus hijos.

La primera aplicación de PISA en el año 2000 la llevó a cabo en México la SEP a través de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación; a partir del año 2002 le corresponde al INEE su administración. Hay que resaltar que México ha participado en la prueba PISA desde su primera aplicación, y ha cubierto más de la muestra requerida por la OCDE (mínimo 4,500 alumnos y 150 escuelas) y desde la aplicación 2003 ha procurado tener una sobre muestra para tener datos representativos de cada entidad federativa, aunque en esa ocasión no participó el estado de Michoacán (INEE, 2004: 66). En el año 2012 no se obtuvieron datos representativos de los estados de Michoacán, Oaxaca y Sonora, por lo mismo el INEE no reporta resultados para estas entidades.

A partir de 2009 se aplicó la prueba PISA 12, la cual se aplica en particular a los alumnos que se encuentran en el tercer año de la educación media superior. En

adelante para hacer la distinción entre ambas pruebas hablaremos de PISA clásico aplicada a jóvenes de 15 años 3 meses a 16 años dos meses que en promedio concluyeron su educación básica, y PISA grado 12, donde centraremos nuestro análisis.

En el cuadro 2 se resumen los resultados que obtuvo México en las aplicaciones PISA clásico 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012. El cuadro se elaboró considerando en el área de comprensión lectora y ciencias experimentales las subescalas de procesos, en tanto que el caso de matemáticas se consideran las subescalas de contenidos toda vez que fue la sub escala de la cual se encontró información en las aplicaciones 2003 y 2012.

Cuadro 2. Desempeño de México en las pruebas PISA clásico 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

Año	Principal área que evalúa PISA	Puntuación media de México	Escalas evaluadas	Lugar que ocupó México	Número de países participantes
2000	Comprensión de Lectura	422	Acceder y recuperar	35	41
			Integrar e interpretar	35	41
			Reflexionar y evaluar	32	41
2003	Matemáticas	385	Espacio y forma	37	40
			Cambio y relaciones	37	40
			Cantidad	37	40
			Probabilidad	37	40
2006	Ciencias	410	Identificar cuestiones científicas	45	57
			Explicar fenómenos de manera científica	50	57
			Utilizar pruebas científicas	49	57
2009	Comprensión de Lectura	425	Acceder y recuperar	46	65
			Integrar e interpretar	51	65
			Reflexionar y evaluar	46	65
2012	Matemáticas	413	Espacio y forma	55	65
			Cambio y relaciones	52	65
			Cantidad	52	65
			Probabilidad	55	65

Fuente: Elaboración propia con base en: PISA 2000: OECD/UNESCO (2003); PISA 2003: OCDE (2004); PISA 2006 OECD archivo electrónico en <http://dx.doi.org/10.1787/141844475532> (CE 12 de julio de 2012); PISA 2009 OECD archivo electrónico <http://dx.doi.org/10.1787/888932343133> (CE 12 de julio de 2012); PISA 2012 archivo electrónico en <http://dx.doi.org/10.1787/888932935572> (CE 5 de diciembre de 2013).

Como podrá apreciarse el desempeño de nuestro país es bajo en las cinco aplicaciones de la prueba PISA clásico, en particular el año 2003 en el que se

evaluó el área de Matemáticas tuvo su más bajo desempeño, y sólo se mantuvo por encima de Túnez, Indonesia y Brasil. Quisiera señalar que es necesario considerar que en las pruebas de los años 2006 y 2009 aumentaron el número de países participantes (de los no socios o llamados *partners*) muchos de éstos de la ex Unión Soviética y de América Latina, donde México ocupó aparentemente una mejor posición. Por otro lado tenemos que ver con detalle el resultado de estas pruebas, el INEE ha hecho una contribución importante al elaborar un conjunto de informes particulares sobre las cuatro aplicaciones de PISA². A continuación hago una síntesis de los resultados más importantes de la aplicación de PISA grado 12 de los años 2009 y 2012.

En el anexo correspondiente a este capítulo, pueden revisarse los siguientes resultados:

- Resultados generales de las aplicaciones PISA 2003 y 2006 en la educación media superior por modalidad educativa.
- Resultados nacionales y por entidad federativa de la prueba PISA 2009 y de PISA 2012 en las áreas de comprensión lectora y matemáticas.

Resultados de PISA 2009 grado 12.

Uno de los textos de suma utilidad en el desarrollo de esta investigación fue *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, publicado en octubre de 2011 por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el capítulo 4 titulado “¿Qué saben los estudiantes al término de la educación media superior?” señala dos aspectos importantes: por un lado los deficientes aprendizajes que alcanzan los estudiantes de media superior y cuáles son los retos que se tiene ante la obligatoriedad de este nivel, y por el otro la

² Muchas de las publicaciones de PISA son sumamente extensas y están escritas en inglés. Las publicaciones que ha elaborado el INEE al respecto son: INEE (2004) *Resultados de las pruebas PISA en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México; INEE (2007a), *PISA 2006 en México*, México; INEE (2007b), *PISA 2006 en México. Conclusiones*, México; INEE (2010), *México en PISA 2009*, México; INEE (2013), *México en PISA 2012*, México; mismas que pueden consultarse en la página oficial de este instituto.

disparidad de la formación antecedente que requerirá de mayores acciones compensatorias en el nivel medio superior.

Teniendo al Marco Curricular Común propuesto por la RIEMS el INEE intenta analizar qué tanto se han logrado las competencias genéricas en lectura, expresión escrita, matemáticas, ciencias y formación ciudadana. Para evaluar lectura, matemáticas y ciencias el INEE utilizó los resultados de la prueba PISA aplicado a alumnos del último grado de media superior (que en adelante denominaremos PISA grado 12) en una muestra de 6,724 estudiantes de 231 escuelas; en particular para las áreas de expresión escrita y formación ciudadana utilizó los datos de EXCALE 2010 (INEE, 2011: 119 nota al pie). En este apartado sólo nos remitiremos a los resultados de PISA grado 12. En el cuadro 7 se observan las distribuciones porcentuales de los niveles de desempeño de los estudiantes evaluados.

Cuadro 3. Distribución porcentual de alumnos por nivel de desempeño en PISA grado 12 por modalidad educativa. Año de aplicación 2009.

Modalidad educativa	Debajo del nivel 2			Nivel 2			Nivel 3			Nivel 4 a 6		
	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.
	Menos de 407.47	Menos de 420.07	Menos de 409.54	407.47 a 480.18	420.07 a 482.38	409.54 a 484.14	480.18 a 552.89	482.38 a 544.68	484.14 a 558.73	Más de 552.89	Más de 544.68	Más de 558.73
Nacional	21%	30%	28%	34%	30%	37%	31%	25%	25%	14%	15%	10%
Bachillerato General	20%	28%	26%	32%	29%	35%	32%	26%	28%	17%	17%	12%
Bachillerato Tecnológico	25%	33%	33%	37%	31%	39%	29%	24%	21%	9%	13%	7%
Profesional Técnico	23%	35%	34%	39%	33%	41%	31%	22%	20%	7%	10%	5%
Bachillerato Privado	15%	26%	24%	32%	29%	35%	33%	27%	27%	21%	19%	14%

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2011): para desempeño en comprensión de lectura figura 4.1 p. 122; desempeño en matemáticas figura 4.4 página 127; desempeño en ciencias figura 4.6 página 130.

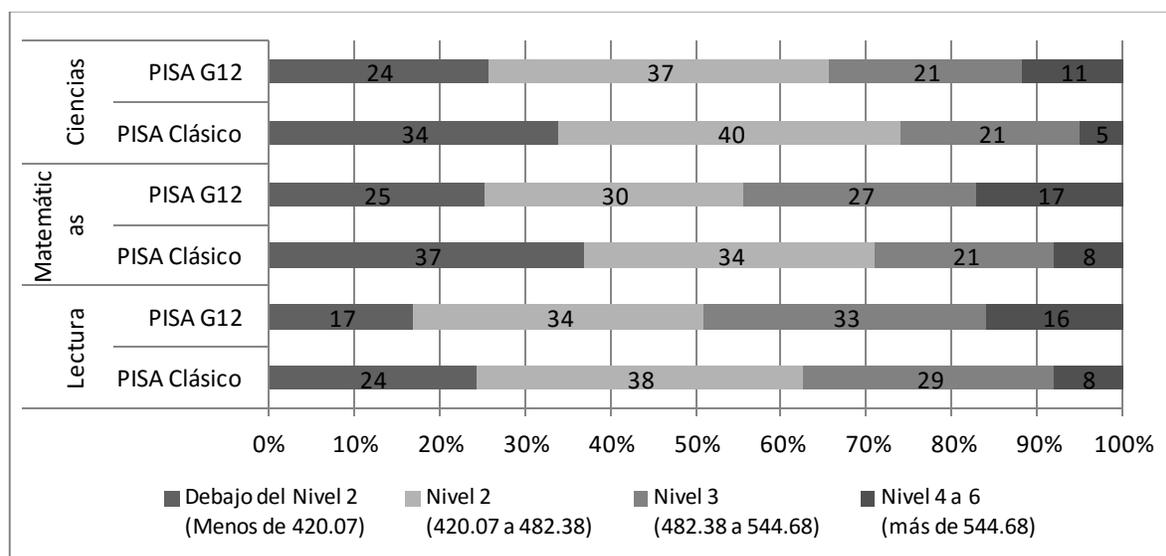
Lec. : Lectura; Mat. :Matemáticas; Cien.: Ciencias.

En cuanto a los resultados de PISA grado 12 por modalidad educativa se puede observar que por *debajo del nivel 2* el Bachillerato Privado tuvo los menores valores porcentuales seguido del Bachillerato General; la modalidad de Profesional Técnico tuvo los valores porcentuales más altos. En los niveles 4 a 6 que pueden

considerarse como los superiores vemos que los valores porcentuales más altos se ubican en la modalidad de Bachillerato Privado seguido del Bachillerato General; en contraste la modalidad de Profesional Técnico es la que menos porcentaje de alumnos registró en estos niveles.

Haciendo un comparativo de los resultados de la aplicación de PISA 2009 clásico y grado 12, el INEE apunta a un mejor desempeño en los alumnos del último año de media superior, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Distribución porcentual por nivel de desempeño en la aplicación de PISA 2009 clásica y grado 12.



Fuente: elaboración propia con base en INEE (2011) figura 4.9 página 134.

Pero la mejora con relación a PISA grado 12 con PISA clásico deja mucho que decir cuando hacemos la comparación con el promedio de los países de la OCDE que participaron en PISA clásico tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Diferencias entre las medias de desempeño de los promedios de OCDE en PISA 2009 Clásico y PISA G 12 México.

Escala global	Promedio OCDE	Media PISA G12 México	Diferencia
Lectura	493	478	15
Ciencias	501	463	38
Matemáticas	496	471	25

Fuente: INEE (2011) tabla 4.10 página 135.

Resultados de PISA 2012 grado 12.

En la aplicación 2012 de PISA grado 12 no se encontraron diferencias significativas con relación a la aplicación 2009. Como puede verse en el cuadro 4, al parecer tienen mejor nivel de desempeño los alumnos de bachillerato privado que los de las otras modalidades.

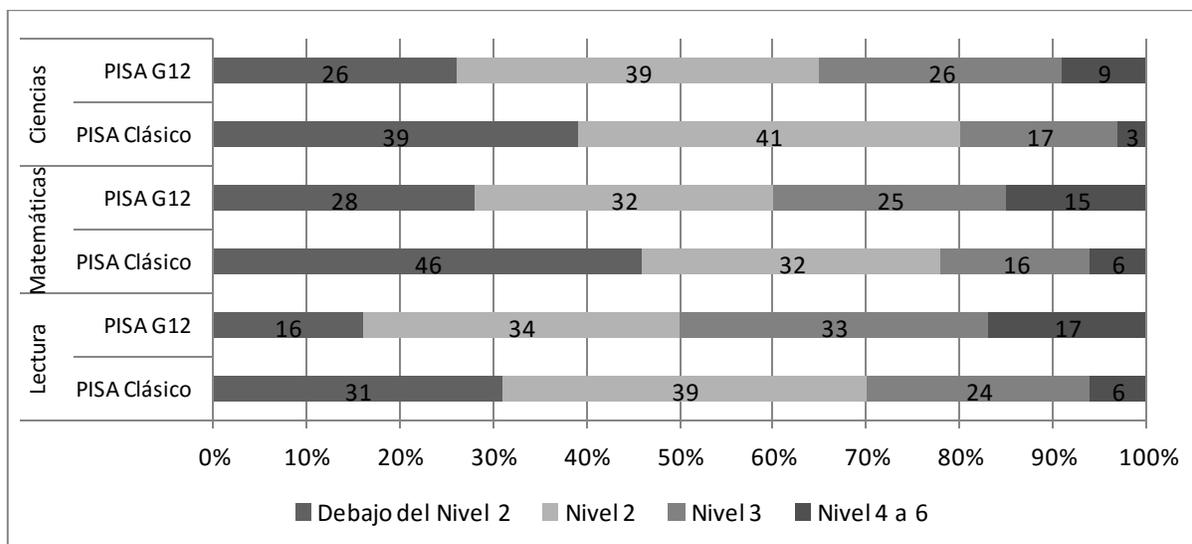
Cuadro 5. Distribución porcentual de alumnos por nivel de desempeño en PISA grado 12 por modalidad educativa. Año de aplicación 2012.

Modalidad educativa	Debajo del nivel 2			Nivel 2			Nivel 3			Nivel 4 a 6		
	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.	Lec.	Mat.	Cien.
	Menos de 407.47	Menos de 420.07	Menos de 409.54	407.47 a 480.18	420.07 a 482.38	409.54 a 484.14	480.18 a 552.89	482.38 a 544.64	484.14 a 558.73	Más de 552.29	Más de 544.64	Más de 558.73
Nacional	20%	33%	30%	34%	31%	38%	31%	23%	24%	15%	13%	8%
Bachillerato General	21%	34%	29%	34%	32%	39%	31%	23%	25%	14%	11%	7%
Bachillerato Tecnológico	22%	37%	34%	38%	32%	39%	30%	21%	21%	10%	10%	6%
Profesional Técnico	21%	39%	38%	42%	37%	42%	30%	20%	18%	7%	4%	2%
Bachillerato Privado	13%	25%	20%	26%	26%	32%	32%	25%	29%	29%	24%	19%

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2015): para desempeño en comprensión de lectura gráfica 2.6, p. 29; desempeño en matemáticas gráfica 2.2., p. 21; desempeño en ciencias gráfica 2.4, p. 25.

Lec. : Lectura; Mat. : Matemáticas; Cien.: Ciencias.

Gráfica 2. Distribución porcentual por nivel de desempeño en la aplicación de PISA 2012 clásica y grado 12.



Fuente: elaboración propia con base en INEE (2015) gráfica 2.7, p. 31. Se tomó para PISA clásico el renglón de G-10, y se sumaron los porcentajes de los niveles 4, 5 y 6 de la gráfica original.

De acuerdo a la gráfica 2 también se observa que los alumnos evaluados con PISA grado 12 tienen mejor desempeño que los alumnos evaluados con PISA clásico, es decir tienen un avance en desempeño en comprensión lectora, matemáticas y ciencias los alumnos que se encuentran en el último año del nivel medio superior con respecto a los que se encuentran en el primero.

También se compararon los resultados de los alumnos evaluados con PISA grado 2012 y la media de los países de la OCDE en PISA clásico, el INEE señala al respecto:

“Aún con dos años adicionales de estudio, los resultados de los estudiantes del último grado de EMS aún son inferiores a las puntuaciones promedio obtenidas por los alumnos de 15 años de la OCDE en PISA 2012.” (INEE, 2015: 35).

Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en la educación Media Superior.

La prueba ENLACE de la SEP se aplicó por primera vez a alumnos matriculados en el último año del nivel medio superior en el año 2008. Con base en información tomada de la página oficial de esta secretaría, la prueba ENLACE que analizamos tenía las siguientes características:

- Es una prueba objetiva y estandarizada.
- Proporciona un diagnóstico del estudiante a nivel individual.
- No está alineada al currículum de ningún subsistema de Educación Media Superior, ni evalúa contenidos de los planes de estudio.
- No permite derivar conclusiones sobre el sistema de Educación Media Superior, los subsistemas, las escuelas, los docentes ni sobre el desempeño de las entidades federativas.
- Sus resultados no tienen consecuencias académicas para los estudiantes ni para sus escuelas.
- No es una prueba de selección para el ingreso a instituciones de Educación Superior.
- La prueba consta de un cuadernillo de preguntas y de una hoja de respuestas.
- Está conformada por preguntas de opción múltiple.

- 50 preguntas están dedicadas a la habilidad lectora y 90 a la habilidad matemática (<http://enlace.sep.gob.mx/ms/>, CE 2 de mayo de 2011).
- Para el caso de la aplicación **2012 se señala para esta prueba que “Está alineada al Marco Curricular Común**, en particular a las competencias disciplinares básicas de los campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas. ([http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/ caracteristicas/](http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/), CE 21 de agosto de 2012).

Los datos que procedo a describir corresponden únicamente a las aplicaciones de los años 2008 y 2012. En cuanto a los resultados de comunicación se refiere a las habilidades de comprensión lectora. La prueba ENLACE maneja cuatro niveles de dominio: Insuficiente, Elemental, Bueno y Excelente. Para conocer los niveles de dominio de la prueba ENLACE 2008 a 2011, véase las tablas 3 y 4 del anexo de este capítulo. Es importante mencionar que se suspendió la aplicación de esta prueba para todos los niveles educativos en el año 2014 y se sustituyó por la prueba PLANEA, de la cual hablaremos en el siguiente apartado. En los siguientes párrafos se desarrolla un análisis comparativo de la prueba ENLACE 2008 y ENLACE 2012, con el objetivo de observar si existieron diferencias entre una y otra aplicación. También puede consultarse en el anexo el análisis de los resultados de esta prueba del año 2008 en cada una de las modalidades de bachillerato, con la finalidad de observar diferencias entre modalidades de bachillerato y entidad federativa.

Resultados comparativos de ENLACE 2008 y 2012.

Uno de los aspectos más interesantes de esta parte del capítulo consistió en ver si se habían modificado las distribuciones porcentuales en la prueba ENLACE, considerando los niveles de dominio *Insuficiente* y *Excelente*. Para lo anterior se procedió a restar los porcentajes de alumnos ubicados en estas categorías del año 2012 con relación al 2008, para cada entidad federativa y cada modalidad educativa. Los resultados pueden observarse en la tabla 8 del anexo del capítulo II. Cuando se tiene un resultado negativo quiere decir que hubo una disminución en puntos porcentuales y si el resultado es positivo quiere decir que hubo un aumento en puntos porcentuales.

Los resultados no dejan de ser asombrosos y contrastan con las demás evaluaciones que presento en este capítulo, ya que después de cinco años la tendencia más marcada que se observa en los resultados de la prueba ENLACE 2012 es que la mayoría de las entidades federativas disminuyen sus porcentajes de alumnos en el nivel de *Insuficiente* y lo aumentan en el de *Excelente*. La modalidad que experimenta más estos cambios es la de Bachillerato Tecnológico, en particular los Estados de Sonora que en el área de Matemáticas decreció 34.9 puntos porcentuales en el nivel de dominio Insuficiente, casos extraordinarios también los de las siguientes entidades que experimentaron dicho decrecimiento: Tamaulipas 27.6; San Luis Potosí 24.8, Oaxaca 24.2, Estado de México y Chiapas con 24. Llama la atención que en este grupo se ubiquen Oaxaca y Chiapas entidades que en la prueba PISA Clásico 2009 se ubicaron en los niveles más bajos de desempeño en Matemáticas.

Del mismo modo se observa un aumento en puntos porcentuales en el nivel de dominio *Excelente* también en la modalidad de Bachillerato Tecnológico. Sobresale el caso de Sinaloa que experimentó un aumento de 31.7 puntos porcentuales. Las cifras anteriores deben ser verificadas minuciosamente con otros estudios estadísticos, lo aquí expuesto no nos permite concluir que se haya mejorado el desempeño de los alumnos después de cinco años, o al menos la información es insuficiente si se considera únicamente los resultados de una prueba.

A lo anterior habrá que agregar los considerandos técnicos que estableció el INEE con relación a la calidad de los resultados de la prueba ENLACE, asimismo hay que considerar de acuerdo a declaraciones de la Consejera Presidente del INEE Sylvia Schmelkez que la prueba se corrompió por dos factores: se utilizó para definir la entrega de estímulos económicos a profesores y hubo falta de control en su aplicación³. En síntesis, calidad de los resultados y problemas de corrupción llevaron a que la SEP dejara de aplicar la prueba ENLACE y que el INEE se

³ Entrevista efectuada por el periódico *La Jornada* el 17 de febrero de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/17/politica/018n2pol>

encargara a partir de 2015 de la aplicación de una nueva prueba denominada Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

A partir del ciclo escolar 2014-2015, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en coordinación con la Secretaría de Educación Pública aplicó la prueba PLANEA. De acuerdo al INEE los resultados de la evaluación de PLANEA servirán para mejorar la educación a partir de

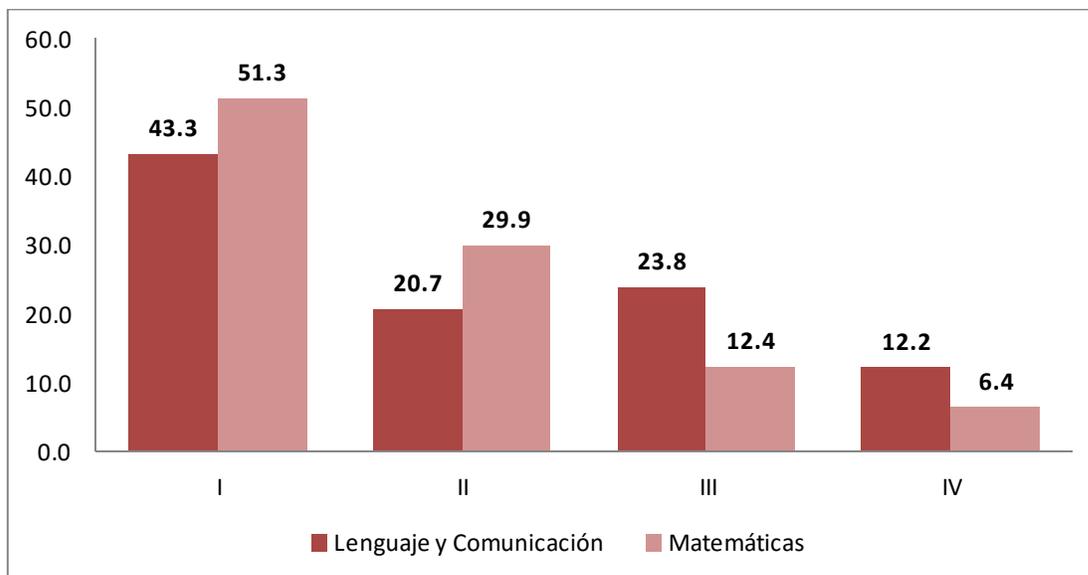
- **Informar** a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes y de la equidad (o inequidad) que existe en los resultados educativos.
- **Aportar** a las autoridades educativas información relevante para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares.
- **Ofrecer** información pertinente, oportuna y contextualizada a las escuelas y a los docentes, que ayude a mejorar sus prácticas de enseñanza y el aprendizaje de todos sus estudiantes.
- **Contribuir** al desarrollo de directrices para la mejora educativa con información relevante sobre los resultados educativos y los contextos en que se dan⁴.

También señala el INEE que “Los resultados de las evaluaciones PLANEA no deberán utilizarse para juzgar el desempeño de los docentes, realizar rankings de escuelas, justificar procesos punitivos u otros de control administrativo sobre estudiantes, docentes o escuelas”. PLANEA se aplica en dos áreas de competencia: Lenguaje y Comunicación y Matemáticas. La aplicación es muestral y los alumnos evaluados son clasificados en cuatro niveles de dominio donde suponemos que el I es el de menor desempeño y el IV de mayor desempeño. Los resultados obtenidos fueron generales para cada una de las entidades federativas, no se obtuvo información sobre las modalidades educativas. Se evaluaron poco más de un millón

⁴ Con información de INEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea>

de alumnos en el tercer año de educación media superior, y en la siguiente gráfica se observan los resultados más importantes de PLANEA.

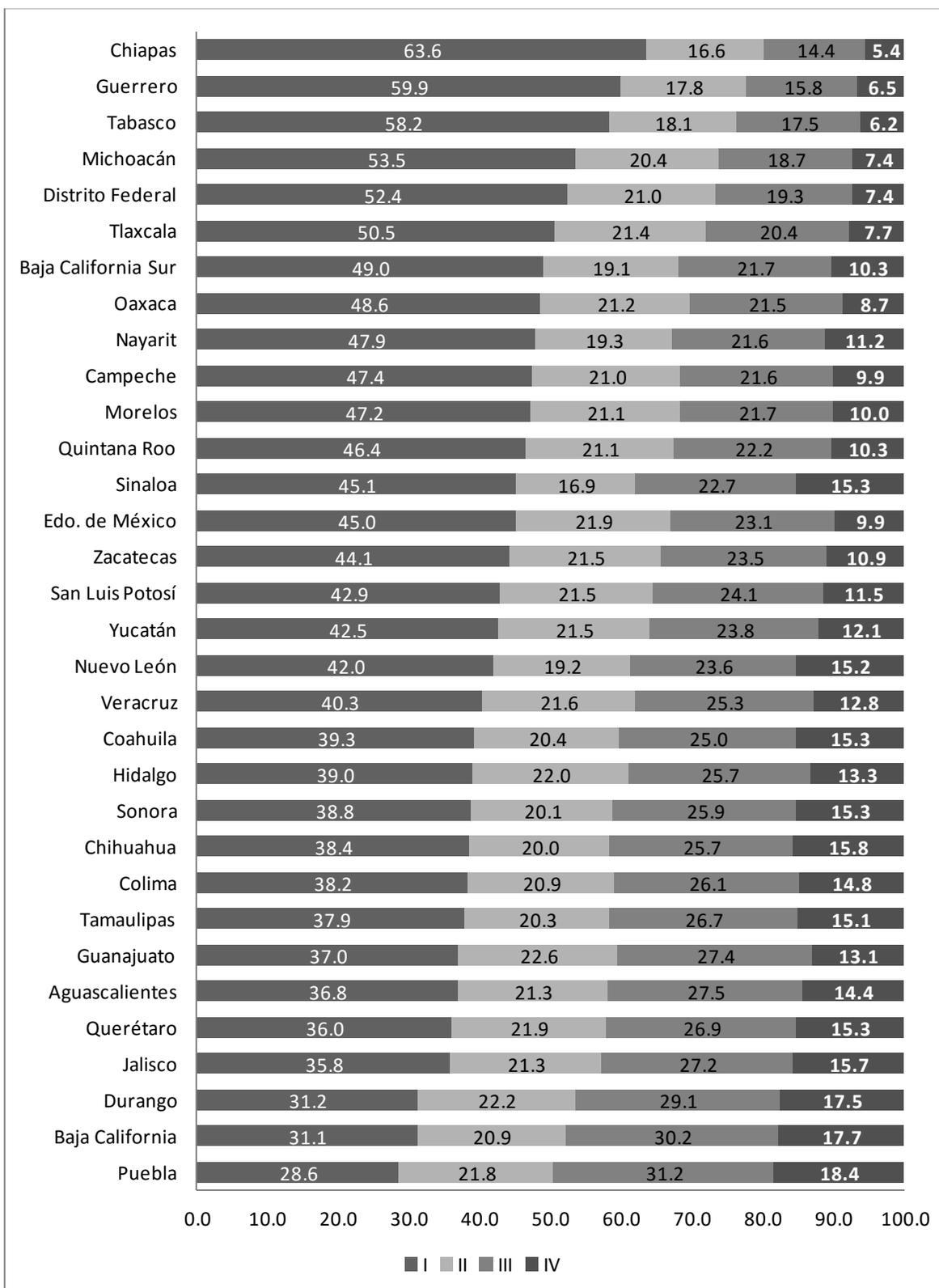
Gráfica 3. Resultados nacionales de PLANEA 2015.



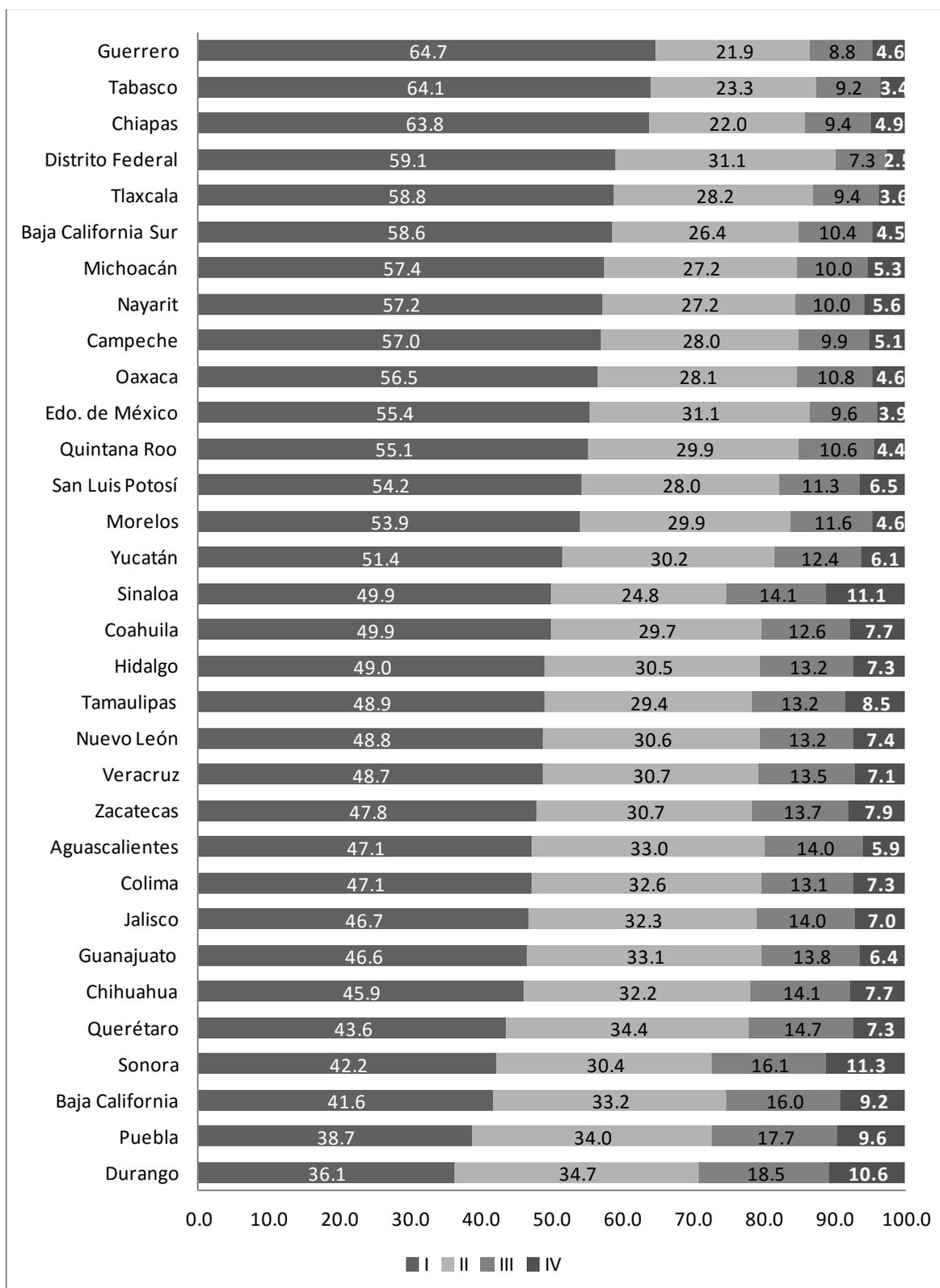
Fuente: Elaboración propia con base en <http://planea.sep.gob.mx/ms/estadisticas/> (CE mayo de 2016).

En cuanto a los resultados por entidad federativa, se elaboraron las gráficas 4 y 5. Los resultados de la gráfica 3 refuerzan los resultados encontrados en PISA clásico y en PISA grado 12 en el sentido de que un número muy grande de alumnos evaluados en estas pruebas demuestran bajo desempeño en el área de comunicación y lenguaje y matemáticas. Con base en las gráficas 4 y 5 observamos que Guerrero, Tabasco y Chiapas tienen 6 de cada 10 alumnos en el nivel más bajo de la PLANEA de las dos áreas evaluadas. En contraparte los estados de Puebla Durango y Baja California tienen el mayor número de alumnos ubicados en el nivel más alto, aunque apenas alcanzan el 10% para la prueba de Matemáticas y cerca del 20% para la de Comunicación y Lenguaje.

Gráfica 4. Resultados PLANEA 2015 en Lenguaje y Comunicación por entidad federativa.



Gráfica 5. Resultados PLANEA 2015 en Matemáticas por entidad federativa.



Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) para tercero de secundaria y último grado de la media superior (EXCALE 9 y EXCALE 12).

Desde su fundación en el año 2002 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), tiene como tareas sustanciales construir y aplicar pruebas que evalúen el sistema educativo nacional. Parte de estas tareas la constituyó el diseño, aplicación y análisis de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) que se aplican en los grados terminales de cada nivel educativo y en tercero de primaria con la intención de dar un seguimiento a los alumnos. Los ciclos educativos en los que se aplicaba EXCALE son: tercero de preescolar (EXCALE-00), tercero de primaria (EXCALE-3), sexto de primaria (EXCALE-6), tercero de secundaria (EXCALE-9) y muy recientemente en el último grado de la educación media superior (EXCALE-12). Otras características de EXCALE son:

- Las pruebas son elaboradas con base en el currículo nacional de la educación básica.
- Son pruebas criterioles que tienen como referente fijo al currículo.
- Se diseñan de manera matricial (de forma similar a PISA), ya que se reparten preguntas de una misma escala en diferentes cuadernillos.
- Su aplicación es muestral.
- La media se calculó en 500 con una desviación estándar de 100. Los valores posibles se encuentran entre 200 y 800 (INEE, 2009).

Los resultados de EXCALE se interpretan a partir de niveles de logro genérico, los cuales se especifican en el cuadro 7.

Cuadro 6. Niveles de logro genéricos en la prueba EXCALE de 2008.

Nivel de logro	¿Qué indica?
Avanzado	Indica un dominio muy avanzado (intenso, inmejorable, óptimo o superior) de conocimientos, habilidades y destrezas escolares, que reflejan el aprovechamiento máximo de lo previsto en el currículo.
Medio	Indica un dominio sustancial (adecuado, apropiado, correcto o considerable) de conocimientos, habilidades y destrezas escolares que pone de manifiesto un buen aprovechamiento de lo previsto en el currículo.
Básico	Indica un dominio imprescindible (suficiente, mínimo, esencial, fundamental o elemental) de conocimientos, habilidades y destrezas escolares necesarios para poder seguir progresando satisfactoriamente en la asignatura.
Por debajo del básico	Indica carencias importantes en el dominio curricular de los conocimientos, habilidades y destrezas escolares que expresan una limitación para poder seguir progresando satisfactoriamente en la asignatura.

Fuente: INEE (2009), Tabla III, página 27

Los resultados que analizaré en este apartado son los correspondientes a EXCALE-9 de 2008 y EXCALE-12 de 2010.

EXCALE-9 en el año 2008.

Aunque este capítulo versa sobre las evaluaciones a estudiantes de media superior, me pareció muy importante revisar qué aprendizajes obtenían los alumnos antes de ingresar a la media superior. En el año 2008 se aplicó la prueba EXCALE-9 en 3,304 escuelas a un total de 80,525 alumnos de tercero de secundaria en las siguientes asignaturas: Español, Matemáticas, Biología y Formación cívica y ética. A continuación analizo únicamente resultados de las asignaturas de Español y Matemáticas.

Dado que se contaba con los datos de las 32 entidades federativas y que el año 2008 coincide con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que utilicé en el capítulo I, decidí agrupar las entidades federativas en cuartiles –siendo el primer cuartil el de menor IDH y el cuarto cuartil el de mayor IDH- y se obtuvo el promedio de cada uno en las pruebas de Español y Matemáticas tal como se muestra en el cuadro 8. Los datos para todas las entidades se encuentran en la tabla 9 del anexo del capítulo II.

Cuadro 7. Promedio de Medias de EXCALE 2008 en Español y Matemáticas agrupando a las entidades federales por cuartil con base en su IDH.

	Español ¹					Matemáticas ²				
	Total	Gral.	Técnica	Telesec.	Privada	total	Gral	Técnica	Telesec.	privada
1er cuartil	483	502	491	455	557	490	501	490	476	550
2do cuartil	491	501	500	458	569	497	502	500	471	574
3er cuartil	505	510	498	464	582	511	511	500	488	587
4to cuartil	507	498	509	0	581	507	502	500	0	583
nacional	498	500	502	460	578	504	506	499	480	579

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la tabla 9 del anexo del capítulo II.

Gral: Secundaria general; Telesec.: Telesecundaria.

En las entidades ubicadas en el cuarto cuartil con IDH mayor, no se registra datos de la Telesecundaria, hasta cierto punto es explicable toda vez que esta modalidad opera poco en estos estados, mientras que sí existen más planteles con esta modalidad en aquellos que tienen menor IDH. Si analizamos los resultados obtenidos en EXCALE por modalidad educativa se constata mayor puntaje en la secundaria privada sobre las otras modalidades tanto en Español como en Matemáticas; el puntaje más bajo se obtiene en los tres primeros cuartiles en la Telesecundaria. En el caso de Español el cuarto cuartil tiene mayor puntaje que el primer cuartil en las modalidades de secundaria técnica y privada. En el caso de Matemáticas la mayor diferencia entre el cuarto y el primer cuartil se observa en la modalidad de secundaria privada. Quiero apuntar que las reflexiones anteriores de EXCALE-9 de 2008, tienen por objetivo abrir nuevos caminos para explorar la existencia de desigualdades regionales en nuestro país y cómo es que influyen en el ingreso de los alumnos a la EMS.

Para finalizar este apartado y con base en los resultados que se han mostrado, quiero remarcar las siguientes reflexiones del INEE sobre EXCALE-9 en 2008

“.. en todas las asignaturas el aprendizaje de más de 60% de los alumnos se ubica en los niveles *Por debajo del básico* y *Básico*. Si consideramos que el nivel denominado *Medio* es el deseable para continuar aprendiendo con cierto grado de

certezas, el porcentaje mencionado representa la deuda que tenemos como sistema educativo con nuestros **alumnos**". (INEE, 2009: 14).

EXCALE-12 en el año 2010.

EXCALE-12 ciclo 2009-2010 se aplicó a los alumnos del último grado de la educación media superior del 12 al 19 de mayo de 2010. El total de aplicaciones se realizó en 13,118 alumnos de 264 escuelas⁵, a partir de una muestra para tener representatividad por entidad federativa y modalidad educativa. La evaluación se realizó en dos áreas: Expresión escrita y Formación ciudadana. Únicamente utilizaré los datos de Expresión escrita. En el siguiente cuadro se observan los niveles de logro para esta prueba.

Cuadro 8. Niveles de logro para EXCALE-12 en expresión escrita.

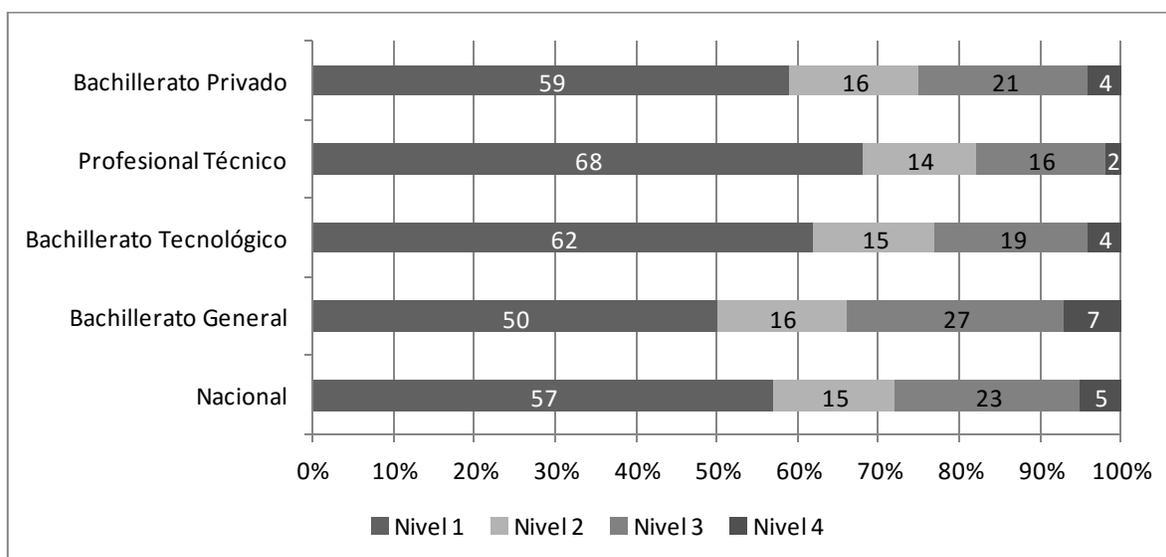
Nivel de logro	Los estudiantes son capaces de:
Nivel de logro 1	Producir textos informativos (resúmenes) o apelativos (exhortos) pero no producen textos argumentativos. En sus textos hay unidad temática y un cierre que no es una conclusión. Usan el lenguaje formal para dirigirse a un público lector. Al escribir mantienen la concordancia entre artículos, sustantivos y adjetivos, así como entre sujeto y predicado. Utilizan conectivos variados entre enunciados, pero la puntuación es incipiente.
Nivel de logro 2	Escribir un texto en el que enuncian el tema, desarrollan cierta argumentación e incluyen un cierre, sin reunir las características formales del texto argumentativo; no obstante, utilizan un vocabulario técnico adecuado a la situación comunicativa y mantienen la referencia mediante el uso de pronombres a lo largo del escrito.
Nivel de logro 3	Pueden escribir textos argumentativos en que presentan el tema y lo contextualizan, enuncian la tesis, desarrollan argumentos verosímiles y congruentes, e incluyen un cierre, recuperando información de los textos fuente sin tergiversarla; asimismo, organizan su escrito en varios párrafos intentando delimitar unidades temáticas.
Nivel de logro 4	Son capaces de escribir un texto argumentativo con una estructura completa: presentar el tema, contextualizarlo y atrapar la atención del lector; enunciar una tesis, usar argumentos pertinentes, contra argumentar e incluir una conclusión congruente; usar textos fuente sin tergiversar su sentido para elaborar los argumentos y las conclusiones, y utilizar recursos retóricos como preguntas, apelaciones y expresiones de admiración para persuadir a los lectores.

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2011), pp. 124-126

⁵ INEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-12-ciclo-2009-2010> (CE 23 de agosto de 2012).

La gráfica 6 muestra los resultados de los alumnos evaluados en el 2010 en expresión escrita. Con base en los niveles de logro se observa que el 50% ó más de los alumnos evaluados sólo alcanza el nivel 1, siendo más drástico el caso de la modalidad de profesional técnico ya que en dos terceras partes los alumnos evaluados se ubica en este nivel. En cuanto al nivel 4 fue la modalidad de Bachillerato General la que obtuvo el más alto nivel porcentual, aunque lamentablemente no llega a la décima parte de los alumnos evaluados por EXCALE-12.

Gráfica 6. Resultados de EXCALE-12 en Expresión Escrita, según modelo educativo.



Fuente: INEE (2011), Figura 4.3, p. 125.

Los datos anteriores refuerzan los resultados que fueron revisados en párrafos anteriores de las pruebas PISA grado 12 y PLANEA. Comprender un texto y saber redactar es una de las habilidades transversales más importantes que adquiere un alumno en su formación académica, por ello no es gratuito que se apliquen pruebas de comprensión lectora para el nivel superior ya que tiene un grado predictivo del éxito académico del estudiante. Por ello es sumamente preocupante que la mayoría de los jóvenes mexicanos evaluados en esta prueba tengan un nivel básico.

Seguimiento Longitudinal y Diagnóstico de Matemáticas I, III y V en el CCH Azcapotzalco en la generación 2007.

Para abordar el análisis meso y micro social dentro de las evaluaciones de los estudiantes, integré el seguimiento longitudinal de los alumnos de la generación 2007 del CCH Azcapotzalco. En los siguientes apartados reporto sólo una parte de los resultados obtenidos a lo largo del proyecto PAPIME 302306 *Prevención de la reprobación y disminución del rezago académico en alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades Azcapotzalco*, financiado por la DGAPA de 2006 a 2009 que se desarrolló en la administración 2005-2009 del plantel Azcapotzalco⁶. Se muestran los datos más importantes del seguimiento longitudinal de la generación 2007 en el CCH Azcapotzalco a partir de la metodología de análisis de la población escolar de grupos de riesgo, y del seguimiento longitudinal también en esta generación en su desempeño en el área de matemáticas con la aplicación del Diagnóstico de Matemáticas I, III y V.

Seguimiento longitudinal.

El desarrollo de los seguimientos longitudinales es muy complejo ya que requiere movilizar recursos físicos y humanos para mantener el registro del mayor número posible de alumnos a lo largo del tiempo. Este tipo de estudios si bien no son predictivos ni causales, son importantes porque nos permiten entender los ritmos de acreditación, las tasas de aprobación/reprobación y la eficiencia terminal. La novedad del seguimiento que expongo es que se desarrolló a partir de un proceso de desagregación de la información que permitió agrupar a los alumnos con bases en sus probabilidades de desertar o reprobado asignaturas, por ello a estos **grupos se les denominó “grupos de riesgo”**⁷, cuyas características académicas y tendencias están en el cuadro 10.

⁶ Al respecto quiero señalar que antes del seguimiento longitudinal de la generación 2007 del CCH Azcapotzalco, se desarrollaron seguimientos en la entonces Coordinación del CCH en la Secretaría de Planeación pero que sólo contemplaron muestras de alumnos. El primer seguimiento que se hizo con toda la cohorte de alumnos fue en la generación 1997 también en el plantel Azcapotzalco, estudio en el cual también participé. También participé en el último seguimiento longitudinal que se hizo fue el de la generación 2011 en los cinco planteles del CCH, generación que egresó en agosto de 2013.

⁷ El antecedente de los *grupos de riesgo* fueron los *grupos de rendimiento académico*, que fue una metodología que se aplicó para el seguimiento longitudinal de la generación 1997 en el CCH

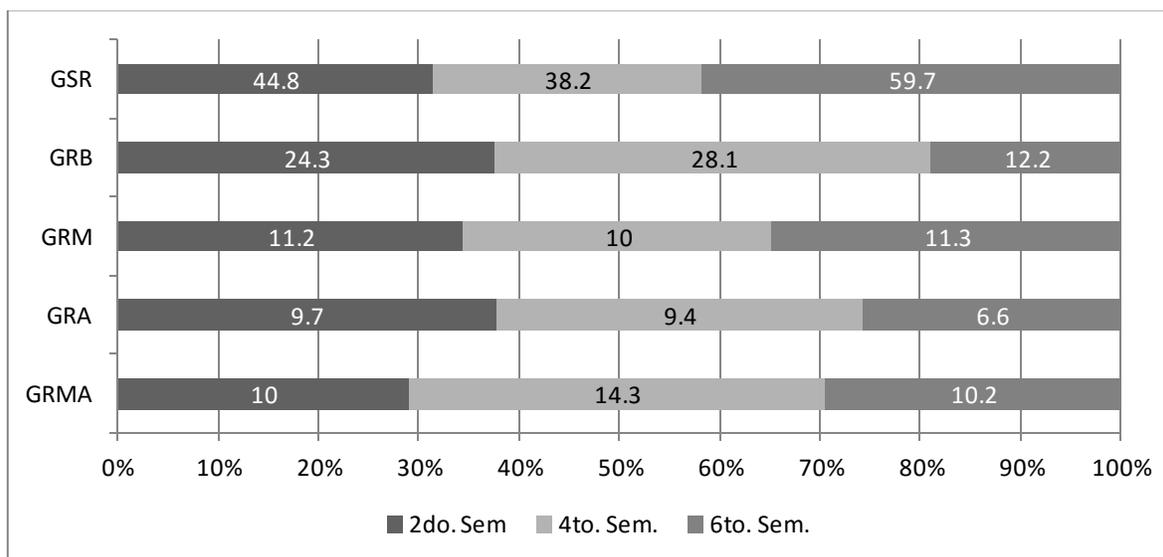
Cuadro 9. Grupos de Riesgo (GR) 2005-2009.

GR	Características académicas	Tendencias
Grupo de Riesgo Muy Alto (GRMA)	Son alumnos que tienden a reprobado desde primer semestre, y sobre todo a desertar pues la mayoría de sus calificaciones son de NP.	Este subgrupo tiene un escaso o nulo avance de créditos, razón por la cual tiene bajas probabilidades de terminar el bachillerato.
Grupo de Riesgo Alto (GRA)	Son alumnos que acreditan sus asignaturas con bajas calificaciones, y reprueban la mayoría con 5.	Los alumnos ubicados en este subgrupo, si bien no son desertores potenciales, corren el riesgo de serlo a lo largo del tiempo. Si llegan a terminar el bachillerato lo hacen en un periodo de 5 ó 6 años.
Grupo de Riesgo Medio (GRM)	Las calificaciones de estos alumnos oscilan entre 7 y 8, y reprueban asignaturas con alto grado de dificultad (Matemáticas, Química y Física).	Este subgrupo se caracteriza por tener un avance de créditos más o menos constante. Tienen el riesgo de aumentar las probabilidades de rezago al ubicarse en el Grupo de Riesgo Alto (GRA), así aumentar su estancia en el bachillerato; pero también pueden ubicarse en un grupo de mejor desempeño como el GRM lo cual permite que su egreso sea en 3 ó 4 años.
Grupo de Riesgo Bajo (GRB)	Alumnos que obtienen calificaciones entre 8 y 9, y en su generalidad no tienden a reprobado materias.	Este subgrupo de rendimiento académico si bien no lo conforman los alumnos de mayor promedio, tienen un avance de créditos tal que permite un egreso en 3 ó 4 años.
Grupo sin Riesgo (GSR)	Los alumnos ubicados en este grupo, obtienen calificaciones entre 9 y 10, y acreditan todas sus materias.	Los alumnos ubicados en este subgrupo, además de tener las mejores calificaciones, y de tener un avance de créditos del 100%, egresan en los tres años correspondientes al plan de estudios del CCH.

Fuente: Hernández y Silva (2011), cuadro 2 página 8.

La siguiente gráfica ilustra la distribución porcentual de los alumnos del CCH Azcapotzalco de la generación 2007 por grupo de riesgo al corte de cada periodo lectivo.

Gráfica 7. Distribución de los alumnos del CCH Azcapotzalco Generación 2007, al corte del segundo, cuarto y sexto semestres por GR.



Fuente: Hernández (2009 a), **Anexo** “Seguimiento longitudinal de la Generación 2007 con la Metodología de Grupos de Riesgo. Tercera parte”, Cuadro 2. p. 8

Cabe señalar que la alta proporción de alumnos en el Grupo Sin Riesgo (GSR) fue producto del Programa de Atención Diferenciada (PAD) en el CCH Azcapotzalco. Este programa tuvo como objetivo primordial apoyar a los alumnos para prevenir la reprobación y proporcionarles alternativas eficaces para su regularización. Uno de los retos más importantes de las instituciones educativas es mantener logros educativos similares en poblaciones estudiantiles cuya formación es desigual al ingreso a la educación media superior, por ello programas como el PAD y otros de tipo compensatorio son importantes para prevenir la reprobación y disminuir el rezago académico de los alumnos. A continuación describo los resultados del seguimiento longitudinal que se hizo en Matemáticas.

Seguimiento longitudinal en el área de Matemáticas en el CCH Azcapotzalco (Diagnóstico de Matemáticas I, III y V).

El Diagnóstico de Matemáticas es una prueba de opción múltiple que fue aplicada en la modalidad pre y post test al inicio de cada semestre en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco, de acuerdo a la siguiente programación: DIMA I primer y segundo semestres, DIMA III; tercer y cuarto semestres, y DIMA V quinto

y sexto semestres. La estructura de este instrumento contempló los contenidos de los planes de estudio de las asignaturas de Matemáticas I, II, III y IV del CCH, y tuvo como ventaja que el volumen de aplicación que alcanzó a casi la totalidad de la población inscrita. En el siguiente cuadro se da cuenta de l número de DIMA I, III y V aplicados.

Cuadro 10. Aplicación de los DIMAI, III y V

	DIMA I		DIMA III		DIMA V		Total:
	Pre test	Post test	Pre test	Post test	Pre test	Post test	
Generación 2007	2626	2626	3184	3014	2424	1387	15261
Generación 2008	3365	3128	2606	2745			11844
Generación 2009	2562	2489					5051
Total:	8553	8243	5790	5759	2424	1387	32156

Fuente: Hernández (2009 b), cuadro 2 página 10.

Este instrumento fue evaluado estadísticamente por medio de un programa de cómputo denominado SEPLAN PREVI, mismo que fue diseñado en la Secretaría de Planeación del CCH a principios de los noventa por Andrés Hernández y Juventino Ávila. Los resultados de las aplicaciones de los DIMAS se encuentran en el cuadro 12⁸.

⁸ Es importante señalar que cuando se inició el seguimiento longitudinal de matemáticas en la generación 2007 en el CCH Azcapotzalco, la Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades con el objetivo de mejorar el aprendizaje de las matemáticas, implemento la reducción de los grupos de 50 a 25 alumnos en estas asignaturas. Al final de este apartado señalo algunas consideraciones en torno a este programa.

Cuadro 11. Resultados de las aplicaciones del DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco.

Parámetros	DIMA I (1 ^o y 2 ^o semestre)		DIMA III (3 ^o y 4 ^o semestre)		DIMA V (5 ^o y 6 ^o semestre)	
	Pre test	Post test	Pre test	Post test	Pre test	Post test
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor
Número de preguntas	37	37	30	30	23	23
Cuestionarios aplicados	2626	2626	3184	3014	2424	1387
Media de respuestas Correctas	17.39	19.29	9.34	11.61	8.45	8.77
Escala decimal	4.7	5.2	3.1	3.9	3.7	3.8
Mediana	17.0	19.0	9.0	11.0	8.0	9.0
Desviación Estándar	4.59	5.33	3.37	3.39	2.93	3.13
Rango de respuestas correctas	5 a 34	1 a 36	0 a 22	1 a 27	1 a 19	1 a 20

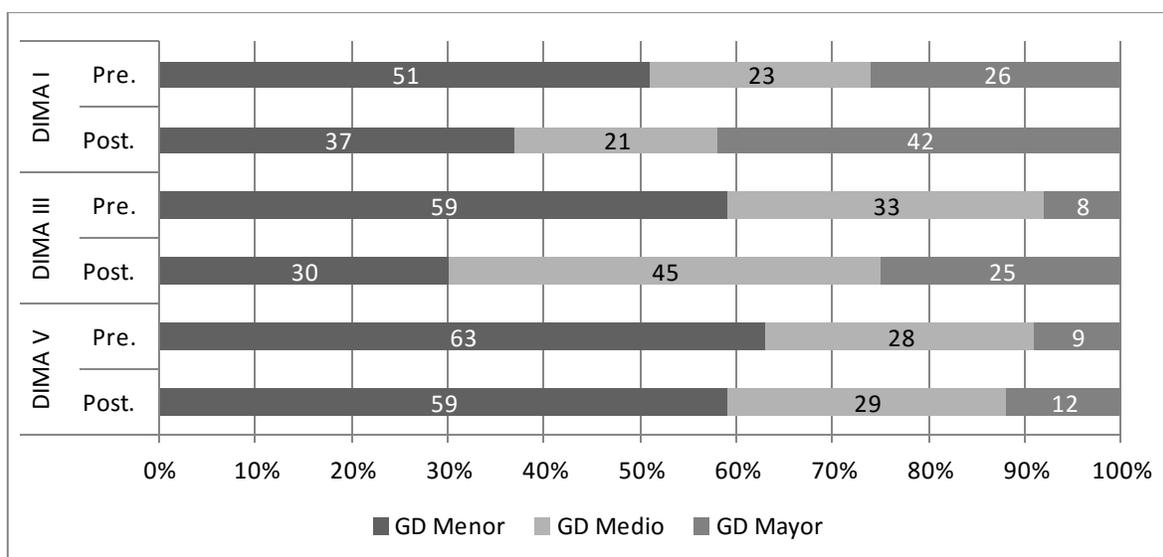
Fuente: Elaboración propia con datos de Hernández (2009 b), cuadro 3 página 11.

Los resultados de la aplicación de los DIMA muestran que no hubo un avance significativo en el desempeño de los alumnos en la asignatura de Matemáticas. Para corroborar lo anterior véase del cuadro 12 las filas correspondientes a “media de respuestas correctas” y “escala decimal”, ya que en todas las aplicaciones las calificaciones son reprobatorias, y no se observa un avance del desempeño de los alumnos de la aplicación pre a la post test. El menor desempeño se observa en quinto semestre.

Los resultados del DIMA se establecieron tres grupos de desempeño de acuerdo al número de aciertos obtenidos por alumno en los diagnósticos: grupo menor, grupo medio y grupo mayor⁹. En cuanto a cómo se distribuyeron los tres grupos de desempeño en cada aplicación de los DIMA se puede apreciar en la gráfica 8.

⁹ Para un análisis más puntual sobre los contenidos de matemáticas que fueron evaluados véase de Hernández (2009 a) los anexos correspondientes a los reportes de investigación “Diagnóstico de Matemáticas I (DIMA I)”, “Diagnóstico de Matemáticas III (DIMA III)” y “Diagnóstico de Matemáticas V (DIMA V)” del proyecto PAPIME 302306.

Gráfica 8. Distribución porcentual de los alumnos en los grupos de desempeño de los DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco.

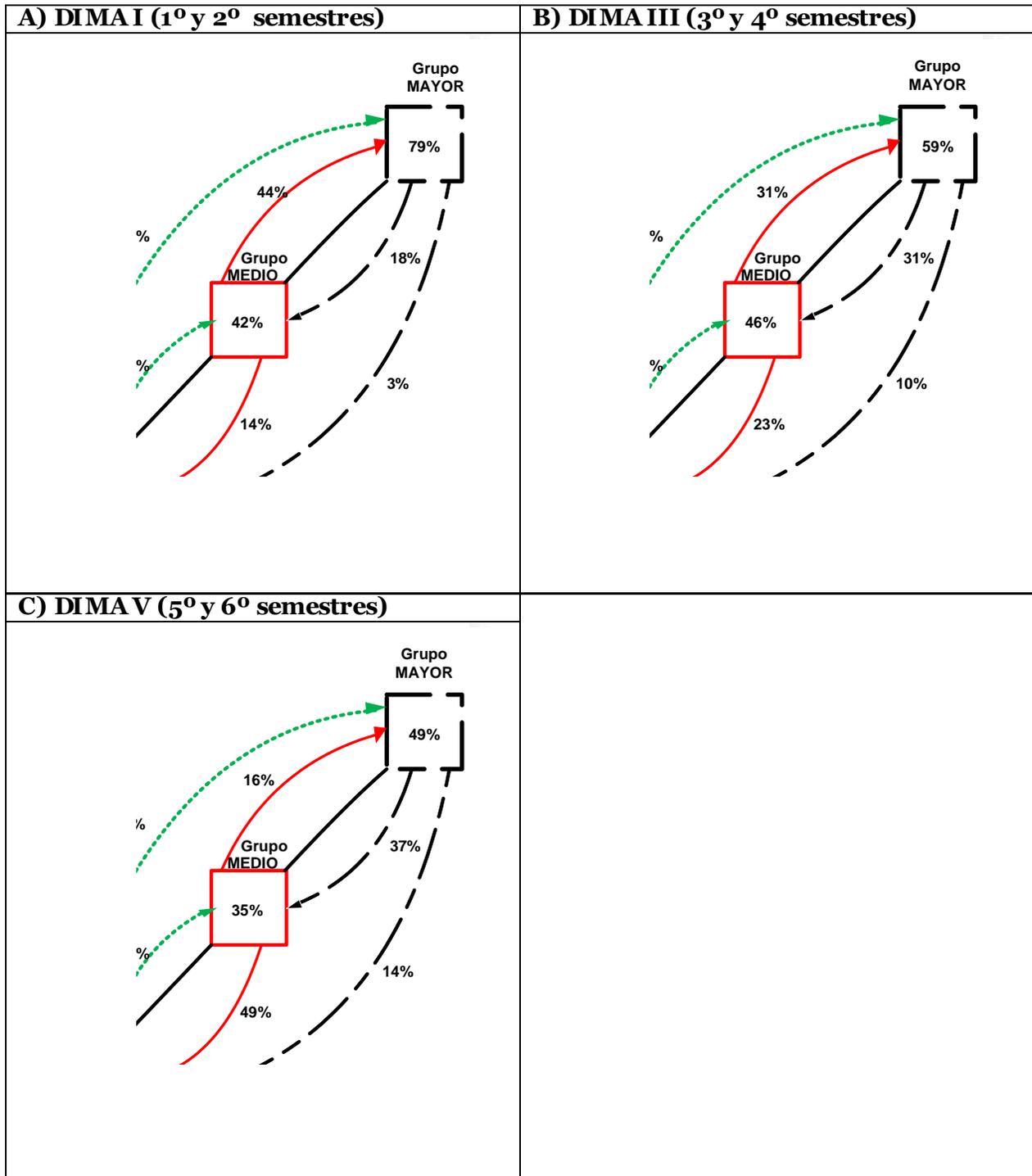


Fuente: Elaboración propia con base en Hernández (2009 a)

De acuerdo a la gráfica anterior existen las siguientes tendencias en la aplicación pos test: el grupo de desempeño menor disminuye de manera significativa en el DIMA I y III, no así en el DIMA V; de manera paralela el grupo de desempeño mayor aumenta significativamente también en los DIMA I y III y muy poco en el DIMA V; el grupo de desempeño medio es el que menos crecimiento experimentó en la aplicación post test. Lo anterior indica que sí existe un aumento en el número de alumnos que compone cada grupo, aunque este aumento no alcanza para que los alumnos mejoren su desempeño en los DIMA toda vez que las puntuaciones medias son reprobatorias.

Por otro lado y lo más preocupante es que en quinto y sexto semestres (el último año del bachillerato del CCH) además de que se observa el menor desempeño en el DIMA V es también donde existe mayor porcentaje de los alumnos en el grupo de desempeño menor y decrece sólo un 4% en la aplicación pos test. Para entender de manera más puntual el crecimiento o decrecimiento de los grupos de riesgo se preparó la figura 1, y sus incisos A, B y C.

Figura 1. Migración de los grupos de desempeño en la aplicación de los DIMA I, III y V en la generación 2007 del CCH Azcapotzalco.



Fuente: Hernández (2009 a)

Al crecimiento o decrecimiento del número de alumnos de cada grupo de desempeño de la aplicación pre a la post test la denominaremos “migración”. En la figura 1 se observan los valores porcentuales para cada grupo de desempeño del DIMA, las flechas que suben indican el porcentaje de alumnos que paso del grupo de desempeño menor al medio o al alto en la aplicación post test, las flechas que bajan muestran el porcentaje de alumnos que pasaron del grupo de desempeño alto al medio o al bajo.

Si observamos el inciso A) de la figura 1 que corresponde al DIMA I, constatamos que sólo se mantuvo el 35% de los alumnos en el grupo de desempeño menor, el 43% pasó al grupo de desempeño medio y el 22% al grupo de desempeño mayor. En el caso del grupo de desempeño mayor el 79% se mantuvo, el 18% pasó al grupo de desempeño medio y sólo el 3% pasó al grupo de desempeño menor. De acuerdo al inciso C) en la aplicación del DIMA V, es donde mayor descenso se ve del grupo mayor al medio, y del medio al menor, además en esta aplicación permanecen mayor número de alumnos en el grupo de desempeño menor.

El seguimiento longitudinal que se acaba de reseñar, nos permite hacer un análisis a nivel meso social de la evaluación de los estudiantes de una dependencia del subsistema de bachillerato de la UNAM. En el caso de los resultados observados en los desempeños en Matemáticas de los alumnos es sumamente significativo pues tuvo como contexto el ***Programa de Mejoramiento en el Aprendizaje de las Matemáticas*** que implementó la Dirección General del CCH. La principal estrategia de este programa consistió en reducir a la mitad los grupos de las asignaturas de Matemáticas I- IV, lo que implicó la duplicación del banco de horas de los profesores de dichas asignaturas.

Las intenciones de mejorar el aprendizaje de las matemáticas en el CCH en este proyecto, careció de un diseño y de un seguimiento eficaz, de hecho el único seguimiento que se hizo fue en el plantel Azcapotzalco. Los apoyos institucionales otorgados a la Dirección General no fueron menores, pero se aplicaron bajo el supuesto de que atender a menos alumnos en una asignatura es suficiente para mejorar los aprendizajes. Al menos en el caso del plantel Azcapotzalco y con la

generación 2007 se demuestra que no fue suficiente esta estrategia, los seis semestres que llevó el estudio señalan además que no existen evidencias de que los alumnos mejoren su desempeño en la asignatura de Matemáticas sino todo lo contrario: conforme más avanzan menos desempeño demostraron en los diagnósticos. Para hacer una evaluación integral de este problema es necesario analizar los programas y la formación de los profesores de esta disciplina en el CCH, ya que mejorar el aprendizaje de las matemáticas es una meta crucial en nuestra Universidad, por ello se creó formalmente en 2013 el Seminario Universitario para la Mejora de la Educación Matemática en la UNAM (SUMEM).

Consideraciones finales del capítulo.

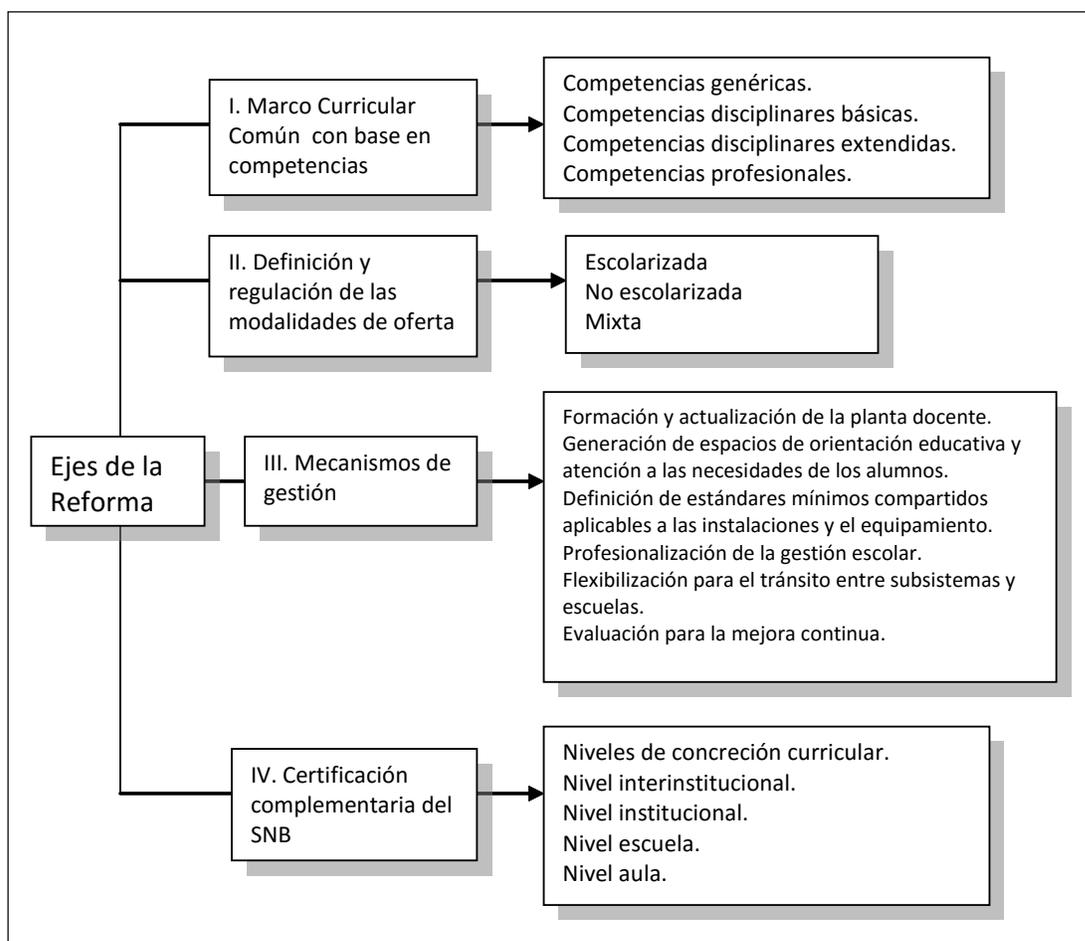
En el capítulo I presentamos algunas consideraciones sobre la eficiencia terminal, la reprobación y la deserción en la Educación Media Superior en nuestro país. En el capítulo que concluye se analizaron los resultados de varias pruebas nacionales e internacionales que constatan la deficiente preparación de los alumnos en este nivel educativo. Modificar esta situación demanda modificar la agenda de la política educativa, pues es una situación de carácter estructural que implica nuevas alternativas y mejores soluciones a las que hasta el momento se han dado.

Una de las ventajas que tenemos con relación a décadas anteriores, es que contamos con mayor información sobre la evaluación de los estudiantes, lo cual ha sido producto por un lado de una modesta exigencia de la sociedad mexicana para informarse de los resultados educativos, pero sobre todo gracias a la presión internacional que en el último lustro se ha ejercido en nuestro país. Para comprender con mayor precisión como este escenario internacional ha influido en los cambios que se han establecido en la educación media superior en nuestro país, se elaboró el capítulo III.

Capítulo III. La Reforma Integral de la Educación Media Superior y los diagnósticos de los organismos multilaterales.

El 26 de septiembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad*. Con este acuerdo secretarial dio inicio formal la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en nuestro país, la cual tiene los siguientes objetivos: mejorar la calidad de los aprendizajes, aumentar la cobertura y propiciar mayor equidad entre los jóvenes que cursan este nivel. En el esquema 1 podemos observar los ejes en torno a los cuales gira la reforma.

Esquema 1. RIEMS: Ejes de la Reforma.



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 442.

Para comprender esta reforma se desarrollaron algunos aspectos claves en los dos capítulos antecedentes. De este modo en el capítulo I se abordó la evolución de la EMS en nuestro país, así como los logros y tareas pendientes por atender en este tipo educativo. En el capítulo II otro aspecto clave que se abordó fue el de los aprendizajes de los alumnos de la educación media superior. Otro elemento clave es justamente el papel que tienen los organismos multilaterales en torno a la Educación Secundaria Superior, en nuestro país llamada educación media superior.

La esencia de la RIEMS se consigna prácticamente en el acuerdo 442, razón por la cual a lo largo de esta tesis lo **llamaremos “acuerdo base”**. Los cuatro ejes centrales son el marco curricular común, los mecanismos de la gestión, regulación y modalidades de oferta, y la certificación complementaria del Sistema Nacional de Bachillerato. Para articular estos ejes se crearon de octubre de 2008 a junio de 2009 los subsecuentes acuerdos secretariales¹. También debemos señalar, que la reforma al crear un Sistema Nacional de Bachillerato, reconoce la falta de integración de este nivel educativo, así como la poca o nula relación de las tres modalidades que actualmente existen en nuestro país: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la formación profesional técnica.

El diseño de la RIEMS tuvo a su vez estrecha relación con los cambios operados a nivel mundial en la educación secundaria superior. Lo cual no es gratuito si consideramos que en la actualidad de manera generalizada se entiende que los sistemas educativos se encuentran vinculados internacionalmente, en cuanto a niveles, tipos educativos, y planes de estudio. Incluso algunos teóricos de la educación comparada como Meyer y Ramírez (2000) señalan que asistimos a un proceso de estandarización de la educación a nivel mundial, donde la presencia e intervención de organismos como el Banco Mundial y la UNESCO, juegan un papel clave en las directrices que deben guiar los sistemas educativos de cada país. La

¹ La RIEMS así como los acuerdos 444, 445, 447, 449, 450, 478, 479, 480, 484, 486 y 488 y 560 del 20 de noviembre de 2012, serán analizados ampliamente en el capítulo IV de esta investigación.

afirmación anterior causa cierta polémica pues dicho proceso de estandarización pone en entredicho la función del Estado-Nación frente a estos procesos globales.

En este capítulo parto de la idea de que la educación media superior en nuestro país, transita por un proceso de homogeneización y estandarización, debido en gran medida a que existen un conjunto de características y deficiencias en este nivel educativo que son compartidas a escala global.

Ante estas deficiencias se han propuesto tendencias de cambios promovidas a nivel internacional que ejercen influencia en todo el mundo por varias razones. La primera de ellas es porque los cambios o reformas son producto de un diagnóstico hecho por organismos internacionales de gran envergadura tales como la UNESCO, el Banco Mundial (BM) y la OCDE, organismos que en la actualidad tienen mayor injerencia en las políticas educativas (Zogaib: 2006, 24); y porque estos organismos funcionan como vigilantes de los procesos de cambio (como los compromisos que asumen los países en materia de educación como socios de la OCDE). Para comprender mejor los diagnósticos de estos organismos empezaré por exponer los criterios de clasificación de los niveles educativos que se utilizan a nivel internacional.

La educación secundaria superior y la educación media superior en México.

Los niveles educativos de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)² se sintetizan en el cuadro 1. La educación media superior en nuestro país se ubica en los niveles 3 –con todas sus variantes- y el nivel 4. Otra forma de referirnos a ella es como educación secundaria superior – *upper secondary education*- su denominación más común a nivel internacional, y existen también las denominaciones *educación post obligatoria*, la cual no resulta tan precisa ya que en algunos países el nivel 3 o algunas de sus variantes ya han

² El CINE permite comparar las estadísticas de los sistemas educativos a nivel local e internacional, la primera creación data de 1976 y se revisó en 1997 (UNESCO, 2006).

sido adoptadas dentro de la educación obligatoria, tal como es el caso de nuestro país a partir de febrero de 2012.

Cuadro 1. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997.

Nivel de la CINE	Características principales.
Nivel 0	Educación preescolar. Fase inicial de educación organizada, es un puente que permite la transición del ambiente familiar al ambiente escolar.
Nivel 1	Educación primaria o primer ciclo de la educación básica. Nivel educativo encargado de proporcionar a los niños una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética, así como en otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música. La edad de ingreso oscila entre los 5 y los 7 años.
Nivel 2	Primer ciclo de educación secundaria o segundo ciclo de educación básica. Los contenidos de educación de este ciclo completan la educación básica iniciada en el nivel 1. Los profesores son más especializados. En este nivel se llega a dominar las destrezas básicas.
Nivel 3	<p>Segundo ciclo de educación secundaria. Suele comenzar al final de la educación obligatoria, la edad normal de ingreso de los alumnos es de 15 ó 16 años. Regularmente se requiere de 9 años previos de escolarización. Las tres orientaciones que existen son:</p> <p>3 A destinados al acceso directo al nivel 5 A (formación más orientada a la práctica o específico de una profesión o un oficio).</p> <p>3 B destinadas al acceso directo al nivel 5 B (facilita el acceso a una profesión, es más específico de una profesión que el nivel 5 A, no facilita acceso directo a una formación de investigación avanzada).</p> <p>3 C programas que conducen directamente al mercado de trabajo.</p>
Nivel 4	Educación post secundaria no terciaria. Comprende programas que a nivel internacional unen el segundo ciclo de la formación secundaria a la educación post secundaria. No pueden considerarse estudios de nivel terciario aunque son más avanzados que los del nivel 3. El nivel 4 A lo constituyen programas que preparan para la educación terciaria (nivel 5 A), y el nivel 4 B conduce directamente al mercado laboral.
Nivel 5	Primer ciclo de la educación terciaria (no conduce directamente a una calificación avanzada). Contempla programas de educación terciaria de contenido educativo más avanzado que los niveles 3 y 4. El requisito mínimo de ingreso suele ser la aprobación del nivel 3 A, 3 B o 4 A. La duración teórica de los estudios es por lo menos de dos años.
Nivel 6	Segundo ciclo de la educación terciaria (conduce a una calificación de investigación avanzada). Están dedicados a estudios avanzados e investigaciones originales y no están basados únicamente en cursos. Capacita para puestos de investigación.

Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO (2006).

Para mirar la complejidad de la educación media superior en México, veamos el cuadro 2 que concentra a las instituciones de este tipo educativo considerando el tipo de control y coordinación.

Cuadro 2. Instituciones de Educación Media Superior por tipo de control.

Control	Coordinación	Institución	Denominación del tipo de estudios.
Centralizados del Gobierno Federal	Centralizados (SEMS)	DGETI	CETIS, CBTIS
		DGETA	CBTA, CBTF
		DGECyTM	CETMAR, CETAC
		DGB	CEB, PREFECOS, Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas
	Centralizados (SEP)	INBA	Bachillerato de Arte , Bachillerato Técnico de Arte
	Desconcentrado	IPN	CECYT, CET
	Otras Secretarías	SEDENA	Bachillerato Militar
SEMAR, SAGARPA, PGR, ISSSTE, etc.		Bachillerato Tecnológico, Profesional Técnico y Técnico Básico	
Descentralizados de la Federación		CONALEP	Profesional Técnico-Bachiller
		CETI Guadalajara	Bachillerato Tecnológico
		COBACH México (DF)	Bachillerato General
Descentralizados de las Entidades Federativas	Coordinados por las Direcciones Generales de la SEMS (Federal-Estatal)	DGETI	CECYTE, EMSAD
		DGB	COBACH, BIC, EMSAD
Estatales	Coordinados por los Gobiernos Estatales (AEEs)		TELEBACH
			Preparatorias Estatales por Cooperación
			Bachillerato General y Tecnológico
			Profesional Técnico

Control	Coordinación	Institución	Denominación del tipo de estudios.
Organismos del Gob. del D.F.	Coordinados por el Gob. del D.F.	General	Bachillerato General
Autónomos		UNAM	CCH, E.N. Preparatoria, Bachillerato a Distancia
		Universidades Autónomas Estatales	Bachillerato de las universidades (General y Tecnológico)
Privados			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a la SEP-DGB
			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a los Gobiernos Estatales (AEEs)
			Preparatorias/Bachilleratos particulares incorporadas a las Universidades Autónomas
			Preparatorias/Bachilleratos particulares no incorporadas

Fuente: Elaboración propia con base en la presentación digital de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), y SEMS en septiembre de 2008.

El cuadro 2 habla por sí mismo, y presenta la desarticulación de la cual hablamos en el capítulo I.

El diagnóstico de los organismos multilaterales.

De todos los organismos internacionales que participan de la discusión, diseño e implementación de las políticas educativas a nivel mundial, las más importantes son la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE. Por ello se revisará la perspectiva de cambio en la educación secundaria superior a partir de los siguientes documentos:

- UNESCO: *Secondary Education Reform. Towards a Convergence of Knowledge Acquisition and Skills Development* (Reforma de la Educación

Secundaria. Hacia la convergencia de la adquisición del conocimiento y el desarrollo de habilidades”, 2005).

- Banco Mundial: *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria* (2005).
- OCDE: *Examen de las políticas nacionales de Educación. México Educación superior* (1997).

La perspectiva de la UNESCO.

En el año 2005 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (por sus siglas en inglés UNESCO), presentó un panorama general de las deficiencias presentes en la educación secundaria superior, así como una serie de lineamientos que debían orientar la reforma en la educación secundaria a nivel mundial. Hablamos del documento *Secondary Education Reform. Towards a Convergence of Knowledge Acquisition and Skills Development*.

De acuerdo a la UNESCO, los individuos se ajustan y compiten dentro de un mundo en constante cambio, razón por la cual deben tener un repertorio amplio de habilidades para la vida que incluyan habilidades analíticas, creatividad, solución de problemas, flexibilidad, entre otras. En la primera parte del texto se analizan los dos tipos de educación secundaria: Educación Secundaria General (ESG), y Educación y Formación Técnica y Vocacional³ (EFTV). El sistema de educación secundaria de acuerdo al organismo, es poco efectivo ya que sólo una minoría de sus graduados avanza a la educación superior, y falla porque no provee adecuadamente los elementos necesarios para subsistir a la mayoría de quienes no reciben educación superior.

De los dos tipos educativos analizados se menciona que en algunos países la EFTV manifiesta mayores deficiencias, lo cual contribuye a la separación entre éste tipo educativo y el de la ESG, y refuerza la percepción de que la formación técnico vocacional es una vía profesional inferior (UNESCO, 2005: 6). A lo anterior hay

³ En inglés corresponde a *General Secondary Education* (GSE) y *Technical & Vocational Education & Training* (TVET).

que sumar que no existe un libre tránsito entre uno y otro tipo de educación, lo cual poco incide en la posibilidad de una segunda oportunidad para quienes abandonan alguno de éstos tipos educativos. Por ello los sistemas de educación secundaria deben transformarse para ayudar de manera más efectiva a los jóvenes a desarrollar su potencial en el trabajo, tomar un lugar en la sociedad de manera productiva, y ser ciudadanos responsables y democráticos.

En cuanto al nivel de secundaria inferior, existe consenso en la formación de conocimientos a partir de competencias genéricas esenciales. En la secundaria superior existen algunas experiencias en Europa que han intentado vincular a la secundaria general con la formación técnico vocacional:

- a) **Modelo distintivo**, presente en Alemania y Austria busca mejorar la educación vocacional enfatizando las características del currículum ligadas con los empleadores.
- b) **Modelo cooperativo**, en Finlandia y Noruega se pretende enriquecer la mutua cooperación entre la secundaria general y la secundaria técnico vocacional, mientras cada uno preserva su carácter distintivo.
- c) **Modelo vinculante**, es una tentativa para establecer relaciones más formales entre los dos tipos educativos, a través de una estructura cualificada común. Esta vía está siendo experimentada en Francia e Inglaterra.
- d) **Modelo unificado**, es un sistema post-educación para los jóvenes de 16 años en el cual se estudian determinados temas generales y comunes. Ejemplos de este modelo pueden encontrarse en Suecia y Escocia.

Para el caso de América Latina y el Caribe, algunas recomendaciones que hace la UNESCO son las siguientes: cambiar la educación técnica del nivel post-secundario; desarrollar un único currículum nacional con materias optativas; aportar mayores aspectos académicos a la formación vocacional; y mantener una pequeña elite de escuelas técnicas de secundaria cercanas a la industria.

A lo largo del documento podemos percibir la necesidad de que converja tanto la adquisición de conocimiento con las habilidades prácticas en el mundo del siglo XXI. Por lo tanto, también se reconoce que la educación secundaria requiere más que habilidades para el trabajo o cívicas, que la educación proporcionada ayude al empoderamiento de la persona humana en un contexto social (UNESCO,

2005: 13). El modelo que se propone para los jóvenes no puede ser estático, debe ser dinámico y acorde con los cambios científicos, económicos y sociales. El modelo puede contener de manera fundamental:

- a) Diversidad en su contenido y flexibilidad en su instrumentación.
- b) Un fundamento sólido del conocimiento en un conjunto de competencias genéricas esenciales y habilidades prácticas no especializadas.
- c) Un aplazamiento del *tracking*⁴, donde la canalización de los grupos a secundaria general o técnico-vocacional tenga un plazo lo más amplio posible, a fin de que se incremente en los jóvenes su madurez intelectual y social, y se aumente la comprensión y tolerancia intercultural.
- d) Desarrollo de programas de apoyo psicológico (*counselling*) y de consejería profesional (*mentoring*).
- e) Libre movimiento entre la educación general y la técnico vocacional, y a la educación superior.

Detengámonos en el inciso b), donde se alude a las competencias genéricas. Aún cuando esto será profundizado cuando hablemos del diseño de la reforma integral, es importante indicar qué son las competencias, ya que aparece como un concepto clave en las propuestas que hacen los organismos multilaterales. Dicho de manera sencilla por competencias se entienden habilidades, conocimientos y destrezas que son aplicados en contextos específicos por un individuo. Dependiendo del grado de generalidad o del grado de especialización se dividen en competencias genéricas, que se supone deben poseer todos los estudiantes y que son transversales, es decir se pueden aplicar a cualquier disciplina; en tanto que las competencias disciplinares corresponden a cada campo de estudio. Existe también otro tipo de competencias que tienen que ver con las que se desarrollan en el ámbito profesional.

⁴ En términos educativos se entiende al *tracking* como el momento en el cual un alumno decide el tipo de formación educativa posterior a la educación primaria, es decir si opta por la formación técnico vocacional, o bien la formación general. No debemos perder de vista que esta decisión se circunscribe al contexto educativo, el cual no forzosamente conlleva a una decisión sino a una asignación de los alumnos con base en los estándares educativos y la oferta educativa de cada país manejados por algunos países.

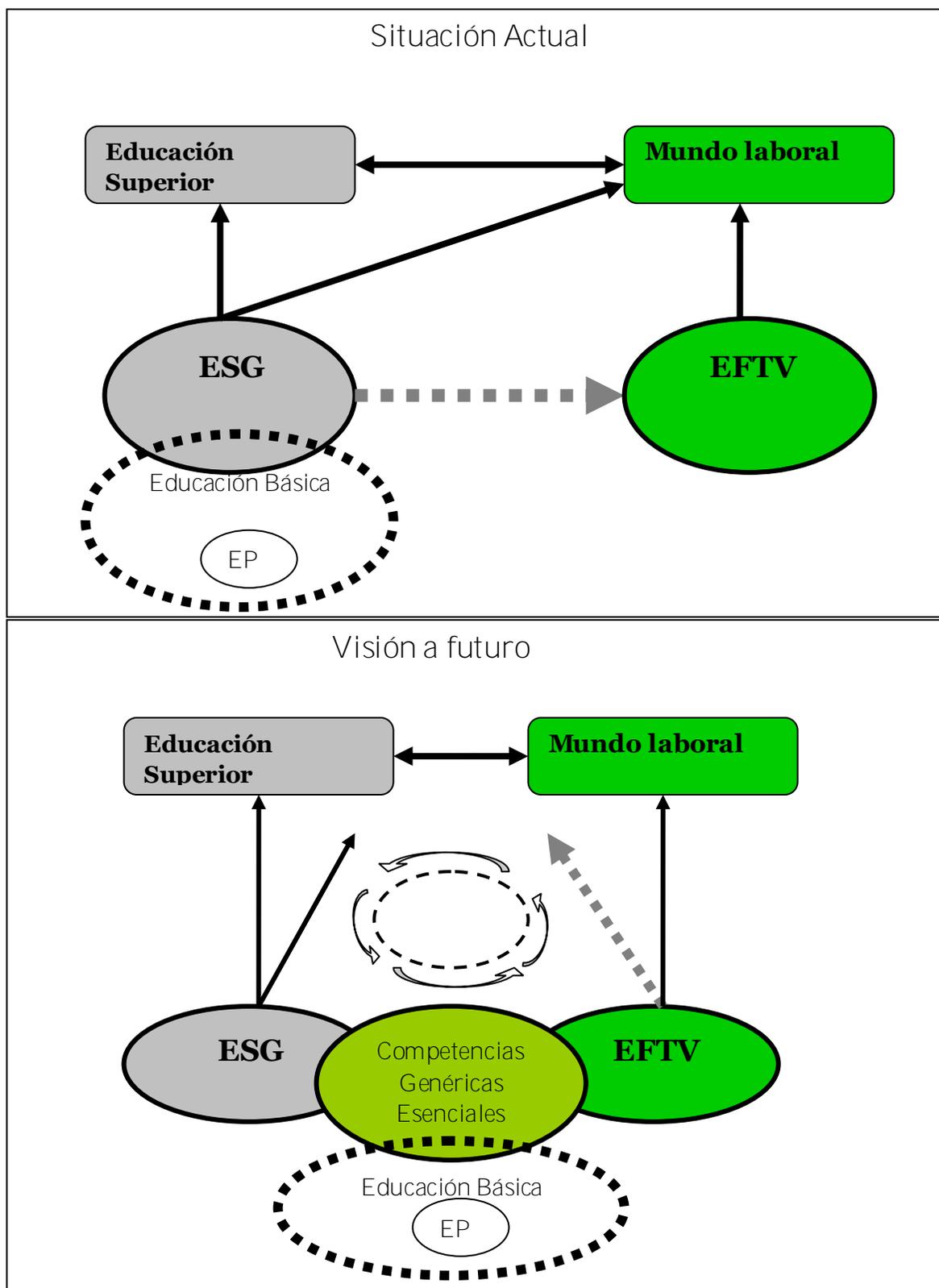
Muchos instrumentos aplicados para evaluar el desempeño de los estudiantes utilizan el concepto de competencia, entre éstos están la prueba PISA y la prueba ENLACE. Dentro de la misma RIEMS parte importante la ocupa este concepto desde el acuerdo 442 –al que aludimos al inicio de este capítulo-. A nivel internacional existen grupos de trabajo de muy alto nivel que utilizan este concepto, tales como la OCDE y la Unión Europea, esta última lo ha utilizado sobre todo ante la necesidad de que converjan los sistemas educativos europeos en el Espacio Europeo de Educación Superior. Amén de su connotación en el ámbito educativo pedagógico, el concepto de competencias no está exento de críticas.

Volviendo al caso de la UNESCO la figura 2 puede comprenderse la percepción actual de la educación secundaria, y hacia dónde debe orientarse en el futuro. Por ello el *tracking* no puede ser visto como un paso irrevocable, y debe ser consistente con el proceso de segunda oportunidad y el aprendizaje a lo largo de la vida. Incluso otras de las recomendaciones presentes es que el *tracking* sea hasta los 14 años de edad.

En el proceso de implementación de la reforma de la educación secundaria la UNESCO señala que es importante considerar:

- Las capacidades del estudiante;
- El uso de las tecnologías de la información y comunicación;
- La atención a grupos marginales, entre ellos los grupos en extrema pobreza, las comunidades étnicas y las mujeres;
- Considerar la fortaleza de los docentes en el proceso, y el uso de los instrumentos normativos de los cuales pueden disponer los países.

Figura 2. ESG y EFTV: Situación Actual y visión a futuro.



Fuente: UNESCO (2005). **ESG**: Escuela Secundaria General; **EFTV**: Educación y Formación Técnica Vocacional; **EP**: Educación Primaria.

La perspectiva del Banco Mundial.

De acuerdo a Lerner (2009), las políticas educativas propuestas por el Banco Mundial (BM) para los países de ingreso mediano y bajo –entre los cuales se encuentra el nuestro- pueden estudiarse en dos momentos: de 1980 a 1998, y de 1999 a 2006. En el siguiente cuadro se resumen las características más significativas que la autora encontró en cada periodo:

Cuadro 3. Perspectivas del Banco Mundial en Educación.

Propuesta Económica (1980-1998)	Propuesta político social (1999 a 2006)
<ul style="list-style-type: none"> • Concepción económica, gerencial, administrativa y financiera de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción político-social sin abandonar su perspectiva económica de la educación.
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de las ciencias exactas y no de las ciencias sociales y las humanidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconsideración en torno a la utilidad de las ciencias sociales y las humanidades para el diseño, análisis e implementación de políticas sociales.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de valores como la productividad, la competencia, la eficacia, el ser arriesgado y emprendedor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de valores como la democracia, y la importancia de la gobernanza de los sistemas educativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Consideración en torno a los costos de la educación y su racionalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consideración en torno a destinar mayores recursos a la educación superior, así como su ampliación.
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor énfasis en la educación básica 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor énfasis en la educación superior.
<ul style="list-style-type: none"> • Oposición a los movimientos políticos surgidos en algunas universidades de países en desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de procesos políticos que promuevan una mayor participación social, y en particular de los grupos en desventaja.
<ul style="list-style-type: none"> • Considera excesivamente la rentabilidad individual de la educación. Enfoque estrecho y unilateral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque amplio y multidisciplinario.

Fuente: Elaboración propia con base en Lerner (2009), en particular el capítulo 5.

El giro que podemos observar del BM a fines del S. XX no fue gratuito y posiblemente se relaciona con los siguientes procesos: la amplia crítica a su enfoque unilateral y economicista efectuado a nivel mundial por organismos académicos, políticos y sociales, entre ellos los movimientos anti globalización; la necesidad de incorporar prácticas más eficaces para el desarrollo de las políticas

públicas; así como la prioridad de orientar de manera democrática el gobierno de países que venían de gobiernos autoritarios tales como dictaduras militares, que mostraron ser ineficaces en el manejo y administración del Estado. Considerando que actualmente se están poniendo en tela de juicio el modelo de crecimiento económico global, es probable que aunque el estudio de Lerner abarca hasta 2006, las perspectivas actuales del BM en materia educativa, sigan teniendo una orientación menos económica y más político social.

En el año de 2005, se elaboró el informe *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*, que a nivel mundial señala las deficiencias y necesidades que demanda la educación secundaria. Las recomendaciones emanadas de este documento son para la educación secundaria inferior y superior, pero como veremos a lo largo del mismo hay un énfasis en cuanto a la educación secundaria superior que tiene que ver con la formación para el trabajo. Los problemas que aquejan a la educación secundaria desde la perspectiva del BM son los siguientes:

- Existe un vacío de políticas en este nivel, y no se tienen consensos en su diseño e implementación.
- Presenta una dualidad intrínseca, ya que simultáneamente la educación secundaria es terminal y preparatoria, obligatoria y post obligatoria, uniforme y diversa, meritocrática y compensatoria.
- No existen agentes políticos poderosos que promuevan en la agenda del Estado políticas para este nivel, a diferencia de los agentes preocupados e involucrados en la educación básica o superior.

Estas ideas dan fundamento al planteamiento del BM de que la educación **secundaria** “refleja todas las grandes contradicciones y dilemas de las decisiones **clave de política educativa**”, y **por lo mismo no debe extrañarnos que a este organismo internacional le preocupe la educación secundaria y la inversión en la misma, ya que**

“ se ha demostrado que la educación secundaria [...] contribuye a los ingresos de los individuos y al crecimiento económico. Se encuentra también asociada con mejoras en la salud, la equidad y las condiciones sociales. Sostiene además a las instituciones democráticas y la participación cívica. Y la calidad de la educación secundaria afecta los niveles que se encuentran por encima y por debajo, la educación **primaria y terciaria.**” (BM, 2005: 19).

Para el BM es claro que la articulación entre los niveles educativos describen los rasgos generales del sistema educativo, y que en particular la educación secundaria es el puente entre la educación primaria y la terciaria, sin embargo puede constituir un cuello de botella que no contribuya a la expansión educativa como ha ocurrido en los países en desarrollo. Otro conjunto importante de problemas que reseña el informe del BM están relacionados con los procesos de socialización que ofrece la educación secundaria:

“Existe sustancial evidencia de investigaciones (Cothran y Ennis, 2000) que indica que las características actuales de las escuelas secundarias favorecen la creación de subculturas estudiantiles antiescuela, la violencia escolar y el comportamiento antisocial, así como un aumento en la deserción y un desapego generalizado por parte de los estudiantes.” (BM, 2005: 35).

Aunque son cuestionables términos como subcultura o antiescuela, lo que evidencia el informe es que con independencia de la estructura y calidad del sistema educativo, los jóvenes a nivel mundial no encuentran apego ni con la educación ofrecida ni con la institución educativa en la educación secundaria.

De acuerdo al informe, este nivel educativo facilita a sus graduados la inserción en el mercado laboral; en los países desarrollados se ha observado que poseer educación secundaria posibilita la obtención de empleo o reduce el periodo **de desempleo, y al parecer son “las habilidades centrales y de base tales como las competencias numéricas y literarias de alto orden”, así como habilidades y conocimientos técnicos** los que inciden positivamente en el sector laboral (BM,

2005: 37). Lo anterior orienta fuertemente los contenidos formativos de la educación secundaria, sobre todo la fase superior.

El informe enfatiza el rezago que tienen los países en desarrollo en cuanto a expansión del sistema educativo y los logros académicos de los alumnos matriculados en la educación secundaria. En cuanto a la expansión el BM señala que este grupo de países deben ampliar sus sistemas educativos y a la vez ser capaces de:

- a) Responder a las necesidades socioeconómicas y ser adecuado a las capacidades de los países;
- b) Responder con efectividad al aumento y la diversificación de la demanda, por medio de la expansión del acceso;
- c) Mantener en las escuelas a los estudiantes matriculados; y
- d) Ayudar a los estudiantes a graduarse con los conocimientos, habilidades, actitudes y experiencias necesarios para ejercer verdaderas opciones más allá de la educación secundaria.

En cuanto al logro académico de los jóvenes, sobresalen los siguientes exámenes internacionales: *Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias* (TIMSS), *Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes* (PISA), y la *Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos* (IALS). Estos tres exámenes ponen de manifiesto el bajo desempeño de los alumnos. A lo anterior, hay que agregar que en términos generales para el BM la formación que **proporciona la educación secundaria está marcada por la “insoportable irrelevancia del currículum”**:

“El conocimiento abstracto, centrado en hechos, y basado en narrativas descontextualizadas, domina el currículum de educación secundaria, y continúa usándose con propósitos selectivos en ambientes de escasas oportunidades educativas y laborales, causando una elevada tasa de deserción y fracaso entre los **estudiantes de secundaria.**” (BM, 2005: 84-85).

Lo inadecuado del currículum es percibido por jóvenes y adultos de acuerdo al BM. Por ello la propuesta es ofrecer una formación escolar basada en competencias, aspecto en el cual concuerda como vimos con la UNESCO. Por otra parte también hay que apreciar las diferencias entre la formación secundaria general y la secundaria profesional⁵, y sus repercusiones en la inserción al ámbito laboral. No está de más enfatizar que el informe no señala una tendencia clara sobre cuál de los dos tipos de formación sea mejor que la otra.

Otro aspecto que voy a resaltar del documento revisado del BM es el financiamiento y gobierno –**aún no se incorpora el concepto de “gobernanza”**-de la educación secundaria, mismo que se sintetiza en los siguientes párrafos.

Financiamiento y gobierno de la educación secundaria.

Dos aspectos que antaño han sido materia de análisis del BM son el financiamiento y la conducción de las instituciones. Si bien en la fase que se inserta este documento se aprecia una posición político social diferente a la posición economicista del primer momento (1980-1998 de acuerdo a por Lerner), no podemos olvidar que finalmente el BM tiene como objetivo el funcionamiento del sistema capitalista y por ende la productividad.

Con relación al financiamiento el informe señala que la Tasa de Matriculación Bruta (TMB) en educación primaria impacta la tasa en educación secundaria. En las economías de rápido crecimiento y que han sido exitosas en su expansión de la educación secundaria tienen un gasto de estudiante de secundaria menor, que el que experimentan las economías y sistemas educativos de lento crecimiento. En cuanto al gobierno de la educación secundaria el BM lo define como:

⁵ Que en nuestro país corresponde respectivamente al bachillerato general y la profesional técnica.

“ el conjunto de procesos, mecanismos para la determinación de metas y para la gestión, e instituciones (reglas y regulaciones), por medio de los cuales la acción social de mejorar la educación secundaria ocurre en una sociedad (Kettl, 2002). Las dimensiones clave del gobierno de la educación incluyen las siguientes: regulaciones del currículo, los estándares, las políticas de admisión y de la certificación; los procedimientos usados para evaluar el desempeño de los estudiantes y monitorear el estado del sistema; los mecanismos utilizados para dirigir la operación de las escuelas y la provisión de los servicios educativos; y los **instrumentos usados para asignar recursos y financiamiento.**” (BM, 2005: 179-180).

El que las instituciones puedan orientar sus funciones de la manera más racional y eficiente ha sido uno de los sellos más característicos del BM, sin embargo sí podemos apreciar que en el documento analizado existe una postura que intenta integrar otros valores como el de participación social en la conducción de las instituciones educativas. De acuerdo al documento y tomando en cuenta el estudio desarrollado por Green, Wolf y Leney⁶, recordemos que existen en los países socios de la OCDE cuatro modelos de administración de la educación: a) El sistema centralizado con algún traspaso de poder; b) El sistema de traspaso de poder a nivel regional; c) El sistema de control local y d) La autonomía institucional a través de los cuasimercados. Como señalé en el capítulo I nuestro país es identificado con el modelo de sistema centralizado con algún traspaso de poder.

⁶ El documento de estos autores es referencia obligada no sólo para el conocimiento de la posición del BM en el informe, sino también para apreciar las reformas educativas aparecidas en Europa a principios del S. XXI. En particular se recomienda la versión española de Green, Wolf y Leney (2001) *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*, por contener información muy detallada sobre los sistemas educativos europeos.

La perspectiva de la OCDE.

La OCDE se ha caracterizado como una organización del tipo *Think tank*, es decir un tipo de organismo que suministra investigación sobre política pública, análisis y recomendaciones. Para Zogaib (2006: 5) la OCDE es un organismo **“vanguardista que opera con los criterios de los sistemas de interpretación dominantes en el proceso de desarrollo globalizador”**. Lo anterior concuerda con la posición de Zomosa (2005: 35) quien señala que después de la guerra fría este organismo se convirtió en el encargado de analizar los beneficios y costos del mundo globalizado.

Cuando nuestro país se convierte en miembro de la OCDE en 1994, se consideraba una economía emergente, y había aplicado con disciplina las políticas estructurales requeridas en los ochentas, además contaba con el apoyo de Estados Unidos con quien se había firmado el TLCAN (Tratado de Libre Comercio con América del Norte). El ingreso de nuestro país a la OCDE significó entrar al proceso de modernización, alcanzar reconocimiento internacional y atraer capitales, pero también beneficiar **al país al enriquecerse de “ ‘la internacionalización de las agendas nacionales’ para buscar las ‘mejores prácticas’ de política pública desde un punto de vista pragmático y con el espíritu de generar consenso” (Zomosa, 2005: 46).**

Para pertenecer a la OCDE sus miembros deben cumplir una serie de **compromisos en varios renglones económicos a partir del mecanismo de “presión de pares” – *peer pressure*** en inglés-. Uno de los renglones más importantes es precisamente el de la educación, por ello no es aventurado afirmar que en la última década la OCDE ha adquirido suma importancia, y que incluso para algunos autores está asumiendo el liderazgo que debería tener la UNESCO en materia de política educativa a nivel internacional (Gimeno Sacristán: 2008,20). Ello tiene que ver ciertamente con el hecho de que la gran cantidad de investigaciones que elabora la OCDE, sirven para hacer recomendaciones, y en el mejor de los casos elaborar **“agendas internacionales” para buscar las mejores políticas públicas. Las recomendaciones que brinda la OCDE tienen un carácter pragmático, tal vez más**

que las recomendaciones de la UNESCO o el mismo Banco Mundial, sobre todo para los países miembros.

A diferencia de los dos organismos anteriores, en el caso de la OCDE fue difícil elegir un documento para analizar el diagnóstico y tipo de reforma que debe enfrentar la educación secundaria superior. La contribución más importante de la OCDE al análisis de la educación secundaria superior desde mi perspectiva es sin lugar a dudas la aplicación de PISA, del cual en el capítulo II ya se ha dado una amplia referencia. Por otro lado en la última década la OCDE ha dedicado especial interés a la formación para el trabajo, en particular el estudio de los procesos de Educación Vocacional y Formación para el trabajo, que se conoce más ampliamente por sus siglas en inglés VET (Vocational Education & Training)⁷.

Antes de avanzar quiero enfatizar que mientras los documentos analizados anteriormente del BM y la UNESCO constituyen visiones generales del mundo, el documento de la OCDE que analizo a continuación constituye un cuerpo concreto de diagnóstico y recomendaciones específicas para nuestro país, y es un referente obligado para el análisis contemporáneo de la educación media superior; me refiero al documento *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México Educación superior*, publicado en 1997.

Este documento está estructurado en dos partes, la primera “Políticas de educación superior en México. Informe básico preparado por las autoridades mexicanas”, presenta un conjunto de datos que abarca desde las características de México de aquel entonces –pasando por la historia, geografía, demografía, horizontes socioeconómicos-, las características del sistema educativo mexicano, gobierno y gestión del sistema educativo, y concluye con los desafíos de la educación superior. La segunda parte sobre la cual desarrollaré mi análisis, se

⁷ Al respecto ha desarrollado varios trabajos en torno a los sistemas VET en los países miembros, para México se elaboró en 2009 el reporte *Systemic Innovation in the Mexican VET System Country Case Study Report*. También se pueden encontrar estudios de esta índole en la página oficial de la OCDE para países como Australia, Alemania, Hungría, Dinamarca, Austria, Noruega, República Checa, entre otros.

titula “Examen de la política educativa de México. Informe de los examinadores de la OCDE”.

Una de las primeras observaciones que hacen los examinadores es que no se podía hacer un análisis serio de la educación superior sin examinar la educación media superior. En aquel entonces se percibió con dos polos al sistema educativo: uno que enfatizaba el proveer educación básica a todos los sectores sociales; y el otro polo donde se debía disponer de formaciones superiores de calidad. Los examinadores **encontraron un sistema educativo con “complejidad extrema, una atomización que hace problemática cualquier gestión de conjunto”** (OCDE, 1997: 167).

En cuanto a la educación media superior analizan las modalidades educativas – recordemos que en aquel entonces la formación profesional era terminal-, la matrícula y las salidas calificadas al nivel medio. En la formación bivalente la mayoría de alumnos buscan su incorporación a la educación superior, y pocos se insertan en el mercado laboral. En cuanto a las formaciones técnicas los examinadores recibieron juicios tanto positivos como negativos. Más adelante señalan que el sistema educativo es rígido y con insuficientes salidas intermedias, **en particular en la educación media superior “el objetivo dominante es preparar a los alumnos para pasar a la educación superior, y las formaciones que no conducen a ello se ven desvalorizadas y están perdiendo impulso”** (OCDE, 1997: 189). Me parece que las cosas no han cambiado mucho en la actualidad. También observaron un funcionamiento inequitativo en la media superior, y desde entonces se recomendaba crear en México

“entre la educación básica y la educación superior, un verdadero sistema nacional de educación media [...] que posea una finalidad propia y reglas comunes y claras, y que permitan acoger a todos los jóvenes que tengan la capacidad de recibir este tipo de educación” (p. 195).

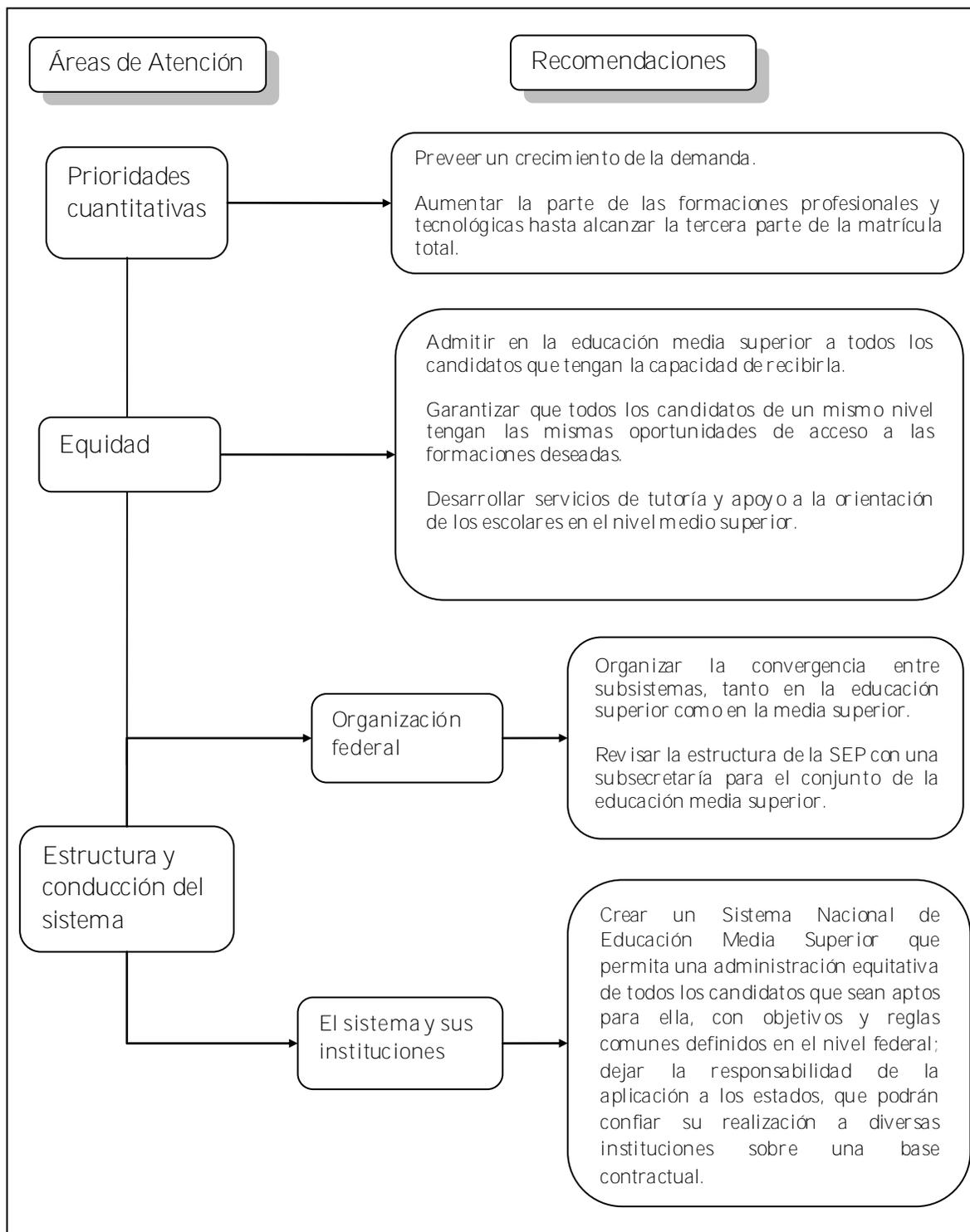
La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) efectivamente se creó ocho años después.

En el capítulo “**3. Cuestiones clave**”, los examinadores analizaron los siguientes tópicos: flexibilidad y movilidad en el sistema educativo; la pertinencia de las relaciones del sistema educativo con la sociedad; la calidad; el personal y las finanzas. El capítulo “**4. La conducción del sistema**” analiza a los actores, la definición de la política nacional y su aplicación. No me detendré en los contenidos de estos capítulos.

Quiero prestar mayor atención al capítulo “**5. Recomendaciones**”, ya que aquí se encuentra información relevante para comprender la RIEMS; para ello elaboré el esquema 2 considerando las áreas de atención y las recomendaciones que hicieron los examinadores de manera concreta para la educación media superior. En la elaboración de este esquema se respetó en la medida de lo posible la redacción de los examinadores de la OCDE.

Las recomendaciones de la OCDE guardan congruencia con las acciones del Estado mexicano en materia de educación media superior entre ellas la RIEMS. La excepción más notable no obstante es el crecimiento de las formaciones profesionales y tecnológicas, ya que como señalé en el capítulo I la modalidad de profesional técnico decreció en la década de 1991 al 2000 y creció poco en la década de 2001-2010 (véase gráfica 1 y 2 del capítulo I), en el ciclo 2008-2009 esta modalidad concentró 9.4% de la matrícula de la media superior (véase cuadro 7 del capítulo I).

Esquema 2. Recomendaciones de la OCDE en 1997 para la educación media superior



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (1997), en particular capítulo “5. Recomendaciones”.

Valga señalar que el fenómeno de poca matrícula en la educación profesional técnica o técnico vocacional fue estudiado por Green, Leney y Wolf (2001) en los sistemas educativos europeos a principios de los noventa. Dichos autores observaron que los jóvenes preferían estudiar las modalidades técnico vocacional post obligatoria no como una preparación directa para insertarse al mercado laboral, **sino como un “itinerario alternativo profesional”, que les permitiera ascender en el sistema formal de educación, lo cual califican como “desplazamiento académico”.** Green Leney y Wolf también señalan que en el pasado los jóvenes europeos no consideraban la educación superior como una alternativa, cosa que en el estudio efectuado a fines de los noventa representó un cambio radical, ya que ahora los jóvenes sí están considerando la opción de la formación terciaria principalmente universitaria (Green, Leney y Wolf, 2001: 162-170).

Salvo la situación descrita para el caso de la formación técnico profesional, muchas recomendaciones se han seguido:

- En el área de equidad se aplica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México el **“Examen único de ingreso a la educación media superior”, el cual es administrado por el COMIPEMS, y evaluados por el CENEVAL.** Si los alumnos no son admitidos en su primera opción⁸ (con base a sus resultados en una prueba de 120 a 128 reactivos) se ofrecen lugares en otras instituciones de baja demanda. En algunos estados también operan organismos como el COMIPEMS.
- Muchas instituciones han adoptado la modalidad de la tutoría como un apoyo para los alumnos, la UNAM tiene un Sistema Integral de Tutoría desde 2012.
- En cuanto a la estructura y conducción del sistema, sólo refiero al lector al primer esquema con el que se inicio este capítulo para que constate las consistencias entre las recomendaciones de la OCDE y la RIEMS, en particular

⁸ Anteriormente se consideraba un puntaje mínimo de 39 aciertos, sin embargo con la obligatoriedad de la educación media superior para el 2013 la COMIPEMS señaló que se daría lugar a todos los aspirantes sin considerar puntaje mínimo. Lo anterior deberá revisarse con mayor cuidado, ya que no sólo debe garantizarse la matrícula sino la calidad de los aprendizajes a los alumnos.

llamo la atención en torno a la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) y el Marco Curricular Común (MCC).

Antes de terminar este apartado quiero mencionar que a diferencia de los otros dos organismos, la preocupación de la OCDE radica en cómo la educación secundaria superior proporciona tanto éxito laboral, como menores posibilidades de desempleo. Por ello se menciona que

“Aunque muchos países permiten que los estudiantes abandonen el sistema educativo al finalizar la educación secundaria inferior, en los países de la OCDE los jóvenes que dejan los estudios antes de obtener una titulación en educación secundaria superior suelen tener grandes dificultades para acceder al mercado **laboral y mantenerse en él.”** (OCDE, 2010: 44).

La cita anterior de *Panorama de la educación*, debe entenderse en dos dimensiones: la primera como parte del diagnóstico que comparte con los otros dos organismos analizados, y que se refiere a la baja productividad de aquellos que no acceden o terminan este nivel educativo; y la segunda dimensión debe entenderse como una recomendación para los países miembros –entre ellos nuestro país-, pues si bien es cierto que tener altas tasas de graduados de este nivel no reduce el índice de desempleo, se cree que el tipo de educación que reciben los prepara mejor para insertarse de manera flexible y con amplias posibilidades para ser productivos en el mercado laboral.

Convergencias entre los organismos multilaterales y la propuesta de cambio en la Educación Secundaria Superior.

Como se observó en los párrafos anteriores los tres organismos analizados han elaborado un diagnóstico que señala serias deficiencias en la educación secundaria superior a escala global. Sin embargo sí existen algunas diferencias en cuanto al énfasis que cada uno de estos organismos pone en las propuestas o recomendaciones a seguir por lo países. Los tres organismos no abordan de manera

puntual las necesidades del tipo de educación secundaria general – bachillerato propedéutico o general en nuestro país-.

En el caso de la política educativa en nuestro país, la RIEMS recoge en su diseño algunos elementos y recomendaciones establecidas por cada uno de estos organismos. Así lo refieren por ejemplo acciones como formar un Sistema Nacional de Bachillerato y el libre tránsito entre el bachillerato general y la educación y formación vocacional, tal como se plasma en el acuerdo 442.

En los documentos abordados de los organismos multilaterales se enfatiza la necesidad de que los programas de estudio se basen en el enfoque en competencias que permitan a los jóvenes una interacción positiva en el mercado laboral y en la educación superior. En concordancia la RIEMS plantea un Marco Curricular Común basado en competencias.

También debemos señalar la importancia de la OCDE a partir de los análisis comparativos que proporcionan los resultados de la prueba PISA. Desde su primera aplicación esta prueba ha jugado un papel clave, asimismo es menester recordar que después del ingreso de México a la OCDE sobresalen la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación –como los cambios actuales en su estructura interna-. Lo deseable sería que con la información que se tiene en la actualidad, los resultados de las evaluaciones de los alumnos contribuyeran para mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos, que fortalezcan su formación como ciudadanos en una sociedad democrática, y más ambicioso aún mejorar el sistema educativo mexicano.

Lo hasta aquí expuesto ha tenido como objetivo principal argumentar en torno a las convergencias entre los diagnósticos de los organismos multilaterales y la Reforma Integral de la Educación Media Superior. El análisis de la RIEMS que se presenta en el siguiente capítulo, refiere a un ámbito normativo que requerirá, sin lugar a dudas un estudio exhaustivo de su implementación en un corto y mediano plazo.

Capítulo IV. La Reforma Integral de la Educación Media Superior*.

En el capítulo I se abordó la evolución de la Educación Media Superior (EMS) en nuestro país, se señalaron las deficiencias en este nivel educativo así como los logros obtenidos. En el capítulo II se reunió información sobre la evaluación del desempeño de los alumnos en la EMS, los datos confirman deficiente formación de los jóvenes si revisamos los resultados de PISA grado 12 y PLANEA 2015. En el contexto internacional desde hace una década los principales organismos multilaterales que influyen en las políticas educativas señalaron la apremiante necesidad de transformar este nivel educativo. En este sentido en el capítulo III se presentaron algunas características que tomaría la RIEMS en nuestro país.

Si la EMS presentaba grandes retos en materia de calidad, cobertura y equidad ¿cuáles fueron las principales acciones que se emprendieron en materia de política educativa para atender estos retos? Desde mi punto de vista la Reforma Integral de la Educación Media Superior constituyó un avance en esta materia.

En el presente capítulo se desarrolla una descripción de la RIEMS y sus principales características, con el objetivo de observar el entramado institucional que desde 2008 asentó las bases de la reforma, y los ámbitos y dimensiones de cambio involucrados. Así mismo considero que este entramado institucional sirvió de base para el cambio constitucional que estableció la obligatoriedad de la Educación Media Superior en 2012 y la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013.

Las bases normativas de la RIEMS a partir de los Acuerdos Secretariales de la SEP y del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

La estructura normativa de la SEP en torno a la regulación de la Educación en Materia Federal incluye “**las normas jurídicas relativas al proceso de enseñanza aprendizaje y a la educación como principal función de la SEP**, tomando en

* Este capítulo fue desarrollado durante la estancia sabática en el periodo 2012-2013 en el IISUE de la UNAM, dentro del programa PASPA de la DGAPA.

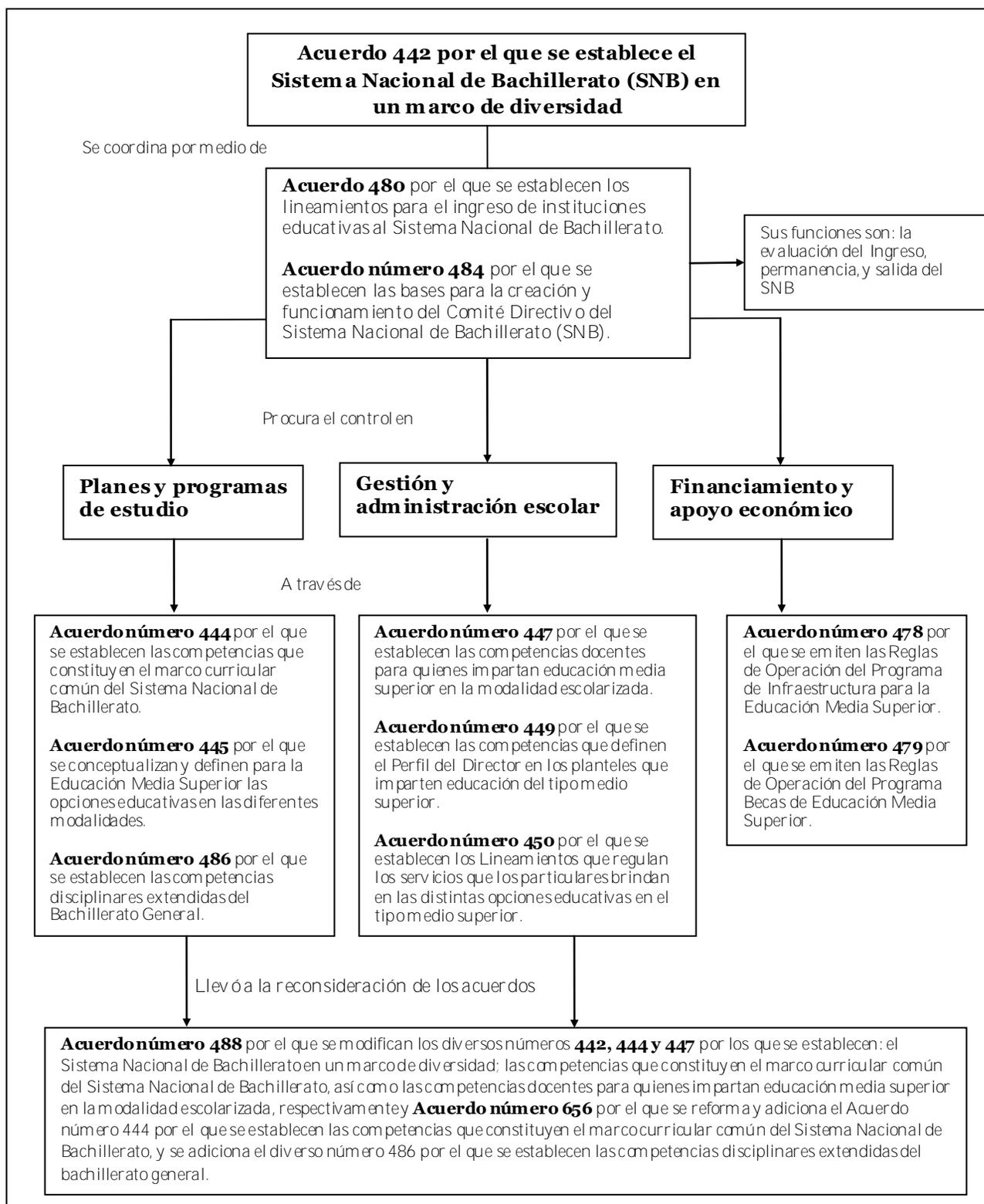
consideración a los sujetos que en él intervienen y las relaciones que entre ellos se generan, así como la vinculación entre autoridades y sociedad. En este contexto, se aborda la regulación de diversos temas como la incorporación de instituciones educativas particulares y las normas aplicables a los planes y programas de **estudio**¹. Las normas jurídicas se ubican en el siguiente orden jerárquico: Constitución, Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos.

Como veremos a lo largo de este capítulo, la parte medular de la RIEMS la constituyen dos instrumentos normativos: los acuerdos secretariales emitidos por la SEP y los acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional del Bachillerato (SNB). Ambos documentos se definirán en adelante como las bases normativas de la reforma.

Los acuerdos secretariales deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Los Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato ocupan un lugar operativo para el funcionamiento de la RIEMS y no se publican en el DOF. Tanto los acuerdos secretariales como los acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato se presentan al lector a partir de un organizador gráfico y un cuadro que sintetiza sus principales características, tal como puede apreciarse en las figuras 1 y 2 y los cuadros 1 y 2. Empezare mi análisis con los acuerdos secretariales.

¹ SEP en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_1_LaRegulacion#.UGjYNaM2R-w, (CE 30 de septiembre de 2012)

Figura 1. Organización de la RIEMS.



Fuente: Elaboración propia con base en la lectura de los acuerdos secretariales.

Para el análisis de los acuerdos secretariales se les agrupó de acuerdo al ámbito de cambio y las dimensiones de acción, con base en la propuesta original de Aurora Loyo (2006)² que analizó los avances en materia educativa del sexenio de Vicente Fox a partir del siguiente esquema:

<i>Acción y periodo crítico</i>	<i>Ámbito del cambio</i>	<i>Dimensión involucrada/rango de acción</i>	<i>Actores principales</i>	<i>Actores secundarios</i>	<i>Grado de conducción gubernamental</i>
---------------------------------	--------------------------	----------------------------------------------	----------------------------	----------------------------	------------------------------------------

Para el análisis de los acuerdos secretariales de la RIEMS se modificó la propuesta original de Loyo considerando los siguientes elementos:

<i>Acuerdo secretarial/ Fecha de publicación</i>	<i>Ámbito del cambio</i>	<i>Dimensión involucrada/rango de acción</i>	<i>Actores principales</i>	<i>Actores secundarios</i>
------------------------------------------------------	--------------------------	----------------------------------------------	----------------------------	----------------------------

Se omitió la columna *Grado de conducción gubernamental* ya que en el desarrollo de esta tesis se estaban implementando prácticamente algunas de las propuestas de los acuerdos secretariales.

² Me refiero al artículo de la Mtra. Aurora Loyo “El Sello De La Alternancia En La Política Educativa. México 2000-2005” publicado en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* en 2006.

Cuadro 1. Acuerdos Secretariales.

Acuerdo secretarial Publicado en el DOF	Ámbito del cambio	Dimensión involucrada/ rango de acción	Actores principales	Actores secundarios
Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad (26 de septiembre de 2008).	Normativo	Equidad, calidad y cobertura	SEP Legislativo	Expertos
Acuerdo 480 por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato (23 de enero de 2009).	Normativo operativo	Evaluación institucional	SEP SEMS	Instituciones que conforman el SNB Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior Comité Directivo del SNB
Acuerdo número 484 por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) (19 de marzo de 2009).				
Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato (21 de octubre de 2008).	Normativo operativo	Planes y programas de estudio de la EMS	SEP SEMS	Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades (21 de octubre de 2008)				
Acuerdo número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General (30 de marzo de 2009)				
Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente (23 de junio de 2009).				

Acuerdo secretarial Publicado en el DOF	Ámbito del cambio	Dimensión involucrada/ rango de acción	Actores principales	Actores secundarios
Acuerdo número 656 por el que se reforma y adiciona el Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, y se adiciona el diverso número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del bachillerato general (20 de noviembre de 2012).	Normativo operativo	Planes y programas de estudio de la EMS	SEP SEMS	Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada (29 de octubre de 2008).	Normativo operativo	Formación docente	SEP SEMS	ANUIES SNTE (Sección EMS) Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior (2 de diciembre de 2008).	Normativo operativo	Gestión institucional	SEP SEMS	ANUIES Directores EMS SNTE (Sección EMS) Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 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 (16 de diciembre de 2008).	Normativo operativo	Gestión institucional	SEP SEMS	ANUIES Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 478 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior (30 de diciembre de 2008).	Compensatorio	Equidad	SEP SEMS	Instituciones que conforman el SNB
Acuerdo número 479 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Educación Media Superior (30 de diciembre de 2008).				

Fuente: Elaboración propia con base en la lectura de los acuerdos secretariales.

Como podemos observar en la columna de ámbito del cambio sólo el acuerdo 442 se desarrolla en términos normativos. El acuerdo 442 llamado en este trabajo como el acuerdo base, establece elementos de normatividad pero dado su carácter genérico no contempla aspectos operativos a diferencia de los demás acuerdos. El análisis de los acuerdos, se organizó del siguiente modo:

- El Acuerdo base 442.
- Los acuerdos para la evaluación institucional: 480 y 484.
- Los planes y programas de estudio de la EMS a partir del enfoque en competencias: acuerdos 444, 445, 486, 488 y 656.
- La formación docente en el acuerdo 447
- La gestión institucional en los acuerdos 449 y 450.
- Acuerdos que involucran un ámbito de cambio compensatorio: 478 y 479.

El Acuerdo base 442.

El *Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, constituye el documento que sintetiza la RIEMS, por ello lo he denominado el Acuerdo Base. Tiene una extensión de sólo cinco cuartillas. En cuanto a los considerandos del acuerdo Base destacan que:

“La variedad de oferta de planes y programas de estudio de la EMS, ha permitido una atención creciente de estudiantes, pero también es una realidad el que hoy tenemos un panorama carente de criterios que proporcionen orden, articulación y sistematicidad al tipo educativo que tendrá mayor expansión y crecimiento en los **próximos años; [...]Que la educación media superior enfrenta desafíos que sólo podrán ser atendidos si este tipo educativo se desarrolla con una identidad que brinde a distintos actores la posibilidad de avanzar hacia los objetivos propuestos;**”(p. 1).

La creación de un sistema educativo del tipo medio superior no se logra con un acuerdo, pero la RIEMS en conjunto puede considerarse como un entramado institucional normativo que puede coadyuvar en mucho a la creación de un sistema.

El anexo único de cerca de 50 cuartillas concentra un diagnóstico importante de la EMS en nuestro país, en la parte de la introducción se menciona que **“La educación media superior (EMS) en México enfrenta desafíos que podrán ser atendidos sólo si este tipo educativo se desarrolla con una identidad definida que permita a sus distintos actores avanzar ordenadamente hacia los objetivos del país”** (p. 6). **En el documento se recogen las aportaciones de las autoridades** educativas, de la Red de Bachilleratos de la Asociación Nacional e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), de la UNAM, del IPN, y de diversos especialistas en cuestiones educativas.

En el apartado **“I: Antecedentes de la Reforma Integral de la EMS”** en el inciso **“a) Retos de la EMS en México”** se señala que de **“continuar con las tendencias actuales, al inicio de la segunda década del siglo XXI, la EMS en nuestro país tendría un rezago de 50 años”** y que **ello implicaría un lastre pesado para los jóvenes** y el desarrollo social y económico del país (p. 7). Los retos que ha de enfrentar entonces la EMS son: ampliación de la cobertura, mejoramiento de la calidad y búsqueda de la equidad. En cuanto a las áreas críticas en el anexo del Acuerdo base resaltan los problemas de la deserción y la reprobación, que tiene que ver con la calidad de lo que aprenden los jóvenes en las instituciones educativas. En el ámbito de la equidad llama la atención el tema de la deserción, donde son más propensos los grupos de jóvenes de bajos ingresos en parte por las consideraciones económicas, pero también debido a las lagunas en los aprendizajes de la educación básica, la baja calidad y pertinencia de la EMS (p. 13).

Con relación a la estructura de los servicios de la EMS, el inciso b) menciona que **la diversidad de planes e instituciones si bien resultan en una “sana pluralidad”**, carecen de un sentido general de organización que genera una **dispersión curricular “que no expresa los objetivos comunes que debería tener la EMS”** (p. 14). **En los párrafos destinados** a las percepciones de los jóvenes sobre la educación técnica en términos generales los jóvenes consideran que es de menor estatus que la educación superior, esta poca valoración se corresponde con el 10% de alumnos matriculados a nivel nacional en esta modalidad educativa.

En el inciso “C) Reformas curriculares recientes en distintos subsistemas de la EMS”, el texto señala las diferentes instituciones que han llevado una reforma curricular entre éstas: el Bachillerato Tecnológico (2004); Bachillerato General de la DGB (ciclo escolar 2003-2004); CONALEP (2003); Bachillerato de la UNAM y Bachillerato del IPN. Según este apartado todas estas instituciones comparten en sus respectivas reformas curriculares tres puntos en común: énfasis en competencias básicas; flexibilidad y enriquecimiento del currículo y programas centrados en el aprendizaje. Sin embargo deben hacerse las siguientes precisiones en torno al bachillerato de la UNAM:

- En términos formales la reforma curricular que se llevó a cabo en el CCH y la ENP fue en el año 1996, y ninguno de los planes de estudios de estas dependencias universitarias fueron modificados con un enfoque por competencias.
- El documento de trabajo *Núcleo de conocimientos y Formación Básicos que debe proporcionar el Bachillerato de la UNAM*, si bien es un intento por tratar de identificar los aprendizajes que deberían compartir los bachilleres de la UNAM, es un documento que fue trabajado extensamente en el Consejo Académico del Bachillerato (CAB) de la UNAM y cuya difusión y conocimiento no se ha divulgado entre los profesores del bachillerato.
- El documento de trabajo *Núcleo de conocimientos y Formación Básicos que debe proporcionar el Bachillerato de la UNAM*, fue parte medular que antecedió a los textos *Conocimientos fundamentales*, que no se han utilizado ni se utilizan en el subsistema de bachillerato de la UNAM³.

En cuanto a las tendencias internacionales en la EMS que se consignan en el inciso d), el documento sin considerarse un estudio de educación comparada, tiene la cualidad de reunir información de reformas educativas en la educación secundaria superior o educación media como lo denomina esta parte del documento. Se señalan las experiencias de la Unión Europea, Francia, Chile, y Argentina; se da cuenta de los cambios experimentados en estos sistemas y su

³ Derivado del conflicto político que surgió en el 2009, el CAB actualmente se ha orillado a trabajar sobre los *Aprendizajes esenciales* según consta en la página oficial de esta entidad universitaria.

orientación en competencias, pero se excede cuando afirma que estos **países** “Hoy cuentan con sistemas de EMS diversos e integrados, en vez de fraccionados e **inconexos entre sus partes**” (p. 26), **además los países mencionados tiene diferentes** tipos de sistemas educativos. Por ejemplo el Banco Mundial (2005) identifica al sistema educativo de México y Francia como un sistema centralizado con algún traspaso de poder, mientras que el sistema educativo chileno se ubica como de autonomía institucional a través de los cuasi mercados.

Los principios básicos de la reforma son: el reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas de bachillerato; pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio y tránsito de estudiantes entre subsistemas y **escuelas** (“II. Los principios básicos de la Reforma Integral de la **EMS**”). **Asimismo** la reforma contempla los siguientes ejes: 1. El Marco Curricular Común (MCC); 2. Definición y regulación de las modalidades de la oferta; 3. Mecanismos de gestión de la Reforma y 4. Certificación del Sistema Nacional de Bachillerato. Los elementos 1 a 3 son materia de otros acuerdos secretariales que analizo en los siguientes apartados.

Quiero antes de cerrar este apartado mencionar dos componentes claves que son constantes en el Acuerdo Base y que suponen elementos de la identidad de la EMS: los estándares mínimos de calidad y los desempeños comunes en la formación de alumnos en todas las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Ambos componentes de ser implementados abonarían a un sistema equitativo que permitiera a los jóvenes con independencia del plan de estudio contar con una formación mínima y desempeños comunes que permitiera una mejor inserción en la educación superior.

Los acuerdos para la evaluación institucional: 480 y 484.

Quienes hemos trabajado en el ámbito educativo consideramos un elemento clave la evaluación de la educación. Por ello de manera personal considero que fue un gran avance que en la RIEMS se establecieran acuerdos para la evaluación institucional, tal como puede leerse en el *Acuerdo 480 por el que se establecen los*

lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato. En dicho acuerdo sobresalen los siguientes artículos:

- El artículo 1º menciona que su objetivo es **“establecer los lineamientos y criterios aplicables para que las instituciones educativas [...] que imparten educación del tipo medio superior ingresen y operen en el Sistema Nacional de Bachillerato” (p. 2)**.
- En el artículo 3º se refiere al conjunto de acuerdos secretariales con que habrán de cumplir las instituciones educativas para ingresar al SNB: 442, 444, 445, 447 y 449.
- El artículo 4º define al **Comité Directivo del SNB como una “instancia de concertación colegiada [...] que tendrá entre sus propósitos establecer criterios, parámetros, metodologías, indicadores y en general las reglas que se aplicarán a los planteles para su ingreso, permanencia y, en su caso, salida del Sistema Nacional de Bachillerato” (p. 3)**.
- Dada la importancia que reviste el artículo 5º que indica los compromisos que deben acreditar las instituciones para ingresar al SNB, mismos que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Compromisos de las instituciones para ingresar al SNB.

- I.** La adopción del marco curricular común, y consecuentemente, la instauración de mecanismos para fortalecer el desempeño académico de los alumnos y el logro de las competencias genéricas y disciplinares básicas, así como la inclusión de las competencias disciplinares extendidas y profesionales que correspondan en sus planes de estudio;
- II.** La existencia de una planta docente suficiente y con las competencias que se determinan en el instrumento a que se refiere el artículo 3, fracción IV de este Acuerdo;
- III.** Las instalaciones que satisfagan las condiciones de higiene, de seguridad y pedagógicas adecuadas para los servicios que se ofrezcan;
- IV.** Los requisitos aplicables en función de la modalidad educativa en la que se imparta el servicio;
- V.** La generación de espacios de orientación y tutoría para la atención de las necesidades de los alumnos;
- VI.** La participación en los procesos de evaluación que determine la Secretaría;
- VII.** La operación de la gestión escolar con base en el establecimiento de metas, objetivos, priorización, transparencia y planes de mejora continua del Sistema Nacional de Bachillerato;
- VIII.** La adopción del sistema de control escolar del Sistema Nacional de Bachillerato;
- IX.** El facilitar el tránsito de alumnos de tal manera que sólo esté condicionado a la disponibilidad de espacios en los planteles, y
- X.** La expedición de una certificación complementaria a la conclusión de los estudios en el Sistema Nacional de Bachillerato.

En los planteles dependientes de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados el director deberá contar con el perfil descrito en el instrumento a que se refiere el artículo 3, fracción V de este Acuerdo. En los demás casos dicho perfil podrá ser adoptado de manera voluntaria por las instituciones educativas.

Fuente: Acuerdo Secretarial 480, p. 4.

- El artículo 13 menciona que es necesario que el Marco Curricular Común (MCC) se acompañe de esquemas de orientación y tutoría para propiciar un servicio educativo integral.
- En el artículo 14 se señala que el Comité Directivo definirá los puntajes y demás estándares a satisfacer en los procesos de evaluación determinados por la subsecretaría.
- Con base al artículo 20 los planteles que formen parte del SNB deberán sujetarse a una evaluación integral y obtener resultados favorables. En el artículo 21 se especifica que la evaluación integral comprende los siguientes

rubros: aprendizajes, planes y programas de estudio, apoyo a estudiantes, docentes, instalaciones y equipo, gestión escolar y evaluación institucional.

- En el artículo 23 señala que **la conclusión de los estudios en el SNB “se verá expresada en una certificación nacional, complementaria al certificados que otorgue el plantel” (p. 6).**

Pero los procesos de evaluación en educación requieren de acuerdos comunes y de órganos que puedan aplicarlos. En esta configuración se creó la figura del Comité Directivo del SNB en el *Acuerdo número 484 por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)*. El Comité Directivo del SNB sin lugar a dudas es una instancia de evaluación, pero también jugará un papel político importante como veremos más adelante. El objetivo del comité es establecer y en su caso actualizar:

“I. Los criterios, parámetros, metodologías, indicadores y en general, las reglas que se considerarán para tener acreditados los requisitos y por satisfechos los compromisos que los planteles deberán cumplir para su ingreso y permanencia en el SNB, y

II. Las causales que ameritarán la salida de los planteles del SNB” (p. 32).

El Acuerdo 484 comprende en el Título II capítulos II y III facultades y principios del comité. De acuerdo al capítulo IV, comité estará integrado por 12 miembros: El Titular de la SEP quien lo presidirá, el Titular de la SEMS; el Director de la DGB; el Titular de la Dirección General de Educación Tecnológica; el representante de cada una de las seis regiones en las que se encuentre organizado el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU); el Director General del CONALEP; y el Secretario General Ejecutivo de la ANUIES⁴. De acuerdo a lo anterior en la integración del Comité Directivo la tercera parte corresponde a funcionarios de la SEP. A su vez en los artículos transitorios se señala que

⁴ Al respecto la única información que se pudo encontrar sobre los integrantes del primer Comité Directivo provino de una página web local de Baja California ensenada.net. Los representantes de los seis estados correspondieron a: Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Puebla, Jalisco y Oaxaca, siendo el titular del Sistema Educativo Estatal el único miembro electo por todos los representantes de la CONAEDU.

previamente al acuerdo fueron designados los representantes de las seis regiones educativas, es decir antes de emitir el acuerdo para establecer la creación y funcionamiento del Comité Directivo del SNB ya se tenía un comité. Por último quiero comentar que la conformación del trabajo interno así como la forma en que deben proceder los planteles para su ingreso, permanencia y salida del SNB se verá con mayor detalle cuando se analicen los Acuerdos del Comité Directivo.

Los planes y programas de estudio de la EMS a partir del enfoque en competencias: acuerdos 444, 445, 486, 488 y 656.

Un punto clave de la RIEMS corresponde a su énfasis en las competencias por ello en el *Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común*, se recogen aportaciones de diversos grupos de trabajo, en noviembre y diciembre de 2007 y durante 2008 a partir de talleres y reuniones nacionales. Lo anterior da cuenta del trabajo de consulta que hizo la SEMS previo a la publicación del Acuerdo base, y que además se llegó a acuerdos en las reuniones del Consejo Nacional de Autoridades Educativas previos a la redacción del Acuerdo 444. A continuación reproduzco el cuadro en el cual se exponen las competencias genéricas, disciplinares y profesionales.

Cuadro 3. Competencias Genéricas, Disciplinares y Profesionales del Marco Curricular Común.

Competencias		Objetivo
Genéricas		Comunes a todos los egresados de la EMS. Son competencias clave, por su importancia y aplicaciones diversas a lo largo de la vida; transversales, por ser relevantes a todas las disciplinas y espacios curriculares de la EMS, y transferibles, por reforzar la capacidad de los estudiantes de adquirir otras competencias.
Disciplinares	Básicas	Comunes a todos los egresados de la EMS. Representan la base común de la formación disciplinar en el marco del SNB.
	Extendidas	No serán compartidas por todos los egresados de la EMS. Dan especificidad al modelo educativo de los distintos subsistemas de la EMS. Son de mayor profundidad o amplitud que las competencias disciplinares básicas.
Profesionales	Básicas	Proporcionan a los jóvenes formación elemental para el trabajo.
	Extendidas	Preparan a los jóvenes con una calificación de nivel técnico para incorporarse al ejercicio profesional.

Fuente: Acuerdo 444 artículo 2.

Las competencias genéricas y las competencias disciplinarias básicas son las que compartirán todos los egresados del SNB. Las competencias disciplinares genéricas se definen en el artículo 4º, y las competencias disciplinarias básicas se describen en el artículo 7º considerando cuatro campos disciplinares: Matemáticas, Ciencias experimentales, Humanidades y Ciencias Sociales y Comunicación. El artículo 9º del referido Acuerdo son orientaciones para la elaboración de las competencias disciplinares extendidas, mismas que se concretan en el ***Acuerdo número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General.***

Cabe mencionar que a causa de un movimiento importante de profesores de Filosofía de la EMS se publicó el 23 de junio de 2009 el ***Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente,*** que básicamente incorporan las disciplinas de Filosofía, Ética, Estética y Lógica en el campo disciplinar de las Ciencias Sociales y las Humanidades.

Sin embargo el acuerdo 488 todavía contemplaba como parte del mismo campo disciplinar a las Ciencias Sociales y las Humanidades, motivo por el cual el ***Acuerdo número 656 por el que se reforma y adiciona el Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, y se adiciona el diverso número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del bachillerato general*** (publicado el 20 de noviembre de 2012), implica dos cambios. El primero al adicionar un nuevo campo disciplinar en el marco curricular común para pasar de cuatro a cinco: Matemáticas, Ciencias experimentales, Ciencias Sociales, Humanidades y Comunicación. El segundo cambio fue en el acuerdo 486 en el que se integran las competencias específicas del campo disciplinario de las Humanidades.

Otra contribución importante de la RIEMS en materia curricular, es que organiza las diferentes modalidades de la educación del tipo medio superior. Estas modalidades están presentes en el *Acuerdo número 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades*. En todas las modalidades debe partirse del Marco Curricular Común y de un enfoque por competencias. El acuerdo 445 define en su artículo 4º las siete opciones educativas de la oferta del SNB: Educación Presencial, Educación Intensiva, Educación Virtual, Educación Autoplaneada, Educación Mixta, Certificación por Evaluaciones parciales y Certificación por Examen. La matriz donde se expone con mayor detalle las características de cada una de estas opciones se encuentra en el anexo 1 de este capítulo.

La formación docente en el acuerdo 447

Uno de los temas con los que se cierra esta tesis corresponde a la formación docente en la educación media superior. Aún cuando no voy a abordar en este momento el componente de la formación docente en el *Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada*, sólo quiero señalar que desde mi perspectiva la formación docente en el marco de la RIEMS ha constituido uno de los primeros esfuerzos de formación docente a nivel nacional. Esta política de formación docente ha tenido dos momentos:

- El primero corresponde a la participación de un diplomado en competencias docentes o bien en alguna especialidad que cursada en la UPN, y posteriormente un proceso de certificación.
- El segundo momento corresponde al cambio en las reglas de ingreso, permanencia, promoción y salida del SNB mediante los Acuerdos del Comité Directivo número 14 y 15 en 2013. Los dos momentos referidos serán analizados con detalle en el último capítulo de esta tesis.

La gestión institucional en los acuerdos 449 y 450.

Como debe administrarse una institución educativa es importante, la RIEMS lo contempló en dos acuerdos: *Acuerdo Número 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil de Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior* y el *Acuerdo Número 450 por el que se establecen los Lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas del nivel medio superior*. Mientras que el primer acuerdo tiene que ver con el principal actor en la gestión institucional que es el director en los planteles de la EMS, el segundo regula a los particulares que impartan la educación del tipo medio superior.

En el acuerdo 449 se detallan las competencias que deben de tener los directores:

- *Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional e impulsa la del personal a su cargo.*
- *Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela, en el marco del SNB.*
- *Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias.*
- *Propicia un ambiente escolar conducente al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes.*
- *Ejerce el liderazgo del plantel, mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos. Establece vínculos entre la escuela y su entorno.*
- *Los directores de las instituciones que dependen de la SEP y de sus órganos desconcentrados, deberán contar con el perfil del acuerdo 449, aunque también este punto se considera al evaluar a los planteles para su ingreso al SNB.*

Cabe mencionar que para los directores de planteles educativos de la EMS se contemplan procesos de formación, cuyas tendencias se han visto modificadas en las reglas fijadas por el Comité Directivo del SNB para el ingreso, permanencia,

promoción y salida del SNB. Valga señalar que el perfil de director es uno de los aspectos que se consideran dentro de la evaluación de los planteles que deseen ingresar al SNB, tal como veremos en el Acuerdo del Comité Directivo No. 2.

En cuanto al Acuerdo 450 donde se regulan los servicios de los particulares que imparten educación del tipo medio superior, destacan los siguientes aspectos:

- En el artículo 5º se señala que los particulares que pretendan impartir educación del tipo medio superior, deberán apegarse además del artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación a los siguientes acuerdos secretariales, que conforman la RIEMS: 442, 444, 445 y 447.
- En el artículo 9º se señala que el personal docente deben contar con el perfil señalado en el acuerdo 447.
- En la Sección Tercera el artículo 32 **menciona que “Independientemente de la modalidad educativa todos los planes y programas de estudio deberán cubrir las competencias genéricas y las disciplinares básicas” (p. 7).**
- En el artículo 35 se estipula que los particulares determinarán la modalidad educativa a impartir con base en el Acuerdo 445.
- En la parte correspondiente a las resoluciones de las solicitudes de reconocimiento, el **artículo 50 dispone que el particular que “cumpla con lo establecido en la Ley [general de educación], el presente Acuerdo y demás disposiciones legales y administrativas aplicables, obtendrá el acuerdo de incorporación respectivo e ingresará al Sistema Nacional de Bachillerato” (p. 10).**
- Es una de las obligaciones del particular capacitar al personal docente y **propiciar la participación de los profesores “en programas de formación que le permitan obtener la certificación de las competencias docentes a las que se refiere el Acuerdo 447” (p. 12).** Otra de las obligaciones del particular se encuentra en el artículo 63 que a la letra dice **“Para propiciar un servicio educativo integral es necesario que en el marco curricular común se acompañe de esquemas de orientación, tutoría y atención a las necesidades de los alumnos” (p. 13).**

- En el artículo 68 se establece que **“La conclusión de los estudios en el Sistema Nacional de Bachillerato se verá expresada en una certificación nacional, complementaria [a la que emite la institución incorporada]”** (p. 14).
- Un aspecto relevante del Acuerdo 450 tiene que ver con el Título VI DE LOS CENTROS DE ASESORÍA, y que en su único capítulo estipula el registro y funcionamiento de dichos centros, que no implica el reconocimiento de validez oficial de los servicios que se ofrecen en dichos centros. Hago la mención ya que dado el crecimiento de la demanda del tipo educativo medio superior y su certificación, posiblemente aparezcan más centros de este tipo que preparen a aspirantes a obtener el certificado de bachillerato vía acuerdo 286. Otro aspecto importante es que el artículo 127 contempla que con independencia de los servicios de asesoría académica de los centros registrados, éstos deben **“propiciar esquemas de orientación, tutoría y atención en las necesidades de sus usuarios”** (p. 26).

Acuerdos que involucran un ámbito de cambio compensatorio: 478 y 479.

Como señalamos en el Acuerdo Base uno de los déficits más importantes en la EMS es que los alumnos económicamente menos favorecidos son quienes más desertan, es congruente pensar en que la reforma contemplara un ámbito compensatorio. Al respecto existen dos acuerdos: el *Acuerdo Número 478 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior*, y el *Acuerdo número 479 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Media Superior*.

Empezaré con el Acuerdo 478, el cual es el más extenso de los acuerdos de la reforma⁵. **En la presentación se menciona que “en todas las Entidades Federativas del país, existe una creciente población en edad de cursar estudios del tipo medio superior, sin que se cuente con la infraestructura necesaria para atender dicha demanda.”** (p. 3). **Con el objetivo de cumplir con las acciones que permitan la implementación de la reforma “se define como estrategia fundamental impulsar el**

⁵ En total son 62 cuartillas de las cuales sólo 19 conforman las reglas de operación del programa y las 43 restantes corresponden a formatos para la realización de trámites correspondientes.

crecimiento y modernización de infraestructura educativa de las escuelas públicas de todo el país”, motivo por el cual la SEMS propuso el “Programa de Infraestructura para la educación media superior” integrado en cuatro vertientes: fondo de infraestructura; fondo de fortalecimiento de la infraestructura de instituciones federales; fondo de innovación y fondo de ampliación de la cobertura. Las características de estos fondos se encuentran en el punto 4 del acuerdo y se presentan de manera sintetizada en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Tipos de apoyos del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior.

Tipo de apoyo	Población objetivo	Características
Fondo de infraestructura	Todas la unidades educativas públicas de EMS y capacitación para el trabajo	Se destinará a la construcción, ampliación y mantenimiento y/o equipamiento en las siguientes modalidades: Coinversión Federal-Estatal: aportación Gobierno federal 50% y Entidad Federativa 50% Coinversión Federal-Estatal-Municipal: aportación municipio 25%, entidad federativa 25%, gobierno federal 50% Coinversión Federal-Estatal-Sector privado: aportación sector privado 25%, entidad federativa 25% y gobierno federal 50%. Coinversión Federal-Estatal-Municipal-Sector Privado: aportación de la entidad federativa, gobierno municipal y sector privado 50%, el gobierno federal el restante 50%
Fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura de Instituciones Federales	Planteles pertenecientes a los Subsistemas Centralizados	Se destinará a proyectos financiados con recursos federales.
Fondo de Innovación	Todas la unidades educativas públicas de EMS y capacitación para el trabajo.	Su objetivo es apoyar los proyectos de innovación académica y tecnológica que contribuyan a mejorar la calidad del servicio educativo.
Fondo de Ampliación de Cobertura Académica	Exclusivamente a Unidades Educativas Públicas pertenecientes a Subsistemas Descentralizados de los Estados, excepto el CONALEP.	Los recursos de este fondo serán destinados para los gastos de funcionamiento del nuevo ciclo escolar 2009-2010 del periodo septiembre-diciembre de 2009, derivados del crecimiento natural, la expansión de la oferta educativa o de los nuevos servicios de educación media superior y capacitación para el trabajo. En este fondo también se considera lo correspondiente a formación docente.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 478, en especial numeral 4 y glosario de términos.

En el punto 4.3.2.1 se menciona que “A efecto de procurar la equidad entre las entidades federativas, de reconocer la presión demográfica y de incentivar la **eficiencia de la calidad de la educación**” se presenta la siguiente fórmula de distribución

$$\text{Índice } i = 0.025R_i + 0.025E_i + 0.85D_i + 0.025M_i + 0.075PE_i$$

R_i = Índice de Rezago Educativo

E_i = Índice de Eficiencia Educativa

D_i = Índice de Presión Demográfica

M_i = Proporción de Profesores Titulados de Nivel Licenciatura

PE_i = Razón entre la participación Estatal y Federal

i = indexa a las 32 entidades federativas participantes en el programa

En cuanto a los criterios de selección tal como se señala en el punto 4.4.1.1.1, uno de los requisitos que deben cubrir las Unidades Educativas Públicas⁶ es “**Solicitar formalmente su ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato**” (p. 8). Dentro de las actividades que deben desarrollar los gobiernos estatales se encuentra la de crear un Comité Consultivo Estatal, para “**recopilar, clasificar, analizar y seleccionar los proyectos presentados, a fin de atender las necesidades apremiantes de las Unidades Educativas Públicas del Estado**” (p. 10). También el acuerdo 478 estipula los derechos y obligaciones de: la SEMS (4.4.2.1); del Gobierno de la Entidad Federal (4.4.2.2); del Municipio (4.4.2.3) y del Sector Privado (4.4.2.4). En tanto que en el punto 4.4.3 se mencionan las causas de incumplimiento, retención, suspensión de recursos. Finalmente también debe destacarse que en el punto 8 del Acuerdo 478 se menciona el procedimiento de evaluación: evaluación interna externa y en el punto 9 el seguimiento, control y auditoría.

⁶ De acuerdo al glosario del presente acuerdo las Unidades Educativas Públicas son: todos los planteles que integran los Subsistemas Centralizados (SC), Subsistemas Descentralizados del Gobierno Federal (SDGF), Subsistemas Descentralizados de los Estados (ODES), los Bachilleratos y Preparatorias de Universidades Autónomas Públicas en los Estados y el CONALEP.

En el *Acuerdo 479 en el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Media Superior*, algunos puntos clave en materia de equidad social se encuentra la ampliación de la cobertura de la EMS que

“... deberá ir acompañada no sólo de un fuerte impulso a la calidad educativa, sino también de un espíritu de equidad que ofrezca las mismas oportunidades de acceso a la educación a todos los jóvenes, independientemente de su condición **socioeconómica, ubicación geográfica, etnia o género.** [...] Además, este programa estará orientado a proveer apoyos económicos a estudiantes en condiciones de pobreza, que cursen cualquier ciclo escolar o periodo de Educación Media Superior y/o curso de formación para el trabajo.” (p. 2)

Resalta en las reglas de operación contenidas en este Acuerdo, que se aumenta el monto de la beca con relación al género, al año de estudio y en las modalidades de bachillerato tecnológico y profesional técnico. La diversidad de becas ofertadas en aquel entonces se sintetiza en el cuadro 5.

Cuadro 5. Modalidades de becas en el programa Becas Educación Media Superior del Acuerdo número 479⁷.

Modalidad	Población objetivo	Características:
Beca de apoyo	Bachillerato General, Tecnológico y Profesional Técnico	Sin promedio mínimo.
Beca de retención	Bachillerato General, Tecnológico y Profesional Técnico	Promedio mínimo de 8.0
Beca de excelencia académica	Modalidad 1 (ME 1)	Promedio mínimo de 9.0
	Modalidad 2 (ME 2)	Promedio mínimo de 9.5
	Modalidad 3 (ME 3)	Promedio mínimo de 9.8
	Modalidad de Talento Artístico (MTA)	Promedio mínimo de 8.5 haber recibido premios o reconocimientos artísticos a nivel nacional o internacional.
	Modalidad de Talento Deportivo (MTD)	Promedio mínimo de 8.5 haber recibido premios o reconocimientos deportivos a nivel nacional o internacional.
Modalidad Múltiple	Centros Educativos de la DGCFT	Haber concluido la secundaria con promedio mayor a 8.0, ser menor de 25 años.
	Personas con discapacidad	Nd
	Casos diversos	Nd
	Emprendedores	Nd

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 479 en particular punto 4.3.2 y 4.4.1.1.2.

⁷ No se incluye el monto de las becas del Acuerdo 479 debido a los cambios internos que ha tenido el programa. La información actualizada sobre este programa puede consultarse en la página oficial <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/>

En torno a los requisitos que deben cumplir los alumnos para ser becarios se encuentran los siguientes: ser de nacionalidad mexicana, ser menor de 21 años, no ser beneficiario de otro programa de becas, provenir de familias cuyos ingresos mensuales per cápita se encuentren por debajo de la línea de la pobreza patrimonial establecida por el CONEVAL; no haber reprobado ninguna asignatura del ciclo anterior, mantener el promedio solicitado en la modalidad de apoyo y no suspender estudios en el ciclo en el cual solicitan la beca.

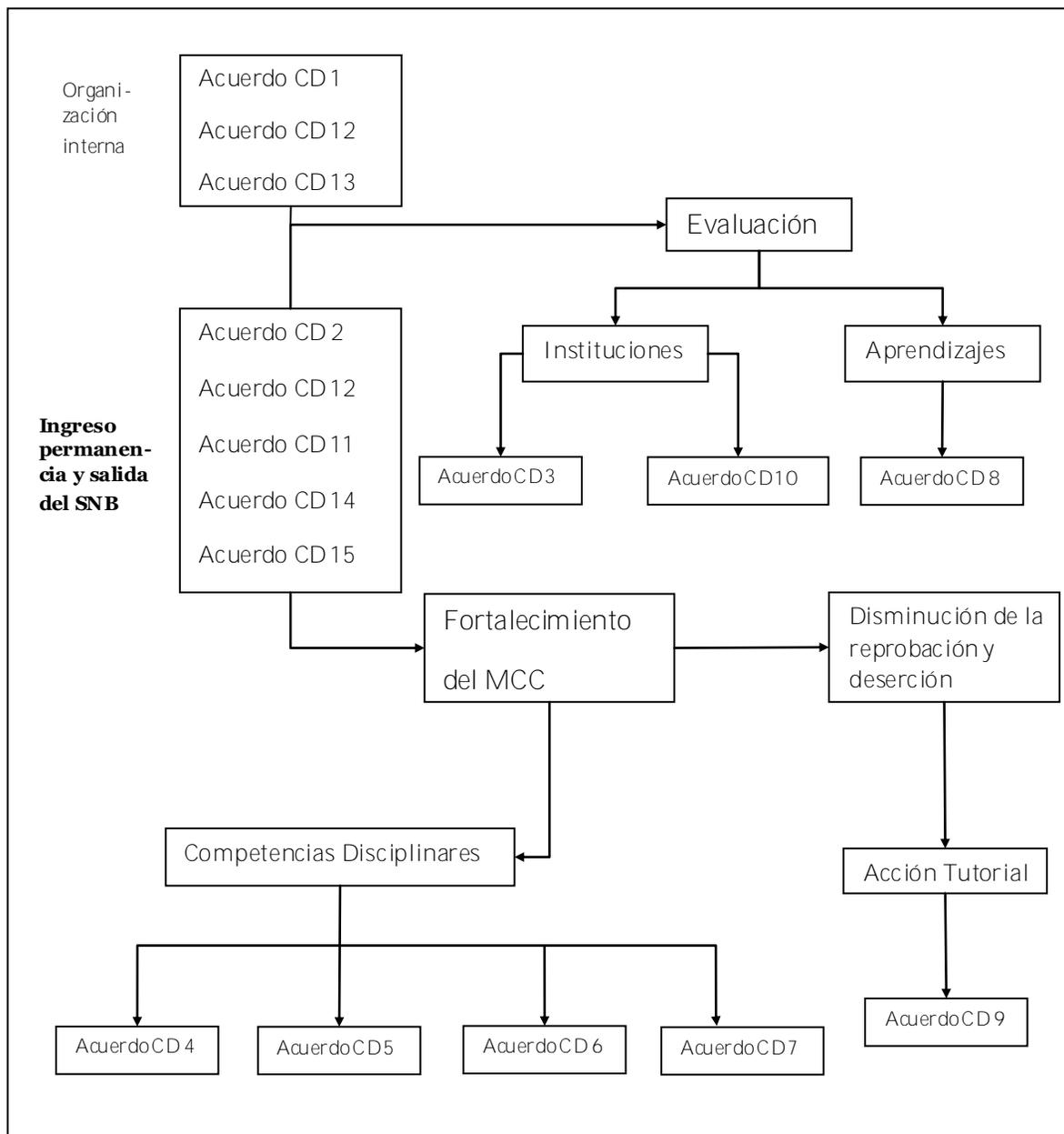
Los procedimientos para la asignación de las becas tendrán el siguiente procedimiento: se dará prioridad a los estudiantes de los subsistemas que sean parte del Sistema Nacional de Bachillerato o cuenten con un plan de trabajo para su incorporación al mismo; mejor desempeño académico previo (determinado por las calificaciones del periodo académico inmediato anterior) y mayor necesidad económica.

Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

Los acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato en todos los casos corresponden a una dimensión normativa operativa y más acotada a los procesos de ingreso, permanencia y salida del SNB. Por ello el cuadro que se utilizó contiene sólo dos elementos: el acuerdo del comité directivo del SNB que para diferenciarlos de los acuerdos secretariales tendrá las siglas A CD, y la dimensión involucrada/rango de acción. Se eliminó la parte correspondiente de los actores ya que se entiende que básicamente en esta parte de la reforma son: el Comité Directivo del SNB, el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS) y las instituciones que deseen ingresar al SNB. En la figura 2 se presenta la organización de estos acuerdos y en el cuadro 6 el nombre *in extenso* de cada uno de estos así como su fecha de publicación. Los acuerdos del Comité Directivo serán analizados de la siguiente forma:

- Trabajo interno del Comité Directivo y del Sistema Nacional del Bachillerato: Acuerdos CD 1, 12 y 13.
- Ingreso, permanencia, promoción y salida del Sistema Nacional de Bachillerato: Acuerdos CD 2, 11, 12, 14 y 15.
- Evaluación institucional y evaluación de los aprendizajes: Acuerdos CD 3, 10 y 8.
- Fortalecimiento del Marco Curricular Común en el ámbito de: las competencias disciplinares (Acuerdos 4, 5, 6, 7) y la acción tutorial (Acuerdo 9).

Figura 2. Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.



Fuente: Elaboración propia con base en la lectura de los Acuerdos del Comité directivo del SNB.

Cuadro 6. Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

<p>Acuerdo del Comité Directivo del SNB</p> <p>Publicado</p>	<p>Dimensión involucrada/ rango de acción</p>
<p>Acuerdo Número 1/CD/2009, por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (26 de agosto de 2009).</p>	<p>Trabajo interno del Comité Directivo y del Sistema Nacional del Bachillerato</p>
<p>Acuerdo número 12/CD/2011, por el que se modifican los diversos números 1/CD/2009 y 2/CD/2009, por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato y por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato, respectivamente. (19 de agosto de 2011).</p>	
<p>Acuerdo número 13/CD/, por el que se establecen los lineamientos para el uso del nombre, identidad gráfica y documentación que se expida en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato (1º de noviembre de 2012).</p>	
<p>Acuerdo Número 2/CD/2009, por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional del Bachillerato. (26 de agosto de 2009).</p>	<p>Ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato</p>
<p>ACUERDO número 12/CD/2011, por el que se modifican los diversos números 1/CD/2009 y 2/CD/2009, por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato y por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato, respectivamente (19 de agosto de 2011).</p>	
<p>Acuerdo número 11/CD/2010. Único. Se extiende la invitación a las instituciones federales y estatales, a las universidades autónomas y las instituciones educativas particulares a solicitar al Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS) la evaluación previa de planes de estudio y los respectivos programas de asignatura, o unidad curricular de aprendizaje (28 de octubre de 2010).</p>	
<p>Acuerdo número 14/CD/2013. Único se modifican las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y salida del Sistema Nacional de Bachillerato emitidas mediante el Acuerdo 2/CD/2009 del 26 de agosto de 2009, y que fueron reformadas con el Acuerdo 12/CD/2011 del 19 de agosto de 2011 (12 de abril de 2013).</p>	
<p>Acuerdo Número 15/CD/2013, Único se expiden los lineamientos para el reconocimiento de programas de formación de docentes y de directores de plantel, con los cuales se acreditará el cumplimiento de requisitos para el ingreso, permanencia y promoción del Sistema Nacional del Bachillerato (12 de abril de 2013).</p>	
<p>Acuerdo Número 3/CD/2009, por el que se establecen los lineamientos para la creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media superior (26 de agosto de 2009).</p>	

Acuerdo del Comité Directivo del SNB Publicado	Dimensión involucrada/ rango de acción
Acuerdo Número 10/CD/2009. Único se determina el <i>Manual de Operación para Evaluar los Planteles que Solicitan ingresar al Sistema Nacional del Bachillerato</i> . (17 de diciembre de 2009).	Evaluación institucional
Acuerdo Número 8/CD/2009, Único. En el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, el Comité Directivo del propio Sistema presenta a consideración de las autoridades educativas orientaciones sobre la evaluación del aprendizaje bajo un enfoque de competencias (17 de diciembre de 2009).	Evaluación de los aprendizajes
Acuerdo Número 4/CD/2009, el Comité Directivo del SNB establece que en el desarrollo del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, presentará a consideración de las autoridades educativas competencias disciplinares básicas por ámbito específico del conocimiento y competencias disciplinares extendidas por ámbito específico del conocimiento, en las que se brindarán orientaciones para los modelos educativos correspondientes. (26 de agosto de 2006).	Fortalecimiento del Marco Curricular Común en el ámbito de las competencias disciplinares
Acuerdo Número 5/CD/2009, en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, el Comité Directivo del SNB presenta a consideración de las autoridades educativas competencias disciplinares básicas para el ámbito específico del conocimiento de la Filosofía, que brindarán orientaciones para los modelos educativos correspondientes. (21 de septiembre de 2009).	
Acuerdo Número 6/CD/2009, el Comité Directivo del SNB establece que, en el desarrollo del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, presentará a consideración de las autoridades educativas: carreras que para el tipo medio superior demande el sector productivo en campos específicos del quehacer laboral y sus respectivas competencias profesionales básicas y/o competencias profesionales extendidas, que podrán constituir orientaciones para los modelos educativos correspondientes. (21 de septiembre de 2009).	
Acuerdo Número 7/CD/2009, en el ámbito del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, el Comité Directivo del SNB presenta a consideración de las autoridades educativas: carreras que para el tipo medio superior demanda el sector productivo en campos específicos del quehacer laboral y sus respectivas competencias profesionales (22 de octubre de 2009).	
Acuerdo Número 9/CD/2009, Único. Se presenta a consideración de las autoridades educativas orientaciones sobre la <i>Acción Tutorial en el Sistema Nacional de Bachillerato</i> (17 de diciembre de 2009).	Fortalecimiento del Marco Curricular Común en disminución de la reprobación y la deserción

Fuente: Elaboración propia con base en la lectura de los Acuerdos del Comité Directivo del SNB.

Trabajo interno del Comité Directivo del Sistema Nacional del Bachillerato: Acuerdos CD 1, 12 y 13.

El Acuerdo Número 1 CD por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, se compone de: I. Introducción; II. Objetivo; III. Marco Normativo; IV. Propósito; V. Alcance y VI. Políticas de operación. El siguiente cuadro resume *grosso modo* parte de la organización interna del CD en materia de las acciones y etapas de los siguientes procedimientos del CD del SNB:

Cuadro 7. Procedimientos y etapas del Comité Directivo del SNB

<i>Procedimientos para la emisión y, en su caso, modificación de los Acuerdos del Comité</i>	
Etapa 1	Recepción y análisis de la propuesta de Acuerdo del Comité.
Etapa 2	Análisis de la propuesta por el pleno del Comité
Etapa 3	Grupos de trabajo y pleno del Comité
Etapa 4	Formalización de los Acuerdos y Difusión
<i>Procedimientos para el análisis y emisión de pronunciamientos a solicitudes de ingreso al SNB</i>	
Etapa previa	Orientación y Recomendación
Etapa 1	Presentación de solicitud de ingreso al SNB
Etapa 2	Análisis y emisión de pronunciamientos por parte del Comité
Etapa 3	Notificación del pronunciamiento
<i>Procedimiento para la atención de consultas</i>	
Etapa 1	Recepción de consulta
Etapa 2	Grupo de trabajo
Etapa 3	Notificación de respuesta

Fuente: Elaboración propia con base en la lectura del Acuerdo Número 1 CD.

En cuanto al Acuerdo CD 12 presenta cambios no sustanciales al Acuerdo CD 1 y CD 2, motivo por el cual no ahondare en este. Por su parte el Acuerdo CD 13 tiene por objetivo dar a conocer el logotipo del SNB y sus especificaciones “así como establecer las condiciones para el uso del nombre, identidad gráfica y documentación que se expida en el marco del propio sistema” (p. 1). El Acuerdo CD 13 indica que los planteles registrados al SNB deberán de mencionar tanto la vigencia del registro como el nivel otorgado.

Ingreso, permanencia, promoción y salida del Sistema Nacional de Bachillerato: Acuerdos CD 2, 12, 14.

En el *Acuerdo Número 2 CD por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato*, se compone de los siguientes apartados: Introducción, Reglas de Ingreso al SNB, Reglas para la permanencia en el SNB y Reglas para la Salida del SNB. Cabe señalar que es el primer Acuerdo del Comité Directivo que se elaboró para las reglas de ingreso, permanencia y salida del SNB, y que ha sufrido dos modificaciones, la primera fue el 19 de agosto de 2011 con el Acuerdo CD 12 y la segunda el 12 de abril de 2013 con el Acuerdo CD 14, **en este último se añade la palabra “promoción”**. Sobre el Acuerdo CD 11 no me voy a detener en su análisis ya que como su nombre lo indica es una invitación para que las instituciones de educación media superior soliciten al COPEEMS su evaluación de planes y programas de estudio. En cuanto al análisis de las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y salida pasaré a su análisis en dos partes, la primera corresponde al cuadro 8 donde se presentan dichas reglas con base en el Acuerdo CD 14.

En cuanto a los acuerdos 12 y 14 se experimentaron algunos cambios interesantes, que tienen que ver más con las coyunturas y limitaciones que enfrentó la reforma, por ello me refiero con detalle a estos dos acuerdos en el capítulo VI.

Cuadro 8. Reglas de ingreso, permanencia, promoción y salida del SNB.

Tipo	Denominación/ Área de Evaluación	Acuerdo Secretarial que le da sustento	Características principales.
Ingreso al SNB	Regla 1/ Ingreso al SNB vía el Acuerdo 480	480	En esta regla se señalan los requisitos y compromisos que deben cumplir las instituciones aspirantes al SNB, tanto requisitos como compromisos
	Regla 2/ Adopción del MCC	444 y 656	Se mencionan los criterios para acreditar la adopción del MCC.
	Regla 3/ Planta docente	447	Acreditación de la formación y certificación de los docentes de los planteles aspirantes al SNB.
	Regla 4/ Instalaciones	450	Se detalla los criterios que han de cumplirse en las instalaciones en materia de higiene, seguridad y pedagógicas de los planteles aspirantes al SNB.
	Regla 5/ Modalidad educativa	445	Criterios para acreditar la modalidad educativa.
	Regla 6/ Perfil del director	449	Competencias que definen el perfil del director.
	Regla 7/ Criterios para cumplir compromisos de ingreso al SNB	480	Se detallan los compromisos asumidos y el plazo para cumplirlos por parte de los planteles aspirantes al SNB
	Regla 8/ Procedimiento de ingreso y registro en SNB	480	Se mencionan las siguientes etapas: 1. Etapa previa; 2. Atención de solicitudes de ingreso al SNB; establecimiento de cuatro Categorías: IV, III, II y I; y 4. Difusión de los planteles pertenecientes al SNB.
	Regla 9/ ingreso vía Acuerdo 450	450	Ingreso al SNB de los planteles particulares.
Permanencia y Promoción en el SNB	Regla 1/ Obligaciones para la permanencia y promoción en el SNB	480	Se definen las obligaciones que han de desarrollar las instituciones que pertenezcan al SNB. Trasciende el compromiso 5 de practicar y obtener resultados en la evaluación integral del plantel.
	Regla 2/ Permanencia, otorgamiento de prórroga	Nd	Se señalan dos años de prórroga para los planteles con la categoría Nivel III y Nivel II y las características que han de cubrir.
	Regla 3/ permanencia evaluación del aprendizaje	Nd	Los planteles de Nivel I deberán someter a sus estudiantes a la prueba ENLACE, así como los exámenes generales de conocimiento y adquisición de competencias.
	Regla 4/ Atención de recomendaciones	Nd	Con base en los resultados de la evaluación
	Regla 5/ Permanencia supervisión	Nd	La SEMS vigilará la correcta operación y determinará acciones de supervisión

Tipo	Denominación/ Área de Evaluación	Acuerdo Secretarial que le da sustento	Características principales.
Salida del SNB	Regla 1/ Faltas	480	Se detallan las faltas de los planteles del SNB que conllevan a la salida del mismo.
	Regla 2/ Procedimiento	Nd	El CD solicitará a la autoridad educativa haga del conocimiento del plantel la presunta falta.
	Regla 3/ Retiro del RVOE o acuerdo de incorporación	Nd	El retiro del RVOE o acuerdo de incorporación son causal suficiente para la salida del SNB.
	Regla 4/ Acumulación de apercibimientos	Nd	Planteles que acumulen dos apercibimientos son causal suficiente para la salida del SNB.
	Regla 5/ Cancelación del registro	Nd	La salida del SNB surtirá efecto al concluir el ciclo escolar.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Número 14 CD.

Cabe subrayar que en todos los planteles se debe cumplir con los requisitos del artículo 5 del Acuerdo 480, el cual indica que se debe acreditar o cumplir con los siguientes compromisos: adoptar el Marco Curricular Común; contar con una planta docente con las competencias determinadas en el acuerdo secretarial correspondiente; instalaciones que satisfagan los requisitos de higiene, seguridad y pedagógicas; los requisitos aplicables a la modalidad que se imparta; generar espacios de orientación y tutoría para los alumnos; participar en la evaluación que determina la SEP; la operación de la gestión escolar; la adopción del sistema de control escolar del SNB; facilitar el tránsito de los alumnos que únicamente se condicione por la disponibilidad de espacios en los planteles, y la expedición de un certificado complementario a la conclusión de estudios en el SNB. Se considera también que los planteles dependientes de la SEP y sus órganos desconcentrados cuenten con el perfil de director del acuerdo 449, y en los demás casos los planteles lo pueden adoptar de forma voluntaria.

La Regla 7/Ingreso/2013, también debe ser cumplida por los planteles aspirantes al SNB, en esta regla se especifican los compromisos y plazos de cumplimiento con base en el artículo 5 del Acuerdo 480 fracciones V a X, información que se reproduce en el cuadro 9.

Cuadro 9. Regla 7/Ingreso/ 2013. Criterios para cumplir los compromisos de ingreso al SNB.

Compromiso	Plazo de cumplimiento
La generación de programas y espacios de orientación y tutoría para la atención de las necesidades de los alumnos, mediante la instrumentación de las acciones respectivas.	A partir del ingreso al SNB.
La participación en los procesos de evaluación que determine la SEMS.	Cuando se determine su aplicación.
La operación de la gestión escolar con base en el establecimiento de metas, objetivos, priorización, transparencia y planes de mejora continua del SNB.	A partir del ingreso al SNB.
La adopción del sistema de control escolar del SNB.	Cuando se determine su aplicación.
El facilitar el tránsito de alumnos de tal manera que sólo esté condicionado a la disponibilidad de espacio en los planteles.	Cuando se determine su aplicación.
La expedición de una certificación complementaria a la conclusión de estudios en el SNB.	A partir de la primera generación que egrese con estudios realizados dentro del SNB.

Fuente: Acuerdo CD 14, p. 9.

**Evaluación institucional y evaluación de los aprendizajes:
Acuerdos CD 3, 10 y 8.**

Una parte importante de la RIEMS y que la distingue de otros procesos de cambio en la educación pública de nuestro país, es el de la evaluación. En este sentido existen tres acuerdos del Comité Directivo del SNB:

- *Acuerdo Número 3/CD/2009 por el que se establecen los lineamientos para la creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media superior* ,
- *Acuerdo Número 10/CD/2009*, donde se presenta el *Manual de Operación para Evaluar los Planteles que Solicitan ingresar al Sistema Nacional del Bachillerato*, se encargan de la evaluación institucional, y
- *Acuerdo Número 8/CD/2009*, presenta básicamente a las autoridades educativas orientaciones sobre la evaluación del aprendizaje bajo un enfoque en competencias.

En el Acuerdo No. 3 CD se establecen los lineamientos para la creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS),

asociación civil que tiene dentro de sus funciones fungir como una instancia capacitada y facultada para otorgar:

“I. Reconocimiento formal a los organismos evaluadores de instituciones públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios que pretendan su ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato;

II. Reconocimiento formal a los organismos evaluadores de apoyo a la acreditación de instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato;

III. Acreditación a las instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema **Nacional de Bachillerato**” (Acuerdo CD No. 3, p. 1).

Si bien el Comité Directivo del SNB es quien decide quién ingresa, permanece y sale del sistema, le corresponde al COPEEMS otorgar reconocimiento a nuevos actores que son los organismos evaluadores de apoyo. La COPEEMS contaba en octubre de 2016 con 56 Organismos de Apoyo a la Evaluación (en 2014 tenía 44). Estos organismos auxilian a la COPEEMS en las tareas de asesoría y acreditación de las instituciones que deseen ingresar al Sistema Nacional de Bachillerato.

El Acuerdo No. 10 CD es un documento amplio cuya función es ofrecer lineamientos para la autoevaluación y evaluación de los planteles que deseen ingresar al SNB, de los contenidos de este manual se contemplan entre otros: Marco normativo de referencia; criterios, indicadores, referentes y estándares para lograr el acceso al SNB; Aspectos sujetos a evaluación que comprende: información general del plantel, currículos y planes de estudio, planta docente, sistema de control escolar, instalaciones y equipamiento, modalidades y opciones educativas y Director(a) del plantel.

En el Acuerdo No. 8 CD se aprecia un cuidado en la redacción, en primer lugar porque es una propuesta que pueden considerar las autoridades educativas y que además se conforma de orientaciones para la evaluación de los aprendizajes de

los alumnos bajo el enfoque de las competencias. De acuerdo al contenido del acuerdo referido los primeros párrafos contemplan el enfoque de competencias y el Marco Curricular Común (establecido con antelación en el Acuerdo Secretarial 444) y alude a las competencias genéricas, disciplinares básicas, disciplinares extendidas, y profesionales. Un aspecto sumamente importante de este acuerdo es **que el concepto de evaluación “remite a la generación de evidencias sobre los aprendizajes asociados al desarrollo progresivo de las competencias” (Acuerdo No. 8 CD, p. 2)**, y señala en el numeral III que debe guardarse congruencia entre el **enfoque de evaluación y la propuesta educativa de la RIEMS que está “centrada en el aprendizaje de los alumnos”**. Otros contenidos importantes de este acuerdo son: los tipos de evaluación según su finalidad y momento; los tipos de evaluación según el agente que la realiza; criterios de evaluación del aprendizaje bajo el enfoque de competencias y elementos del proceso de evaluación de los aprendizajes asociados a competencias⁸.

Fortalecimiento del Marco Curricular Común en el ámbito de las competencias disciplinares y la acción tutorial: Acuerdos CD 4, 5, 6, 7 y 9.

Uno de los aspectos centrales de la RIEMS es el Marco Curricular Común (MCC). Los Acuerdos del CD relacionados con el MCC son sumamente breves algunos incluso de una cuartilla, por ello solo puntualizo algunas de las cuestiones más relevantes de cada uno de ellos:

- **El Acuerdo No. 4 CD es un documento que señala que “presentará a consideración de las autoridades educativas competencias disciplinares básicas por ámbito específico de conocimiento y competencias disciplinares extendidas por ámbito específico del conocimiento” (Acuerdo No. 4 CD, p.1).**

⁸ **Del proceso de evaluación de los aprendizajes destaco las siguientes “operaciones” tal como las denomina el acuerdo:** Identificar los aprendizajes, Definir los criterios de desempeño, Establecer los resultados de los aprendizajes individuales y colectivos, Reunir las evidencias sobre los desempeños individuales, Comparar las evidencias con los resultados específicos, Generar juicios sobre los logros en los resultados para estimar el nivel alcanzado, Valorar los resultados como aún no competente o competente, Preparar estrategias de aprendizaje para las áreas en las que se considera aún no competente y Evaluar el resultado o producto final de los aprendizajes.

- El Acuerdo No. 5 CD guarda correspondencia con el Acuerdo Secretarial 488, donde se incorpora de manera detallada las competencias básicas para el ámbito específico del conocimiento de la Filosofía.
- El Acuerdo No. 6 CD señala que se presentará a las autoridades educativas carreras para el tipo medio superior que demande el sector productivo, y sus respectivas competencias profesionales básicas y/o profesionales extendidas. De hecho esta presentación se efectúa formalmente en el Acuerdo No. 7 CD que es el documento más extenso de este conjunto de acuerdos, donde se compila toda la oferta educativa existente de los campos laborales y las respectivas competencias profesionales.

Finalmente consideré que la acción tutorial contemplada en el Acuerdo No. 9 CD era un elemento que reforzaba el marco curricular común, ya que se concibe que la calidad del servicio de la tutoría contribuye a disminuir la reprobación y deserción de los estudiantes de la educación media superior. Al respecto el Acuerdo No. 9 CD resalta lo siguiente:

- Le otorga un papel de capital importancia al tutor en la educación del tipo medio superior, y en particular en el SNB.
- Señala las funciones tutoriales, y diferencia dos tipos de tutores: el tutor escolar y el tutor grupal. Para estas dos figuras también se establece las funciones y perfiles correspondientes.
- El Acuerdo No. 9 CD alude al apoyo institucional de la tutoría y menciona el **Sistema Nacional de Tutorías “como un horizonte y una cultura en construcción” (p. 6), construcción que de acuerdo al texto es gradual e implicará** más adelante que la formación y las funciones de la tutoría deberán irse ampliando.

Consideraciones finales.

En este capítulo se sintetizaron los aspectos más relevantes de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, para ello la información de las bases normativas se presentó en dos bloques: el primero donde se señalan los Acuerdos

Secretariales y el Segundo donde se encuentran los Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

Asimismo en cada uno de los bloques se procuró agrupar los acuerdos con base en los ámbitos de acción. En términos generales se observa congruencia en la redacción de los Acuerdos Secretariales y los Acuerdos del Comité Directivo con los objetivos de la reforma: ampliación de la cobertura, mejoramiento de la calidad y búsqueda de equidad. La virtud de estos acuerdos es que se estructuraron de manera articulada para hacer que las instituciones educativas pudieran integrarse a la reforma. Pero no podemos perder que en el componente operativo se aplican cambios que superan la formulación de una reforma, el componente operativo y la diversidad de instituciones educativas que conforman la educación del tipo medio superior en nuestro país representan un gran reto en la construcción de un Sistema Nacional.

Si bien se establecen con claridad reglas para ingresar a este sistema, los actores involucrados no carecen de intereses y contextos sumamente distintos, con márgenes de acción también diversa. Por ello en los siguientes capítulos me dedicó en el capítulo V a elaborar un análisis teórico de la reforma, con el objetivo de definirla con base en diversos enfoques teóricos; en tanto que en el capítulo VI abordo algunas de las coyunturas y límites que ha enfrentado la RIEMS.

Capítulo V. La Reforma Integral de la Educación Media Superior: una aproximación teórica.

Si algún nivel educativo en nuestro país es ejemplo de descuido, es la Educación Media superior. Ha sido descuidada en la agenda educativa del Estado y ha sido descuidada en la investigación educativa. Al respecto vale la pena anotar que para el XII Congreso Nacional de Investigación Educativa de 2013 se recibieron 706 ponencias para la educación superior, 551 para la educación básica y sólo 142 para la educación media superior; en términos de porcentajes equivalen al 37%, 31% y 9% respectivamente.

Lo anterior contrasta con el amplio crecimiento que la EMS ha tenido, sobre todo en los últimos 30 años, signo importante de las políticas educativas donde se ha fortalecido la ampliación de la matrícula en todos los niveles educativos, así como los cambios constitucionales de 2012 en donde se establece este tipo educativo como parte de la educación obligatoria que imparte el Estado.

Las deficiencias referentes a la equidad, la cobertura y la calidad en la Educación Media Superior -o como se cataloga a nivel internacional la Educación Secundaria Superior- se manifiestan en muchos países y no son problemas exclusivos de México. Tal como quedo plasmado en el capítulo III los diagnósticos internacionales elaborados por organismos multilaterales apuntan a que estos tres aspectos son el eje de una reforma a efectuarse a escala mundial. Por ello no es gratuita la expresión de Francesc Pedró e Irene Puig a fines de los noventas (1998) de que la educación secundaria es ***la cenicienta del sistema educativo europeo***.

En el ámbito nacional es de suma importancia tratar de analizar el conjunto de acciones que el Estado mexicano ha impulsado para tratar de resolver estos aspectos, considerándolos parte de una política educativa. En este capítulo se aportan algunos elementos teóricos para comprender la RIEMS.

A lo largo de esta investigación sostengo que la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) forma parte de una reforma educativa del Estado que se diferencia de los anteriores intentos de reforma –muchos de ellos propuestos por la ANUIES de acuerdo a Zorrilla (2012)- y de sus antecedentes en la educación básica que a mi juicio son de tipo curricular. La RIEMS comprende

además de las competencias del Marco Curricular Común aspectos normativo-operativos en torno a la evaluación institucional, la equidad, la formación de docentes y autoridades educativas, entre otros.

Para ello he considerado pertinente que se inicie la discusión de la RIEMS entendida en el marco más amplio de una política de Estado y posteriormente se expongan algunos aspectos teóricos de las reformas educativas.

Las Reformas Educativas y las políticas de Estado en materia educativa.

Un texto que nos permite entender las reformas educativas en México es *La SEP por dentro*, de Pablo Latapí (2004), donde Latapí analiza el desarrollo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), que fue una reforma educativa cuyo objetivo fue mejorar la educación básica, y es el antecedente más inmediato de reforma a la RIEMS. Para Latapí la política de Estado se relaciona con los siguientes requisitos:

- “- que el Estado, a través de varios de sus órganos, se involucre en su propuesta y formulación;
- que cuente con alguna base en la legislación (constitucional, ley secundaria u otra disposición) que no dependa exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno o, al menos, no sólo del poder ejecutivo;
- que el público, particularmente los grupos ciudadanos afectados por ella, la conozcan y en términos generales la aceptan;
- y que exista alguna forma de rendición de cuentas respecto de ella de parte de las **autoridades responsables de aplicarla**” (Latapí, 2004: 49-50).

Considerando los cuatro requisitos anteriores tenemos que el Estado mexicano ha tenido un papel importante en la RIEMS. El posicionamiento del tipo educativo medio superior en la agenda educativa tuvo un punto clave con la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en 2005. En materia de legislación la RIEMS se conforma a partir de 13 acuerdos secretariales y 15 acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional del Bachillerato (SNB). Este último regula el ingreso, permanencia, promoción y salida de los planteles en el SNB. El Comité Directivo del SNB debe rendir cuentas en torno al sistema,

auxiliado en gran medida por otro actor importante que es el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS), encargado de certificar tanto a los organismos auxiliares que coadyuvan en el proceso de ingreso al SNB como a los planteles que se adhieren al SNB. Sin embargo es bastante débil el papel de la ciudadanía en el sistema educativo nacional, para modificar lo anterior tendremos que esperar algún tiempo, aunque cabe reconocer que en la actualidad existen coyunturas que permitirán que ello no dilate mucho.

Por otra parte la RIEMS tiene forma parte de la política pública en educación, tiene consistencia con las fases de las políticas públicas (mismas que pueden leerse en el cuadro 1 del anexo de este capítulo), fue diseñada, consensuada y puesta en marcha en situaciones coyunturales, pero también ha tenido límites, tal como se verá en el capítulo siguiente.

Las reformas educativas pueden entenderse como **“ciclo de políticas”**, paraa Howlett, Ramesh y Perl (2008), esta definición tiene la ventaja de **que “facilita en la comprensión de un proceso multidimensional por desagregar la complejidad del proceso en algún número de fases y subfases, de las cuales cada una puede ser investigada individual o en términos de su relación con todas las demás fases del ciclo”** (P. 13)¹. También enriquece el estudio de la RIEMS considerar con base en estos autores, cómo en el contexto político confluyen el sistema socioeconómico, el tipo de gobierno, el sistema político, la política pública y los actores internos.

En el ámbito exterior cobra capital importancia en la actualidad los “actores y regímenes internacionales” cuya influencia interna es variable y cuya fuerza se encuentra en la posibilidad de influir en las políticas locales, los regímenes internacionales se definen como “un conjunto de acuerdos gubernamentales” o “redes de reglas, normas y procedimientos que regularizan la conducta y controlan sus efectos” (Robert Keohane y Joseph Nye[1989] citado por Howlett, Ramesh y Perl, 2008: 76).

Organismos multilaterales como la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO han tenido un papel importante como regímenes internacionales, y han producido en la última década extensos informes en torno a los cambios que deben producirse

¹ Traducción libre del inglés.

en la educación secundaria superior y que guardan cercanía con la RIEMS. Antes de abordar la teoría referente a las reformas educativas, es pertinente señalar algunas cuestiones importantes sobre las políticas públicas en educación.

Las políticas públicas en educación.

En cuanto a los estudios que se han hecho de las políticas públicas en educación en México, Flores-Crespo (2008) revisó los estados de conocimiento producidos por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) de 1993 a 2003, señaló –entre otras cosas- que no se tiene claridad sobre los avances obtenidos en el campo de las políticas públicas en educación, pues variaron las metodologías empleadas en la elaboración de dichos estados de conocimiento, incluso parecen no identificar el objeto de estudio en una dimensión amplia.

Para complementar el análisis anterior, Flores Crespo realizó una búsqueda de artículos científicos sobre política educativa en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALyC) de 1999 a 2007. Dentro de los resultados observados sobresale lo siguiente: la definición de política es confusa; hay un predominio de trabajos analíticos y descriptivos, y un bajo número de trabajos con investigación empírica; se habla poco del grado de participación de otros actores diferentes del gobierno en el diseño e instrumentación de las políticas educativas².

En el ámbito latinoamericano el estudio elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina, Stein (et.al, 2006)³ menciona dos tipos de política educativas aplicadas en la región:

“La primera engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental. La segunda abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y el crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son

² En resumen Flores-Crespo señala que hay un vacío en la literatura existente en torno a políticas **públicas en educación, y por ende se requiere “desarrollar estudios que pongan mayor énfasis y hagan explícitas cuestiones como: la filosofía que sustenta la acción pública; la forma en que se definen los problemas más graves del sistema educativo; el grado de participación de los distintos actores políticos, sociales e institucionales; sus formas y medios de negociación, y el grado y nivel en que actúan los grupos de presión a lo largo del proceso de política, entre otras” (Flores-Crespo, 2008: 12).**

³ Stein (et.al) (2006), en particular véase el capítulo 10

objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia. Para entender por qué el cambio es difícil hay que comprender a los actores principales, sus preferencias y horizontes temporales, cómo se alinean sus intereses y, por ende, las posibilidades de conflicto o cooperación, así como los entornos en que se formulan las políticas.”(Stein, et.al, 2006: 241).

Ya propiamente en el terreno de la reforma educativa Corrales (1999) menciona que existen dos tipos:

- **Reformas orientadas al acceso:** Aumentan la disponibilidad de programas y oportunidades educacionales; involucran grandes inversiones destinadas básicamente al aumento de infraestructura, sueldos, y profesores; implican la ampliación de la cobertura educativa
- **Reformas orientadas a la calidad:** Buscan mejorar la eficiencia de los recursos invertidos con el propósito de mejorar el rendimiento académico de los alumnos; implican la maximización de la productividad de los maestros, la reducción de la deserción escolar o de tasas de repetición (Corrales, 1999: 4-5).

Las reformas orientadas a la calidad desde esta perspectiva, dejan fuera el aspecto de la eficacia y la equidad, razón por la cual no es pertinente ver en la RIEMS únicamente una reforma orientada a la calidad en términos de maximización, sino también en términos de que las acciones propuestas deriven en prácticas más equitativas para los jóvenes estudiantes, y eficaz en cuanto a los conocimientos recibidos en este tipo educativo.

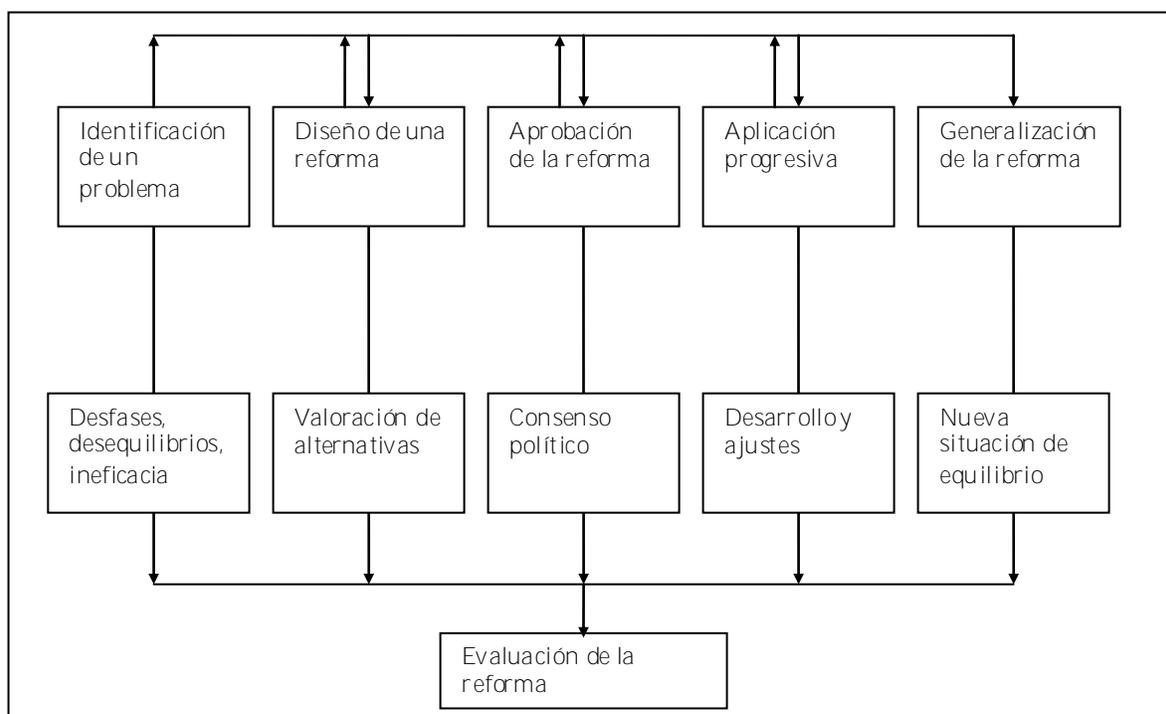
No está de más mencionar antes de concluir con este apartado que tanto las políticas en educación de tipo periférico o las reformas orientadas al acceso son las que cuentan prácticamente con el apoyo de todos los actores involucrados. En cambio las políticas básicas o reformas orientadas a la calidad enfrentan más obstáculos en su desarrollo e implementación. El caso de la RIEMS puede ubicarse como una política educativa básica y también periférica, o una reforma orientada al acceso y a la calidad. Ampliar la cobertura, la permanencia y la equidad se mezclan con elevar la calidad de los aprendizajes de los alumnos de la educación del tipo medio superior. Como sabemos una reforma educativa tiene diferentes momentos

y diferentes vertientes teóricas que pretenden explicar a grandes rasgos su diseño desarrollo y conclusión. Lo anterior se verá con detalle en los siguientes párrafos.

Las teorías en torno a las reformas educativas.

Dada la cantidad de cambios que en materia educativa se han desarrollado en las últimas dos décadas en el mundo, actualmente disponemos de un conjunto de teorías que nos permiten explicar las reformas educativas, en cuanto a sus fases puede verse el esquema 1 tomado de Pedró y Puig (1998).

Esquema 1. Fases por las que atraviesa una reforma educativa.



Fuente: Pedró y Puig (1998), Gráfico 4 p. 58.

En los siguientes apartados se exponen algunos aspectos teóricos propios para el análisis de la RIEMS. Para lo anterior empiezo con la propuesta de Pedró y Puig hecha a fines de los noventas donde se expone la importancia del marco nacional e internacional en las reformas educativas. Posteriormente se analiza el modelo teórico *AIM* de Guthrie y Koppich, propio de los sistemas de políticas públicas del mundo anglosajón. Finalmente dedicamos un espacio importante a lo

que se ha desarrollado en el ámbito latinoamericano y a las problemáticas que han enfrentado las reformas educativas de fines de los noventas y principios del 2000.

Las reformas educativas: el marco nacional e internacional.

De acuerdo a Pedró y Puig (1998), el porqué se desarrollan las reformas educativas tiene que ver con tres respuestas probables: la primera es la que concibe a las reformas como placebo, cuyo fin más que el cambio es para captar la atención del público; la segunda respuesta sostiene que las reformas educativas obedecen a la lógica propia de los sistemas escolares y sin relación ni dependencia al sistema social; una tercera vertiente afirma que las reformas educativas forman parte de reformas sociales más amplias que acompañan procesos de cambio social (Pedró y Puig, 1998: 48-50). Una aportación importante que hacen los autores es su análisis de la reforma educativa a la luz de la incidencia que tiene el contexto nacional e internacional y si se consideran como generadoras de equilibrio o conflicto, para ello proponen la siguiente matriz explicativa:

Tabla 1. Matriz de teorías explicativas de las reformas educativas

Marco/ Causa	Equilibrio	Conflicto
Nacional	Meliorística: Sostiene que una reforma educativa no es otra cosa que un movimiento natural hacia estadios más altos de desarrollo social, o bien una serie de adaptaciones necesarias a causa de los desequilibrios entre las demandas y necesidades de un país y la respuesta del sistema escolar nacional. Lo más importante es la integración funcional, la armonía y la estabilidad entre necesidades nacionales y sistema escolar.	Dialéctica: Afirma que los sistemas sociales son profundamente inestables porque sostiene en su seno conflictos de valores, riqueza y poder, las reformas educativas son resultado de los conflictos entre grupos sociales, étnicos, nacionales, etc, con intereses incompatibles o resultado de contradicciones estructurales. Esta perspectiva está influida por la teoría marxista.
Internacional	Convergencia: La comprensión de las reformas educativas es posible si se acepta la existencia de un “sistema cultural relativamente unificado” a escala mundial. Todos los países se apresuran en converger según este patrón; más tarde o más temprano las estructuras y prácticas educativas de todo el mundo se parecerán tanto que serán indistinguibles; las reformas educativas aparecerán siempre como la necesaria respuesta al imperativo de la globalización y la internacionalización de la economía. Cuanto más parecidos son los sistemas escolares más parecidos son los problemas que deben enfrentarse y más coincidentes son las reformas educativas.	Dependencia Las reformas educativas recientes deben comprenderse a escala mundial, pero no desde una visión funcionalista, sino desde la existencia de conflictos entre países y grupos sociales. Los organismos internacionales contribuirían a la propagación de las estructuras y métodos de enseñanza que más convienen a los grupos internacionales dominantes, financiando y prestando apoyo a las reformas educativas dirigidas a favorecer el capitalismo moderno y el neoliberalismo.

Fuente: Elaboración propia con base en Pedró y Puig (1998) Tabla I. p. 51.

Si tuviera que elegir la propuesta teórica que mejor explica parte del diseño de la RIEMS, la teoría de la convergencia aporta mayores elementos para su explicación, ya que existe una fuerte influencia mundial sobre los cambios que deben darse en la formación de los jóvenes para que sea más eficaz y acorde a los procesos de globalización y los procesos productivos, que también genere en los jóvenes procesos efectivos de equidad e igualdad de oportunidades.

El modelo AIM de Guthrie y Koppich.

Otro modelo teórico de la reforma educativa es el propuesto por J.W. Guthrie y J.E. Koppich *Alineamiento, Iniciativa y Movilización (Alignment,*

Iniciative, Mobilization)⁴. Para estos autores las políticas públicas en la educación usualmente son menos visibles que el demás conjunto de políticas y son llevadas a cabo en el microcosmos del conjunto del sistema político (Guthrie y Koppich, 1993: 13). Cualquier cambio experimentado en el gobierno debe ser operativo, y para ser considerado como una reforma debe reunir las siguientes condiciones:

Alineamiento. Se consideran cuatro fenómenos relacionados entre sí:

- Preferencias de las políticas públicas, en las cuales entran en juego valores como la libertad, la eficiencia y la igualdad, valores que entran en competencia en el momento del diseño de la política pública.
- La definición del problema en la agenda del Estado.
- Posibilidad de alternativas políticas.
- Un conjunto favorable de condiciones políticas.

La coincidencia de estos cuatro fenómenos crean lo que Kingdon denomina ventanas de oportunidad (*window of opportunity*).

Iniciativa. Se logra cuando existe una insatisfacción de la población con relación al status quo, lo cual genera un desequilibrio de valores y en consecuencia produce un conjunto de iniciativas para cambiar las preferencias en éstos y en la opinión pública. Las principales fuentes de incertidumbre en la población son de naturaleza económica.

Movilización. Para estos teóricos el “alineamiento es crucial, pero, por sí mismo, insuficiente predictor de una reforma política. Una segunda condición es crítica: intencionalidad. Algunos individuos o grupos de individuos deben movilizar los recursos existentes para tener ventaja de la ventana de oportunidad”⁵ (Guthrie y Koppich, 1993:24). Los grupos que se movilizan tienen dos características: que ellos son los principales demandantes del cambio y que deben reconocer la ventana de oportunidad cuando se les presenta.

⁴ Para esta investigación se trabajó con el texto original del modelo de J.W. Guthrie y J.E. Koppich “**Ready, A.I.M., Reform: Building a Model of Educational Reform and ‘High Politics’**”; una lectura y análisis de este modelo traducido al castellano así como de todo el artículo referido, puede consultarse en Pedró y Puig (1998: 59-62).

⁵ Traducción libre del inglés.

No hay que olvidar que el modelo AIM apareció en el mundo anglosajón de mediados de los noventa, y no está exento de críticas del propio mundo anglosajón, de acuerdo a RJS Macpherson cuando analiza la reforma educativa en Nueva Zelanda, el modelo de Guthrie y Koppich tiene las siguientes debilidades:

- En el caso de Nueva Zelanda se dieron des-alineamientos en su reforma educativa.
- El modelo no ofrece una psicología de intervención de las reformas, es decir no ofrece elementos para explicar cómo afectan a las personas los cambios propuestos (Macpherson, 1993: 76).
- Explicar y evaluar los reclamos de legitimidad, requieren de una maquinaria filosófica que sale de los alcances del modelo de Guthrie y Koppich.
- **La reforma de “alta política” propuesta trae consigo las siguientes preguntas claves:** ¿qué es significativo? ¿cómo se realinea la realidad social? ¿cómo se legitiman las prácticas de cambio? ¿qué es la responsabilidad directiva (*management*)? ¿qué es la responsabilidad del liderazgo educativo?.
- Finalmente Macpherson señala que el modelo teórico se basa en asunciones pluralistas para explicar las políticas estándar, y un enfoque neopluralista y de las teorías de elite para explicar la alta política, lo cual lleva a Macpherson a formularse la siguiente pregunta ¿cómo juzgamos entre estas teorías en competencia o entre combinaciones particulares de teoría? (Macpherson, 1993: 81-82).

Para el caso del análisis de la RIEMS el “**alineamiento de los actores**” del modelo AIM se ubica principalmente en el Estado. Es decir es el propio Estado el que promueve la reforma y la coloca en la agenda educativa, la creación del Sistema Nacional de Bachillerato respondió a la necesidad de dar una mejor organización a **la educación media superior. Otro actor importante que se “alineó” a la reforma fue** la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), así como otras instituciones educativas importantes que trabajaron previamente en el diseño de la reforma de manera conjunta con la Subsecretaría de Educación Media Superior.

Las reformas educativas en América Latina.

De acuerdo a Sergio Martinic (2001) la primera idea que nos viene a la mente cuando hablamos de reforma educativa, es la idea de cambio

“... las reformas educativas tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones en el cual los actores intervienen con sus propios marcos de referencia desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción. En estas **interacciones se producen consensos, disensos y espacios de incertidumbre.**” (Martinic, 2001: 19).

En el ámbito de las reformas educativas en América Latina, Martinic (2001) también menciona que hay tres generaciones de reformas, la primera se ha dirigido a reorganizar la gestión, acceso y financiamiento del sistema educativa; la segunda generación se ha centrado en la calidad de la educación y sus resultados; y la **tercera de principios del siglo XXI, tiene por fin** “la efectividad de las escuelas; en la conectividad de las mismas con todo tipo de redes tanto al interior como al exterior del sistema educativo; en un nuevo tipo de relación con las nuevas tecnologías, **entre otras características.**” (P. 18.).

Las reformas pueden clasificarse en cuatro diferentes tipos de acuerdo a este autor: a) *desde arriba hacia abajo (top-down)*, b) *desde abajo hacia arriba (botton-up)*, c) *reformas del tipo de cambio global* (big-bang, y d) *incremental*. Cabe señalar que Martinic menciona que las distinciones anteriores no dan cuenta de la complejidad de los diferentes procesos de diseño y ejecución de las reformas, incluso señala que estas categorías son insuficientes, lo anterior es cierto en el sentido de que el estudio de las reformas compete al análisis amplio y complejo de los sistemas educativos y de los agentes que la conforman.

Dentro del contexto latinoamericano Cristian Cox (2006) refiriéndose al proceso de reforma educativa de la educación secundaria en Chile, hace las siguientes aportaciones:

- Analiza el caso del contexto político así como los contenidos políticos de la reforma, lo que desde su perspectiva involucró entre otros procesos la educación comprensiva y los programas de desarrollo profesional de los profesores.

- **Analiza el “macro proceso” y el “micro proceso” de la reforma. En el primer caso lo sitúa en el ámbito de los procesos operados desde el Estado que tiene concordancia con las fases de la política pública. En cuanto al “micro proceso” Cox se refiere a medidas concretas en las cuales se plasmó la reforma como la reforma curricular y la jornada completa.**

En otro estudio de corte internacional y comparativo Kaufman y Nelson (2005) señalan que muchos países desarrollaron iniciativas de tipo incremental en sus procesos de reforma que no desafiaban a los grupos de interés –también llamados grupos con derecho a veto-, pero que cuando se debatieron propuestas más ambiciosas los esfuerzos de la mayoría de los gobiernos se concentraron en el proceso de descentralización. En el ámbito internacional mencionan también que se tenía la convicción de que debía invertirse en el capital humano para la modernización y globalización. Por otro lado las transiciones democráticas experimentadas en la región incrementaron el gasto público en educación, aunque ello no corría en paralelo con procesos de reforma educativa, de tal suerte que **dichos cambios “fueron generalmente promovidos por planificadores especialistas en política, educadores y otros actores del sector; y avanzaron gracias al apoyo –o por lo menos a la ausencia de una fuerte oposición- de los grupos de poder involucrados” (Kaufman y Nelson, 2005: 8).**

El balance que hacen estos autores sobre la intensidad y los alcances de las reformas dependieron del nivel de compromiso y la capacidad de liderazgo del ministerio de educación. En el ámbito de los actores no sobresalen los ciudadanos, padres de familia, o empresarios, los actores protagónicos fueron el ejecutivo y los sindicatos

“Todos los estudios de caso muestran cómo los sindicatos estuvieron entre los principales oponentes a las ‘reformas cualitativas’ que surgieron en la agenda política durante los años 90. Para ser precisos, su oposición no fue siempre intransigente, como sucedió en el caso mexicano. En general, fueron poderosos adversarios, y la mayoría de las veces se opusieron fuertemente a las iniciativas de descentralización que pudieran debilitar su poder de negociación frente a las autoridades políticas a nivel nacional. Otras medidas que de alguna manera

amenazaban las bases del poder sindical como, por ejemplo, los esfuerzos por generar incentivos para profesores y escuelas asociando el desempeño a recompensas, fueron raramente acogidas y por el contrario fuertemente **rechazadas**” (Kaufman y Nelson, 2005: 14).

En el caso de México es ilustrativo el papel que jugó el SNTE en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), pues hubo concertaciones importantes y los gobernadores de las entidades federativas mayoritariamente del PRI jugaron un rol secundario en las negociaciones sobre la descentralización. Por su parte los políticos electos tuvieron un papel importante sobre todo por el clientelismo promovido por la burocracia educativa, del mismo modo que los sindicatos de maestros se vieron beneficiados de las reformas que favorecieron la ampliación de la matrícula. En las conclusiones Kaufman y Nelson **mencionan que** “las tendencias regionales hacia la liberación económica y la democratización fueron factores importantes de contexto, el diseño y la implementación de iniciativas políticas concretas fueron moldeadas por factores más específicos como: las políticas de alianzas, el poder relativo de los sindicatos de maestros y otros grupos de interés, y el contexto institucional de negociación entre **políticos nacionales y locales**” (p. 23). **A continuación se desarrollan algunas ideas** en torno a los problemas que enfrentan las reformas educativas.

Los problemas que enfrentan las reformas educativas.

A aquellos grupos que se oponen a las reformas educativas se les conoce como grupos opositores a la reforma, ¿quiénes son los principales grupos de oposición? La primera cuestión que tenemos que tener en mente es que en el **desarrollo de una reforma hay grupos que “ganan” y otros que simplemente “pierden”, pues la necesidad de implementar cambios forzosamente afecta el status quo** de algunos de los actores. Al respecto ya habíamos iniciado este análisis con Kaufman y Nelson (2005), mismo que complementaremos en los siguientes párrafos con Corrales (1999) y Grindle (2000).

El primer problema que se observa en una reforma educativa de acuerdo a Corrales (1999), es que a diferencia de las reformas económicas, son menos visibles o **“rápidas” y ofrecen** resultados a muy largo plazo. Las presiones internacionales que se tienen sobre las reformas económicas son mayores (aún cuando en la actualidad existe un movimiento de convergencia internacional para reformar los sistemas educativos) y las crisis económicas son más asequibles a la ciudadanía en general, no así las crisis educativas.

Los grupos que tienen poder de veto son aquellos cuya fuerza política les permite negociar para modificar o simplemente rechazar una reforma educativa. En el ámbito de América Latina el grupo de veto más importante es el sindicato de profesores (Grindle, 2000:19), pero también debemos agregar a los directivos de las instituciones que en muchos casos forman parte de la burocracia educativa o del sindicato de maestros.

En el caso de la RIEMS y los sindicatos de profesores no se tiene un escenario muy claro, ya que el SNTE no afilia a la mayoría de los profesores de la EMS, salvo algunas Direcciones de la SEP (estimo que son aproximadamente el 14% de los profesores de la EMS). De acuerdo a la OCDE existen alrededor de 100 asociaciones gremiales, lo que conlleva a una diversidad amplísima de condiciones contractuales formales o semi formales, que van de sindicatos fuertes como el del Colegio de Bachilleres o de las Universidades Autónomas que tienen bachillerato, a la ausencia de organizaciones gremiales. Sin embargo no hay que dejar de lado que parte de los mandos medios de la Subsecretaría de Educación Media Superior, así como de la Secretaría de Educación Pública tienen fuertes vínculos con el SNTE.

Además del sindicato de profesores existen otros actores importantes opuestos a las reformas, porque pueden ver afectados sensiblemente sus intereses y porque el entramado social que ocupan no puede ser inmediata o fácilmente modificado. En este grupo son importantes los empleados de niveles medios de la administración de los ministerios o secretarías de educación, es decir la burocracia educativa. **Entre otras razones su oposición se debe a que** “La mayor parte de estos administradores centrales opera en escenarios en que no abundan exactamente las presiones para ser productivos. Si no han sido nombrados por relaciones de

padrinazgo, entonces tienden a ser protegidos de presiones de rendimiento más **severas por la seguridad de sus puestos inamovibles**” (Grindle, 2000: 19).

En niveles más altos de la burocracia educativa también se ubican los mandos altos o medios, en el caso mexicano nos referimos a Secretarios, Subsecretarios o Directores de la SEP, para quienes la carrera profesional depende más de las coyunturas políticas partidistas, que de los planes intertemporales o de largo plazo que tengan como funcionarios del Estado⁶. Una alta rotación de funcionarios en estos niveles puede significar dos cosas: recompensas políticas en coyunturas de gobierno que se van modificando al paso del tiempo o bien síntoma de la deficiente implementación de la reforma (Corrales, 1999: 7 y 15 respectivamente).

En el caso de la RIEMS es probable que se operen algunas situaciones favorables como: adherir a la reforma a los cuadros directivos de los planteles; neutralizar su posible oposición a través de la formación y certificación en competencias que definen el perfil del Director de la EMS (tal como se establece en el Acuerdo 449); y lograr mayor consenso en algunas escuelas del Bachillerato Tecnológico al someter las plazas de directores a concursos.

La “paradoja de la reforma educativa”.

Cuando se identifican a los actores clave opuestos potencialmente a las reformas educativas, pareciera que los procesos de cambio son prácticamente **imposibles. Sin embargo como señala Merilee Grindle (2000) “La paradoja de la reforma educacional reside, entonces, en explicar la incidencia de un considerable avance de las reformas en medio de paisajes políticos sembrados de potencial para el fracaso y modelos de economía política llenos de predicciones de fracaso”, lo cual** de acuerdo a su punto de vista tiene que ver con los dos modelos que se han aplicado al estudio de las reformas educativas que pertenecen a la economía clásica y al enfoque sociológico que pueden observarse en el siguiente cuadro.

⁶ Otros virtuales opositores aunque en menor escala son los dirigentes de los partidos o los políticos ya que **ocasionalmente su oposición “puede provenir de su deseo de desacreditar a los reformadores** cuando los cambios son favorecidos por otros partidos. A menudo, la oposición emanada de dichas **fuentes políticas se hace evidente en las críticas públicas de las fallas de los programas de reforma**” (Grindle, 2000:19).

Cuadro 1. Enfoques de economía política aplicados en el estudio de la reforma educativa.

Enfoque de la economía clásica	Enfoque sociológico
<ul style="list-style-type: none"> • Los economistas políticos que recurren a la economía neoclásica, han elaborado extensos planteamientos a la dinámica de apoyo y oposición al cambio en torno del comportamiento humano (Miller, 1997; Caporaso, Levine, 1992; Geddes, s.f.; Rodrik, 1993; Meier, 1991). • Se basan en la noción de que el interés egoísta -concentrado primordialmente en la maximización del beneficio económico para sí mismo- determina la motivación y la conducta política, este enfoque de economía política ofrece un medio relativamente directo para comprender la política de la reforma. • Aquellos cuyo interés egoísta se vea afectado de forma inmediata y negativa por la reforma, se le opondrán; aquellos que vean ventajas personales en ella la apoyarán. • La búsqueda de ventajas aplicado al análisis de la reforma educativa predice la oposición de los grupos afectados como los sindicatos, burocracias, maestros y políticos sensibles al cuadro electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un enfoque alternativo recurre a la sociología en pos de herramientas de análisis y se concentra en el conflicto de los grupos de interés en la lucha en torno al cambio (Evans, 1995; Steinmo, Thelen, Longstreth, 1992; Granovetter, 1985; Migdal, 1988). • Los analistas de esta tradición están particularmente preocupados de los grupos, la conciencia de grupo, las instituciones y el poder; colectividades tales como grupos, clases e intereses constituyen una unidad de análisis básica, no así los individuos con sus intereses egoístas, que conforman la base de los enfoques económicos, los grupos muchas veces están motivados por intereses materialistas, pero también pueden tener valores, historias, afiliaciones o alianzas que estimulan su accionar político. • Los seguidores de estas teorías tienden a ser teóricamente menos rigurosos que aquellos del enfoque económico, y coinciden en la importancia de las estructuras de poder en la acción política y la toma de decisiones. • En cuanto a la reforma educacional, son los analistas de esta tradición quienes llegan a conclusiones menos duras que aquellos que derivan sus conclusiones de la economía -el éxito de la reforma es improbable, pero ocasionalmente acontece-.

Fuente: Elaboración propia con información de Grindle (2000: 20-21).

Ambos enfoques aunque ofrecen herramientas analíticas importantes para la comprensión de las reformas educativas tienen críticas sustantivas, ya que de acuerdo a la autora “En ambos enfoques, las instituciones son ‘pegajosas’ y sólo van

cambiando lentamente con el paso del tiempo, asegurando, así, que el cambio político también **sea lento, si ha de ocurrir alguna vez. [...]Para ambos enfoques las cartas parecen estar tiradas contra los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en América Latina” (Grindle, 2000: 22). Por ello la propuesta de Grindlee es mirar a las reformas educativas considerando tres elementos clave:**

- **Estructura:** se considera como sitio para entender la reforma educativa, en particular los analistas que tienen un enfoque sociológico “se preguntan acertadamente cómo están organizados los sindicatos del magisterio, cuáles son sus orientaciones ideológicas y cuál es la historia de su interacción con el gobierno”, dichos factores están históricamente determinados y en contextos relacionales que tardan mucho en modificarse si es que acaso lo hacen, lo cual dificulta los procesos de cambio. Los factores estructurales están constituidos por los sindicatos, las burocracias educacionales, la configuración de una secretaría o ministerio de educación, los sistemas de incentivos que motivan -o fracasan en motivar- a los trabajadores del sector público, la relación entre gremio educativo y partidos políticos, entre otros.
- **Agencia** es “el grado en que una intervención humana puede avanzar en acciones específicas y estrategias para alterar el resultado de conflictos políticos o burocráticos”, que también se relaciona con las posibilidades de atraer coaliciones de apoyo a la reforma. En este sentido para Grindle toma un lugar central el papel del liderazgo en la reforma ya que señala que existe una cantidad de casos empíricos que confirman el vínculo entre liderazgo y desarrollo exitoso de la reforma. El estudio de la agencia desde su punto de vista, está ignorado por los enfoques de economía política expuestos anteriormente, por ello “Los analistas deben considerar formas en que los reformadores puedan alterar las ecuaciones de conflicto para que el cambio se convierta en un resultado más probable de las iniciativas de reforma” (Grindle, 2000:22).
- **Proceso.** Por proceso se entiende una cadena de acciones y decisiones en el transcurso de una reforma, desde su idea hasta su materialización “A menudo, estructuras como leyes y organizaciones determinan de modo significativo el

proceso de toma de decisiones”. Los procesos son importantes ya que de acuerdo a Grindle “proveen a los agentes de múltiples oportunidades para alterar el resultado de las iniciativas de reforma, al influir sobre las acciones emprendidas y las decisiones que se toman”.

Finalmente no podemos olvidar que el desarrollo de las reformas educativas no se hace en el ámbito exclusivo de los sistemas educativos, existe un componente social que permite su desarrollo o lo bloquea.

La RIEMS en el ámbito teórico de las reformas educativas.

A continuación se expone una síntesis de las ideas más importantes que se han perfilado como propuestas teóricas para analizar la RIEMS:

- La RIEMS puede explicarse como parte de un movimiento de cambio a escala mundial, por tanto podemos explicarla dentro de las llamadas teorías de la convergencia que postulan que los sistemas educativos tienden a parecerse cada vez más entre sí y a buscar solución a sus problemas de manera similar.
- Existen ciertos aspectos del modelo Alineamiento Iniciativa y Movilización de Guthrie y Koppich, particularmente en la alienación de los actores demandantes de la reforma que en el caso de la RIEMS son agentes del Estado.
- Como parte de las políticas públicas en educación, la RIEMS puede catalogarse como:
 - *política periférica/reforma educativa para el acceso* por su énfasis en aumentar la matrícula en la educación del tipo medio superior.
 - *política básica/reforma educativa para la calidad*, entre otras cosas por promover estándares mínimos de los alumnos de la EMS, introducir una política de formación docente para este tipo educativo e incluir procesos de evaluación de los alumnos y las instituciones.

- Considerando a Martinic (2001), la RIEMS pertenece a la tercera generación de reformas de América Latina, caracterizada por la búsqueda de la efectividad de las escuelas.
- Kaufman y Nelson (2005) por su parte ilustran el papel que jugó el SNTE en el ANMEB, lo cual nos invita a pensar en las implicaciones que tiene para la RIEMS el no tener como interlocutor a este sindicato.
- Finalmente con base en Grindle (2000) estructura, agencia y proceso son aspectos clave para analizar la reforma educativa. Con estas ideas concluyo el presente capítulo.

Con base en Grindle (2000) se señaló en el capítulo anterior la importancia que guarda el análisis de la estructura, agencia, y proceso de las reformas educativas, en el caso de la RIEMS la **estructura** guarda mayor relación con los entramados institucionales que le permiten actuar: la Subsecretaría de Educación Media Superior; las bases normativas en los Acuerdos Secretariales y los Acuerdos del Comité Directivo del SNB, y la burocracia educativa en los mandos medios y directivos. Considero como se verá más adelante que el papel de las organizaciones sindicales no tuvieron un peso tan fuerte. En la estructura también se integran los antecedentes y condiciones que permitieron que los Acuerdos Secretariales fueran publicados y en algunas instituciones implementados, así como la agenda educativa del Estado.

En cuanto a la **agencia** en la RIEMS se mantuvo una consulta amplia previa a su implementación, se reunieron diversos actores en diversos escenarios para buscar su consenso, lo que permitió un avance sustancial en las directrices de la reforma que ponen el acento en mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos y en la evaluación de las instituciones educativas del SNB.

En los **procesos** se dieron acciones concretas como la creación del SNB (que aglutina hasta enero de 2014 a 707 planteles), y la creación del COPEEMS y de los organismos que certifican el ingreso y permanencia de los planteles en el SNB. Sin embargo no es un proceso cerrado, lo cual es una ventaja en el sentido de que la RIEMS podría mejorar gradualmente.

Pero también en los procesos puede haber oposición y retrocesos. En cuanto a la oposición a la reforma, existen dos instituciones cuya incorporación a la reforma hubiese sido leída como un triunfo de la política educativa. Las dos instituciones de las que hablamos son la UNAM y el IPN. El orden como se presentan estos casos es de carácter cronológico; en el caso de la UNAM presento una amplia argumentación del porqué no se puede incorporar el subsistema de bachillerato de la UNAM al Sistema Nacional de Bachillerato. En cuanto al IPN se hace referencia a la intervención del movimiento estudiantil de 2014 para lograr que su subsistema de educación media superior no se integrara a la RIEMS ni al SNB.

En lo que respecta a los retrocesos me parece que son evidentes en el acuerdo del Comité Directivo del SNB número 14 donde se modifican las reglas para el ingreso al SNB y se incorpora un nivel IV que no es más que una preparación de expediente y no una evaluación, lo cual no es un asunto menor si consideramos que uno de los principales aportes de la RIEMS tiene que ver con la evaluación de los alumnos, profesores y escuelas.

En siguiente capítulo se exponen algunos de los hallazgos más importantes que explican la coyuntura y límites de la RIEMS.

Capítulo VI. Coyuntura y límites de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Una vez que hemos revisado tanto las bases normativas de la RIEMS, como las aportaciones teóricas para el estudio de las reformas educativas, en este capítulo el principal objetivo es describir algunas coyunturas positivas que influyeron en la creación de la reforma, así como mencionar algunas de las limitaciones y movimientos de oposición que ha enfrentado la reforma.

Coyunturas de la RIEMS.

Previo al desarrollo de los acuerdos secretariales de la SEP y de los Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) que constituyen las bases normativas de la RIEMS, se encuentra la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en 2005 de la cual se habla en el capítulo I y que es uno de los elementos más importantes de la última década donde se producen cambios sustantivos de las políticas del Estado Mexicano para este nivel educativo. La Reforma Integral de la Educación Media Superior de acuerdo a Zorrilla Alcalá constituye por mucho un parte aguas en la EMS de nuestro país

“... el esfuerzo desplegado apunta a un intento novedoso que fija su atención en la organización de un sistema nacional para este tipo educativo. En tal sentido, resulta un primer paso en una dirección que toma distancia de la conducción anómica del sistema de atención a la demanda social para la EMS. Sin embargo, debido a que el término ‘conducción anómica’ alude a un rasgo estructural que forma parte del sistema político que integra el poder del Estado posrevolucionario, cabe ejercer la cautela antes de juzgar que de manera efectiva se está ante un punto de inflexión en el desempeño de largo plazo del sistema educativo mexicano” (Zorrilla Alcalá, 2010: 12).

Este “esfuerzo novedoso” debe leerse también dentro de un contexto que permitió la construcción de un entramado institucional que da soporte a la operatividad de la RIEMS. Si por coyuntura política, entendemos el conjunto de

acontecimientos que ocurren para crear situaciones propicias o adversas para tomar una acción política, es pertinente tratar de agrupar aquellas que favorecieron a la RIEMS que a mi juicio fueron las siguientes:

- La reforma curricular en el bachillerato tecnológico de la SEP.
- La consulta sobre la EMS y la participación de la ANUIES.
- El papel de las asociaciones sindicales de profesores.
- La agenda educativa del Estado y el papel del Acuerdo para la Calidad de la Educación en la educación básica.

La reforma curricular en el bachillerato tecnológico de la SEP.

Un grupo de especialistas de la OCDE elaboró en 2009 el informe *Systemic innovation in the mexican VET system. Country case study Report*, en el cual analiza tres estudios de caso: la reforma del bachillerato tecnológico, la RIEMS y el estudio de caso de un programa de formación para el trabajo con apoyos públicos y privados en Playa del Carmen. Para el desarrollo de este capítulo se analizan los dos primeros casos.

En cuanto a la reforma del bachillerato tecnológico de la SEP señala el informe que la reforma se implementó en agosto de 2004 y los primeros egresados de esta reforma concluyeron sus estudios en 2007. Esta reforma respondió a varias necesidades (OECD, 2009:10):

- Las necesidades del sistema educativo por la diversidad y desconexión entre los organismos que lo constituyen, y la debilidad en la eficiencia y diseño de programas.
- Las necesidades económicas, donde sobresale una débil relevancia entre los programas del bachillerato tecnológico y su relación con el mercado laboral.
- Las necesidades sociales donde se percibe este tipo de educación en México **como de “segunda clase”**.

La reforma del bachillerato tecnológico constó de los siguientes elementos: un cambio en la orientación del sistema enfatizando los resultados de aprendizaje; un cambio en los métodos pedagógicos transformando el papel del profesor de

transmisor del conocimiento a facilitador del aprendizaje; un cambio en la estructura curricular y la introducción de nuevos métodos de evaluación. En el proceso de la decisión y elaboración de la reforma intervinieron académicos, investigadores, la ANUIES, la Red Nacional de Educación Media Superior y expertos en la educación media superior.

El proceso de implementación de acuerdo a estos especialistas fue del tipo *top-down*. La SEP convocó a asociaciones patronales que participaron en el diseño de la reforma. Aunque aquí si se identifica un alto nivel de afiliación de profesores en sindicatos¹ estos jugaron un rol muy pequeño en el diseño de la reforma. Los **analistas de la OCDE mencionan que “un aspecto interesante es que la reforma [del bachillerato tecnológico] fue un pilotaje no planeado para la subsecuente reforma del bachillerato”²** (OECD, 2009:15).

También resulta un antecedente importante de la reforma en el bachillerato tecnológico la dinámica de trabajo que se dio con los profesores de esta modalidad educativa. Al respecto el Mtro. Daffny Rosado quien tuvo un papel clave en el diseño e implementación de la reforma señala un amplio trabajo con los maestros y en diferentes zonas regionales. El Mtro. Rosado refiere cómo se trabajaron los programas de estudio del bachillerato tecnológico:

“Se genera una primera propuesta de programas y los programas fueron entregados a un grupo de interlocutores expertos, ahí estuvieron colegas de la UNAM de la UAM algunas gentes del Instituto (IPN), del CINVESTAV, de las universidades estatales. Los maestros presentaban la propuesta con la intención de lograr una estructura categorial y estos expertos hacían observaciones, teníamos una sesión cara a cara, el grupo de maestros los expertos vertían sus observaciones cerrábamos la etapa y este colectivo docente re elaboraba, era su responsabilidad qué y cómo atendían de las observaciones puntuales. Siguiendo vuelta, segunda presentación, mismo dispositivo, nuevas observaciones. Tercera vuelta, la mayor parte de los programas requirieron tres vueltas pero hubo uno que requirió siete: ciencia tecnología y sociedad. Ahí estaban en la mesa historiadores, filósofos, sociólogos para generar una propuesta que nos permitiera un abordaje por ejemplo de las

¹ El reporte del estudio de caso no define si se refiere al SNTE, pero muy probablemente sí ya que es el sindicato que tiene mayor afiliación de profesores en esta modalidad educativa.

² Traducción libre del inglés.

humanidades asociada a prácticas y problemas cotidianos y no un abordaje doctrinario o por autores ... ”.³

Las jornadas para la discusión de programas eran masivas, de alrededor de 900 profesores, y también maratónicas. Al parecer esta forma de interactuar entre los profesores y los especialistas académicos, fue una dinámica que se repitió en las reuniones regionales donde se discutían las competencias genéricas que fueron parte fundamental en la RIEMS. Lo anterior se confirma con lo que al respecto menciona la Mtra. Mónica Cortiglia, otro agente clave en el diseño de la RIEMS:

“Se elaboraron muchos documentos de competencias pero a partir de todo lo que se había hecho a nivel de todos los estados y la región, en donde hubo cantidad de profesores que participaron, lo que quiero decir es que los documentos independientemente de que hubieran podido ser esbozados y trabajados o planteados en algún sentido desde la coordinación, bajaban y volvían a ser re trabajados y constituidos **nuevamente para volver a subir**”⁴

La consulta sobre la Educación Media Superior y la participación de la ANUIES.

Previo al acuerdo 442 y encabezando a la SEMS el Dr. Miguel Zsékely Pardo, se llevó a cabo un proceso de consulta con las instituciones de educación media superior más importantes de nuestro país. En este proceso destaca el *Convenio de Concertación para el Fortalecimiento de la Educación Media Superior* que signaron la ANUIES y la SEP. También se celebraron dos convenios de colaboración para fortalecer la educación media superior con la UNAM en febrero y con el IPN en marzo del 2007⁵.

Otro evento importante fue el “Encuentro Nacional Integración, Innovación y Futuro de la Educación Media Superior”, **convocado por la SEP y la ANUIES** en la

³ Entrevista al Mtro. Daffny Jesús Rosado Nolasco el 8 de marzo de 2013.

⁴ Entrevista a la Mtra. Mónica Cortiglia Bosch el 1º de febrero de 2013.

⁵ Boletín SEMS en [http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port_\(CE_20](http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port_(CE_20) de noviembre de 2012). De acuerdo a la nota Vázquez Mota titular de la SEP hablaba de Sistema de Educación Media Superior.

ciudad de México, el 24 y 25 de octubre de 2007. En este encuentro se presentaron diferentes instituciones, entre ellas la UNAM con la participación de los Directores Generales de la ENP y el CCH, así como la coordinadora del B@UNAM. Además de la SEMS expusieron instituciones como el IPN, la UPN, el CONALEP, la Universidad de Guadalajara, la ANUIES. También acudieron entre otros los siguientes especialistas: Dra. Teresa Bracho, Dra. Lorenza Villa-Lever, y el Dr. Juan Fidel Zorrilla Alcalá⁶.

En enero de 2008 el documento interno de trabajo de la SEMS “REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MEXICO: La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad”⁷, se incluyen las aportaciones que hicieron las autoridades educativas de los Estados de la República, de la Red de Bachilleratos de ANUIES, del Consejo de Especialistas de la Secretaría de Educación Pública, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, y de diversos especialistas.

El proyecto de reforma fue presentado el 10 de marzo de 2008 en la Universidad Iberoamericana campus México, ante académicos, alumnos e investigadores del Departamento de Educación; el 27 de agosto de 2008 la SEMS convocó a las escuelas privadas para incorporarse a la reforma⁸.

En cuanto a la participación de la ANUIES en este proceso merece que le prestemos una atención especial. Por una parte Javier Mendoza Rojas (2007) ha analizado a profundidad la importancia que ha adquirido la ANUIES desde 1997 en el proceso de cabildeo legislativo en la Cámara de Diputados en la asignación de recursos federales para la educación superior; de ahí el sentido que asume esta organización como mediadora entre la SEMS y los procesos de formación docente que se incorporarían previamente en la RIEMS hasta llegar al acuerdo 447, el PROFORDEMS y el CERTIDEMS como se verá más adelante. Por otra parte

⁶ A los eventos anteriores habría que sumar las reuniones informales que se llevaron a cabo entre el subsecretaria de la SEMS Dr. Miguel Székely y especialistas del ámbito educativo, en estas reuniones se promovió la discusión en torno al diseño y cabildeo de la reforma.

⁷ El documento referido **tiene impresa la leyenda “documento de trabajo No citar”** y me fue proporcionado por profesores del CCH Azcapotzalco del área de Matemáticas.

⁸ Boletín SMES en <http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port>. (CE 20 de noviembre de 2012).

recordemos también que las universidades con bachillerato asociadas a la ANUIES a fines de 2012 eran alrededor de 466⁹, lo cual le permite amplio margen en el proceso de negociación de la reforma. Hay que resaltar también que previo a la RIEMS la ANUIES y la SEP convocaron en mayo de 2008 a las instituciones de educación media superior para capacitar a sus docentes¹⁰, por ello no debe extrañarnos que en un primer momento este organismo orqueste los procesos de formación y certificación docente que demanda la RIEMS a partir del PROFORDEMS y CERTIDEMS¹¹.

El papel de las asociaciones sindicales de profesores de la Educación Media Superior.

Cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en 1992 se tuvo una amplia negociación con el SNTE. Como expresaría el Dr. Pablo Latapí (2004) el SNTE cogobierna la SEP, y en palabras de Ornelas (2008) “coloniza” las diferentes dependencias de esta secretaría. Pero el dominio del SNTE es en el ámbito de la educación primaria y secundaria lo cual no se hace extensivo de manera automática para la EMS.

Volviendo al informe de la OCDE *Systematic innovation in the mexican VET System. Country case study report*, el diseño de la RIEMS involucró un mayor número de agentes comparado con la reforma del Bachillerato Tecnológico, y existió una ausencia de sindicatos de profesores de la EMS debido a lo difícil que resultaba reunir a representantes de alrededor de 100 asociaciones de profesores (OECD, 2009: 23), lo anterior podía traer problemas en el proceso de implementación de la reforma. Otros actores que tuvieron una presencia marginal en el diseño de la reforma fueron los representantes de los padres y de los alumnos. Con base en el informe de la OCDE, el Consejo Coordinador Empresarial jugó un

⁹ El total de instituciones son 467 pero no se considera a la UNAM por no participar en la RIEMS, se contabilizaron instituciones privadas y públicas (http://www.anui.es.mx/la_anui/es/dir/es/, CE 11 de noviembre de 2012). Esta cifra puede disminuir considerando los planteles cuyos programas de bachillerato están incorporados a la UNAM.

¹⁰ Boletín SEMS en <http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port> (CE 20 de noviembre de 2012).

¹¹ Estos procesos se modificarán posteriormente con los Acuerdos número 14 y 15 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato en 2013, tal como veremos más adelante.

rol importante al elaborar propuestas directas en el diseño de la reforma, en particular en el enfoque basado en competencias.

El mosaico de instituciones de la EMS en nuestro país, a la vez el número aproximado de 100 asociaciones de profesores, nos hacen considerar que no existe un dominio del SNTE en la EMS. A dicho sindicato pertenecen los profesores de las siguientes dependencias: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI); Dirección General de Educación en ciencia y Tecnología del Mar (DGCEyTM); Dirección General de Bachillerato (DGB); Dirección General de Centros de formación para el trabajo (DGECFT). De todas estas dependencias no se considero al personal docente de la DGECFT ya que hasta el momento no ofrece educación del tipo medio superior. El siguiente cuadro corresponde al número de profesores que se encontraban en activo en cada una de estas instituciones¹² el año de la reforma.

Cuadro 1. Profesores de EMS de las dependencias de la SEMS en el periodo 2008-2009

Dependencias de la SEMS_a	Total
DGB	1,136
DGCECyTM	1,481
DGETA	7,324
DGTI	25,551
Total dependencias SEMS	35,492
Total del bachillerato _b :	243,855

Fuente: Elaboración propia.

a: Cálculo propio de la base de datos proporcionada por la SEP-Unidad de Enlace, respuesta de solicitud de información al IFAI No. De folio 0001100492112, enero de 2013.

b: Tabla 1 Anexo del capítulo IV.

¹² Para hacer un cálculo aproximado del número de afiliados a este sindicato me baso en la nota que aparece en la página oficial del SNTE: “**Analizan problemática de subsistemas de nivel medio superior**” (Nota del 6 de marzo de 2012 en <http://www.snate.org.mx/?P=articulo&Article=1738>, CE 9 de noviembre de 2012), en dicho artículo se hace referencia a los profesores de las siguientes dependencias de la SEMS: DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, DGETI: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial; DGCEyTM: Dirección General de Educación en ciencia y Tecnología del Mar; DGB: Dirección General de Bachillerato; DGECFT: Dirección General de Centros de formación para el trabajo.

En un ejercicio hipotético si partiéramos del supuesto de que el total de profesores adscritos a las dependencias de la SEMS están afiliados al SNTE, y obtenemos la proporción de este grupo de profesores con el total de profesores de bachillerato, tendríamos que sólo el 14.5% de profesores en el periodo 2008-2009 formaba parte del SNTE.

La no participación de este sindicato en la RIEMS puede considerarse más una ventaja que una desventaja, si consideramos el poder de veto que pudo ejercer en el diseño e implementación de la reforma. En otras palabras, la ausencia de la SNTE a mi juicio permitió que los equipos de trabajo, así como los procesos de consenso tuvieran una mayor eficacia.

No obstante mi apreciación anterior, la intervención activa de los profesores le da un carácter distinto a la reforma educativa. La forma como se implementó la RIEMS si bien no enfrentó el poder de veto del principal sindicato de profesores del país, **siguió siendo un reforma de “arriba hacia abajo” con todo y lo que ello implica** a la hora de instrumentar las reformas.

La agenda educativa del Estado y el papel del Acuerdo para la Calidad de la Educación en la educación básica.

El 15 de mayo de 2008 firmaron el SNTE y el gobierno mexicano la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). De acuerdo al texto de Ornelas (2012) de los **diez puntos que conforman el documento “sólo dos que tienen que ver con el ingreso y la promoción de los docentes por medio de concursos, y los que proponen reformar los lineamientos de un esquema de incentivos denominado carrera magisterial, tienen el potencial de promover cierto cambio institucional” (Ornelas, 2012:15).**

Punto nodal de la ACE fue la intención del gobierno del presidente Calderón Hinojosa para terminar con la práctica de la venta de plazas al interior del magisterio, de ahí la importancia que otorgó a los concursos para los aspirantes de las plazas. Pero ante este propósito emergieron diferentes conflictos a lo largo del

2008, donde de acuerdo a Ornelas se desarrollan diferentes episodios de la lucha de poder que encabezaron la secretaría de Educación Pública Josefina Vázquez Mota y la lideresa del SNTE Elba Esther Gordillo. El periodo de estas luchas culminó cuando Calderón consideró que era más importante la alianza con Elba Esther Gordillo para las elecciones intermedias de 2009, y removió a Vázquez Mota de la SEP y designó a Alonso Lujambio como su sucesor el 6 de abril de 2009.

Justamente las fechas en que inicio la ACE y la remoción de Vázquez Mota coinciden con la publicación de los primeros 10 acuerdos secretariales de la RIEMS que van del 26 de septiembre de 2008 al 30 de marzo de 2009¹³. Probablemente la centralidad de la ACE en la agenda educativa del Estado permitió que la formulación de la RIEMS llegara a buen puerto. Asimismo hay que considerar que la remoción del Dr. Székely Pardo de la Subsecretaría de Educación Media Superior fue posterior a la de Vázquez Mota; el 14 de enero de 2010 fue sustituido por el Mtro. Miguel Ángel Martínez Espinosa. Este periodo permitió que se diera continuidad a la RIEMS en términos operativos por medio de los Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. Vale la pena decir que de los 12 acuerdos publicados por el Comité Directivo hasta fines de 2012, 10 fueron desarrollados bajo la gestión de Székely Pardo, y sólo los acuerdos 11 y 12 se desarrollaron en la gestión de su sucesor. A fines del 2012 se emitió el acuerdo 13, y en abril de 2013 los acuerdos 14 y 15, estos últimos en el gobierno del presidente Peña Nieto.

En los siguientes apartados expongo algunos de los límites que ha tenido la RIEMS.

Los límites de la RIEMS.

Mencionar que existe oposición a la reforma integral no desestima el diseño ni las aristas que cubre dicha reforma en la educación media superior; pero sí nos pone en sintonía con aquellos aspectos que no deben dejarse de lado y que tienen que ver con las dinámicas institucionales que operan para la adhesión a la reforma.

¹³ No considero la fecha de publicación del Acuerdo 488 ni la del Acuerdo 656 por ser esta una modificación de los acuerdos 442, 444 y 447.

¿Qué tantos avances se han experimentado con la RIEMS en la educación del tipo medio superior? El tiempo es corto para sacar las primeras conclusiones, sobre todo porque los efectos de las reformas educativas nunca son inmediatos.

En los párrafos anteriores señale algunas de las coyunturas que permitieron la concreción de la RIEMS. En esta parte del capítulo voy a explorar algunos de los límites de la reforma en sus primero ocho años de implementación. Para lo anterior he seleccionado cuatro temas que pueden ser analizados con la información de la que disponemos:

- La evaluación en la RIEMS.
- La integración del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB).

La evaluación en la RIEMS.

Uno de los aspectos que imprimió un sello de cambio importante a la reforma, era el tema de la evaluación. Como se pudo observar en el capítulo IV, los acuerdos del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), operativizaron la reforma, y establecieron las reglas para que los planteles pudieran ingresar al SNB. Una vez que se ingresa al SNB, los planteles reciben diferentes niveles. En los acuerdos del CD SNB 2, 12 y 14 se establecieron las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y salida del sistema. Es meritorio mencionar que es la primera vez en la historia de la Educación Media Superior en nuestro país, se establece con claridad criterios de evaluación.

Sin embargo se da un ajuste no del todo positivo en los criterios para que los planteles accedan al SNB. El primer cambio que se observa es en los niveles, en la primera propuesta del CD2 sólo existían tres, en el CD 14 se añadió un cuarto nivel. Recordemos que el nivel I integra a los planteles mejor evaluados, en contraste el nivel IV es el de menor evaluación. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de cada uno de estos niveles.

Cuadro 2. Características de las categorías de registro de planteles en el SNB.

Requisitos	IV	III	II	I
“Cumple con la adopción del MCC a que se refieren los Acuerdos secretariales 444 y 656, en términos de la Regla 2/Ingreso/2013 y conforme a los criterios de evaluación documental para esta primera categoría establece el Manual ”	✓			
“Cumple con la adopción del MCC a que se refieren los Acuerdos secretariales 444 y 656, en términos de la Regla 2/Ingreso/2013 y conforme a los criterios que para esta categoría establece el Manual ”		✓	✓	✓
Cumple con los demás requisitos del artículo 5 del Acuerdo 480	✓	✓	✓	✓
Asume compromisos de la regla 7/ingreso/2013	✓	✓	✓	✓
Porcentaje de acreditación de grupos-asignatura atendidos por profesores que concluyeron satisfactoriamente el programa de formación docente reconocido por el Comité Directivo.	33%	33%	66%	80%
Porcentaje de acreditación de grupos-asignatura atendidos por profesores certificados.			33%	66%
“Cuenta con un director conforme a la Regla 6/Ingreso/2013”.			✓	
“Cuenta con un director que ha concluido satisfactoriamente un programa de formación de directores reconocido por el Comité ”				✓

Fuente: Elaboración propia con base en regla 8 ingreso al SNB del CD 14, pp. 10-13.

Los espacios en blanco en el cuadro indican que no son necesarios dichos requisitos para los planteles en esa categoría. Una de las diferencias más importantes entre cada uno de los niveles lo constituye el porcentaje de grupos-asignatura atendidos por profesores que acreditan su formación, y el porcentaje de grupos-asignatura atendidos por profesores que fueron certificados.

Es importante observar que en cuanto al aspecto del perfil de director en el **nivel II los requisitos que deben cumplirse son: “1) Título de nivel licenciatura; 2) Constancia que acredite la experiencia docente o administrativa de cinco años como mínimo, preferentemente en el tipo medio superior y 3) Constancia que acredite la experiencia en el desarrollo de proyectos de gestión, innovación y mejora continua en la educación o formación docente o en actividades directivas en los planteles” (p. 9). En el nivel I** que es el más alto se entiende que además de este perfil, el director concluyó satisfactoriamente un programa de formación de directores.

Si bien es cierto que los Acuerdos CD 2 y 14 comparten las mismas reglas tanto para el ingreso al SNB como para la salida del mismo, sí podemos apreciar los

cambios en materia de evaluación en las reglas para la permanencia y promoción en el SNB. El CD 2 contemplaba 7 reglas para que los planteles pudieran permanecer en el sistema, en tanto que el CD 14 sólo 5. Ambos acuerdos coinciden en las reglas relacionadas a las obligaciones para la permanencia, evaluación del aprendizaje, supervisión y recomendaciones.

Además en el acuerdo CD 14 que es el vigente, se excluyeron las siguientes reglas: Regla 3/ Evaluación docente y Directiva, Regla 4/ Evaluación de la Gestión y Regla 5/ Evaluación institucional. Todas estas áreas de evaluación sumamente importantes en el quehacer educativo y que le daban un sello distintivo a la RIEMS. Asimismo en este acuerdo se incorpora un nuevo nivel inferior, donde los planteles sólo deben cumplir con una evaluación documental¹⁴.

Estas modificaciones se ejecutaron en un contexto institucional diferente. Recordemos que para la publicación del CD 14 se encontraba al frente el Mtro. Miguel Ángel Martínez Espinosa en sustitución del Dr. Miguel Székely, y la SEP pasó a manos de Alonso Lujambio. Si era la evaluación uno de los puntos nodales de la RIEMS ¿por qué en el acuerdo vigente se decidió quitar las reglas referentes a la evaluación docente, directiva y de la gestión institucional para permanecer en el SNB?

Planteles que integran el SNB.

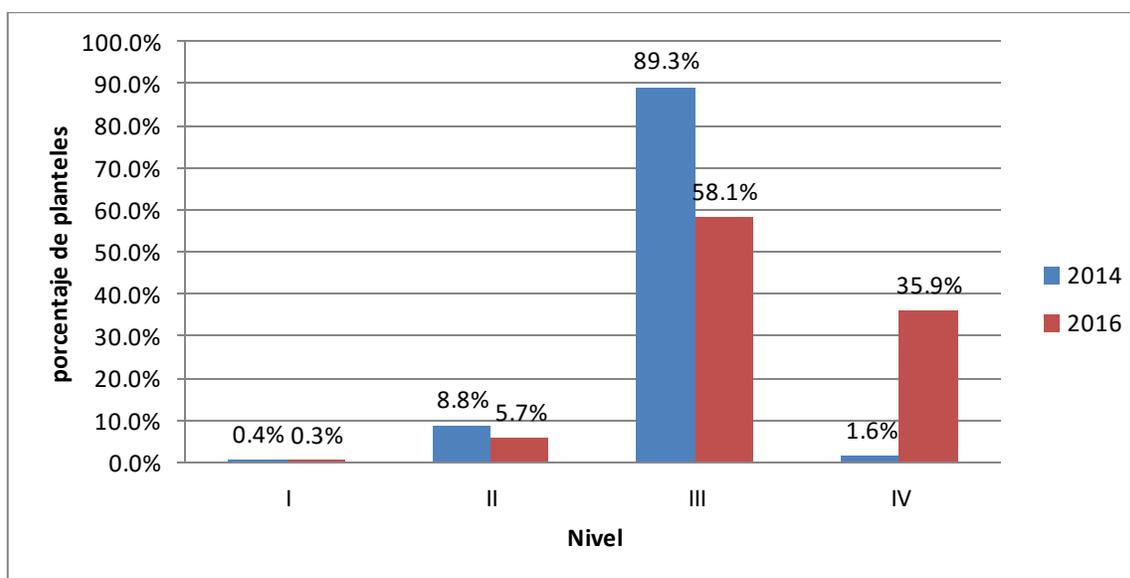
En enero de 2014 el COPEEMS tenía registrados 707 planteles: en nivel I sólo tres planteles—preparatorias de la Universidad Autónoma del Estado de México—; en el nivel II el 9%; en el nivel III 89% y en el nivel IV 2%. Hasta marzo 2016, el SNB se integra por 2,066 planteles, distribuidos en los niveles siguientes: 7 en el nivel I; 117 en el nivel II; 1,201 en el nivel III; 741 en el nivel IV. De acuerdo al COPEEMS estos planteles atienden al 38.98% de la matrícula nacional en educación del tipo medio superior en el ciclo 2014-2015.

¹⁴ En mi opinión el nivel IV del SNB constituye una mera recopilación de documentos y no una evaluación de una institución educativa, esta visión la comparto con la Mtra. Luz Ma. Solís, integrante del grupo que redactó los acuerdos secretariales y fue responsable en ANUIES de la primera etapa de formación docente de la RIEMS.

(http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb_CE_marzo_de_2016).

El comparativo de las dos fechas que disponemos sobre el SNB se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Planteles del SNB en 2014 y 2016 por categoría de evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en datos de COPEEMS,

para 2014 <http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb> (CE 1 de enero de 2014), para 2016 http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb_CE_marzo_de_2016).

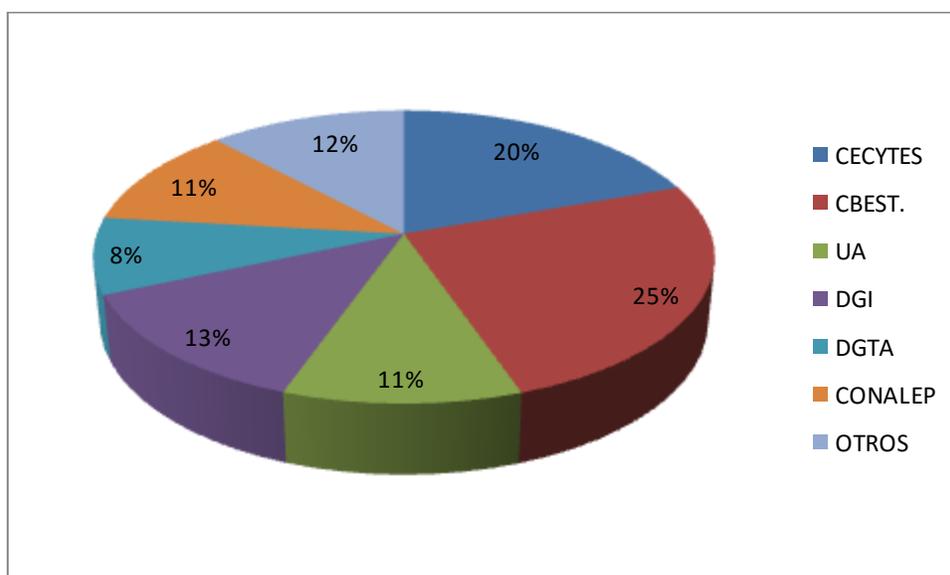
Además del escaso número de planteles que se encuentran en el nivel más alto de evaluación, y del aumento considerable de planteles que se integraron al SNB con una evaluación documental, es importante observar qué planteles lo conforman. A continuación se presenta un cuadro donde se clasificaron a los planteles del SNB hasta marzo de 2016.

Cuadro 3. Planteles del SNB por tipo de institución hasta marzo de 2016.

Tipo de plantel de bachillerato	Número de planteles
Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos estatales	403
Colegio de Bachilleres Estatales	523
Universidades Autónomas	222
DGTI	269
DGTA	174
CONALEP	232
OTROS	243

Fuente: Elaboración propia con base en datos de COPEEMS, <http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb> CE marzo de 2016.

Gráfica 2. Integración del SNB por tipo de plantel, marzo de 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de COPEEMS, <http://www.copeems.mx/planteles/planteles-miembros-del-snb> CE marzo de 2016.

De la tabla y gráfica anteriores, debe deducirse que a pesar de los esfuerzos institucionales por incorporar mayor número de planteles al SNB, todavía existe una brecha considerable en términos cuantitativos, pues con ocho años de existencia sólo el 39% de planteles de le EMS en nuestro país se han integrado a la RIEMS. Por otro lado es importante también señalar que la mayoría de las dependencias educativas que se encuentran en el SNB pertenecen a la Subsecretaría de Educación Media Superior, lo cual implica un reto mayor en la tarea de integrar otras dependencias educativas de nuestro país al sistema.

Movimientos opositores a la RIEMS.

En este último apartado abordo dos casos que ilustran con gran claridad la oposición a la RIEMS, sobre todo porque sus principales protagonistas son dos de las instituciones educativas más importantes de nuestro país: la UNAM y el IPN. El orden en que son presentados corresponde a una secuencia cronológica, la UNAM se deslindó de la RIEMS desde 2009 y el IPN hasta 2014.

Los argumentos, recursos y actores son distintos en ambos casos, aunque el objetivo fue el mismo: que las escuelas de nivel medio superior de ambas instituciones educativas no se integraran al SNB ni se les aplicara la reforma. El nivel de análisis con el que se trabajó cada uno de estos casos fue distinto; el volumen de información con el que disponía al momento de escribir estas líneas resultó extenso para el caso de la UNAM, no así para el IPN cuyo movimiento de 2014 expongo de manera sintética. Es importante señalar cómo se gestó la oposición en cada una de estas instituciones: mientras en la UNAM fue desde la autoridad, en el IPN fue desde los estudiantes.

También debo mencionar que el tipo de vínculo entre la UNAM y la SEP es distinto al que tiene el IPN con dicha secretaría. Como veremos en el caso de la UNAM se mantiene un margen de acción autónoma y dependiente de la SEP, no así el IPN que es uno de los órganos desconcentrados de la SEP. Este tipo de vínculos hace sumamente interesante que el IPN no se integre a la RIEMS, ya que el vínculo institucional nos llevaría a pensar que su incorporación al SNB sería sin mayores problemas, no obstante como veremos en el apartado correspondiente la oposición se desarrolló en un movimiento más amplio de estudiantes, que consigna dentro de sus logros la salida del IPN de la reforma.

El subsistema de Bachillerato de la UNAM y la RIEMS.

En los primeros momentos de consulta y diseño de la RIEMS, se dieron cita las principales instituciones educativas del país. La incorporación de la UNAM en este primer momento, parecía que su participación sería más amplia en el proceso y que se integraría paulatinamente a la reforma. Ocurrió todo lo contrario, a

principios de 2009 la UNAM por voz de su rector José Narro anunció que el subsistema de bachillerato de la UNAM no se incorporaría a esta reforma. Los siguientes apartados analizan aspectos que fueron claves para esta determinación:

- Las convergencias entre la UNAM y la SEP previas a la RIEMS.
- Las dimensiones cuantitativas del subsistema de bachillerato de la UNAM.
- Las consideraciones normativas.
- El Sistema Incorporado de la UNAM.

Las convergencias entre la UNAM y la SEP previas a la RIEMS.

Previo a la reforma en el 2007 se dieron una serie de acciones importantes entre la UNAM y la SEP, que he denominado convergentes ya que aparentemente se trataba de un acercamiento inter institucional donde el actor principal era el bachillerato. Para este apartado se consultaron los números de Gaceta UNAM de los años 2007, 2008 y 2009, fuente informativa oficial de la UNAM.

El primer acto importante entre la UNAM y la SEP de acuerdo a la nota del 6 de febrero de 2007 (Gaceta UNAM, No. 3,958) fue la presentación de la colección de libros y discos compactos de la colección *Conocimientos fundamentales para la enseñanza media superior*¹⁵. Este evento se llevó a cabo ante la titular de la SEP **Josefina Vázquez Mota en la Torre de Rectoría ante “la Junta de Gobierno, funcionarios de la SEP, académicos y directores de escuelas, centros, institutos y facultades” (p. 4). El Rector De la Fuente ofreció la colaboración de la UNAM para mejorar de manera complementaria y coordinada a la educación media superior (p.**

¹⁵ La *Colección Conocimientos Fundamentales*, formó parte del “Programa de Fortalecimiento del Bachillerato” de la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM cuya titular en aquel entonces Rosaura Ruíz puntualizó que “el programa se propone definir los conocimientos fundamentales imprescindibles que debe tener el alumno de cada disciplina al concluir este nivel de estudios”. En la elaboración de esta colección participaron profesores del subsistema de bachillerato de la UNAM, de Escuelas y Facultades e Institutos de la UNAM. El referido programa de la Secretaría de Desarrollo Institucional, fue poco apreciado en el CCH institución en la que estoy adscrita. El asunto se politizó a tal punto que se le llamó al libro *Conocimientos Fundamentales* de manera despectiva “el libro azul”, y existió una campaña de desprestigio en contra de este proyecto que llevó al Consejo Académico del Bachillerato a reorientar el proyecto de “conocimientos fundamentales” a “aprendizajes esenciales” tal como puede apreciarse en la actualidad en su página web oficial. En el 2011 se presentó la enciclopedia *Conocimientos fundamentales* que recoge el trabajo que se desarrolló de manera previa y fue una coedición de la UNAM y S. XXI. Editores.

5). Por su parte es de relevancia las palabras de Vázquez Mota ya que afirmó que la colección de *Conocimientos Fundamentales* “constituyen una gran contribución al fortalecimiento de este nivel educativo en todo el país” y posteriormente solicitó el apoyo de la UNAM “para hacer extensivos estos títulos a otros sistemas de educación media superior de toda la nación” (p. 5).

En la Gaceta del 19 de febrero de 2007 –No. 3959, el número siguiente al que se reseñó en el párrafo anterior- aparece la nota “La UNAM y el Gobierno del DF impulsan bachillerato a distancia”, en dicha nota se da cuenta del convenio firmado con el gobierno del DF para ofertar el Programa de Bachillerato a Distancia B@UNAM a jóvenes de la Ciudad de México.

De gran relevancia resulta el convenio que suscribieron la UNAM y la SEP para impulsar a la educación media superior. Tal como se observa en la nota del 22 de febrero de 2007 (Gaceta No. 3,963) se da cuenta de los siete puntos fundamentales de este convenio, mismos que reproduzco a continuación¹⁶:

- Desarrollar tecnologías de la información y la comunicación, aplicadas a la educación media superior para el aprendizaje de los alumnos y la actualización docente.
- Crear redes académicas.
- Diseñar un sistema de evaluación de la calidad de este nivel de estudios.
- Analizar elementos fundamentales del currículum de la educación media superior.
- Realizar eventos académicos conjuntos, incluidos congresos o seminarios con la participación de expertos en el tema.
- Programas de actualización docente y
- Programa de orientación educativo o vocacional.

Además de los puntos anteriores se **señala también que** “Las dos instituciones [SEP y UNAM] completarán la colección de textos y multimedia para los tres años de enseñanza media superior, sobre las disciplinas del nuevo

¹⁶ En particular véase las páginas 17 y 18 de la Gaceta UNAM No. 3,963.

currículo, por medio de la constitución de equipos multidisciplinarios de **académicos de la UNAM” (p. 17). Y en cuanto a la actualización docente sobresale el ofrecimiento del Rector de programas de maestría y en particular la maestría de Docencia para la Enseñanza Media Superior (p. 18). En las instalaciones de la SEP, el Rector De la Fuente “puso a disposición de la instrucción pública nacional el bachillerato a distancia de la UNAM” (p. 18). Un dato curioso sobre el Bachillerato a Distancia¹⁷ de la UNAM es que el plan de estudio de esta modalidad se avaló por el Consejo Universitario hasta marzo de 2007, aunque el Rector lo ofertó previamente al gobierno del Distrito Federal y a la SEP.**

Tal vez el producto más importante de las convergencias entre la UNAM y la SEP fue el número de becas que otorgó la SEP a los alumnos del subsistema de bachillerato de la UNAM. El 30 de julio de 2007 (Gaceta UNAM No. 3,999) se anunció que se otorgaron 17,000 becas a jóvenes bachilleres¹⁸. El dato anterior es sumamente importante, pues como mencionó el entonces Secretario de Servicios a la Comunidad de la UNAM José A. Vela, en el año anterior sólo se tenían 2,300 **becarios de este nivel. La titular de la SEP mencionó a su vez que “la entrega de casi 17 mil becas es resultado de la alianza entre la Universidad y la Secretaría de Educación Pública”, y posteriormente dio a conocer que en agosto de ese mismo año se emitiría una tercera convocatoria donde se otorgarían 40 mil becas más (p.5).**

Las becas en el subsistema de bachillerato de la UNAM tuvo un papel importante. Así el 18 de octubre de 2007 (Gaceta No. 4,022) se anuncia otro número importante de becas, sólo que esta vez procedían del Gobierno del Distrito **Federal por medio del “Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal”,** mejor conocido como PREPASI. En esta ocasión se dieron 50 mil 399 becas a

¹⁷ Sobre esta modalidad cabe mencionar que inicialmente estaba concebido sólo para ciudadanos mexicanos que radicaban en Estados Unidos y Canadá, actualmente se imparte en territorio nacional. El plan de estudios de esta modalidad consta de 24 asignaturas, dura dos años y una vez concluida esta modalidad si se estudio en nuestro país se otorga un certificado de la SEP y no de bachillerato de la UNAM como los de la ENP y el CCH.

¹⁸ Incluso desde abril de 2007 el entonces Director General del CCH, por medio de la Gaceta CCH **anunciaba con tono festivo las “¡Más de 6 mil becas para alumnos del Colegio!”, a las cuales se sumaron otras mil 600 más según podemos consultar en los número 1,133 y 1,134 de este órgano informativo.**

bachilleres del CCH y la ENP. En total la nota refiere que “para el ciclo escolar 2007-2008 la Universidad otorga a su bachillerato un total de 67 mil 949 becas” (p. 3). Al respecto hay que aclarar que la UNAM asignó y no otorgó las becas, ya que dichos recursos económicos provenían de dos entidades externas como el GDF y el Gobierno Federal. Este nuevo paquete de becas será un motivo de fricción entre las autoridades de la SEP y la UNAM¹⁹.

El papel de las becas para los bachilleres de la UNAM se consigna en enero de 2008 como uno de los avances del 2007 de la UNAM (Gaceta UNAM No. 4038). De hecho la nota más relevante en torno el bachillerato del 2008 será hasta el 8 de septiembre cuando se hable de nueva cuenta en torno a las 20,000 becas otorgadas por el GDF a alumnos de primer ingreso del subsistema de bachillerato de la UNAM.

Como en este apartado se expone la relación entre SEP y UNAM ante la RIEMS, no debemos perder de vista lo que cada una de estas instituciones podían **“ganar o perder” en el proceso de integración a la reforma. Posiblemente para la SEP el acercamiento hasta aquí experimentado, constituyó tal como lo denominó la titular de la SEP una “alianza” entre ambas instituciones. Muy probablemente para el Rector De la Fuente este acercamiento tuvo otro significado sobre todo si consideramos que se realizó en los últimos meses de su rectorado. En el 2008 el Rector José Narro Robles tendrá una relación diferente con la SEP muy diferente a la de su antecesor.**

El primer acuerdo secretarial apareció el 26 de septiembre de 2008, y la ruptura de la UNAM con la RIEMS fue el 25 de marzo de 2009 por medio del comunicado del Rector Dr. José Narro (que puede leerse en el anexo de este

¹⁹ El cual desembocó en un mal servicio de becarios de la SEP en la ENP y el CCH, quienes residiendo en el DF querían cambiarse al programa de becas PREPASI. Lo anterior fue una especie de **“guerra de becas”, ya que al parecer tanto el gobierno federal y del DF protagonizaron una competencia por ver quién becaba a más alumnos del nivel medio superior, o al menos del bachillerato de la UNAM.** Por comunicación personal de un funcionario de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (DGOSE) de la UNAM –dependencia responsable de todos los programas de becas de la UNAM- se que tras las anomalías de los becarios de la SEP con sus depósitos bancarios incluso a la misma Directora de esta dependencia no le recibían llamadas los funcionarios de la SEP

capítulo) y en cuyo primer punto menciona que “No existe ningún interés por adherirse al Sistema Nacional de Bachillerato recientemente establecido”.

Sin embargo “la falta de interés” que resalta el comunicado no fue la constante en la serie de acontecimientos que acaban de reseñarse, incluso como mencioné, una de las instituciones educativas que fueron consultadas en los trabajos previos del acuerdo 442 fue la UNAM ¿qué sentido tenía que autoridades de la SEP y la SEMS consultaran a la UNAM si no consideraba integrarla a la reforma? ¿Por qué algunas autoridades y profesores de la UNAM participaron en estos trabajos previos a la RIEMS? Además en el acuerdo 442 **en el cuadro “III.1.3. Ejemplos de conocimientos básicos y propedéuticos para el bachillerato de la UNAM” se reproduce textualmente** parte del documento *Núcleo de Conocimientos y Formación Básicos que debe proporcionar el Bachillerato de la UNAM*.

Tal vez algunas claves se encuentren en que sí hubo una colaboración previa entre los diseñadores de la reforma con algunos colegas de la UNAM, con base en los siguientes hechos:

- Algunos profesores del área de matemáticas del CCH Azcapotzalco poseían información sobre la RIEMS desde enero de 2009 de primera mano (muchos de los documentos de trabajo de la SEMS consultados en la elaboración del capítulo IV los obtuve por estos colegas). También estos colegas afirmaban a principios de 2009 que el bachillerato iba a ser obligatorio y por ende le correspondía a la UNAM adherirse a la reforma reciente. La obligatoriedad de la educación media superior que no es lo mismo que el bachillerato y menos aún el bachillerato universitario, fue hasta 2012.
- Esta colaboración no puede definirse en términos institucionales, aunque en el caso de algunos profesores del CCH un grupo ya había sido formado para participar como monitores del diplomado de formación docente ofertado por la ANUIES dentro del PROFORDEMS. Incluso del 5 al 9 de enero de 2009 se impartió en los cinco planteles del CCH el curso-taller “**Las competencias en el bachillerato: desafíos curriculares y didácticos**”, dicho curso-taller estaba dentro

de la plantilla de cursos que oficialmente promovía la Dirección General del CCH por medio de su Secretaría Académica.

- Por razones obvias la participación a nivel institucional de estos profesores no tuvo cauce después del comunicado del rector del 25 de marzo de 2009. Sin embargo no resulta tan obvia la actitud del entonces Director General del CCH que después del comunicado continuó con la difusión del diplomado para formar monitores de PROFORDEMS y solicitó a los directores de los cinco planteles aulas para el mismo. Posteriormente solicitó también a los directores salones en el periodo interanual para capacitar a aproximadamente 1,250 profesores de otras instituciones educativas participantes del PROFORDEMS²⁰.

Las dimensiones cuantitativas del subsistema de bachillerato de la UNAM.

El análisis que expongo a continuación se concentra básicamente en la última década, y tiene como propósito ofrecer un conjunto de datos que permitan comprender las dimensiones cuantitativas del subsistema de bachillerato de la UNAM. El cuadro 4 corresponde a la matrícula escolar de alumnos de la ENP y CCH, los datos forman parte del total inscrito sin distinción de la población de primer ingreso ni de reingreso.

Cuadro 4. Matrícula del Subsistema de Bachillerato de la UNAM 2000-2011.

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Total	95,372	96,798	100,111	104,554	105,972	106,913	106,298	107,447	107,848	108,699	109,530
ENP	43,329	44,375	45,265	47,382	47,774	48,489	48,302	48,977	49,559	50,550	50,664
CCH	50,936	51,347	53,539	55,570	56,441	56,555	55,985	56,602	56,411	56,292	56,953

Fuente: Elaboración propia con base en los archivos electrónicos de la *Agenda Estadística de la UNAM* de los años 2000 a 2011 (<http://www.planeacion.unam.mx/Agenda> CE 23 de octubre de 2012).

²⁰ La información anterior la obtuve de manera verbal por el Mtro. Andrés Hernández López quien fungió como Director en el periodo reseñado.

Si relacionamos la matrícula del ciclo 2000-2001 con la de 2010-2011 en diez años tenemos un crecimiento de la matrícula del subsistema del 14.8%. Con relación a la matrícula nacional, en el ciclo 2010-2011 la matrícula del bachillerato de la UNAM era cuatro veces mayor a la de la DGB y cinco veces de la matrícula de la DGCECyTM. En contraparte sólo constituía el 20% de la matrícula de la DGETI y el Colegio de Bachilleres México y el 40% del CONALEP. En el total de la matrícula del bachillerato nacional, la UNAM apenas alcanzaba en el ciclo 2010-2011 el 3%²¹.

Para observar si el porcentaje de alumnos de la UNAM ha sido siempre igual en las instituciones ubicadas en el Bachillerato Autónomo, elaboré el cuadro 5. Como podrá observarse en la década analizada la UNAM ha representado la quinta parte de la matrícula estudiantil dentro de esta modalidad de bachillerato a nivel nacional.

Cuadro 5. Matrícula de la UNAM y el Bachillerato Autónomo de 2000-2011

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
B.A.	435,503	440,834	454,014	457,736	464,561	473,132	465,538	466,831	480,236	488,087	500,420
UNAM	95,372	96,798	100,111	104,554	105,972	106,913	106,298	107,447	107,848	108,699	109,530
% UNAM	22%	22%	22%	23%	23%	23%	23%	23%	22%	22%	22%

B.A.: Bachillerato Autónomo.

Fuente: Elaboración propia con base en la tabla 1 anexo 1 y el cuadro 3 para cifras de la UNAM.

Sin embargo la importancia de que la UNAM se incorporara a la RIEMS no necesariamente se vincula con el número de escuelas –ya que únicamente tiene 14 planteles- ni con el número de alumnos, su importancia radica en las implicaciones políticas que podía representar para la SEMS y la SEP en aquel momento²².

²¹ Cálculo propio con base en: base de datos proporcionada por la SEP-Unidad de Enlace, respuesta de solicitud de información al I FAI No. De folio 0001100492112, enero de 2013; tabla 2 del anexo del capítulo IV, y cuadro 12 de este capítulo.

²² Con base en la entrevista de la Mtra. Luz Ma. Solís, existió cierta inquietud por parte de la ANUIES ante las consecuencias que tendría la salida formal de la UNAM de la RIEMS, una de ellas era que las demás universidades con bachillerato adoptarían la posición de la UNAM. Sin embargo esto no ocurrió ya que hasta marzo de 2016 el número de bachilleratos de universidades autónomas integrados al SNB era de 222.

Las consideraciones normativas.

Dentro de la UNAM hay algunas desventajas de pertenecer al SNB, cuya discusión se inició de manera colegiada en el Seminario de Información y Discusión de profesores del Plantel Azcapotzalco del CCH (SIDEPPA). A continuación menciono algunas de estas reflexiones:

- ***La subordinación al Comité Directivo del Sistema Nacional del Bachillerato.*** La legislación universitaria establece en orden jerárquico los siguientes órganos colegiados que rigen la vida universitaria: el Consejo Universitario, el Consejo Técnico de las Escuelas o Facultades así como de las Coordinaciones de Investigación Científica y en Humanidades, los Consejos Internos de planteles, centros o institutos que pueden tener carácter consultivo y/o resolutivo. Todos estos órganos constituyen actualmente una maquinaria donde se evalúan una infinidad de procesos de la vida interna de la UNAM en la cual se expresa ciertamente su autonomía; por ello apelar a otros consejos o comités externos puede entenderse como subordinar los anteriores órganos a lo que determine el Comité Directivo del SNB, el cual como sabemos determina el ingreso, permanencia, promoción y salida del SNB.
- ***La regulación en los planes y programas de estudio.*** Como se ha señalado la adhesión al SNB implica para las instituciones adoptar el Marco Curricular Común, y por ende adoptar el enfoque de aprendizaje por competencias. Hasta qué punto este hecho podría afectar la libertad de cátedra de la UNAM.
- ***La regulación en la formación docente.*** También en esta materia adherirse al SNB implica que los profesores tanto de la ENP como del CCH deban formarse en competencias docentes. Habría que analizar qué implicaciones tiene lo anterior en materia de contratación y el papel que jugaría el sindicato de profesores de la UNAM.
- ***La portabilidad de estudios.*** Uno de los problemas con el que ha lidiado la UNAM y su bachillerato es precisamente el del ingreso, a pesar de ello su matrícula ha crecido en 10 años en un 14%. Cuando la RIEMS establece que debe darse flexibilidad a los alumnos para transitar de una institución educativa

a otra, pondría en un grave aprieto a los planteles del bachillerato de la UNAM por ser de amplia demanda en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Incluso la portabilidad de alumnos entre CCH y ENP contaría con poca disposición tanto de profesores como directivos de los dos subsistemas, pues aun cuando no existen estudios comparativos de la ENP y el CCH existen diferencias en cuanto al tipo de educación que brinda cada una de estas dependencias.

- **La certificación del SNB.** Por otro lado y no menos importante está la cuestión de la certificación del Sistema Nacional de Bachillerato. Esto quiere decir en el contexto de la RIEMS tal como expuse anteriormente, que una vez que los alumnos concluyen sus créditos en cualquier institución del tipo medio superior reciben dos certificados: el que le confiere la institución educativa y el que le otorgue el Sistema Nacional de Bachillerato. Lo anterior ¿en qué beneficia a la UNAM? o en otras palabras ¿qué tan favorable es que el bachillerato de la UNAM acepte otro certificado adicional?
- **El Sistema Incorporado de la UNAM (SIUNAM).** Finalmente y muy ligado con el punto anterior, habría que ponderar qué ocurriría con el Sistema Incorporado de la UNAM ¿qué ventajas tendría para los particulares incorporarse a la UNAM si ésta reconociese un certificado complementario de la SEP? No está de más recordar que el Acuerdo secretarial 450 señala que una vez que se otorga el Registro de Validez Oficial de Estudios una institución ingresa inmediatamente al SNB.

Sobre este último aspecto me voy a detener, debido a su complejidad.

El Sistema Incorporado de la UNAM (SIUNAM) ²³.

El SIUNAM puede entenderse como un conjunto de instituciones educativas privadas que adquieren los planes y programas de estudio así como el compromiso de cumplir con la normatividad aplicable a docentes y alumnos, por ello cabe

²³ Para la elaboración de este apartado consulté los siguientes documentos: *Reglamento general de incorporación y revalidación de estudios*; *Manual de disposiciones y procedimientos para el sistema incorporado de la UNAM*; *Reglamento de pagos por servicios de Incorporación y Revalidación de Estudios*; *Instructivo de incorporación. Solicitud de incorporación a los planes de estudio de la UNAM* y el *Catálogo de instituciones con estudios incorporados a la UNAM 2009*.

preguntarnos si el subsistema de bachillerato de la UNAM se adhiriera al SNB ¿Qué pasaría con la normatividad que rige al SIUNAM? ¿seguiría la normatividad de la UNAM o la correspondiente a los acuerdos secretariales, al Marco Curricular Común y al enfoque de aprendizaje por competencias?

La dependencia de la UNAM encargada del sistema incorporado es la Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios (DGIRE). En los siguientes párrafos me propongo exponer de manera muy sintetizada las características del SIUNAM. Con base en el ***Reglamento General de Incorporación y Revalidación de Estudios*** de la UNAM en el artículo cuarto

“Se entiende por estudios o enseñanzas incorporados a la UNAM, aquellos que se cursan fuera de ella pero que estén asimilados a los que en la misma se imparten y queden bajo la **supervisión académica de ella.**”

Asimismo en el artículo séptimo de dicho reglamento se menciona que

“Para que los estudios puedan ser incorporados, deberán reunir las siguientes condiciones:

- a) Que comprendan ciclos completos y no materias aisladas;
- b) En relación con la institución que los imparte, ésta deberá contar con las instalaciones físicas apropiadas (talleres, laboratorios, bibliotecas, etcétera);
- c) Contar con el profesorado, planes de estudio, programas y demás elementos académicos que la UNAM apruebe;
- d) Que se sometan a la inspección y vigilancia correspondiente y cubran las cuotas que les fija la UNAM, al iniciarse los trámites de incorporación.”

Las instituciones educativas solicitan su incorporación al adherirse a los planes y programas de estudio, una institución educativa puede tener más de un programa de estudios incorporados a la UNAM o incluso tener varias incorporaciones además de la que tienen con la UNAM, por ejemplo si imparten educación básica tienen incorporación en la SEP. Una vez que las instituciones reúnen los requisitos para su incorporación, la DGIRE presenta su solicitud a la

Comisión de Incorporación y Revalidación de Estudios y de Títulos y Grados del H. Consejo Universitario (CIReyTG).

Características cuantitativas del SIUNAM.

El SIUNAM es cuantitativamente muy importante para la UNAM tal como se puede apreciar en el cuadro 14 que contempla la población estudiantil y docente de nivel bachillerato y licenciatura de 2000 a 2010. Sin embargo es muy notorio el decrecimiento que se ha experimentado en el último lustro, y si contrastamos el ciclo 2000-2001 con el 2010-2011 encontramos una disminución de 21 puntos porcentuales en la población docente y de 32.5 para la estudiantil. En el cuadro 15 se observa en los últimos años que el nivel bachillerato aglutina las dos terceras partes de los programas de estudios incorporados.

Cuadro 6. Población estudiantil y docente del Sistema Incorporado de la UNAM de 2000 a 2010.

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Profesores	11,440	11,851	11,945	12,009	10,530	11,611	11,279	10,800	10,202	9,968	9,089
Bachillerato	8,633	8,734	8,603	8,650	7,827	8,375	8,257	7,971	7,546	7,515	6,813
Licenciatura	2,807	3,117	3,342	3,359	2,703	3,236	3,022	2,829	2,656	2,448	2,270
Alumnos	103,249	104,237	102,168	99,178	94,090	90,368	86,694	83,325	77,941	70,083	74,484
Bachillerato	87,746	88,301	85,432	82,579	77,608	74,526	71,115	68,401	63,635	56,019	59,204
Licenciatura	15,503	15,936	16,736	16,599	16,482	15,842	15,579	14,924	14,306	14,018	15,269

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la *Agenda Estadística de la UNAM* 2012.

Cuadro 7. Planes de Estudio Incorporados a la UNAM 2000-2010.

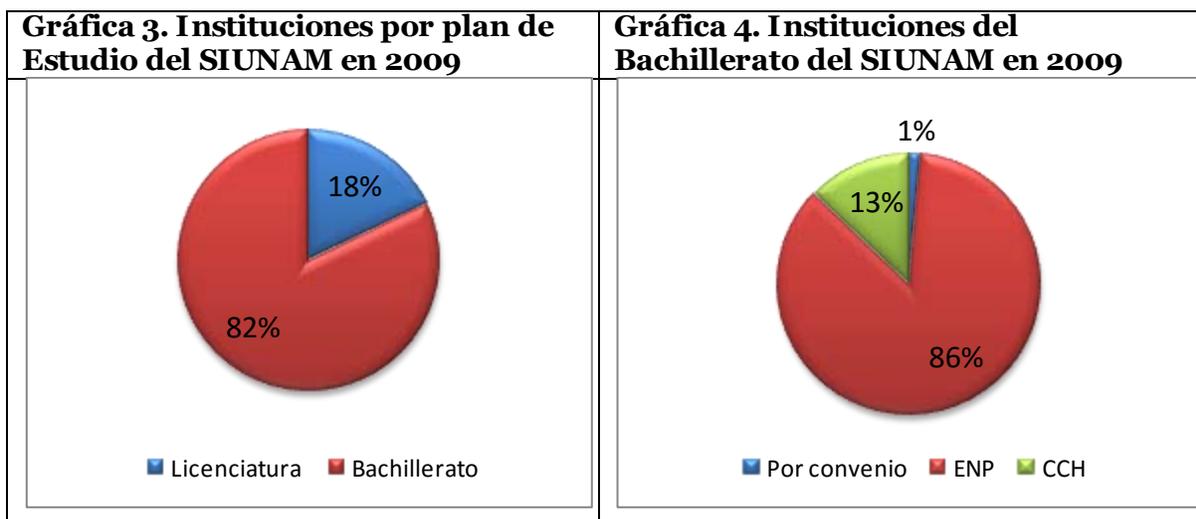
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Planes de estudio	570	575	568	526	512	492	473	463	457	468	466
Bachillerato	329	335	336	331	319	316	310	307	308	313	307
Licenciatura	241	240	232	195	193	176	163	156	149	155	159
% Bachillerato	58%	58%	59%	63%	62%	64%	66%	66%	67%	67%	66%
% Licenciatura	42%	42%	41%	37%	38%	36%	34%	34%	33%	33%	34%

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la *Agenda Estadística de la UNAM* 2012.

Características del SIUNAM en el ciclo 2008-2009.

Los siguientes datos se obtuvieron del catálogo de instituciones con estudios incorporados a la UNAM en el año 2009, y se consideró únicamente a aquellas que mantenían vigente su incorporación. Se retiró en total de la lista a tres instituciones que se encontraban en proceso de desincorporación gradual y a dos que tenían suspendidas sus actividades, por ello el total de instituciones con las que trabajé fueron 305.

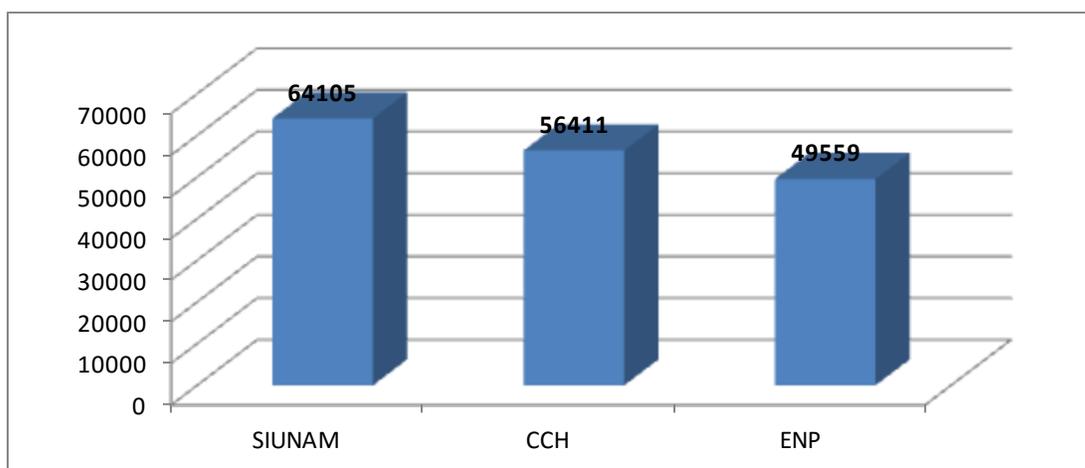
Se determinó hacer el análisis del SIUNAM en el periodo 2008-2009 periodo en el que inicia la RIEMS. En las gráficas 3 y 4 se observa el número de alumnos del SI de acuerdo al nivel de estudios y al tipo de plan de estudios de bachillerato en el 2008-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Catálogo de instituciones incorporadas a la UNAM 2009*.

Para contemplar la magnitud de la matrícula del SI a nivel bachillerato en la siguiente gráfica observamos la matrícula del SIUNAM, el CCH y la ENP.

Gráfica 5. Matrícula de CCH, ENP y SIUNAM bachillerato periodo 2008-2009



Fuente: elaboración propia, para CCH y ENP *Agenda Estadística de la UNAM*, para SIUNAM *Catálogo de Instituciones Incorporadas a la UNAM 2009*.

Una cuestión interesante es la diversidad del SIUNAM, ya que contempla **tanto escuelas de “élite” como escuelas con cuotas muy accesibles**; otro punto de diversidad son la matrícula de alumnos. Los siguientes datos son muy interesantes:

- La escuela con menor número de alumnos fue la British American School, (Naucalpan Edo de México) con sólo 15, la de mayor población escolar fue la Universidad La Salle (Cuauhtémoc, DF) con 2,704.
- En cuanto a las cuotas procedí a hacer el cálculo anual por alumno ya que algunas escuelas establecían 12, 10 ó 9 cuotas, y en un caso excepcional dos cuotas. Con base en este cálculo se obtuvo que la escuela más cara en 2008-2009 fue The American School Foundation (Álvaro Obregón, DF) con una cuota anual de \$133,500; y las más accesible fue la Escuela Preparatoria José Morelos y Pavón (La Paz, Baja California Sur) con sólo \$1,590.

Consideraciones finales sobre la UNAM y la RIEMS.

Finalmente es muy probable que la UNAM en un mediano o largo plazo deberá converger con algunos aspectos de la Reforma, al menos debería hacerlo considerando los siguientes elementos:

- En materia de evaluación de los aprendizajes de los alumnos debe trabajarse con mayor ahínco dentro de la UNAM. Mucho se dice sobre la calidad de los aprendizajes de los alumnos de la ENP y el CCH y sin embargo no se tienen procedimientos sistemáticos que den cuenta de ello, en gran medida porque en estas dependencias se mira con recelo los procesos de evaluación²⁴, o bien por desconocimiento o por las implicaciones políticas que conllevan.
- Ligado con lo anterior no existe una cultura de rendición de cuentas en evaluación educativa por parte de la UNAM. Y aunque puede objetarse que se cuenta con una Dirección General de Evaluación Educativa (DGEE) dentro de la UNAM, no se dispone de la información que en ella se procesa, es decir aunque aplica exámenes diagnósticos de ingreso y egreso del bachillerato los datos no se divulgan entre la comunidad universitaria como sería deseable. Es decir por medios impresos y digitales, como se puede apreciar en otro tipo de pruebas nacionales e internacionales (por ejemplo en el capítulo II muchos de los datos se tomaron de sitios web).
- A una mayor cultura de evaluación de los aprendizajes de los alumnos debe sumarse una cultura de la gestión escolar, esta última entendida tanto por los elementos que conforman la administración de los planteles del subsistema de bachillerato de la UNAM, como de los procesos sistemáticos ligados a mejorar la efectividad de las prácticas docentes. Al respecto existe bastante literatura procedente del movimiento de escuelas eficaces, que incluso la misma SEP ha publicado pero que poco se conocen en el bachillerato universitario
- No estaría de más que los funcionarios de los planteles del bachillerato de la UNAM tuvieran procesos de formación similares a los que se ofertan para los directivos del SNB. Lo ideal sería lograr que dichos funcionarios tuvieran una formación sólida en lo que a la administración se refiere, pero sobre todo que aspirasen a convertirse en líderes académicos en sus comunidades.

²⁴ Un ejemplo de este recelo es cuando la Dirección General del CCH suspendió el seguimiento longitudinal de la generación 2011 en el área de matemáticas que inició en agosto de 2010.

El IPN y su oposición a la RIEMS.

El instituto Politécnico Nacional surge en 1936, aunque desde 1932 se vislumbraba la posibilidad de un sistema de enseñanza técnica. Es un órgano desconcentrado del Estado. En la actualidad atiende a 63,926 alumnos del nivel medio superior a través de sus 18 planteles (16 en la Ciudad de México, uno en León Guanajuato y otro en Zacatecas). El tipo de bachillerato que imparte es bivalente, es decir otorga un nivel técnico donde oferta 35 carreras técnicas a los alumnos además del certificado de bachillerato. Se imparte en la modalidad escolarizada y no escolarizada y mixta²⁵.

Su papel en el diseño de la RIEMS fue sobresaliente, incluso se puede decir que en la aplicación de la RIEMS el IPN dió los primeros pasos hacia la incorporación de los planteles de educación media superior al Sistema Nacional de Bachillerato. En 2008 se publican en el Diario Oficial de la Federación los primeros acuerdos secretariales de la RIEMS, el IPN participó activamente en su discusión, además de que los profesores del bachillerato politécnico participaron en las primeras generaciones del PROFORDEMS y CERTIDEMS (procesos de formación y certificación de la RIEMS), tal como puede constatarse en el comunicado de prensa del Instituto con fecha del 23 de marzo de 2012²⁶. En este mismo comunicado se señala también que el IPN fue la primera institución pública de educación superior del D.F. en integrarse a la RIEMS.

Sin embargo desde 2009 existe descontento por parte de algunos profesores y alumnos con relación a la reforma, ya que en mayo de 2009 200 profesores y alumnos marcharon para pedir la no aplicación de la RIEMS²⁷.

De acuerdo al Comité Estudiantil en Defensa de la Educación Pública (CEDEP) el 4 de junio de 2009 se llevó a cabo un paro de 24 horas y se entregó un pliego petitorio a las autoridades, cuyo segundo punto pide que el IPN se deslinde

²⁵ Con información de <http://www.ipn.mx/Paginas/inicio.aspx#>, (CE agosto de 2016).

²⁶ En dicho comunicado se menciona que en el IPN concluyeron 956 profesores de diferentes subsistemas de educación media superior el *Diplomado en competencias Docentes en el Nivel Medio Superior*. Sin embargo no especifica cuántos de éstos son del Instituto (<http://www.ccs.ipn.mx/COM-070-2012.pdf> CE noviembre de 2014).

²⁷ Información del diario *La Jornada* (<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/28/sociedad/O44n1soc> CE diciembre de 2014).

de la RIEMS. El CEDEP comunicó que el 11 de junio las autoridades del IPN en respuesta a su pliego señalaron:

“Por lo que se refiere a las escuelas de nivel medio superior del IPN, le manifiesto que no hay ninguna iniciativa que permita suponer que el nivel medio superior del Instituto pudiera ser sometida a una disposición como la señalada”²⁸.

Sin embargo como parte de las negociaciones de un movimiento más amplio que inició en septiembre de 2014, una de las peticiones de los estudiantes del IPN fue la no incorporación del bachillerato bivalente del IPN al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Este hecho amerita un estudio más profundo, pero no quiero desaprovechar la ocasión para presentar este caso como producto de un proceso de oposición a la reforma.

¿Qué coyunturas y tiempos políticos facilitaron al movimiento estudiantil politécnico que hasta diciembre de 2014²⁹ se desvinculara públicamente el IPN tanto de la RIEMS como del SNB? No se pueden elaborar en este momento conjeturas sólidas, sin embargo lo que queda claro es que el movimiento politécnico resultó entre otras cosas un canalizador de la inconformidad de sectores de profesores y a alumnos a incorporarse a la RIEMS³⁰. Por su trascendencia me permito transcribir por su trascendencia los dos primeros puntos del Acuerdo Dos publicado en el DOF de fecha 9 de diciembre de 2014:

- 1. En estricto apego a la legalidad, el nivel medio superior del Instituto Politécnico Nacional no está incorporado al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), ni a la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), en virtud de que su adhesión a ambas, es voluntaria y no obligatoria. Las circunstancias futuras del Instituto Politécnico Nacional respecto del SNB, la***

²⁸ Información del Comité Estudiantil en Defensa de la Educación Pública, (<http://cedep.org/node/50> CE diciembre de 2014).

²⁹ Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina, Martes 9 de diciembre de 2014, p. 28.

³⁰ Puede consultarse el Acuerdo dos en el anexo de este capítulo.

RIEMS y la modificación de los planes y programas de estudio, requerirán de la opinión de la comunidad académica, para su ejecución por parte del Director General del Instituto Politécnico Nacional.

2. *De conformidad con la legislación del Instituto Politécnico Nacional, recae en éste, en lo presente y en lo posterior, la creación, modificación o abrogación de planes y programas de estudio, sin injerencia del Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Media Superior A.C. (COPEEMS), el SNB, la RIEMS, ni de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); así mismo, no habrá injerencia en la actualización y capacitación docente en el Instituto Politécnico Nacional del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS).*

En este primer momento podemos anotar las siguientes coyunturas:

- El contexto nacional donde se desarrolla el movimiento del IPN y las repercusiones que tuvo la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas en Iguala. Este contexto jugó en todo momento a mi juicio a favor del desarrollo y negociación del movimiento.
- La inconformidad que mostraron sectores de profesores y alumnos de las escuelas de nivel medio superior del IPN a pertenecer al SNB y a la RIEMS, obtuvo mayor atención en el marco de un movimiento más amplio, y se constituyó como uno de los logros del movimiento estudiantil.
- Llama la atención que en la mesa de negociación se busque la no injerencia de la COPEEMS, el SNB y la ANUIES, así como la no injerencia de formación de profesores del IPN por medio del PROFORDEMS. En este sentido podemos observar que además de las demandas estudiantiles se adhieren otras vinculadas con la docencia.
- Finalmente es interesante observar que en ningún momento se puso en la mesa de negociación la autonomía del Instituto. Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre el tipo de dinámica institucional que incentiva a los diferentes actores del IPN a mantener su posición de órgano desconcentrado

dentro de la SEP (a partir del 10 de abril de 2010). Tal vez ello quede más claro cuando en abril de 2016 se generó una nueva movilización de estudiantes que rechazó el Acuerdo Secretarial que inscribía al IPN a Subsecretaría de Educación Superior de la SEP³¹. Para los integrantes opositores al Acuerdo, pero también para las autoridades se perdían algunos beneficios de índole política, organizativa, económica e institucional al quedar subordinados a la Subsecretaría de Educación Superior.

³¹ Con información de “El Universal”, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/04/15/inicia-movimiento-en-ipn-en-rechazo-acuerdo-de-sep> (CE junio de 2016).

Capítulo VII. Políticas para la profesionalización de la docencia en la Educación Media Superior.

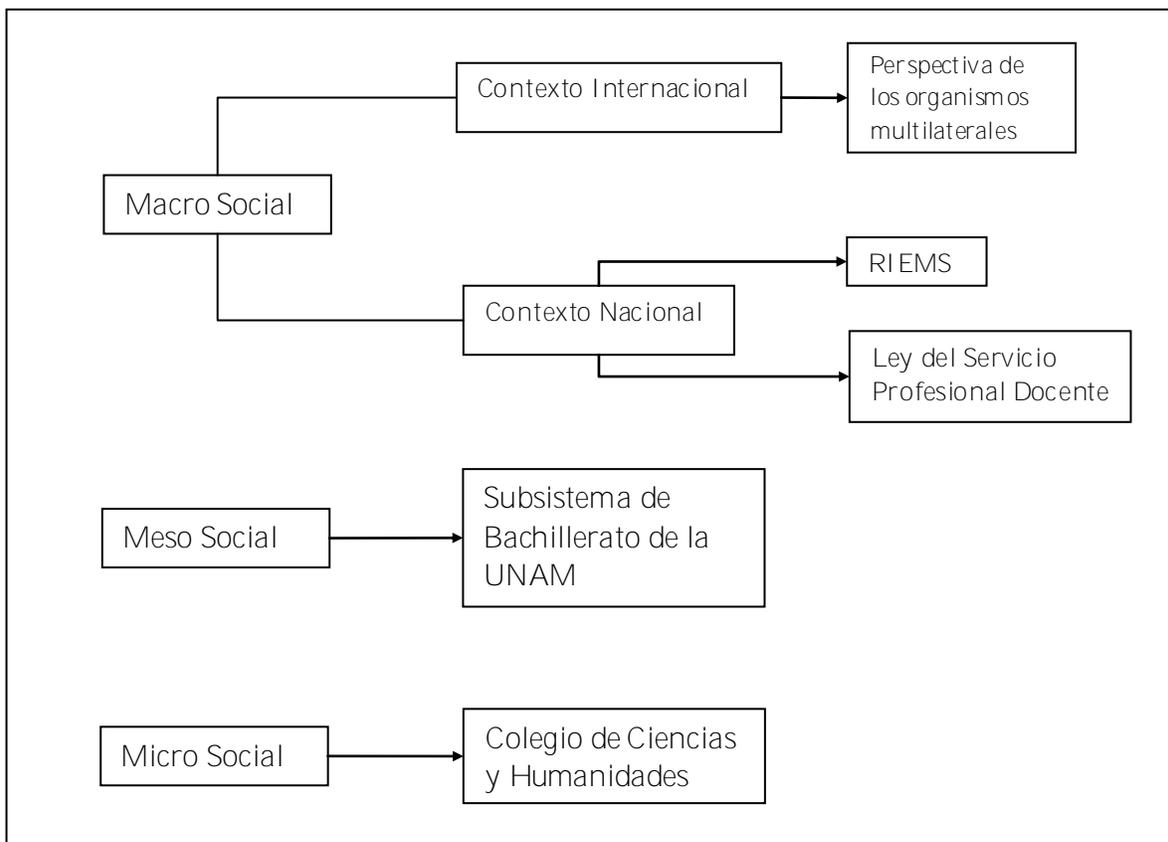
Mi inquietud por analizar la Reforma Integral de la Educación Media Superior se originó en el Seminario de Información y Discusión Académica de Profesores del Plantel Azcapotzalco (SIDEPPA) en febrero de 2009, donde nos propusimos analizar los acuerdos secretariales hasta entonces publicados. Este fue el inicio de la investigación y que en el transcurso de estos años me ha permitido entender a la Educación Medio Superior, y a la RIEMS como parte de una política de Estado que trataba de solucionar algunos de los problemas estructurales de la Educación Media Superior.

En el capítulo IV se señaló detalladamente los acuerdos secretariales de la SEP y los acuerdos del Comité Directivo del SNB, ambos acuerdos contemplan un amplio mapa de las zonas de atención prioritarias de una reforma en la educación media superior: curricular, formación docente, formación de directivos, procesos de evaluación innovadores, mecanismos compensatorios. Para cerrar esta investigación me decidí por el tema de la formación docente, en parte porque soy profesora de nivel medio superior, y también porque en el marco de las políticas de Estado en la educación como diría el Dr. Latapí (2008) la importancia de las acciones de los secretarios o subsecretarios de educación pública y lo que les trascenderá, radica precisamente en lo que logren para mejorar el desempeño del maestro en el aula.

El principal objetivo de este capítulo es señalar los componentes para la profesionalización de la docencia en la EMS. Si tuviéramos que señalar los últimos cambios para una profesionalización en este tipo educativo en nuestro país estos serían la RIEMS en 2008 y el Servicio Profesional Docente en 2013.

Este capítulo está organizado considerando los diferentes niveles en los cuales se puede abordar las políticas para la profesionalización de la docencia, de acuerdo al siguiente esquema:

Esquema 1. Niveles de análisis de la profesionalización de la docencia



Las políticas para la profesionalización de la docencia.

Si se acepta la tesis de que los profesores son profesionales de la enseñanza, es importante dilucidar cuáles son las habilidades, conocimientos y competencias que han de tener estos profesionales. Pero además nos introducimos en un terreno sumamente complejo cuando hablamos de la docencia como una profesión pues carece de atributos que pueden tener otras profesiones, por ejemplo un médico o un ingeniero han de pasar por un conjunto de evaluaciones por sus facultades o las asociaciones de profesionales antes de ejercer su profesión, no es el caso de los docentes. Enseñar es una tarea compleja que requiere de conocimientos y destrezas, que en el caso de las asociaciones gremiales de profesores están lejos de conseguir, contrario a la práctica de otros profesionistas que cada determinado tiempo certifican a sus profesionales.

Lee Shulman propuso hace casi tres décadas el concepto de conocimiento base para la docencia (*knowledge base of teaching*) y las categorías de conocimiento que lo componen:

- *Conocimiento del contenido*;
- *Conocimiento didáctico general*, teniendo en cuenta especialmente aquellos principios y estrategias generales de manejo y organización de la clase que trascienden el ámbito de la asignatura;
- *Conocimiento del currículo*, con un especial dominio de los materiales y los programas que sirven como “herramientas para el oficio” del docente;
- *Conocimiento didáctico del contenido*: esa especial amalgama entre materia y pedagogía que constituye una esfera exclusiva de los maestros, su propia forma especial de comprensión profesional;
- *Conocimiento de los alumnos* y de sus características;
- *Conocimiento de los contextos educativos*, que abarcan desde el funcionamiento del grupo o de la clase, la gestión y financiación de los distritos escolares, hasta el carácter de las comunidades y culturas; y
- *Conocimiento de los objetivos, las finalidades y los valores educativos, y de sus fundamentos filosóficos e históricos*. (Shulman, 2005 [1987]).

Asimismo Shulman señala las siguientes fuentes para el conocimiento base:

“1) formación académica en la disciplina a enseñar; 2) los materiales y el contexto del proceso educativo institucionalizado (por ejemplo, los currículos, los libros de texto, la organización escolar y la financiación, y la estructura de la profesión docente); 3) la investigación sobre la escolarización; las organizaciones sociales; el aprendizaje humano, la enseñanza y el desarrollo, y los demás fenómenos socioculturales que influyen en el quehacer de los profesores; y 4) la sabiduría que otorga la práctica misma.” (Shulman (2005 [1987]: 11)).

Los aportes de Shulman resultan en este sentido muy significativos en la definición de la profesionalización de la docencia ya que ofrecen un panorama integral del quehacer docente, aunque no explora las condiciones estructurales y

las políticas que han de tener una injerencia en la profesionalización de la docencia, en su obra y la de sus colaboradores detalla de manera muy clara lo que debe saber un profesor para ser un profesional.

En este sentido es importante tomar un posicionamiento entre lo que puede ser una política de profesionalización de la docencia y una política de formación docente¹. La política de formación es un eje clave de la profesionalización, pero en sí misma no resuelve el problema de la profesionalización, ya que esta última requiere del proceso de la selección y la promoción en la carrera profesional o académica. Por ello se entenderá en esta investigación por políticas para la profesionalización de la docencia *las acciones plasmadas en las instituciones educativas, en algún documento formal –plan de trabajo, plan de desarrollo, programa sectorial- relacionado al menos con tres procesos de la carrera docente: la selección, la formación permanente y la promoción docente.*

Desde mi muy particular punto de vista concibo que la mayoría de las acciones emanadas para la educación media superior son políticas para la formación, más no para la profesionalización de la docencia.

El contexto internacional. Perspectivas de los organismos multilaterales.

A continuación expongo algunos resultados de estudios elaborados por organismos multilaterales en torno a la profesión docente.

¹ Definir qué se entiende por formación docente es una tarea compleja. En el *Vocabulario Controlado del IRESIE* existen al menos los siguientes conceptos que se relacionan con la formación docente: actualización docente, competencias docentes, formación de formadores y perfeccionamiento docente.

Diagnóstico de la UNESCO sobre las condiciones de la docencia en la actualidad.

Sobre las condiciones de la docencia que prevalecen en la actualidad, es fundamental revisar las recomendaciones emitidas por la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966)* y *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)*. En 2010 se publicó el informe del *Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. Informe Décima reunión. París, 28 de septiembre – 2 de octubre 2009*. Los resultados más sobresalientes de este documento son:

- Hay una reducción de los salarios de los docentes o una caída con relación a las remuneraciones que reciben otros profesionistas.
- En términos absolutos hay escasez de docentes en ciertas áreas, lo que ha repercutido en una contratación de corta duración y nombramientos de carácter temporal.
- En la enseñanza superior se observa un envejecimiento del personal docente y **“El prestigio académico ha decaído en medio de la creciente carga de trabajo [...] El pluriempleo, la reducción de la autonomía investigativa y el desarrollo profesional débil han traído consecuencias sobre la calidad de la enseñanza en este nivel”** (p. 17).
- **En cuanto a la formación del personal docente señala el informe que “en algunos países se contratan docentes con una deficiente formación o se permite que universitarios sin formación pedagógica trabajen en las escuelas”** (p. 21).
- En el punto sobre la *contratación y la carrera profesional, la remuneración del personal docente y las condiciones de enseñanza y aprendizaje*, se menciona que existe la subcontratación docente para compensar la escasez de docentes, lo cual no va acompañado de oportunidades de formación y remuneración. Sigue siendo muy grande el tamaño de los grupos que atienden los profesores. Los docentes han dejado de sentirse respetados, en los países en desarrollo **“expresan sentimientos de aislamiento profesional y falta de apoyo, además de**

estar enfrentados a crecientes niveles de inseguridad e incluso de violencia. Tales condiciones de trabajo son poco motivadoras y constituyen una de las razones principales por las que tanto los docentes jóvenes como los docentes experimentados abandonan la profesión. El Comité Mixto estima que tales condiciones son alarmantes, pues apuntan hacia una **desprofesionalización constante de la docencia.**” (p. 24, el subrayado es mío).

- De acuerdo a este informe a nivel mundial los profesores de tiempo completo en las instituciones públicas de enseñanza superior tienen una mayor seguridad en el empleo, que los docentes del sector privado y en particular quienes laboran en las instituciones con fines de lucro (p. 32)².

Por su parte la UNESCO en el 2012 se pronunció por fortalecer una docencia orientada a la calidad de los aprendizajes. Las principales estrategias y líneas de acción que planteó –poniendo especial énfasis en la región del África Subsahariana- se encuentran en el siguiente cuadro:

² El informe OIT-UNESCO de 2010 hace una distinción entre las instituciones privadas de educación superior: las universidades de élite y las instituciones con fines de lucro. El primer tipo de prestadores de servicios privados tienen una larga existencia y las condiciones laborales de los profesores son iguales o mejores que las que tienen los profesores del sector público. El segundo tipo de prestadores de servicio están creciendo con rapidez y participan en programas de educación a distancia, de acuerdo al Comité Mixto el amplio crecimiento de las instituciones privadas de **educación superior con fines de lucro** “ha debilitado los compromisos tradicionales centrados en una sólida preparación académica y en una rigurosa selección por medio de un proceso de examen inter pares firme y debidamente reglamentado, además de la transparencia en las normas y en los procedimientos. Si se permite que éstas continúen, los cimientos para la excelencia en la enseñanza y la investigación se debilitarán todavía más, socavando de ese modo los intereses de los alumnos, **de los maestros de las instituciones de enseñanza superior y de toda la sociedad.**” (p.32).

Cuadro 1. Líneas de acción de la UNESCO para la docencia (2012-2015)

Prioridades	Líneas de acción	Acciones
1. Acortar los vacíos de la docencia	1. Capacidad y desarrollo a nivel nacional.	Reforzar las instituciones de formación docente y la academia docente.
		Apoyar la formulación de políticas de formación docentes, implementando monitoreando y facilitando mecanismos de retroalimentación desde la perspectiva de los profesores y de la información de las políticas.
2. Promover la calidad docente	2. Cualificar a los docentes y promover su desarrollo profesional.	Apoyar el desarrollo profesional de los docentes a través de diversas estrategias incluyendo las TICs.
		Monitorear, promover y mantener la motivación docente.
		Diseminar las mejores prácticas docentes en el salón de clases.
		Evaluación y apoyo docente.
	3. Reforzar el liderazgo escolar	Desarrollo profesional de directores y administradores escolares como líderes pedagógicos.
3. Investigación, producción del conocimiento y comunicación	4. Monitorear los instrumentos y promover los estándares de docencia	Referencia internacional de estructuras y recomendaciones.
		Estándares de la UNESCO para profesores que puedan conducir un Consejo Internacional de Estándares profesionales de la Docencia.
	5. Documentar el progreso	Reportar sobre aspectos críticos de sobre la profesión docente.

Fuente: UNESCO (2012), página 2, traducción libre.

La perspectiva de la OCDE.

Los resultados de la encuesta TALIS (Teaching and Learning International Survey)³ de la OCDE, analiza los factores clave que propician un aprendizaje efectivo en el aula, dentro de las conclusiones de esta parte del estudio se señala:

- Son significativas la auto eficacia docente y la disciplina al interior del salón de clases para promover un aprendizaje efectivo;
- En dos terceras partes de los países analizados las variables que más se relacionan con la disciplina al interior del aula son el número de años

³ La encuesta TALIS fue aplicada a profesores y directores de la educación secundaria inferior en 23 países –entre ellos el nuestro-, en el periodo 2007-2008. Examina aspectos como la percepción, actitudes y prácticas de los profesores, el desarrollo profesional, la evaluación docente y la retroalimentación

trabajando en la docencia, la práctica docente con énfasis en la relación profesor-alumno y el número promedio de alumnos atendidos;

- Con relación a la auto eficacia docente en dos terceras partes de los países analizados las variables más significativas fueron las percepciones constructivistas en torno a la educación, la percepción sobre la transmisión directa de la instrucción y los altos promedios de las habilidades de los alumnos (OECD, 2009: 241).

En otro estudio de la OCDE (2012) *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st Century. Lesson from around the world*, se concluye que para generar ambientes de aprendizaje innovadores los docentes necesitan:

- Estar bien versados sobre los sujetos a los que educan para adaptar diferentes métodos y cambiar los enfoques si es necesario para optimizar el aprendizaje. Esto incluye estrategias y métodos de enseñanza de contenidos específicos.
- Un amplio repertorio de estrategias docentes, la capacidad de combinar enfoques y el conocimiento sobre cómo y cuándo usar ciertos métodos y estrategias.
- Utilizar estrategias que incluyan: enseñanza directa, en grupos pequeños, el descubrimiento guiado, el trabajo en grupo y facilitar el auto estudio y el descubrimiento individual, además de una retroalimentación personal.
- Tener una comprensión profunda de como ocurre el aprendizaje, en general y las motivaciones individuales de los estudiantes, emociones y vidas fuera del salón en particular.
- Ser capaces de trabajar en formas altamente colaborativas, trabajando con otros profesores, profesionales y para profesionales al interior de la misma organización, o con individuos con otras organizaciones, redes de comunidades profesionales y diferentes agentes lo cual puede incluir profesores tutores.
- Adquirir fuertes habilidades en la tecnología y en el uso de la tecnología como una efectiva herramienta de enseñanza, para optimizar tanto el uso de los recursos digitales en su enseñanza y manejar los sistemas de información sobre el aprendizaje de los alumnos.

- Desarrollar la capacidad para ayudar en el diseño, la conducción, el manejo y planeación de ambientes de aprendizaje en colaboración con otros.
- Reflejar en sus prácticas de manera ordenada el aprendizaje de su propia experiencia.

Si comparamos el diagnóstico de la OIT-UNESCO con los resultados de los dos estudios de la OCDE reseñados, son evidentes las tensiones entre cómo se encuentra la docencia como profesión y cómo debe ser la docencia. Dicha tensión queda de manifiesto en los siguientes apartados donde se aborda la cuestión de la docencia en la educación secundaria.

La docencia en la educación secundaria.

Sobre las características específicas de la docencia de la educación secundaria –el equivalente a la educación media superior en nuestro país- Moreno Olmedilla⁴ (2006) nos menciona:

- **Las reformas educativas en los países en desarrollo no se “sintonizan” con las estrategias de formación y desarrollo docente. En lo que respecta a la formación inicial de los profesores de la educación secundaria “se basa casi exclusivamente en la adquisición de conocimientos disciplinares especializados en las universidades, con muy poca, o en algunos casos incluso ninguna, capacitación en procesos de enseñanza y aprendizaje o didácticas específicas” (p. 2).**
- En los sistemas de formación del personal docente –cuando estos existen en los países- se entrecruzan la amplia exigencia que se deposita en los profesores de la educación secundaria y los pocos apoyos económicos que se le destina, por ello resulta irónico que **“cuanto mayor es el ‘talento’ que se les demanda y supone a los profesores, menor es la inversión real en su formación”** (p. 3, el subrayado es mío).

⁴ Juan Manuel Moreno Olmedilla encabezó junto con Manuel Cuadra el equipo de trabajo que participó en el libro del Banco Mundial *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*, al cual me referí ampliamente en el capítulo III de esta tesis.

- Moreno Olmedilla desarrolló un estudio previo en los siguientes países: México, Chile, Ghana, Senegal, Vietnam y Camboya. En los seis estudios de caso se encontró que existía una falta de definición clara en torno a las competencias docentes consideradas imprescindibles; también existe un dilema entre el conocimiento teórico-práctico, el conocimiento disciplinar-pedagógico, además de que el conocimiento didáctico del contenido es poco conocido.
- En opinión del autor los profesores de educación secundaria se están convirtiendo en un bien escaso, ya que este **“segmento del profesorado suele ser el que más cuesta atraer a la profesión, el que más cuesta capacitar debidamente y el que resulta más difícil retener en las escuelas” (p. 6)**. La identidad profesional está más relacionada con la disciplina que se imparte que con la enseñanza.

Si retomamos la última idea, enfrentamos un gran desafío en la educación secundaria: atraer y retener docentes de alta calidad; enfrentar la incongruencia entre las capacidades y competencias necesarias de los alumnos para el siglo XXI, cuando los docentes no las tienen; y planear las reformas educativas con las reformas conducentes en los sistemas de formación docente desde la formación de origen, la formación permanente y la carrera docente. Además de estos desafíos es importante considerar que

“las políticas de formación docente tienen que formularse necesariamente en el marco más amplio de las políticas del profesorado en general. Y del mismo modo, las políticas de profesorado no deben concebirse sino como un elemento más de una política educativa centrada en mejorar la calidad y la equidad en la escolarización” (Moreno Olmedilla, 2006: 12).

En el cuadro 2 se observa la propuesta de Moreno Olmedilla (2006) de un marco de políticas para el desarrollo del personal docente.

Cuadro 2. Marco de políticas para el desarrollo del personal docente.

	Garantía de aseguramiento de calidad	Desarrollo profesional del personal docente	Gestión	Incentivos
Formación inicial del profesorado	Instrumentos para controlar la calidad de las instituciones de formación del profesorado (acreditación, evaluación de programas).	Condiciones de éxito para la reforma de la formación inicial del profesorado.	Distribución y asignación del personal y supervisión de los profesores en formación y en prácticas.	Fondo competitivo de financiación. Contratación local de personal docente.
Ingreso a la profesión	Instrumentos para definir con claridad las características de un “buen docente” y para certificar a los que entran en la profesión.	Designación de consejeros y de “mentores”.	Dirección de escuelas y supervisión del nuevo personal.	Incentivos para destinos de difícil desempeño (lugares distantes, rurales o que acaban de salir de un conflicto armado).
Carrera docente	Instrumentos para guiar la mejora sostenible de la enseñanza y de la escuela en general (pruebas de rendimiento censales, evaluación institucional y revisión basada en la escuela, evaluación periódica de los docentes y recertificación).	Estructuras y procesos que promuevan el aprendizaje permanente de los docentes (apoyo, redes). Plan de desarrollo escolar.	Sistemas de gestión de la información para los administradores, incluida la relativa a aseguramiento de calidad. (Consejo escolar) (Relaciones con la comunidad).	Incentivos salariales selectivos. Gratificación a las escuelas por desempeño meritorio. Incentivos no salariales. Política de pensiones.

Fuente: Moreno Olmedilla (2006), Cuadro 3, página 14.

El Contexto Nacional.

Los retos que imponen la sociedad del conocimiento a los jóvenes -con independencia de los caminos posteriores que lleven después de su educación media superior- implican políticas educativas que apenas estamos dibujando en el contexto nacional, y que además se van a enfrentar con procesos de inercia institucional, cuya modificación no será rápida. Las propuestas de cambio en la educación en nuestro país de acuerdo a Zorrilla Alcalá requieren que:

“i) inspiren a los docentes y a los alumnos, tanto individualmente como de forma colegiada; ii) ofrezcan vías razonables y sostenibles de trabajo para todos; y iii) permitan fijar metas y evaluar las acciones emprendidas y los resultados encaminados para su logro” (Zorrilla Alcalá, 2012: 80).

A lo anterior yo agregaría la necesidad de una agencia social que fortalezca un ejercicio de rendición de cuentas en las instituciones educativas.

A continuación expongo algunos datos sobre profesores de la EMS en nuestro país.

Los profesores de la EMS en México.

Los datos sobre la calidad en el aprendizaje de los alumnos de la EMS, apuntan a serias deficiencias en cuanto al logro de su comprensión lectora y sus habilidades matemáticas. Lo anterior fue ampliamente documentado en el capítulo II de esta tesis donde se revisaron diferentes evaluaciones internacionales y nacionales. Ello en gran medida tiene que ver con qué es lo que se aprende, cómo y quién lo enseña. La prioridad del Estado mexicano en la educación media superior en los últimos cuarenta años fue ampliar la oferta de instituciones educativas, convirtiendo a la oferta en un fin en sí mismo (Zorrilla Alcalá, 2012: 76), donde además la formación de los alumnos se sustentó en la memorización, las clases expositivas y un escaso desarrollo de las habilidades matemáticas y de comprensión lectora. Lo anterior obliga a mirar lo que ocurre con la docencia en la educación media superior.

Sin embargo poco sabemos sobre los docentes en nuestro país. Fuera de los datos cuantitativos de los que hoy disponemos, no se tienen estudios sobre su práctica docente, las fases de la carrera docente, la identidad profesional, el tipo de relación contractual y las condiciones laborales. Por ello resultan valiosos los datos que nos ofrece el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) del estudio “Condiciones de la Oferta Escolar en Media Superior” (COEMS) elaborado en el año 2010. En este estudio sobresale:

- a) El promedio de edad a nivel nacional de los profesores es de 43 años y el de las profesoras 40 años. El rango de edad de 40 a 49 años concentra el mayor porcentaje para ambos sexos (30% hombres y 31% mujeres). En el rango de edad de 20 a 29 años se concentra el 10% de los profesores y casi el doble de profesoras con 19%.
- b) **En torno a la experiencia docente el INEE señala “poco más de la mitad de los docentes son nóveles, pues cuenta con menos de diez años de experiencia”** (INEE, 2011: 98).
- c) Sobre su escolaridad actual a nivel nacional el 63% tiene estudios de licenciatura, el 31% de maestría y sólo el 3% de doctorado. En este sentido vale la pena mencionar diferencias entre modalidades educativas, el Bachillerato Tecnológico ocupa el primer lugar de profesores con estudios de maestría con el 39.8%, seguidos por el bachillerato General que tiene 30.5%.
- d) Aunque en términos generales se percibe una estabilidad en la contratación actual de los docentes ya que el promedio nacional de contratación de base es de 59.4%, hay que recalcar que **“Tres de cada cinco docentes en educación profesional técnica y uno de cada tres de los que laboran en bachilleratos privados cuentan con un contrato por honorarios, interino o temporal”** (INEE, 2011: 103). Hay que aclarar también que la contratación de base implica la figura de profesor de asignatura y de tiempo completo, y que estas categorías no son iguales entre las instituciones educativas, lo cual aumenta la desigualdad laboral de los profesores de la EMS.
- e) En promedio el 41.7% de los docentes atienden de 4 a 6 grupos, y el 42.1% atiende en promedio hasta 30 alumnos por grupo. También se reporta que el 32% de los profesores trabajan en dos escuelas.
- f) De acuerdo al estudio en los dos últimos años habían acudido a alguna actividad de desarrollo profesional más de la mitad de los profesores, siendo la modalidad de **curso, talleres o seminarios** la que aglutinaba al mayor porcentaje con el 80.8% de los profesores, seguida de **Actividades de desarrollo profesional sobre didáctica o estrategias de enseñanza** con el 75%. En cuanto a la actualización el 49.2% de los docentes manifestó su preferencia en el área de **Aplicaciones de estrategias didácticas en el aula**.

g) Otro dato interesante tiene que ver con el principal apoyo institucional que se brinda a los docentes para asistir a actividades de desarrollo profesional donde el 68.5% mencionó que **Ninguno**. Con base en este último dato se puede decir que los altos porcentajes de participación en actividades de desarrollo profesional no se ven acompañados de algún tipo de apoyo institucional (INEE, 2011:111).

Como señalan los datos tomados del INEE podemos al menos asegurar que son pocos los apoyos institucionales que tienen los profesores para poder participar en eventos relacionados con su formación, la tercera parte de los profesores tiene otro empleo (pluriempleo), observamos una ausencia de bases sólidas para la promoción de la carrera docente, ya que tres de cinco profesores en la modalidad de profesional técnico y uno de cada tres del bachillerato privado cuentan con contrato por honorarios, interino o temporal; se atiende en promedio un amplio número de alumnos. Los hechos anteriores guardan correspondencia con el diagnóstico de la OIT-UNESCO, por lo cual en nuestro país se presentan rasgos de una desprofesionalización de la docencia en este tipo educativo.

La distribución cuantitativa de los profesores de la educación media superior se encuentra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Profesores de la Educación Media Superior por modalidad educativa de 2000 a 2011.

Profesores	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
DGB _a	1,499	893	987	986	1,020	1,081	1,103	1,120	1,136	1,121	1,201
DGCECyTM _a	1,369	1,403	1,359	1,383	1,308	1,467	1,501	1,508	1,481	1,459	1,530
DGETA _a	6,675	6,853	6,892	7,112	7,024	7,115	7,161	7,278	7,324	7,504	7,811
DGTI _a	25,369	23,562	24,226	24,749	25,263	25,179	25,086	25,142	25,551	25,166	26,387
CONALEP _b	14,994	15,170	15,928	15,973	16,087	16,202	16,066	16,235	16,534	17,267	17,209
Telebachillerato _b	3,913	4,895	4,957	5,414	5,593	5,948	6,190	6,871	7,229	7,440	8,237
Colegio de Bachilleres _b	25,027	25,565	26,939	26,496	30,562	30,441	30,059	30,974	32,720	33,952	36,588
Bachillerato Autónomo _b	29,948	29,490	33,031	33,577	31,596	33,445	32,091	32,832	34,583	28,898	29,073
Bachillerato total _b	177,831	188,554	202,161	210,585	217,321	224,889	229,717	235,096	243,855	241,155	250,712

Fuente: Elaboración propia.

a: Cálculo propio de la base de datos proporcionada por la SEP-Unidad de Enlace, respuesta de solicitud de información al IFAI No. De folio 0001100492112, enero de 2013.

b: Elaboración propia con base en SEP “**Descarga**-Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional” estadísticas SEP, (http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html), CE 24 de octubre de 2012).

En cuanto a las políticas de formación docente en la educación del tipo medio superior, se llevó a cabo con mayor articulación hasta la RIEMS con el Acuerdo Secretarial 447 y el Acuerdo del Comité Directivo 15, y más recientemente con la Ley de Servicio Profesional Docente.

El Acuerdo 447 y el Acuerdo número 15 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

Como señalé en el capítulo IV de esta tesis, podemos apreciar dos momentos dentro de la RIEMS relacionados con la política de profesionalización de la docencia. El primero se relaciona con el Acuerdo 447 y con la puesta en marcha del PROFORDEMS y CERTIDEMS, el segundo sería con el Acuerdo número 15 del Comité Directivo del SNB. A continuación abordo cada uno de estos momentos.

Acuerdo 447, el PROFORDEMS y CERTIDEMS.

En el *Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes imparten educación media superior en la modalidad escolarizada*, se marcan los lineamientos de una política nacional de formación docente para los profesores de la EMS. En dicho acuerdo se invitó a las instituciones representadas en la ANUIES para aportar sus experiencias y propuestas en la construcción de **un perfil docente constituido por “un conjunto de competencias que integran conocimientos, habilidades y actitudes que el docente pone en juego para generar ambientes de aprendizaje en los que los estudiantes desplieguen las competencias genéricas”** (p. 1.). En el capítulo II el artículo 4 establece las competencias docentes y los atributos de cada una de estas, mismas que se reproducen a continuación:

- 1. Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional.*
- 2. Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo.*
- 3. Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios.*
- 4. Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional.*
- 5. Evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo.*
- 6. Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo.*
- 7. Contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes.*
- 8. Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional.*

En el artículo cuarto transitorio del acuerdo 447, se establece que los planteles dependientes de la Secretaría y de sus órganos desconcentrados, deberán tener el perfil señalado antes del ciclo 2009-2010. Uno de las aportaciones que se observan en el acuerdo 447 es el énfasis que pone en el aprendizaje de los alumnos y los resultados académicos que se espera de éstos, lo cual posiciona el papel del aprendizaje de los alumnos en un lugar medular dentro de la formación de los

profesores. Además los atributos de la competencia número ocho *Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional*, contribuyen al trabajo colegiado, el cual como se ha visto es uno de los elementos más importantes de la vida escolar⁵.

Como se puede apreciar en el acuerdo no se establece cuáles son los mecanismos o instituciones que han de llevar a cabo la tarea de formación docente. Sin embargo las experiencias en formación de competencias docentes se efectuaron desde el año 2007 con un diplomado en competencias docentes impartido por la ANUIES con profesores de dependencias adscritas a la SEMS. De allí se paso a un programa más amplio de formación en competencias docentes que se concretó por dos vías: la Especialización en Competencias Docentes impartido en la Universidad Pedagógica Nacional, y el Programa de Formación Docente para la Educación Media Superior (PROFORDEMS) coordinado por la ANUIES.

En cuanto al PROFORDEMS vale la pena mencionar que la ANUIES coordinó este diplomado con base en la colaboración inter institucional entre instituciones de la educación superior y de la educación media superior. Para ello se convocó a ambos tipos de instituciones para capacitar a los profesores como formadores de otros profesores, y se requirió de la infraestructura de las instituciones para ser sedes del diplomado. La información que se consigna en las siguientes líneas fue tomada de la sexta convocatoria del PROFORDEMS y la quinta del CERTIDEMS, ambas desarrolladas en el año 2012.

El PROFORDEMS se compone de cuatro módulos:

- Módulo 1. La Reforma Integral de la Educación Media Superior.
- Módulo 2. Desarrollo de competencias del Docente en Educación Media Superior.
- Módulo 3. Gestión institucional para docentes.
- Módulo 4. Gestión institucional para directores.

⁵ El enfoque en competencias -el cual además permea a los acuerdos en su conjunto- si bien es innovador, la evaluación y seguimiento de la misma debe hacerse deben ser desarrollados en los contextos escolares y frente al aula, aspectos que deberán considerarse en la evaluación del servicio profesional docente.

Una vez que los docentes concluyeron el PROFORDEMS pasaron por el Proceso de Certificación de competencias docentes para la educación media superior (CERTIDEMS). Para obtener la certificación debían enviar vía electrónica “un trabajo original con propuestas y aportaciones para mejorar la educación en el contexto de las competencias genéricas, disciplinares y profesionales que establece el Marco Curricular Común (MCC) de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)”; y se llevaba a cabo una entrevista sobre el trabajo entregado.

Acuerdo número 15 del Comité Directivo del SNB.

En abril de 2013 apareció el *Acuerdo número 15/CD/ 2013. Único. Se expiden los lineamientos para el reconocimiento de programas de formación de docentes y de directores de plantel, con los cuales se acreditará el cumplimiento de requisitos para el ingreso, permanencia y promoción del Sistema Nacional de Bachillerato*. Este es el segundo momento en la política de formación docente para la educación del tipo medio superior dentro de la RIEMS.

Dentro de los considerandos de este Acuerdo se menciona que aunque se ha **tenido un avance importante en el número de docentes acreditados “con el único programa de formación docente reconocido por el Comité Directivo, el PROFORDEMS”**, existe un número amplio de profesores que tienen su acreditación pendiente, por lo cual deben buscarse mecanismos para fortalecer la formación de profesores así como de directores y por ello se establecen lineamientos para reconocer los programas de formación docente y de directivos. Estos lineamientos se resumen en el cuadro 4.

Cuadro 4. Lineamientos para el reconocimiento de programas de formación docente en la EMS.

Lineamiento:	Características más importantes:
<i>Lineamiento 1. Criterios de elegibilidad.</i>	A) Los programas deben ser impartidos por una institución pública de educación superior, estar ubicados en el nivel 1 en la clasificación de los Comités Inter institucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), o acreditados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), B) Los programas deben estar diseñados con base en los Acuerdos 447 y 449, C) La estructura de los programas debe ser modular, flexible y que puedan ser reconocidos por otros programas académicos.
<i>Lineamiento 2. Atención de solicitudes de reconocimiento de programas de formación docente y de directores de plantel.</i>	A) La solicitud debe ser dirigida al Comité Directivo; B) La solicitud así como la información requerida será turnada al Comité de Evaluación, que a su vez estará integrado por representantes de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico de la Subsecretaría de Educación Media Superior (COSDAC) y la ANUIES, C) Los programas serán evaluados entre otras cosas en su calidad, pertinencia para la adquisición de competencias con base en los Acuerdos 447 y 449, D) El Comité de Evaluación comunicará al Comité Directivo el dictamen de evaluación.
<i>Lineamiento 3. Características y alcance del reconocimiento.</i>	La vigencia del reconocimiento se hará en tanto la institución conserve las condiciones de elegibilidad y el programa de formación tenga evaluaciones favorables por el Comité Directivo.
<i>Lineamiento 4. Acreditación y certificación.</i>	Las constancias expedidas a profesores y directivos por las instituciones educativas con programas de formación reconocidos, serán válidas para los requisitos especificados en las reglas para el ingreso, permanencia y promoción del SNB de “docente acreditado” y “director de plantel acreditado”.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo del Comité Directivo Número 15.

Con base en la información anterior podemos decir que se abre un nuevo espacio para otros actores en la política de formación docente de la educación del tipo medio superior. Sin embargo en los considerandos del Acuerdo CD 15 no se da cuenta de cuantos profesores y directores fueron formados y certificados en las competencias respectivas en la primera etapa de formación docente de la RIEMS. Por otra parte hay que mencionar que esta apertura si bien puede tener un efecto positivo dentro de la RIEMS deberá guiarse con mucha cautela para no caer en la dispersión de esfuerzos institucionales en los nuevos programas de formación docente, y que además deberá integrarse con otros elementos de la profesionalización docente como los salarios y la promoción docente.

Finalmente es una tarea pendiente evaluar cómo la formación y certificación de competencias en profesores y directivos inciden positivamente en el aprendizaje de los alumnos.

La Ley General del Servicio Profesional Docente.

La Ley del Servicio Profesional Docente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 2013. Consta de 83 artículos y define en el Artículo 4º numeral XXXII al Servicio Profesional Docente como:

Al conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados.

En el siguiente cuadro se resumen los aspectos más importantes de esta ley para la educación del tipo medio superior.

Cabe mencionar que en las nuevas propuestas de evaluación que son eje vertebrador de esta Ley, en todo momento se señala que se establecerán mecanismos de apoyo por parte de la autoridad educativa correspondiente en materia de regularización y capacitación de docentes.

Cuadro 5. Ley General del Servicio Profesional Docente.

Título	Principales Características
Título Primero. Disposiciones Generales	<p>Capítulo I. objeto, Definiciones y Principios.</p> <p>En el artículo 7º numeral III señala que el INEE expedirá los lineamientos para la evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio.</p> <p>En el artículo 9º numeral XVI señala que las autoridades educativas tendrán la atribución de la administración de la asignación de las plazas.</p>
Título segundo. Del Servicio Profesional Docente	<p>Consta de los siguientes capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ I De los propósitos del Servicio; ○ II “De la mejora de la práctica profesional”; ○ III “Del ingreso al servicio” en el cuál se estipula en el artículo 21 numeral II que los concursos serán públicos y se deberá describir el perfil de los aspirantes y número de plazas a concurso; en el artículo 22 se señala que ingresando al servicio se dará el nombramiento de definitividad en la plaza después de 6 meses de servicio, y que en los dos primeros años se asignará un tutor. ○ IV “De la promoción a Cargos con Funciones de Dirección y de Supervisión”. En este capítulo el artículo 26 numeral II señala que los concursos serán públicos, con la descripción del perfil y número de plazas a concurso. El artículo 28 menciona que promoción a una plaza con funciones de dirección tendrá una duración fija, lo mismo para las plazas con función de supervisión como se indica en el artículo 30. ○ V “De la Promoción en la Función”. ○ VI “De Otras Promociones en el Servicio”. ○ VII “Del Reconocimiento en el Servicio”. ○ VIII “De la Permanencia en el Servicio”. Aquí sobresale el artículo 52 que señala que la evaluación tendrá carácter de obligatoria. En el artículo 53 menciona que cuando se identifique “insuficiencia en el nivel de desempeño de la función” el personal se incorporará a los programas de regularización que ofrezca la autoridad educativa; se tendrá derecho a una segunda evaluación en un plazo no mayor de 12 meses, de repetirse los resultados el personal se incorporará nuevamente a programas de regularización y se procederá a otra tercera evaluación en un plazo no mayor de 12 meses. Si en la tercera evaluación se repiten resultados de insuficiente entonces se dará por terminado el nombramiento.
Título Tercero “De los Perfiles Parámetros e Indicadores”	En el capítulo II se tratan lo correspondiente a la educación media superior.
Título Cuarto “De las condiciones Institucionales”.	Sobresale el Capítulo I “De la Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional”.
Título Quinto “De los Derechos, Obligaciones y Sanciones”	En el Artículo 78 se señala que quienes desempeñen empleo, cargo o comisión que ejerzan las funciones de docencia, dirección o supervisión, deberán separarse del Servicio sin goce de sueldo.
Artículos Transitorios	En el artículo Octavo se menciona que quien no se sujete a procesos de evaluación del artículo 53 será separado del servicio público. En el Decimo primero que el programa de Carrera Magisterial continuará hasta el 31 de mayo de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Desde mi particular punto de vista, la Ley General del Servicio Profesional docente en el ámbito de la educación del tipo medio superior se entrelaza con el Acuerdo 447, y los Acuerdos del Comité Directivo que se crearon para la formación y evaluación de la docencia. Sin embargo no hay que olvidar que estos aspectos se insertan dentro de un ámbito formal, es decir un conjunto de normas que orientan la práctica institucional pero que no son en sí mismas el resultado de esa práctica. Ya vimos en el capítulo anterior los límites y oposiciones a la RIEMS, a lo anterior hay que sumar los límites y oposiciones que pueda generar la Ley General del Servicio Profesional Docente en la amplia variedad de instituciones educativas de la educación media superior en nuestro país.

Un análisis meso social en el subsistema de Bachillerato de la UNAM.

Este apartado tiene por objetivo mirar el caso de la UNAM en materia de políticas de profesionalización docente de nivel medio superior. En el ciclo 2010-2011 se tenían 44,869 nombramientos que corresponden a 36,172 personas, hago esta primera aclaración porque un profesor puede tener más de un plantel de adscripción o figura académica en la UNAM (pluriempleo posiblemente), y por ello los datos que reporto a continuación corresponden al número de nombramientos. Los nombramientos de profesores de nivel superior son 22,201, del subsistema de bachillerato 6,962 (3,086 de la ENP y 3,867 del CCH); prácticamente por cada nombramiento de profesor en el bachillerato hay tres de nivel superior⁶.

Toda política de profesionalización debe considerar la selección, la formación docente y la promoción de la carrera académica. Lo cual describo en los siguientes párrafos sobre el subsistema de bachillerato de la UNAM que se compone de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) y el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) ⁷. Para ingresar como profesor a cualquiera de estos

⁶ En cuanto a la matrícula estudiantil en el ciclo 2010-2011, esta se distribuyó del siguiente modo: 25,167 en el posgrado; 180,763 en licenciatura y 109,530 en el bachillerato, datos obtenidos de <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2011/> (CE 7 de febrero de 2014).

⁷ Yo concibo que en el subsistema de bachillerato se tienen dos políticas distintas para atender al CCH y el de la ENP, y que están enraizadas en sus orígenes y la forma en cómo se han conducido ambas dependencias al interior de la UNAM. Después de haber desarrollado mi tesis de maestría

subsistemas se debe presentar un examen de conocimientos sobre la asignatura que ha de impartirse (en particular detalle el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades cuando analizo el nivel micro social).

En el siguiente cuadro se resumen los principales programas de formación docente que tiene la UNAM para los profesores de bachillerato. Para mayor información consúltese el anexo del capítulo VII que contiene información más detallada de cada uno de estos programas.

Cuadro 6. Programas de formación docente para profesores del bachillerato de la UNAM.

Dependencia	Nombre del programa	Características generales.
Coordinación del posgrado	Maestría en Docencia para la Educación Media Superior (MADEMS)	Se otorga grado de maestría en las siguientes área de conocimiento: Biología, Ciencias Sociales, Español, Filosofía, Física, Historia, Matemáticas y Química
Facultad de Ciencias	Programa único de Especializaciones en Ciencias	Se otorga diploma de especialidad en Matemáticas para el bachillerato, Física para el bachillerato y Biología para el bachillerato.
Dirección General de Personal Académico	Programa de Actualización y Superación Docente (PASD)	Se ofertan diferente tipos de cursos y diplomados para profesores del subsistema de bachillerato y del SIUNAM.
Escuela Nacional Preparatoria	Programa de Formación de Profesores de Nuevo Ingreso (PROFORNI) Programa Interno de Actualización Docente (PIAD)	Para docentes de primer ingreso de la ENP se ofertan cursos con 90 horas de formación. No se obtuvo mayor información sobre el PIAD.
Colegio de Ciencias y Humanidades	Formación de Profesores	Promueve la participación de los docentes en cursos y demás modalidades académicas.

Fuente: Elaboración propia con base en el anexo del capítulo VII.

sobre el CCH, de haber sido profesora y funcionaria, tengo suficientes elementos para afirmar que el CCH es un caso ejemplar de conducción anómica, precariedad institucional para enfrentar los desafíos de la educación media superior en nuestro país y con serios rezagos académicos entre sus alumnos. La ENP por su parte también presenta rasgos que merecen atención, pero los resultados en torno al aprendizaje de los alumnos en ambas dependencias se mantendrán en una incógnita en tanto que las autoridades centrales no establezcan sistemas de información sobre un conjunto de indicadores educativos. Comparto la opinión con otros colegas de que es mejor que sepamos realmente cuáles son las cifras sobre la reprobación, el rezago, la deserción, la eficiencia terminal, que seguir ocultándolas como en el CCH bajo la retórica de que formamos en habilidades y no en conocimientos (sic).

La información del cuadro anterior no es suficiente para afirmar o rechazar la existencia de una política para la profesionalización de la docencia, pero esa es la información que pude obtener una vez que la solicité al portal de transparencia de la UNAM. Lo que se refleja es que existen un conjunto de dependencias que colaboran en la formación docente de los profesores de nivel bachillerato, pero no existe un plan estructurado ni ejes centrales que lo delimiten, ya que la oferta de cursos es a libre demanda de los docentes y no se lleva a cabo seguimiento alguno. En otra palabras si bien somos libres para tomar los cursos en las dependencias y temáticos que elijamos, también es cierto que ello no forma parte de un programa estratégico para la profesionalización de la docencia.

En cuanto a la promoción de la carrera académica el Estatuto del Personal Académico de la UNAM vigente aún, establece dos figuras y sus mecanismos de promoción: el profesor de asignatura y el profesor de tiempo completo o de carrera. En cuanto al número así como la figura académica que tienen los profesores del CCH y la ENP, se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Profesores del CCH y la ENP por figura académica y escolaridad en 2011.

	Figura académica		Escolaridad máxima de los profesores de carrera			
	Profesores de asignatura	Profesores de carrera	Licenciatura	Especialidad	Maestría	Doctorado
CCH	2,968/ 78%	817/ 22%	57%	2.1%	34.3%	6.6%
ENP	2,356/ 82%	500/ 18%	42.6%	3.2%	42.4%	11.8%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Dirección General de Planeación <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2011/> (CE mayo de 2013). Se excluyo la figura de Técnico Académico.

Del cuadro 7 se desprenden algunas consideraciones, la primera es que el CCH tiene un 4% más de profesores de carrera que la ENP. También en la escolaridad máxima de los profesores de carrera existen diferencias entre una y otra modalidad ya que los profesores de la ENP tienen casi 8 puntos porcentuales de diferencia en el grado de maestría y casi 6 puntos porcentuales en el grado de doctor con respecto a los profesores del CCH. De manera más detallada analizo en el último apartado de este capítulo el caso del CCH.

Debemos enfatizar las diferencias abismales entre las figuras de profesor de asignatura y de profesor de carrera, en lo que se refiere a percepción salarial, trabajo frente a grupo y tipos de estímulos. Si se comparan las convocatorias PEPASIG del 2000 y 2012 sólo se incrementó en un 5% los estímulos de los profesores de asignatura. En tanto que los estímulos de los profesores de carrera van del 45% al 105% del sueldo tabular mensual. Y si bien existe un instrumento normativo que da cuenta de los mecanismos institucionales para la promoción de la docencia, lamentablemente el número de convocatorias cada vez es más escaso tanto para los concursos de definitividad de los profesores de asignatura como para plazas para tiempo completo. A lo anterior se suma la nueva propuesta para la renovación de la planta docente, misma que analizo en los siguientes párrafos.

Los programas para la contratación de profesores de tiempo completo en la UNAM.

El 8 de noviembre de 2012 aparecieron en Gaceta UNAM las convocatorias del *Programa de Renovación de la Planta Académica de la UNAM*, y *Convocatoria para el retiro voluntario por jubilación del personal académico de carrera*. Un año después el 11 de noviembre de 2013 se publicó en Gaceta UNAM la convocatoria y reglas de operación del *Programa de Renovación de la Planta Académica de la UNAM. Subprograma de Incorporación de Jóvenes Académicos de Carrera a la UNAM*, dicha convocatoria señala que para ingresar a plazas de carrera a contrato se debe tener una edad no mayor de 36 años para los hombres y no mayor de 39 años para las mujeres, además del grado de maestría como mínimo para impartir clases a nivel bachillerato⁸.

Esta convocatoria movilizó a algunos profesores del bachillerato principalmente de la Escuela Nacional Preparatoria, básicamente por el límite de edad, requisito que no se establece en la normativa universitaria para poder ocupar una plaza de tiempo completo. Como respuesta a esta movilización, el 24 de febrero

⁸ Estas acciones guardan congruencia con el documento *Transformar el Sistema Educativo Nacional. Diez propuestas para diez años*, de la UNAM que analizo en la última parte del capítulo IV.

de 2014 se publicó en Gaceta UNAM una convocatoria para concursar por 45 plazas **de tiempo completo en la categoría de Asociado “C” en la ENP, y de 25 de la misma categoría en el CCH.**

Hasta la última convocatoria que apareció para la renovación de la planta docente, este tipo de contratación no incluye un programa de formación docente, y aún cuando las plazas de carrera pueden tener un componente de profesionalización de la docencia en el bachillerato universitario, hace falta una discusión amplia y crítica sobre ello tanto en la ENP como en el CCH.

Si bien es cierto que el tema de las plazas de carrera es crucial para la renovación de la planta docente, y que una solución no dejará satisfechos al 100% de los actores, percibo una ausencia de propuestas contundentes y novedosas por parte de las autoridades así como de los profesores de asignatura del bachillerato. En los siguientes párrafos analizo el caso concreto del CCH en la actualidad, y las propuestas que podrían tomar sentido para una política de profesionalización de la docencia.

El ámbito micro social: el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades.

En cuanto a los aspectos cuantitativos de la planta docente del CCH se revisó el documento de la Dirección General del Colegio de Ciencias y Humanidades (DGCCCH en adelante) *Diagnóstico institucional para la revisión curricular*, (documento que tiene serios errores conceptuales⁹, estadísticos¹⁰ y simplifica en exceso la tarea docente). Sobre los profesores del CCH tenemos los siguientes datos del 2011:

⁹ Cabe mencionar entre estos errores conceptuales que no utiliza conceptos formales en la investigación educativa como: extra edad grave, tasa de aprobación, tasas de deserción total, deserción intracurricular, deserción intercurricular entre otros. En cambio aplica conceptos que no define **y que generan una lectura ambigua del documento como “egreso regular” y “eficiencia institucional”**, en este último alude al porcentaje de egreso acumulado en el CCH desde la generación 1971 (véase pp. 65 y 66).

¹⁰ **También carece de buena redacción en la primera parte del documento “I. Alumnos”, otro grave error aparece en la tabla 4.5 p. 72 donde la suma del porcentaje de eficiencia terminal por turno en las cinco generaciones analizadas es menos o mayor al 100%.**

- a) De los 3,380 profesores, el **45% son de asignatura “A” interino, de asignatura “A” definitivos 12%, y 19% en la categoría “B”**. En cuanto a los profesores de carrera estos se distribuyen del siguiente modo: 4% tienen la categoría de asociado y 20% de titular¹¹.
- b) La escolaridad de los profesores es la siguiente: pasante de licenciatura 8%, licenciatura 72%, estudiantes de maestría 1%, pasante de maestría 4%, maestría 11%, pasante de doctorado 1% y doctor 2%. Con base en los datos del INEE (INEE, 2011: 99) los profesores de la EMS en México con grado de maestría son el 31.1%, mientras que en el CCH no alcanzan la mitad de este porcentaje.
- c) En cuanto a las edades de los profesores estas son: de 20 a 29 años el 6%, de 30 a 39 años el 24%, de 40 a 49 años el 27%, de 50 a 59 años el 24% y de 60 años ó más el 19% (gráfica 32 p. 104).
- d) En cuanto a la antigüedad el 28% de los profesores tiene de 0 a 5 años de servicio, el 16% de 6 a 10 años, el 23% de 11 a 20 años, el 15% de 21 a 30 años y el 18% de 30 años ó más (gráfica 31. p. 103).

De mantenerse los datos anteriores vigentes, podemos decir que los profesores del CCH son en su inmensa mayoría profesores de asignatura; el 28% son de reciente ingreso con una antigüedad de 0 a 5 años, aunque sólo el 6% tiene edad entre 20 y 29 años, y el 43% tienen edades entre 50 y 60 años ó más (24% y 19% respectivamente); y su escolaridad es mayoritariamente de licenciatura ya que sólo el 11% tienen grado de maestría y el 2% el de doctorado¹².

Si estos datos no se modificaran hoy y se aplicaran para seleccionar candidatos a participar en el ***Subprograma de Incorporación de Jóvenes Académicos de Carrera a la UNAM***, sólo podría incorporarse el 13% de profesores (con grado de maestría y doctorado) que además cumpliera con el requisito de la edad. Por otra parte existe un porcentaje considerable de profesores, el 23% que

¹¹ Curiosamente estos datos se repite en las páginas 98 y 113 con las gráficas 29 y 33 respectivamente.

¹² A más de 40 años de su fundación, podemos afirmar que una gran cantidad de profesores de carrera únicamente son licenciados a lo cual contribuyó sin lugar a dudas un instrumento –vigente aún- denominado **“Protocolo de equivalencias”** donde los grados académicos pasaron a un segundo plano. Ello tiene una estrecha relación con la historia institucional del CCH donde podemos apreciar que en la carrera docente subsisten aún mecanismos más informales como amistades, lealtades personales y sentido de pertenencia gremial, en contraposición al mérito académico.

tienen una antigüedad de 11 a 20 años, en tanto que un 27% tiene edades entre 40 a 49 años; si suponemos que en este universo de profesores se encuentra capital humano que ha reunido años de experiencia y dedicación a la docencia de la UNAM, no sería descabellado proponer que exista un programa de “**Reconocimiento a la Trayectoria Académica** de los docentes del bachillerato de la UNAM”; así como la creación de nuevas figuras en el Estatuto del Personal académico, los cuáles explico en el último apartado de este capítulo.

Los retos de la profesionalización docente en el CCH.

En los siguientes apartados exploro algunas cuestiones en torno a los retos que hemos de enfrentar en el Colegio de Ciencias y Humanidades para la profesionalización de la docencia. De entrada me permito afirmar que el CCH adolece de una política de profesionalización, y carece de una política de formación docente, tal como trataré de demostrar en los siguientes párrafos.

Por ello he decidido exponer en primer término lo que he denominado lineamientos para la contratación, formación y promoción académica en el CCH, analizó los objetivos y funciones del Centro de Formación de Profesores/ Departamento de Profesores, posteriormente exploro algunas cifras oficiales en torno a la formación docente y cierro con algunas propuestas para construir una política de profesionalización de la docencia en esta dependencia universitaria.

Lineamientos para la contratación, formación y promoción académica en el CCH¹³.

Cuando elaboré mi tesis de maestría, dedique especial atención a lo que denominé “políticas de contratación del CCH”, donde aglutinaba aspectos como la relación contractual, el perfil docente, los cambios curriculares, estímulos y acciones para fomentar la carrera académica. Mi particular apreciación es que a la

¹³ Para la elaboración de este apartado recurrí a mi tesis de maestría *Planeación y evaluación educativas: la experiencia del Programa de Atención Diferenciada en el CCH Azcapotzalco de 1996 al 2000*, en particular el capítulo 3 y el apartado “3.1. Los docentes del Colegio de Ciencias y Humanidades: un panorama en torno a la planta docente” pp. 58-67; y “3.5. Las políticas de contratación de la planta docente del CCH” pp. 72-76.

fecha no ha existido una política de contratación en el sentido de un plan racionalizado de mediano o corto plazo para contratar a profesores del CCH, y valga la aclaración si existiese tal política sería sólo una parte de la profesionalización de la docencia.

Sobresalen recientemente dos procesos donde se contrato a una cantidad importante de profesores: el **“Subprograma de mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas” a partir del** periodo 2006-2007 en el cual se dividieron los grupos de Matemáticas I-IV de 50 a 25 alumnos, y la división de los grupos de alumnos de las asignaturas de Inglés I-IV a partir del periodo 2009-2010. Desconocemos por ejemplo cómo fueron seleccionados los profesores de Matemáticas e Inglés y si acaso hubo una formación previa. Estos programas no se les han hecho seguimiento ni evaluación alguna¹⁴, y si bien pudo mejorar las condiciones laborales de muchos profesores de asignatura por la duplicación del banco de horas y la reducción del número de alumnos en estas dos áreas, lo anterior no constituye una vía para su profesionalización.

En el Colegio de Ciencias y Humanidades dentro de su normativa interna se utiliza mucho la palabra “Lineamientos”, los cuales por sentido común significan un conjunto de reglas o procedimientos para alcanzar un fin. Por ello he considerado hablar más **que de “políticas de contratación” de los lineamientos para la contratación, formación y promoción académica del CCH**. Entendiendo estos lineamientos como un conjunto de acciones que abarcan el ingreso, la permanencia y la carrera académica de los docentes del CCH. Los lineamientos que expongo para la contratación, formación y promoción académica son un conjunto de normas que coadyuvan a la profesionalización docente, pero como se verá están muy lejos de constituir una política clara y estratégica para alcanzar tales fines. Para este primer acercamiento se elaboró el cuadro 8, donde consideré los siguientes elementos:

- Las condiciones laborales, las cuales han variado a lo largo del tiempo, muy distintas en la fundación del Colegio a lo que tenemos en la actualidad.

¹⁴ En el capítulo II expongo una evaluación que **sí se llevo a cabo el plantel Azcapotzalco** sobre el **“Subprograma de mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas”** de la DGCCCH.

- El perfil docente, que define qué egresados de la educación superior pueden impartir qué asignaturas del plan de estudios.
- La selección de docentes.
- Las actividades de formación académica y finalmente
- La promoción académica, donde se consignan las vías e instrumentos normativos que regulan la promoción de los profesores.

Cuadro 8. Lineamientos para la contratación, formación y promoción académica en el CCH.

Periodo	Condiciones laborales	Perfil docente	Selección de profesores	Formación académica	Promoción académica
1971-1978 Surgimiento y formación del CCH	No existe una relación contractual formal de los profesores del CCH. Su pago se hacía con otro tipo de cheque. Los profesores de ciencias experimentales atienden a la mitad de alumnos que en las otras áreas.	No existe	Profesores y alumnos de las Facultades de Ciencias, Química, Filosofía y Letras y Ciencias Políticas y Sociales	Formación de los profesores fundadores en el Centro de Didáctica de la UNAM	Sólo existe la figura de profesor de asignatura interino
1979-1995 Regulación de la actividad docente	Se normaliza la relación contractual entre los profesores del CCH y la UNAM.	No existe	Procedentes de diferentes escuelas de nivel superior. No se exige el título de licenciatura.	Cursos internos y externos al CCH.	Se dan los primeros concursos de definitividad. Se otorgan las plazas de profesor de carrera de enseñanza media superior. Creación de protocolo de equivalencias. Definitividad con cero horas ^a . Se regulariza la <i>homologación</i> ^b y <i>extensión</i> ^c de la definitividad. Se crean los primeros concursos de plazas de carrera de acuerdo al Estatuto del Personal Académico en 1985. Se crean los primeros programas de estímulos en la UNAM para profesores de asignatura y de carrera (PEPASIG y PRIDE respectivamente).
1996 a 2006	Relación contractual normal	Se establecen los perfiles profesio-gráficos	Procedentes de diferentes escuelas de nivel superior. Se solicita título de licenciatura.	Cursos internos y externos al CCH. Incorporación de profesores a la MADEMS en 2004	Creación de los primeros lineamientos y orientaciones para los profesores de carrera, alineados a las prioridades del Consejo Técnico del CCH en 1996. Deja de tener efecto la definitividad con cero horas, así como la homologación y extensión de la definitividad. Hasta 1998 se puede acceder a una plaza de carrera por medio del PAAS ^d . Aparecen convocatorias para la obtención de 127 plazas carrera en el 2001. y 2003.

Periodo	Condiciones laborales	Perfil docente	Selección de profesores	Formación académica	Promoción académica
2006 a 2014	Relación contractual normal. Se dividen los grupos de alumnos de Matemáticas I-IV (2006) e Inglés I-IV (2009).	Nueva revisión de los Perfiles profesio-gráficos	Procedentes de diferentes escuelas de nivel superior. Se solicita título de licenciado.	Cursos internos y externos al CCH. Incorporación de profesores a la MADEMS.	Aparece convocatoria para 54 plazas de carrera en 2012. Aparece convocatoria para 25 plazas de carrera en 2014

Fuente: Elaboración propia, en particular para los periodos de 1971 a 1996 Silva (2003).

a La definitividad con cero horas era un procedimiento por medio del cual el docente del CCH sin tener horas en propiedad podía concursar para obtener la definitividad de la materia, véase el **“Acuerdo para la regularización de los profesores interinos de la Unidad Académica del Ciclo Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades”**, en CCH (1992).

b La homologación consistía en el proceso por medio del cual un profesor definitivo en una asignatura podía hacerlo sin concurso en alguna de su licenciatura, por ejemplo un licenciado en Economía que era definitivo en Historia I-IV podía hacerse definitivo en Economía I y II sin concurso alguno, véase el **“Acuerdo para la regularización de los profesores interinos de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades”**, en CCH (1992).

c La extensión de la definitividad era aquella en la cual un docente que en otra dependencia universitaria era definitivo podía solicitar se hiciera su **“extensión” a aquellas asignaturas similares del plan de estudios** del CCH sin concurso alguno, véase el **“Acuerdo para ampliar la aplicación de los criterios para el agrupamiento de materias con propósito de definitividad, del instructivo sobre agrupamiento de materias”**, CCH (1992).

d El PAAS mejor conocido como Programa para la Actualización y Superación Académica que formó ocho generaciones de profesores. Fue un programa coordinado por la Coordinación de programas Académicos de la Secretaría General de la UNAM, instancia que después desapareció, y por ello el PAAS en sus últimas fases fue coordinado por la DGAPA. Este programa era para profesores del bachillerato universitario que consistía en la actualización disciplinaria, pedagógica y en una estancia en el extranjero, podían participar principalmente profesores de carrera, aunque muchos profesores de asignatura obtuvieron vía contrato una plaza de profesor de carrera hasta la sexta generación. La última generación del PAAS fue en el 2001.

Objetivos y Funciones del Centro de Formación de Profesores y del Departamento de formación de profesores.

A la fecha se tienen dos instancias centrales para la formación de profesores en el CCH: el Centro de Formación de Profesores y el Departamento de Formación de Profesores, en el siguiente cuadro se presentan los objetivos y las funciones de “Formación de profesores”

Cuadro 9. Objetivos y Funciones “Formación de Profesores” del CCH.

Objetivos:	Funciones:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la participación consciente y constante de los Profesores del CCH en cursos, talleres y demás actividades académicas presenciales o virtuales, a fin de mejorar la formación didáctica - pedagógica, así como la humanística en concordancia con las exigencias actuales de la educación y la disciplinaria, siempre en el marco de los programas educativos de la Institución. 2. Diseñar un programa de formación de profesores estructurado que promueva el logro de habilidades didácticas de tal forma que el docente sea: organizador de una pedagogía constructivista, garante del sentido de los saberes, creador de situaciones de aprendizaje, gestor de la heterogeneidad, y regulador de los procesos y de los caminos de la formación. 3. Concebir la actividad docente como una acción continua y permanente, fomentando en el profesor el interés por actualizarse en su disciplina, adquirir o reforzar habilidades en nuevas tecnologías y ampliar su formación integral que le permita una mejor interacción en el proceso de aprendizaje de sus alumnos. 4. Proporcionar a los profesores de distintas categorías, de distintas áreas del conocimiento y con formación profesional heterogénea, herramientas didáctico-pedagógicas, de formación y actualización necesarias y adecuadas para enfrentar la situación actual de los alumnos del Colegio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover e involucrar a los profesores de nuevo ingreso o menos de 5 años a las actividades de formación docente en comprensión de los enfoques de los programas para la apropiación y práctica cotidiana del Modelo Educativo del Colegio, la formación continua en su campo disciplinario y el desarrollo de sus habilidades. 2. Identificar las necesidades de formación o de actualización de docentes, a partir de un diagnóstico que incluya demandas y requerimientos de sus perfiles específicos. Nuestro Colegio tiene una composición heterogénea que requiere una formación acorde a sus necesidades. 3. Generar espacios de reflexión sobre las habilidades didácticas, disciplinarias y psicopedagógicas, con miras a su mejoramiento y transformación en su práctica docente. En otras palabras, fortalecer la planta docente a través de una política de formación sistemática, permanente y diversificada. 4. Promover la discusión en torno a los problemas concretos que suelen presentarse en el ejercicio de la docencia, para buscar alternativas y posibles soluciones. 5. Propiciar la implementación de metodologías activas y la puesta en práctica y mejor aprovechamiento de las TIC's, siempre y cuando sea acorde con el Modelo del Colegio y la libertad de cátedra. 6. Promover la participación en programas de especialización de la Docencia: diplomados, maestrías, y seminarios. 7. Conjuntamente, y a través de las distintas áreas propuestas, debe buscar una mayor integración con los centros e institutos de investigación que hay en la UNAM, por lo tanto, se deben integrar las nuevas áreas emergentes de conocimientos que deben ser enseñadas y desarrolladas para el nivel del bachillerato.

Fuente: Información obtenida en la página web oficial del CCH (<http://www.cch.unam.mx/formacion/#uno>, CE 18 de junio de 2014).

Utilizaré la **denominación** “Formación de **Profesores**” tal como se maneja en la página oficial de la DGCCCH y que no distinga si se refiere al Centro o al Departamento de formación de profesores, entidades que se encuentran en dos lugares y con responsables distintos; el Departamento de formación de profesores está adscrito a la Secretaría Académica de la DGCCCH, y el Centro de formación de profesores se creó en 2012 y no depende de ninguna secretaría¹⁵.

Es importante hacer un análisis de los objetivos y las funciones de “**Formación de Profesores**”, pues ambos componentes son elementales en el diseño de un programa de formación docente, y dicen mucho de cómo la autoridad está concibiendo formalmente esta parte de la profesionalización de la docencia. Si leemos atentamente los objetivos encontramos:

- Guardan correspondencia con la formación de profesores las siguientes acciones: **promover la participación “consciente”** (¿existe acaso alguna participación inconsciente de los profesores?) y constante de los profesores en cursos y talleres, así como proporcionar herramientas didáctico pedagógicas para enfrentar la situación actual de los alumnos -tal como se señalan en los objetivos 1 y 4 -.
- Sin embargo concebir la actividad docente como se señala en el objetivo 3 es un elemento genérico de toda institución educativa, y resulta reiterativo con el objetivo 1. En cuanto al objetivo 2, no se sabe actualmente cuál es el diseño del programa de formación de profesores.

En torno a las funciones de “**Formación de Profesores**”:

- La primera función de promover e involucrar a profesores de nuevo ingreso es un asunto importante para trabajar con profesores noveles. Sobresalen también las funciones 6 y 7 aunque cabe resaltar que participar en programas de especialización de la docencia y buscar una mayor integración con otras dependencias universitarias, son funciones que exceden sobremanera las encomendadas al Centro y Departamento de Formación de Profesores, ya que

¹⁵ ¿Cómo contribuye esta duplicidad de funciones de manera positiva en una política de formación docente en el CCH?

estas acciones competen a la Dirección General vía una serie de convenios inter institucionales.

- Las funciones 3 y 4 son de índole genérica y forman parte de la institución en su conjunto.
- Pero el vacío más importante dentro de las funciones analizadas, es la correspondiente a la tarea de identificar las necesidades de formación a partir de un diagnóstico. Si es que hubo tal diagnóstico se desconocen sus resultados.

De los objetivos y funciones de “Formación de Profesores”, no se vislumbra un plan estratégico, ni un plan diseñado a partir de algún modelo de profesionalización de la docencia; a lo anterior hay que agregar la falta de un lenguaje especializado y actualizado sobre la enseñanza. Si hiciéramos un ejercicio de contrastación de la propuesta de Lee Shulman del *conocimiento base para la enseñanza (knowledge base of teaching)*, con los objetivos y funciones que supuestamente realiza “Formación de Profesores” del CCH tendríamos el cuadro 10:

Cuadro 10. Categorías de conocimiento y su relación con los objetivos y funciones de “Formación de profesores”

Categoría del conocimiento de acuerdo a Lee Shulman	Objetivo	Función
<i>Conocimiento del contenido.</i>	1, 3	1, 3
<i>Conocimiento didáctico general.</i>	1, 2	3
<i>Conocimiento del currículo.</i>	ND	1
<i>Conocimiento didáctico del contenido.</i>	ND	ND
<i>Conocimiento de los alumnos.</i>	4	ND
<i>Conocimiento de los contextos educativos.</i>	ND	ND
<i>Conocimiento de los objetivos, las finalidades y los valores educativos, y de sus fundamentos filosóficos e históricos.</i>	ND	1

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 9 y Shulman Lee S. (2005 [1987]). ND: no dice.

El cuadro 10 resulta muy ilustrativo, ya que las dos grandes categorías ausentes tanto en los objetivos como en las funciones son la de *conocimiento didáctico del contenido*, una de las áreas más trabajadas en la actualidad, al igual que la categoría *conocimiento de los contextos educativos*. Yo tomé como

referencia la propuesta de Lee Shulman, pero aún pensando en otros modelos de profesionalización docente, apenas vemos una ligera alineación entre objetivos y funciones de “Formación de Profesores”, una carencia de diseño y fundamentos teóricos y especializados, que dan por resultado objetivos y funciones sustentados en lugares comunes y en principios genéricos de la docencia.

La formación en cursos en el CCH.

A los profesores de asignatura anualmente se les exige para participar en el programa de estímulos acreditar 40 horas de formación en cursos. Para los profesores de tiempo completo es un compromiso anual acreditar un mínimo de 40 horas de curso. La selección de cursos a tomar es a libre albedrío y debe hacerse preferentemente en la UNAM o en el propio CCH. En cuanto a los cursos del CCH en el periodo 2010-2013 se impartieron un total de 907 (CCH, 2014:79 tabla 53). Lamentablemente no se mencionan las áreas temáticas de dichos cursos, lo cual es fundamental. En otra fuente de la misma DGCCCH para el periodo que abarca julio-diciembre de 2010 se obtuvo la siguiente información de los cursos impartidos al interior del CCH:

Cuadro 11. Número de profesores del CCH que acreditaron cursos de julio a diciembre de 2010.

Tipo de curso	Total:
Conocimiento del Colegio	376
Programa formación de profesores	32
Cursos diversos	131
Departamentos	461
Elementos teóricos	85
Actualización disciplinaria	247
Fortalecimiento de estrategias pedagógicas	123
Cursos para tutores	341
Uso de nuevas tecnologías	158
Total:	1,954

Fuente: Elaboración propia con base en CCH (2011), selección de información de la tabla 7.7. p. 114.

Es tal la generalidad con la que se brinda la información, que el ejercicio que hicimos con las *categorias del conocimiento base para la enseñanza* propuesto por

Lee Shulman, resultaría bastante desproporcionado. Además existe ambigüedad en la información del cuadro 11 sobre el tipo de cursos que acreditaron los profesores, por ejemplo en los casos de “**Elementos teóricos**” o “**Cursos diversos**” no queda clara su frontera temática con los otros tipos de cursos. Por otra parte parece **reiterativo que se contemple un tipo de curso como “Programa de formación de profesores” cuando todos los cursos implícitamente forman parte de un programa de formación de profesores.**

Falta por otra parte información que condense en la medida de lo posible la especificidad del tipo de curso, a lo largo de al menos una década, con la intención de observar si la elección de los profesores por el tipo de curso tiene tendencias definidas en un periodo de tiempo, o corresponde a otro tipo de cuestiones como los programas de estímulo o la movilidad dentro de la lista jerarquizada¹⁶.

La carrera académica en el CCH.

Yo parto del principio de que todo programa de profesionalización de la docencia debe estar acompañado de una estructura laboral que garantice la carrera académica de los profesores. Si bien la formación es fundamental, ello dentro de la UNAM implicaría una organización institucional que efectivamente procurara la estabilidad laboral de los docentes. Los datos que expongo a continuación para el caso del CCH no parecen ir en esta dirección.

En el *Informe sobre la Gestión Directiva 2010-2014*, de la DGCCH (CCH, 2014) sobresale el apartado “**2. Reforma de la Docencia**”. En primer lugar es interesante que se informe sobre algo que nunca existió, ni en el discurso y menos en la práctica tal como se desprende de la lectura de todo este apartado¹⁷.

¹⁶ La lista jerarquizada es el listado donde se colocan a los profesores de asignatura de acuerdo al **puntaje que alcanzan del protocolo correspondiente y con base en el “Instructivo para la asignación de horarios”**.

¹⁷ Además el apartado referido se compone de una especie de miscelánea donde se tratan temas diversos cuya naturaleza y tratamiento no son iguales. Por ejemplo se tratan los programas de estímulos, premios y distinciones universitarias, los campos de actividad de los profesores de carrera, los concursos académicos, el Cuestionario de Actividad Docente (CAD). Por ejemplo ¿qué relación pueden guardar el CAD con los premios Universidad Nacional o los programas de estímulo? Del mismo modo es abundante el espacio que se da para reseñar el caso de MADEMS y las Jornadas de Planeación en Clase, sobre todo cuando ninguno de estas acciones vienen acompañadas de una evaluación de su impacto en la práctica docente.

Por otra parte para ingresar a la docencia en el CCH se requiere aprobar el **“Examen de Conocimientos y Habilidades Disciplinarias para la Docencia”**. Según el Informe 2010-2014, en promedio sólo aprobaron dicho examen el 41.78% (tabla 26, pp 50-51), y aunque en su mayoría los profesores evaluados son aspirantes a la docencia se aclara más adelante que 182 docentes debían regularizar su situación. Es decir estos profesores no han acreditado este examen, y no se menciona cuáles son los apoyos diseñados por el Colegio para que estos profesores puedan **“regularizar” su situación, así como tampoco expone qué apoyos implementó para que aumente el nivel de aprobación del “Examen de Conocimientos y Habilidades Disciplinarias para la Docencia”**.

Obtener la definitividad en la UNAM es el primer paso para la estabilidad laboral. Si consideramos que la cifra de profesores interinos se mantuvo igual hasta 2014 resulta complicado el asunto, pues sólo el 6.5% de los 1,526 profesores obtuvieron su definitividad en el periodo 2010-2014. En este periodo se abrieron 126 concursos de definitividad para profesores de asignatura, primer dato importante si consideramos que este porcentaje equivalente al 8% de los 1,526 profesores interinos en el CCH en el 2011 (CCH, 2011: 98). En estos concursos participaron 159 profesores, de los cuales sólo resultaron vencedores 99. Para poder concursar se debe acreditar tres cursos obligatorios: “Modelo Educativo”, “Sentido y Orientación del Área” y “Didáctica de la disciplina” (CCH, 2011: 115). Además se debe tener una antigüedad docente de tres años. En síntesis sólo 62% (99 de los 156 profesores) pudieron obtener su definitividad (con todo y que al menos tomaron los tres cursos obligatorios ya que regularmente se toman más cursos) y tenían tres años de práctica docente. Que sólo acrediten dos de cada tres profesores su proceso de definitividad considerando la estabilidad que representa en la UNAM, requiere:

- Una revisión a profundidad del proceso del concurso en su conjunto. Entre otros procesos: la aparición de la convocatoria, el diseño de las pruebas, la conformación de los órganos auxiliares para la evaluación de los profesores en concurso, y los recursos de revisión del proceso.

- Analizar si los cursos obligatorios son los más idóneos o se deben sumar otros cursos de otras dependencias universitarias;
- Y sobre todo se requiere detectar si el Colegio está procurando todos los apoyos posibles a los profesores interinos para la presentación exitosa de sus pruebas de concurso.

La figura académica con mejores percepciones salariales para los profesores de la UNAM son las correspondientes plazas de carrera o de tiempo completo. Por ello resulta muy preocupante aún la situación de los concursos para plazas de carrera en el CCH, ya que de 2010-2014 por 61 plazas de carrera concursaron 641 profesores, es decir por cada plaza concursaron 10 profesores. Los resultados sobre los concursos de definitividad y plazas de carrera contradicen **la llamada “reforma de la docencia”**, y pone en duda lo que la DGCCCH informa en el primer párrafo de este apartado, donde afirma **que “se realizaron actividades orientadas a posibilitar la estabilidad laboral mediante el perfeccionamiento de los procesos de incorporación a la planta docente” (CCH, 2014: 47).**

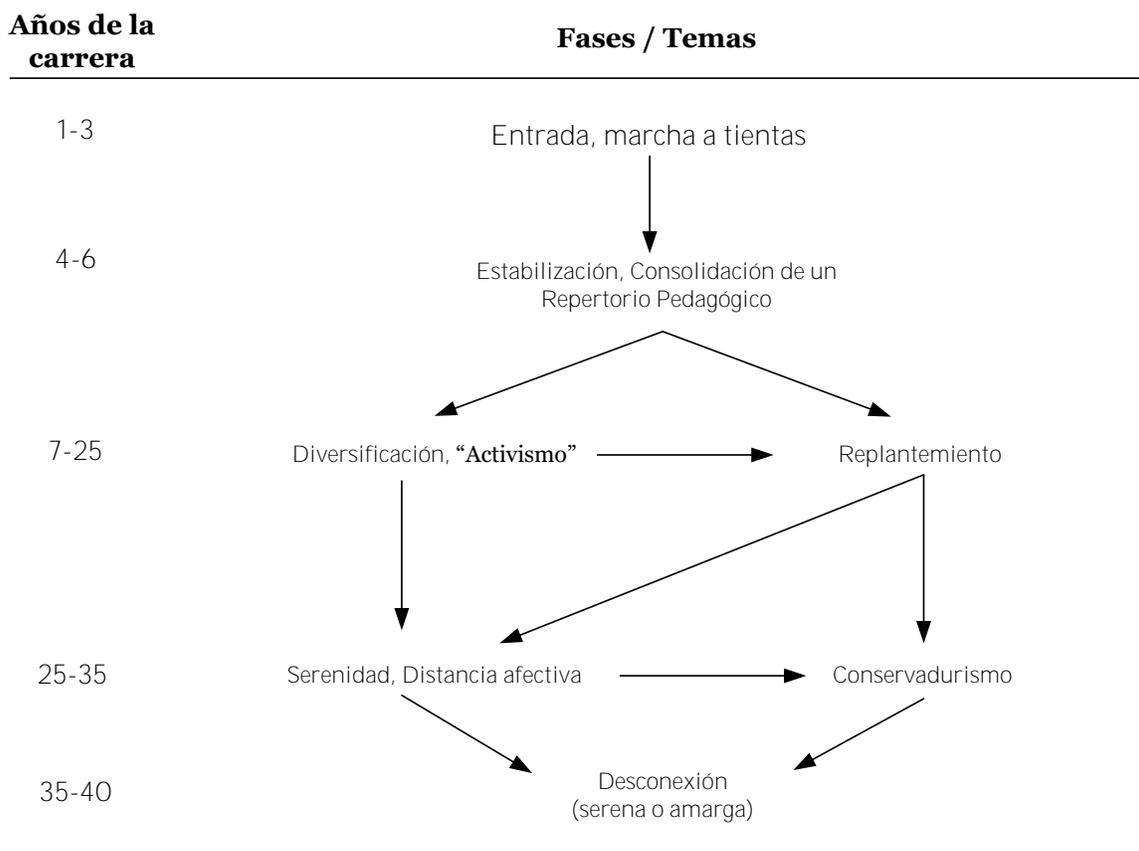
Propuestas finales para la profesionalización de la docencia en el CCH.

Las ideas que desarrollo a continuación se focalizan para los profesores del Colegio de Ciencias y Humanidades, sin embargo los planteamientos aquí expuestos pueden ser trasladados a otras instituciones educativas. El primer paso fue pensar en el vacío existente sobre lo que sabemos de los docentes del CCH tanto de asignatura como de carrera. Salvo las referencias cuantitativas que se han señalado en este capítulo, no existen estudios más a fondo de lo que está ocurriendo en la docencia en el CCH, qué cursos toman, si son adecuados o no los perfiles profesiográficos, qué formación metodológica para enseñar emplean. Y en lo cuantitativo es fundamental establecer las relaciones entre edad, antigüedad, y figura académica.

Saber qué relación tienen estos indicadores académicos, está ligado a la idea **de que la profesión docente pasa por ciclos o fases de “vida profesional”, la cual no es una idea nueva y ha sido estudiada desde mediados de los ochentas.** En este

sentido quieren mencionar dos estudios, el de Huberman (1989) y el de Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007), mismos que se exponen en los esquemas 2 y 3.

Esquema 2. Modelo de las Fases de la carrera académica de Huberman 1989.



Fuente: Huberman (1989) p. 8, traducción libre.

Los resultados del esquema 2, muestran que la fase de 4-6 años tiene que ver con la estabilidad laboral, la cual de acuerdo a Huberman tiene que cumplir con seis condiciones: compromiso definitivo con la docencia; tener estabilidad en el empleo; tener clases manejables y relaciones satisfactorias con los alumnos; dominar las facetas pedagógicas básicas; reunir alrededor de sí un núcleo de convivencia con colegas, y encontrar un equilibrio con la vida familiar¹⁸ (Huberman, 1989:11). De acuerdo a este modelo es a partir del séptimo año de ejercicio de la docencia donde se da “un replanteamiento”, es decir los profesores deciden si se mantienen en la docencia u optan por otra opción profesional.

¹⁸ Traducción libre del artículo original en francés.

Ahora observemos el esquema 3 de la investigación desarrollada por Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007) para el caso de docentes del Reino Unido.

Esquema 3. Fases de la vida profesional docente de Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007).

Seis fases de vida profesional		Subgrupos
0-3	<i>Compromiso: apoyo y cambio</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Desarrollo del sentido de eficacia. b) Reducción del sentido de eficacia.
4-7	<i>Identidad y eficacia en el salón de clases</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Sostenimiento de un fuerte sentido de identidad, auto eficacia y eficacia. b) Sostenimiento de la identidad, eficacia y efectividad. c) Identidad, eficacia y efectividad en riesgo
8-15	<i>Manejo de cambios en el rol y la identidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Compromiso sostenido. b) Desencanto / menor motivación.
16-23	<i>Tensiones de la vida laboral: cambios para la motivación y el compromiso</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Carrera avanzada y buenos pupilos han incrementado motivación / compromiso. b) Sostenimiento de la motivación, compromiso y eficacia. c) Cantidad de trabajo / manejo compiten con tensiones/ estancamiento en la carrera han conducido a disminuir motivación, compromiso y eficacia.
24-30	<i>Cambios para mantener la motivación</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Sostenimiento de un fuerte sentido de motivación y compromiso. b) Participación pero con pérdida de motivación.
31 + -	<i>Sostenimiento / declinación de la motivación, habilidad para enfrentar los cambios, mirando el retiro</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Mantenimiento del compromiso. b) Cansancio y sensación de estar atrapado.

Fuente: Elaboración propia con base en Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007), traducción libre del inglés.

Considerando los dos esquemas, existe una diferencia en la última fase de Huberman donde señala que se experimenta una “desconexión”, mientras que Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007) señalan que en la última fase sí observan todavía un compromiso de los docentes como puede verse en el esquema 3.

Ambos estudios fueron desarrollados con una metodología mixta que comprende estudios cuantitativos y cualitativos. El estudio de Huberman se realizó a mediados de los ochentas en Suiza con profesores de educación Secundaria inferior y Superior; la de Day, Sammons, Stotbart, Kington y Gu en Reino Unido a mediados del 2000 en educación primaria y secundaria inferior. Baste sólo mencionar que entre estos contextos y el CCH existen diferencias importantes, menciono sólo algunas: el tamaño de las escuelas, la formación docente de los profesores previo a su ingreso a la docencia, las condiciones salariales, las asignaciones de roles adicionales en el transcurso de la carrera académica (como se observa en el estudio de Reino Unido).

No obstante vale la pena recuperar el modelo de fase de vida profesional como un modelo dinámico, y sería prudente que se hicieran algunos estudios que explorasen los ciclos de vida profesional de los docentes del CCH. Esto nos daría algunas orientaciones para pensar en los momentos más decisivos de la carrera docente por ejemplo:

- *El momento de la “consolidación del repertorio pedagógico”* debe ir acompañado de apoyos reales de formación docente para profesores de reciente ingreso a lo largo de los primeros 6 años de experiencia docente.
- *El momento de presentar el concurso de definitividad* para los docentes que es base para la estabilidad laboral, sería ideal que se presentara entre los 3 años que marca el Estatuto del Personal Académico y los 7, que es el momento en que se puede optar por otra profesión.
- *El momento de la promoción de la jubilación* sería cuando sean los docentes quienes consideren que ha terminado esa fase de su ciclo profesional. Por ello debe de revisarse en un mediano plazo el impacto que está teniendo en la UNAM el *Programa de Renovación de la Planta Académica de la UNAM* y la *Convocatoria para el retiro voluntario por jubilación del personal académico de carrera*. Lo anterior con base en la investigación de Day, Sammons, Stobart, Kington y Gu (2007), quienes observaron que aún con más de 31 años de antigüedad docente es posible tener motivación y compromiso con la docencia.

- El sostenimiento de la motivación, compromiso y confianza de los docentes en la institución debe ser un ejercicio constante, independiente de los cambios de Direcciones Generales o Locales o de las Autoridades Centrales de la UNAM. Lo anterior requiere un plan estratégico de largo aliento que supere las visiones inmediatas y de corto plazo y que contemple a ambos bachilleratos de la UNAM.

Finalmente quisiera hacer otro tipo de señalamientos que pudieran incorporarse a una política de la profesionalización de la docencia en el CCH.

Es cierto que hay que mirar con mayor profundidad el tipo de transición generacional que debe llevarse a cabo en las diferentes escuelas y facultades que conforman la UNAM. Pero para ello se requiere mayor información de la que disponemos en este momento, pues el análisis de la transición no puede reducirse a la edad y la antigüedad de profesores e investigadores, se requiere también revisar la estructura general de la docencia y la investigación, para hacer propuestas estratégicas. En este tenor considero que deberían de ser reconocidos los docentes de asignatura con una cantidad considerable de años de servicio, por ello proponer un **“Reconocimiento a la Trayectoria Académica de los docentes del bachillerato de la UNAM”**, cuya inserción no necesariamente tuviera que ver con el remplazo de los profesores en vías de jubilación, con actividades muy particulares al interior de la docencia.

Es esencial recuperar la vida colegiada, la discusión académica sobre las perspectivas más actualizadas de la docencia en el bachillerato, para la cual debe valorarse la forma en cómo nos está formando el CCH y cuáles deben ser las **directrices de “Formación de profesores”**. **No se trata de ofrecer “cursos a la carta” sin un seguimiento. Es más pertinente pensar en un “itinerario de formación docente” que atienda los conocimientos más actualizados en la disciplina y la didáctica.** En síntesis el merito académico debe consolidarse como producto de la discusión colegiada y consensuada, donde los temas centrales sean justamente las necesidades de aprendizaje de nuestros alumnos y la enseñanza efectiva.

Habría que explorar la creación de nuevas figuras académicas donde por un lado no se dieran a contrato plazas de tiempo completo tal como las conocemos hoy pero que fuesen más atractivas y en mejores condiciones laborales que las que hoy tenemos para los profesores de asignatura en nuestro bachillerato. Si consideramos que un profesor de asignatura puede atender en el CCH un total de 28 a 32 horas frente a grupo, y un profesor de carrera entre 12 y 20 horas, sería factible crear una posición intermedia que mejorase la condición salarial y la atención frente a grupo de los profesores de asignatura. Claro que para lo anterior habría que modificar el Estatuto del Personal Académico, al cual desde mi punto de vista le urgen cambios.

La promoción académica sigue y seguirá siendo un punto sensible en el bachillerato universitario mientras no se revise y se transparenten todos los componentes de la asignación de plazas de tiempo completo. Algo que sostiene la transparencia en este sentido es la definición de reglas claras de los estándares a **evaluar. Es momento de superar el “Protocolo de Equivalencias” que durante** muchos años ha homologado la suma de horas de cursos con grados académicos. Es momento de construir indicadores de la docencia que sean verificables, que las pruebas de concurso se diseñen para que los mejores profesores se queden con plazas de tiempo completo.

Conclusiones.

A partir de 2008 se implementó la principal política de Estado para atender a la educación media superior en nuestro país: la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Los ejes de dicha reforma fueron: aumentar la cobertura, mejorar la calidad de los aprendizajes y contribuir a la equidad en la población de jóvenes. Dentro de los principales argumentos que impulsaron esta reforma, fueron las altas tasas de deserción y la baja eficiencia terminal que se dan en la educación media superior. Aún cuando se ha modificado el artículo tercero constitucional 2012 con el objetivo de incorporar la educación media superior dentro de la educación obligatoria que imparte el Estado, y se ha aumentado la demanda de estudiantes en el nivel medio superior, apenas comienza un sistema educativo que consolide la calidad en los aprendizajes de los alumnos.

Este trabajo aporta algunos elementos cuantitativos y cualitativos para conocer mejor a la educación media superior y comprender cuáles han sido sus puntos débiles, y las áreas que requieren una pronta transformación. El periodo de análisis se centra principalmente en el año 2008 cuando apareció la Reforma Integral de la Educación Medio Superior (RIEMS). Aunque se incorporan datos de años posteriores como el 2013 y 2015, y se procuró actualizar en lo posible toda la información utilizada. A continuación hago un breve repaso del contenido de cada uno de los capítulos.

En el capítulo I se observaron algunos datos importantes: se redujo la deserción y reprobación, sin embargo encontramos en la actualidad una eficiencia terminal baja. Se indicó que las principales diferencias observadas en el rendimiento de los alumnos no se ubica en la EMS, sino en la educación secundaria, ya que de los Estados con más bajo índice de Desarrollo Humano (IDH) los alumnos presentaran menor eficiencia terminal y mayores tasas de años de escolaridad extra.

En el capítulo II se aplicó un análisis macro y micro social. Pruebas como PISA, ENLACE, PLANEA, y EXCALE fueron aquellas que dieron cuenta de resultados nacionales, se otorgó especial atención a los resultados de la prueba

PISA grado 12 que a diferencia de PISA clásico, es aplicada a los alumnos del último año del nivel medio superior en nuestro país. Los resultados de PISA grado 12 son contundentes en las dos aplicaciones analizadas: con todo y tres años más de escolaridad, los estudiantes mexicanos del último año de la educación media superior apenas obtienen el promedio de la OCDE de los estudiantes evaluados en PISA clásico. En el ámbito nacional, las cosas no fueron mejores, se observa un bajo desempeño de los alumnos en la prueba ENLACE de la SEP, que fue sustituida a partir de 2015 por la prueba PLANEA coordinada por el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE). De acuerdo a estas pruebas existe un desempeño deficiente en las Matemáticas y en la Comprensión Lectora.

Para el análisis micro social se analizaron los resultados de la aplicación del Diagnóstico en Matemáticas (DIMA) aplicado de manera longitudinal en los alumnos del CCH Azcapotzalco de la generación 2007. Este estudio se enmarca en **una estrategia para “mejorar la enseñanza de las matemáticas”, que consistió** básicamente en disminuir a la mitad los grupos de alumnos de Matemáticas I-IV. Los resultados también evidenciaron el bajo desempeño que los alumnos obtienen en Matemáticas en los tres años que cursan esta modalidad de bachillerato, también evidenciaron de algún modo que la atención a un área crítica del aprendizaje de los jóvenes, no se resuelve con la atención de menos alumnos.

En el ámbito internacional se observan problemas comunes a escala mundial en la educación secundaria superior, el equivalente a la educación media superior de nuestro país. En el capítulo III se sintetizan algunas de las recomendaciones emitidas por tres organismos multilaterales: la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE. Estos tres organismos son los que mayor influencia ejercen en la agenda educativa a nivel mundial. Con base en la lectura y análisis de documentos de estos organismos, se observan algunas convergencias entre las recomendaciones emitidas para mejorar la educación secundaria superior y la Reforma Integral de la Educación Media Superior de nuestro país.

Para conocer más la RIEMS se analizó en el capítulo IV los acuerdos secretariales emitidos por la SEP, así como los Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato; ambos documentos dan sustento legal y operativo a la RIEMS. Los acuerdos secretariales y del Comité directivo del SNB

dan cuenta de una integración de políticas de estado para la atención y organización de la educación media superior.

No sobra decir que el diseño por sí mismo no determina la consecución de las políticas, por ello tanto en el capítulo V como el VI se presentan dos visiones complementarias: mientras el capítulo V trata de analizar de manera teórica la reforma, en términos de una política de Estado, el capítulo VI plantea las coyunturas favorables así como los límites que enfrentó en su implementación la reforma. En el capítulo VI, sobresale el análisis de dos instituciones que optaron por no pertenecer al Sistema Nacional de Bachillerato ni adherirse a los acuerdos secretariales de la SEP: la UNAM y el IPN. Este análisis se hizo con información del 2008 hasta el 2015.

Finalmente en el capítulo VII se hicieron algunas aportaciones a la profesionalización de la docencia en el nivel medio superior. En este capítulo se desarrolló un análisis macro, meso y micro de esta temática. Para el nivel macro se utilizaron algunos documentos en torno al estado de la docencia y su profesionalización a nivel mundial, y se señalaron algunos datos sobre los docentes a nivel nacional.

En el nivel meso la UNAM fue objeto de estudio, se analizaron datos sobre la población docente del subsistema de bachillerato de la UNAM conformado por la ENP y el CCH. Con base en el análisis desarrollado observamos que sobresalen programas de formación docente, no así un programa de profesionalización de la docencia en el subsistema de bachillerato. Se prestó atención a los programas de formación docente existentes en la Universidad, los cuales con base en la información obtenida, requieren de una organización de todos los programas e instituciones involucradas en la formación docente, pero también debe considerar las posibilidades de estabilidad laboral y promoción docente.

En cuanto al nivel micro se analizó el caso específico del Colegio de Ciencias y Humanidades; en este último apartado del capítulo VII se analizan la función de los departamentos y documentos institucionales relacionados con la profesionalización docente. En el CCH prevalecen los lineamientos para la contratación de la planta docente en el CCH, pero al igual que el análisis que se hizo de la UNAM, no existe un programa de profesionalización de la docencia. Los

últimos párrafos agregan algunas propuestas para impulsar un programa de profesionalización de la docencia en esta dependencia universitaria.

A manera de reflexión final quisiera agregar que existen algunos elementos que requieren de un mayor análisis y estudio con base en los siguientes ejes:

- Los resultados de los primeros años de implementación de la RIEMS. Los cambios en el ámbito educativo no son rápidos, requiere de un tiempo para su implementación. Por ello tanto desde la academia como de los responsables de la política pública se debe hacer un esfuerzo por evaluar cuáles han sido los resultados y en qué medida se han alcanzado los tres ejes con los que se diseñó la RIEMS: ampliar la cobertura, mejorar la calidad, y contribuir a la equidad entre los jóvenes mexicanos.
- La profesionalización docente del nivel medio superior en nuestro país. Como se describió de manera detallada en el capítulo VII, no existe aún una política pública para la profesionalización de la docencia en la educación media superior. No obstante se cuenta con dos elementos normativos y operativos: al Acuerdo Secretarial 447 y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Para que efectivamente exista una profesionalización de la docencia, debe de haber una política de selección, formación y promoción que garantice a los docentes una estabilidad salarial y un reconocimiento social a su trabajo.

En los últimos años, la evaluación de la docencia ha ocupado un lugar central en la política educativa de la educación básica, por ello además del número de profesores que han pasado por la evaluación estipulada por la Ley General del Servicio Profesional Docente, y los procesos de certificación que procedieron de la RIEMS, es indispensable que se generen los instrumentos institucionales para que la mejora en la calidad de los aprendizajes de los alumnos ocupe un lugar central para la promoción laboral.

La experiencia de la Carrera Magisterial nos ha indicado que mientras los ingresos de los profesores aumentan, ello no implica que se mejore la educación de los alumnos. Ojalá en este nuevo escenario político, en la educación media superior contemos con suficientes diagnósticos y elementos que permitan la profesionalización docente con base en el avance educativo alcanzado por los alumnos.

- La profesionalización docente en el subsistema de bachillerato de la UNAM. Como se analizó en el capítulo VII, existen programas y dependencias que ofrecen formación docente, pero no son esfuerzos coordinados institucionalmente para mejorar además de la formación la selección y promoción de los docentes. Lo anterior implica revisar de manera puntual la legislación universitaria, en particular el Estatuto del Personal Académico, las figuras académicas que contempla, los programas de estímulos, las vías para la promoción, el Contrato Colectivo de Trabajo, entre otros.

En nuestra Universidad las características de la docencia en la Educación Media Superior son diferentes a las de la docencia en la Educación Superior. Mientras en la primera se pueden impartir hasta 30 ó más horas frente a grupo, la segunda sólo permite la impartición de 18 horas como máximo. Asimismo, la atención de los alumnos egresados de la educación básica, requiere de una atención diferenciada que les permita en el menor tiempo posible corregir sus deficiencias y estar mejor preparados para su educación superior. Recordemos que gran parte del primer ingreso de las Facultades y Escuelas de la UNAM proceden tanto del CCH como de la ENP.

Anexos

Capítulo I.

Tabla 1. Tasa de deserción por entidad federativa/IDH según modelo educativo y sexo (2007/2008).

IDH 2008	No.	Entidad federativa	Total			Bachillerato General			Bachillerato Tecnológico			Profesional Técnico		
			T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
.6460	32	Chiapas	16.8	17.5	16.0	16.4	16.9	15.8	17.3	18.7	15.9	20.3	20.2	20.3
.6675	31	Oaxaca	14.2	15.8	12.7	11.9	13.2	10.9	15.9	18.4	13.6	30.9	31	30.8
.6677	30	Guerrero	16.3	18.1	14.8	16.8	18.7	15.2	14.7	16.3	13.3	17.1	19.9	14.8
.6873	29	Michoacán	20.3	23.3	17.9	19.3	22.0	17.1	22.4	25.7	19.4	21	23.2	18.9
.6977	28	Puebla	11.6	13.8	9.7	10.3	12.5	8.3	9.7	14	5.3	27.4	29.7	26
.6985	28	Veracruz	13.4	15.2	11.7	12.0	13.9	10.4	16.1	17.4	14.8	19	19.7	18.1
.7041	26	Guanajuato	17.0	20.2	14.3	16.5	19.8	13.8	16.4	19.9	13.4	21.8	22.4	21.1
.7057	25	Zacatecas	14.8	17.2	12.6	14.8	17.1	12.9	13.6	16.3	11.2	21.5	23.5	18.9
		Promedio	15.6	17.6	13.7	14.8	16.8	13.1	15.8	18.3	13.4	22.4	23.7	21.1
.7073	24	Hidalgo	16.7	20.0	13.7	16.0	19.6	12.7	17.2	20	14.7	22.3	24.3	20
.7109	23	San Luis Potosí	14.7	17.0	12.6	13.1	15.2	11.3	16.8	19.3	14.3	22.9	25.3	20.5
.7159	22	Tlaxcala	14.9	17.3	12.6	12.8	15.5	10.5	16.2	18.7	13.8	21.3	20.3	22.7
.7180	21	Durango	19.0	21.1	17.1	20.7	23.5	18.2	14.4	16.7	12.1	30.4	28.3	31.9
.7227	20	Yucatán	15.9	18.0	13.8	14.9	16.7	13.3	17.7	20.5	14.3	18.8	19.7	17.7
.7242	19	Tabasco	13.0	15.0	11.1	13.7	15.9	11.6	11.6	13.2	10	14.4	16.3	11.6
.7281	18	Campeche	16.4	18.0	14.8	14.0	14.8	13.3	18.6	20.8	16.2	24.4	25.8	22.6
.7315	17	Nayarit	17.1	17.2	17.0	15.6	16.7	14.6	15.1	16.7	13.5	26.9	20.7	30.7
		Promedio	16.0	18.0	14.1	15.1	17.2	13.2	16.0	18.2	13.6	22.7	22.6	22.2
.7383	16	México	17.0	20.2	14.2	14.7	17.7	12.3	19.3	22.4	16.1	23.3	25.6	20.7
.7393	15	Jalisco	10.2	12.6	8.1	6.8	9.1	4.9	16.5	18.5	14.7	19.4	21.1	17.5
.7445	14	Morelos	21.3	24.3	18.7	19.3	22.5	16.5	18.3	20.9	16	35.1	37.3	32.9
.7483	13	Aguascalientes	14.8	17.2	12.7	14.6	16.9	12.5	14.4	17	12.2	17.5	18.8	16
.7493	12	Querétaro	15.3	18.9	12.3	14.7	18.7	11.4	16.3	18.3	14.4	18.9	22.2	15.8
.7506	11	Quintana Roo	18.0	20.6	15.4	18.6	22.5	14.8	16.9	19.9	13.6	18.2	15.1	20.8
.7528	10	Sinaloa	15.5	17.1	13.9	16.3	18.3	14.5	8.3	9.8	6.9	20.3	19.3	21.2
.7529	9	Tamaulipas	16.1	18.1	14.1	17.8	19.8	16.1	13	15.6	10.4	24	23	25.1
		Promedio	16.0	18.6	13.7	15.4	18.2	12.9	15.4	17.8	13.0	22.1	22.8	21.3
.7535	8	Chihuahua	17.4	20.0	15.0	17.6	21.0	14.6	15.9	17.3	14.4	20.7	21.3	20
.7553	7	Coahuila	19.2	21.4	16.9	17.9	21.3	14.9	19.6	21.5	17.4	21.6	21.6	21.6
.7590	6	Colima	11.9	13.4	10.5	6.6	9.7	4.2	11.5	13.2	9.9	23.6	22.1	24.6
.7697	5	Baja California	19.0	21.6	16.5	19.3	22.3	16.5	16.5	19.4	13.5	29	28	30.1
.7720	4	Sonora	23.4	26.0	20.8	25.9	29.1	22.9	17.5	20.3	14.8	35	34.1	36.3
.7847	3	Nuevo León	20.6	23.3	17.6	16.0	18.0	13.9	21.5	25.2	17.4	30.6	32.6	27.9
.7904	2	Baja California Sur	18.2	21.5	14.8	15.2	18.4	12.2	20.4	23.6	16.9	23.2	27.2	19.7
.8272	1	Distrito Federal	18.1	21.2	14.9	15.4	18.7	12.1	20.4	22.7	17.6	26.2	29.2	23.1
		Promedio	18.5	21.1	15.9	16.7	19.8	13.9	17.9	20.4	15.2	26.2	27.0	25.4
.7364		Nacional	16.3	18.8	14	14.7	17.2	12.5	17.0	19.5	14.5	24.5	25.7	23.1

Fuente: Cálculo propio de los promedios para cada segmento, con los datos de INEE (2011 a) Tabla AT04-1 Tasa de deserción por entidad federativa según modelo educativo y sexo (2007-2008). T: Total; H: Hombres y M: Mujeres.

Tabla 2. Tasa de Eficiencia terminal por entidad federativa/IDH según modelo educativo y sexo (2007-2008).

IDH 2008		Entidad federativa	Bachillerato General			Bachillerato Tecnológico			Profesional Técnico		
	No.		T	H	M	T	H	M	T	H	M
.6460	32	Chiapas	59.2	55.8	63.1	58.5	54.1	63.3	48.4	48.1	48.7
.6675	31	Oaxaca	69.6	65.7	73.3	59.1	54.4	64.2	38.3	38.0	38.7
.6677	30	Guerrero	62.6	57.7	67.1	57.8	53.6	62.0	58.5	54.7	61.6
.6873	29	Michoacán	56.7	52.1	60.8	53.2	48.3	57.7	48.7	46.0	51.1
.6977	28	Puebla	72.1	67.2	76.7	61.6	57.9	65.2	40.8	35.7	44.2
.6985	28	Veracruz	66.5	62.4	70.3	62.6	59.8	65.6	55.8	56.4	55.2
.7041	26	Guanajuato	56.6	50.8	61.8	64.0	56.3	71.1	42.9	40.6	45.8
.7057	25	Zacatecas	61.9	56.5	66.6	67.5	62.0	72.3	46.0	40.2	55.7
		Promedio	63.2	58.5	67.5	60.5	55.8	65.2	47.4	44.9	50.1
.7073	24	Hidalgo	58.2	51.9	64.1	57.6	52.5	62.6	47.8	42.6	54.5
.7109	23	San Luis Potosí	67.7	63.0	72.2	59.8	55.8	64.1	43.3	37.6	49.7
.7159	22	Tlaxcala	72.3	66.3	77.9	61.7	55.7	68.0	53.8	54.3	53.0
.7180	21	Durango	53.4	48.2	58.5	63.6	57.3	69.8	36.6	37.9	35.8
.7227	20	Yucatán	58.1	54.0	62.3	57.9	53.4	63.6	46.0	43.1	49.7
.7242	19	Tabasco	65.6	61.0	70.2	64.7	60.5	69.3	57.6	55.6	60.5
.7281	18	Campeche	61.0	59.2	62.7	57.4	54.5	60.4	48.7	45.7	53.7
.7315	17	Nayarit	62.7	59.2	65.8	60.2	56.7	63.8	43.2	46.1	41.7
		Promedio	62.4	57.8	66.7	60.4	55.8	65.2	47.1	45.3	49.8
.7383	16	México	61.8	54.6	68.1	55.7	49.8	62.0	42.8	38.4	48.4
.7393	15	Jalisco	62.5	57.7	66.5	56.4	51.4	61.1	50.9	44.3	59.7
.7445	14	Morelos	55.3	48.7	61.4	55.2	50.1	60.1	33.3	27.4	39.0
.7483	13	Aguascalientes	69.0	65.8	72.1	61.5	54.9	67.6	57.9	54.8	61.8
.7493	12	Querétaro	64.1	56.4	71.0	61.8	57.7	65.9	51.4	39.4	66.5
.7506	11	Quintana Roo	54.4	50.9	58.0	54.0	48.9	60.0	55.2	55.4	55.1
.7528	10	Sinaloa	59.3	54.5	64.0	77.5	72.8	82.0	55.0	55.7	54.4
.7529	9	Tamaulipas	60.8	56.5	64.7	69.4	64.3	74.9	45.8	43.0	49.1
		Promedio	60.9	55.6	65.7	61.4	56.3	66.7	49.0	44.8	54.2
.7535	8	Chihuahua	55.9	48.8	62.4	56.8	54.1	59.5	40.1	35.1	46.9
.7553	7	Coahuila	63.0	57.3	68.8	52.9	48.9	57.4	52.8	50.6	55.2
.7590	6	Colima	88.9	71.1	104.5	64.2	61.7	66.6	49.9	48.8	50.7
.7697	5	Baja California	52.6	48.4	56.3	58.1	49.2	69.3	36.0	34.1	38.3
.7720	4	Sonora	57.1	53.6	60.1	56.6	51.5	61.8	26.1	27.1	24.9
.7847	3	Nuevo León	67.5	63.0	72.1	53.2	46.5	61.0	36.7	37.6	35.6
.7904	2	Baja California Sur	59.1	52.2	66.3	48.6	44.4	53.2	42.6	42.3	42.9
.8272	1	Distrito Federal	59.4	51.8	67.1	51.7	47.5	57.1	36.0	30.6	41.8
		Promedio	62.9	55.8	69.7	55.3	50.5	60.7	40.0	38.3	42.0
.7364		Nacional	62.2	56.9	67.3	58.4	53.4	63.8	42.4	39.5	45.6

Fuente: Cálculo propio de los promedios para cada segmento, con los datos de INEE (2011 a) Anexo electrónico Tabla AT08-A2 Tasa de eficiencia terminal de educación media superior por entidad federativa según modelo educativo y sexo (2007/2008), T: total; H: hombres y M: Mujeres.

Tabla 3. Tasa neta de cobertura por entidad federativa/IDH por edad y sexo (2007-2008).

IDH 2008		Entidad federativa	15 años			16 años			17 años		
	No.		T	H	M	T	H	M	T	H	M
.6460	32	Chiapas	33.0	32.8	33.2	52.6	53.4	51.7	48.4	49.8	47.0
.6675	31	Oaxaca	40.5	37.8	43.2	50.6	47.5	53.6	40.3	39.2	41.4
.6677	30	Guerrero	33.2	30.3	36.1	43.2	40.7	45.6	40.7	38.5	42.8
.6873	29	Michoacán	37.6	33.9	41.3	40.4	37.1	43.5	35.3	33.5	37.0
.6977	28	Puebla	49.9	45.7	54.0	55.0	51.9	58.2	43.3	41.7	45.0
.6985	28	Veracruz	46.2	42.0	50.3	56.2	53.0	59.3	51.4	49.4	53.4
.7041	26	Guanajuato	40.8	37.6	44.0	45.1	42.2	48.0	35.9	33.8	37.8
.7057	25	Zacatecas	47.5	43.4	51.6	50.4	47.3	53.6	39.5	37.8	41.2
		Promedio	41.1	38.0	44.2	49.2	46.7	51.7	41.8	40.5	43.2
.7073	24	Hidalgo	58.2	54.1	62.4	59.5	56.5	62.4	46.0	44.1	47.8
.7109	23	San Luis Potosí	47.0	42.9	51.1	53.4	50.6	56.1	42.3	41.5	43.1
.7159	22	Tlaxcala	51.8	48.0	55.6	58.0	55.4	60.5	50.8	48.0	53.6
.7180	21	Durango	52.5	50.2	54.9	56.5	54.1	58.9	49.2	46.9	51.6
.7227	20	Yucatán	44.7	41.1	48.5	49.9	47.1	52.7	41.7	41.9	41.5
.7242	19	Tabasco	59.2	56.2	62.3	70.1	69.0	71.3	60.9	60.5	61.3
.7281	18	Campeche	45.3	43.0	47.6	51.6	49.7	53.5	41.6	42.1	41.1
.7315	17	Nayarit	56.1	51.3	61.0	56.3	52.9	59.8	45.7	42.8	48.7
		Promedio	51.8	48.3	55.4	56.9	54.4	59.4	47.3	46.0	48.6
.7383	16	México	46.7	41.3	52.4	49.4	45.2	53.7	39.2	36.6	41.8
.7393	15	Jalisco	45.4	40.2	50.7	50.1	45.5	54.7	33.5	32.1	34.9
.7445	14	Morelos	52.7	47.5	58.1	61.1	55.9	66.4	49.1	46.6	51.5
.7483	13	Aguascalientes	54.7	51.2	58.2	53.2	50.6	55.9	42.1	39.7	44.5
.7493	12	Querétaro	46.9	42.4	51.5	53.1	48.7	57.5	40.7	38.1	43.4
.7506	11	Quintana Roo	37.1	35.2	39.1	50.7	48.8	52.6	43.5	42.0	45.1
.7528	10	Sinaloa	52.3	47.3	57.6	67.8	63.8	72.0	57.4	54.1	60.9
.7529	9	Tamaulipas	51.3	48.1	54.8	57.8	55.4	60.2	44.5	43.2	45.8
		Promedio	48.4	44.1	52.8	55.4	51.7	59.1	43.7	41.6	46.0
.7535	8	Chihuahua	53.0	48.3	58.0	55.8	52.1	59.6	43.1	41.3	45.0
.7553	7	Coahuila	52.0	49.3	54.7	58.9	57.4	60.5	42.1	42.8	41.3
.7590	6	Colima	52.5	48.3	56.9	57.6	53.6	61.9	48.6	45.5	51.9
.7697	5	Baja California	46.2	42.2	50.5	53.1	49.0	57.5	46.4	43.8	49.3
.7720	4	Sonora	45.6	42.0	49.4	63.0	58.7	67.5	54.2	51.2	57.3
.7847	3	Nuevo León	52.1	51.4	52.8	58.0	57.4	58.6	35.3	36.7	33.9
.7904	2	Baja California Sur	62.0	57.8	66.5	69.5	65.6	73.7	52.0	49.3	55.1
.8272	1	Distrito Federal	62.6	59.5	65.9	67.2	65.2	69.2	71.7	69.2	74.3
		Promedio	53.3	49.9	56.8	60.4	57.4	63.6	49.2	47.5	51.0
.7364		Nacional	47.4	43.7	51.2	54.2	51.2	57.1	45.0	43.4	46.6

Fuente: Cálculo propio de los promedios para cada segmento, con los datos de INEE (2011 a) Anexo electrónico Tabla AT01-A4 Tasa neta de cobertura para la población en edad típica (15-17 años) por entidad federativa según sexo (2008/2009). T: total; H: hombres y M: mujeres.

Capítulo II.

Tabla 1. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2009.

Nivel/ Puntuación	Porcentaje	Tareas
6 Más de 698.32	OCDE: 0.8 AL: 0.0 México: 0.0	<ul style="list-style-type: none"> • Lectores capaces de realizar con detalle y precisión múltiples inferencias, comparaciones y contrastes. Comprensión completa y detallada de uno o más textos. • Integran información de más de un texto. • Manejan ideas inusuales en presencia de evidente información en conflicto y elaboran clasificaciones abstractas para interpretar. • El lector propone hipótesis o evalúa críticamente textos complejos o inusuales, tomando en cuenta múltiples criterios o perspectivas, y empleando conocimientos complejos externos al texto. • Capacidad de análisis preciso para distinguir lo que no es claramente visible en un texto.
5 625.61 a menos de 698.32	OCDE: 6.8 AL: 0.9 México: 0.4	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de localizar y organizar diferentes fragmentos de información que no resultan evidentes e inferir la información relevante. • Capacidad de evaluar críticamente o formular una hipótesis a partir de un conocimiento especializado. • Demostrar una comprensión completa y detallada de un texto cuyo contenido o formato sea inusual. • Manejo de conceptos contrarios a sus expectativas.
4 552.89 a menos de 625.61	OCDE: 20.7 AL: 5.7 México: 5.3	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de localizar y organizar diferentes fragmentos de información que no resultan evidentes en un texto. • Interpretar el significado de los matices del lenguaje en una parte del texto, tomándolo en cuenta como un todo. • Comprender y emplear clasificaciones en contextos inusuales. • Saber usar conocimientos formales o informales para formular hipótesis o evaluar críticamente un texto. Demostrar una comprensión exacta de textos complejos, extensos o inusuales.
3 480.18 a menos de 552.89	OCDE: 28.9 AL: 17.0 México: 21.2	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidad de localizar y, en algunos casos, reconocer la relación entre diferentes fragmentos de información que se ajusten a múltiples condiciones. • Integrar diferentes partes de un texto a fin de identificar una idea principal, entender una relación o construir el significado de una palabra o frase. • Considerar muchas características para cotejar, diferenciar o clasificar. Con frecuencia la información buscada no es evidente o está en conflicto con otra; o el texto presenta ideas contrarias a las expectativas del lector o están redactadas de manera negativa. • Capacidad de relacionar, comparar, explicar o evaluar una característica de un texto, o bien demostrar una comprensión detallada empleando conocimiento familiar o cotidiano. • En otras tareas no es necesario que lleguen a una comprensión detallada del texto, pero sí requieren aprovechar un conocimiento menos cotidiano.

Nivel/ Puntuación	Porcentaje	Tareas
2 407.47 a menos de 480.18	OCDE: 24.0 AL: 27.5 México: 33.0	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de localizar uno o más fragmentos de información que pueden inferirse ajustándose a ciertas condiciones. • Reconocer la idea principal en un texto, entender las relaciones entre sus partes o construir un significado dentro de una parte limitada del texto cuando la información no sea evidente y el lector debe hacer inferencias de bajo nivel. • Comparar o contrastar con base en una sola característica del texto. • Hacer comparaciones o establecer relaciones entre el texto y el conocimiento externo, aprovechando actitudes y experiencias personales.
1 a 334.75 a menos de 407.47	OCDE: 13.1 AL: 26.4 México: 25.5	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de localizar uno o más fragmentos independientes de información explícita. • Reconocer el tema principal o el propósito del autor en un texto que aborde un contenido familiar, o bien establecer una relación sencilla entre la información del texto y su conocimiento cotidiano. La información requerida es evidente en el texto y hay poca o ninguna información en conflicto. • Tomar en cuenta de manera directa los factores relevantes del texto o de la tarea solicitada.
1b 262.04 a menos de 334.75	OCDE: 4.6 AL: 15.2 México: 11.4	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de localizar un fragmento de información explícita ubicado en un lugar evidente dentro de un texto corto con estructura sintáctica sencilla, ubicado en un contexto familiar y de tipo narrativo o en forma de lista simple. Generalmente, los lectores de este nivel manejan textos que contienen diversos apoyos, como información repetida, dibujos o símbolos familiares donde la información en conflicto es mínima. • Capacidad de interpretación para relacionar de manera sencilla fragmentos de información próximos.

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010), Cuadro *Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Lectura, PISA 2009*, pp. 3 y 4.

Tabla 2. Tareas en los niveles de desempeño en la escala global de Matemáticas, PISA 2012.

Nivel/ Puntuación	Porcentaje	Tareas
6 Más de 669.30	OCDE: 3.3 AL: 0.1 México: 0.0	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes en este nivel pueden conceptualizar, generalizar y usar información basada en investigaciones, modelar situaciones de problemas complejos y aplicar sus conocimientos en contextos relativamente no habituales. • Son capaces de relacionar diferentes fuentes de información y representaciones, y manejarlas de una manera flexible. • Poseen una avanzada capacidad de pensamiento y razonamiento matemáticos. • Pueden aplicar su conocimiento y comprensión, además de dominar operaciones y relaciones matemáticas simbólicas y formales para desarrollar nuevos enfoques y estrategias y abordar situaciones novedosas. • Son hábiles para formular y comunicar con claridad sus acciones y reflexiones relativas a sus hallazgos, argumentos, y pueden explicar por qué son aplicables a una situación nueva.
5 606.99 a menos de 669.30	OCDE: 9.3 AL: 0.7 México: 0.6	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes pueden desarrollar modelos y trabajar con ellos en situaciones complejas, identificando restricciones y especificando los supuestos. • Tienen habilidad para seleccionar, comparar y evaluar estrategias adecuadas de solución de problemas para abordar problemas complejos. • Son capaces de trabajar de manera estratégica al usar ampliamente habilidades de pensamiento y razonamiento bien desarrolladas; además de relacionar apropiadamente representaciones, caracterizaciones simbólicas y formales con la comprensión clara de las situaciones. • Empiezan a reflexionar sobre su trabajo y pueden formular y comunicar sus interpretaciones y razonamientos.
4 544.68 a menos de 606.99	OCDE: 18.9 AL: 3.3 México: 3.7	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes trabajan con eficacia modelos explícitos en situaciones complejas y concretas que pueden involucrar restricciones o demandar la formulación de supuestos. • Pueden seleccionar e integrar diferentes representaciones, incluyendo las simbólicas, relacionándolas directamente con situaciones del mundo real. • Usan una limitada gama de habilidades y pueden razonar con una idea en contextos sencillos. • Pueden elaborar y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus interpretaciones, evidencias y acciones.
3 482.38 a menos de 544.68	OCDE: 23.7 AL: 10.5 México: 13.1	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes son capaces de realizar procedimientos descritos con claridad, incluyendo aquellos que requieren decisiones secuenciales. Sus interpretaciones son suficientemente sólidas para construir un modelo simple o para seleccionar y aplicar estrategias sencillas de solución de problemas. • Pueden interpretar y usar representaciones basadas en diferentes fuentes de información, y razonar directamente a partir de ellas. • Muestran cierta habilidad para el manejo de porcentajes, fracciones, números decimales y proporciones. • Las soluciones a las que llegan reflejan un nivel básico de interpretación y razonamiento.

Nivel/ Puntuación	Porcentaje	Tareas
2 420.07 a menos de 482.38	OCDE: 22.5 AL: 22.4 México: 27.8	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes pueden interpretar y reconocer situaciones en contextos que sólo requieren una inferencia directa. • Pueden extraer información relevante de una sola fuente de información y usar un modelo sencillo de representación. • Usan algoritmos, fórmulas, procedimientos o convenciones elementales para resolver problemas que involucren números enteros. • Son capaces de lograr interpretaciones literales de los resultados.
1 357.77 a menos de 420.07	OCDE: 15.0 AL: 30.9 México: 31.9	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden responder preguntas relacionadas con los contextos familiares en los que está presente toda la información relevante y las preguntas están claramente definidas. • Son capaces de identificar la información y llevar a cabo procedimientos rutinarios siguiendo instrucciones directas en situaciones explícitas. • Pueden realizar acciones obvias que se deducen inmediatamente de los estímulos presentados.

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013) Tabla 2.1. “Tareas en los niveles de desempeño de la escala global de Matemáticas, PISA 2012”, pp. 35-36.

Resultados generales de PISA Clásico 2003 y 2006 por modalidad educativa.

En los siguientes párrafos analizo algunos datos importantes sobre las aplicaciones de PISA clásico, en particular las correspondientes a los años 2003 y 2006 por modalidad educativa. Para los años 2000 no se tiene información suficiente, y para el año 2009 el INEE refirió que utilizaría los datos por modalidad educativa en un reporte especial (INEE, 2010: 11). En el cuadro 1 se observa el número de alumnos participantes en las cinco aplicaciones y el porcentaje de participación del nivel de secundaria y media superior.

Cuadro 1. Número de participantes en las aplicaciones de PISA clásico 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

Año de la prueba PISA	Número de alumnos participantes.	Porcentaje de alumnos de educación secundaria	Porcentaje de alumnos de educación media superior
2000	5,276	Nd	Nd
2003	29,983	22.1%	77.8%
2006	33,706	20.5%	77.8%
2009	38,250	27.4%	72.6%
2012	33,806	25.9%	74.1%

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2004), INEE (2007a), INEE (2010), INEE (2013).

Si bien PISA mide resultados de la educación básica, la inmensa mayoría de alumnos evaluados corresponden al ciclo de educación media superior, probablemente al primer año de este nivel educativo y no se pueden ofrecer resultados concluyentes sobre la educación media superior en nuestro país, si nos atenemos a los resultados de PISA clásico. En el cuadro 2 se observan las medias de desempeño en las aplicaciones PISA 2003 y 2006 en el nivel de educación secundaria y media superior, también en este cuadro se observan las puntuaciones medias por modalidad educativa, recordemos que la media es de 500 puntos. Como puede observarse las medias de puntuación son más altas en las modalidades de educación media superior que en las de la secundaria. En el caso de la educación media superior no existen diferencias significativas entre modalidades en ninguna de las tres áreas evaluadas. En cuanto a la secundaria sí se observan diferencias significativas entre modalidades, existiendo una brecha importante en el promedio obtenido en las tres áreas en la modalidad de Secundaria General y la Telesecundaria.

Cuadro 2. Medias de puntuación por modalidad educativa en las escalas globales de matemáticas, ciencias y comprensión lectora.

		PISA 2003			PISA 2006		
		Comprensión de lectura	Matemáticas	Ciencias	Comprensión de lectura	Matemáticas	Ciencias
EMS	Bachillerato General	443	422	436	447	440	439
	Bachillerato Tecnológico	438	425	438	442	432	435
	Profesional Técnico	431	411	427	429	435	434
Secundaria	Secundaria General	392	378	397	391	389	392
	Secundaria Técnica	371	355	384	379	373	382
	Telesecundaria	306	304	337	323	323	341.

Fuente: elaboración propia, para PISA 2003 INEE (2004): tabla 4.45 p. 151, tabla 4.44, p. 149 y tabla 4.47 p. 153; para PISA 2006 INEE (2007 a): figura 6.13 p. 174, figura 6.14 p. 177, figura 6.12 p. 171.

Resultados nacionales de PISA 2009 en Comprensión de Lectura.

En los siguientes párrafos se desarrollan los resultados de PISA 2009 en las escalas globales de Comprensión de Lectura. Sobre las tareas en el nivel de desempeño de cada una de estas pruebas véase el anexo del capítulo en la tabla 1.

Antes de revisar los resultados en comprensión lectora de nuestro país, quisiera señalar que en el estudio longitudinal **de la OCDE “Does reading proficiency at age 15 affect pathways through learning and work”**¹, se analiza el desempeño de los jóvenes canadienses en la comprensión lectora de la prueba PISA aplicada en el año 2000, y sus logros obtenidos posteriormente en el mercado laboral, en la terminación de estudios de educación secundaria superior, en la educación terciaria², o bien dentro de la categoría de NEET (Not in Education, Employment, or Training, es decir los ninis en nuestro país).

Cito el documento anterior porque permite ilustrar cómo las habilidades de lecto escritura de los jóvenes sí influyen en su desarrollo posterior, o bien en educación superior o bien en el mercado laboral. Por ello es altamente probable

¹ OECD Education Working Paper No. 31, 10 de febrero de 2010, Francia.

² La correspondiente a la Educación Media Superior de nuestro país con base en la Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE) que emplea la OCDE.

que los alumnos con más alto puntaje de la prueba PISA tengan mayor éxito en el mercado laboral y en la educación terciaria. En contraparte quienes obtuvieron menor puntaje tiene más altas probabilidades de no continuar estudios o bien no tener éxito en el mercado laboral.

El cuadro 3 se elaboró con base en la información del INEE y resume los resultados más importantes de la evaluación de PISA clásico 2000 y 2009 en comprensión lectora para los alumnos de secundaria y de la Educación Media Superior.

Cuadro 3. Resultados de la prueba PISA clásico 2009 en la escala global de Lectura.

	Medias de desempeño en lectura		Porcentaje en los niveles bajos <= 1		Porcentaje en los niveles medios 2-3		Porcentaje en los niveles altos >= 4	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Sec.	374	385	70.7	60.4	27.1	37.5	2.2	2.1
EMS	467	457	19.3	24.2	69.5	67.3	11.2	8.5
Nac.	422	425	44.1	40.1	49	54.2	6.8	5.7

Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2010), Cuadro *PISA 2000, 2003, 2006 y 2009. ESCALA GLOBAL DE LECTURA. Medias y niveles de desempeño por nivel educativo*, México, p. 12. Se excluyeron los resultados de las aplicaciones 2003 y 2006.

En nuestro país son mejores las medias de desempeño en comprensión lectora en los alumnos de la EMS que en los de secundaria. Ello puede deberse a diferentes situaciones, por ejemplo podemos suponer que un año de escolaridad puede hacer la diferencia, y que en la educación media superior se enfatiza el aprendizaje de la comprensión lectora.

Sin embargo el promedio nacional es muy bajo en comprensión lectora, de la primera aplicación en el 2000 a la última en 2009 sólo hubo un avance de 3 puntos, al respecto cabe recordar que la OCDE menciona que una diferencia entre 60 y 70 puntos puede implicar un aumento o descenso en un nivel de desempeño. Con base en el cuadro anterior podemos decir que México es un país que se concentra mayoritariamente en los niveles básicos de desempeño en comprensión lectora.

Resultados de PISA clásico 2009 por entidad federativa.

Las gráficas 1 y 2 del anexo tienen por objetivo presentar los resultados de los jóvenes evaluados en la prueba PISA clásico 2009 por entidad federativa. Estas entidades fueron ordenadas colocando en primer lugar el estado con mayor porcentaje de alumnos ubicados en el nivel de desempeño más bajo. Se hizo una gráfica para el caso de comprensión lectora y otra para matemáticas.

Comprensión de Lectura.

La gráfica 1 constata diferencias regionales en torno al desempeño de los alumnos en nuestro país, ya que los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero concentran el mayor porcentaje de alumnos en niveles de competencia bajos (nivel 1b con menos de 262.04 puntos) con el 15%, 10% y 8% respectivamente. Si consideramos que la media de la prueba PISA es de 500 es muy preocupante que la inmensa mayoría de los alumnos -salvo el DF- se agrupan en los niveles 1a (334.75 a 407.47 puntos) y nivel 2 (407.47 a 480.18 puntos) ambos por debajo de la media de la prueba que suman más del 50% y hasta el 69% de los alumnos evaluados.

Si sumamos los porcentajes de los alumnos ubicados en los niveles 3, 4 y 5 tenemos que Chiapas y Oaxaca apenas suman un 10%; Jalisco, Colima, Quintana Roo, Querétaro, Aguascalientes, México, Chihuahua y Nuevo León tienen porcentajes entre el 30% y el 38%. El caso del DF es muy significativo, ya que el 48% de los alumnos se ubican en estos niveles.

Matemáticas.

En el área de Matemáticas los resultados no son mejores, en los niveles por debajo del nivel 1, nivel 2 y nivel 3 todas las entidades tienen altos porcentajes de alumnos. En el extremo tenemos que por debajo del nivel 1 y en el nivel 1 la mayoría de las entidades tienen el 50% ó más de los alumnos, a excepción de diez estados: México, Zacatecas, Puebla, Nayarit, Jalisco, Nuevo León, Aguascalientes, Colima, DF y Chihuahua.

Es lamentable el hecho de que estados como Tabasco, Guerrero y San Luis Potosí tengan porcentajes de más de 33% de alumnos por debajo del nivel 1, peor aún es que Chiapas en este nivel tenga un 45%. Finalmente en los niveles 4 a 6 (más de 544.68 puntos) los estados de Nuevo León, DF y Aguascalientes tienen el

mayor porcentaje de alumnos aunque sea sólo 16%, 11% y 10% respectivamente. En contraste en los niveles más altos de desempeño de PISA en el área de Matemáticas Guerrero, Chiapas y Tabasco sólo tienen un 1% y Tlaxcala 2%, seguidos de los siguientes estados que alcanzan el 3%: San Luis Potosí, Oaxaca, Campeche, Tamaulipas, Sonora, Michoacán, Durango y Coahuila.

Resultados nacionales de PISA clásico 2012 en Matemáticas.

A continuación se presentan los resultados nacionales para el área de Matemáticas. Es importante señalar que los resultados que se analizan para cada entidad federativa solo incluyen 29 de los 32 estados a diferencia de lo que trabajé para PISA 2009, lo anterior se debe a que de acuerdo al INEE tres estados no tuvieron datos al menos del 65% requerido para ser representativos, fue el caso de Michoacán, Oaxaca y Sonora. Las gráficas 3 y 4 del anexo contemplan la información más importante de los resultados de Matemáticas y Comprensión de Lectura. En el cuadro 4 se muestra el comparativo entre PISA 2003 y 2012 que evaluaron a los alumnos en el área de Matemáticas

Cuadro 4. Resultados de la prueba PISA 2012 en la escala global de Matemáticas.

	Medias de desempeño en Matemáticas		Porcentaje en los niveles bajos <= 1		Porcentaje en los niveles medios 2-3		Porcentaje en los niveles altos >= 4	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
Sec.	355	385	80	70	19	28	2	2
EMS	421	430	50	45	45	48	5	5
Nac.	385	413	66	55	31	41	3	4

Fuente: Elaboración propia. Para PISA 2003 INEE (2004); PISA 2012 INEE (2013), gráfica 5.4, página 74.

Debemos aclarar que en cuadro 4 se tomaron los datos tal cual del INEE, por ello existe una variación en cuanto a la suma total de los porcentajes presentados. Se observa que aun cuando hay una disminución importante en el porcentaje de alumnos que se ubican en el nivel más bajo de desempeño, y un aumento de 10 puntos porcentuales en los niveles medios, existe una brecha muy importante con los demás países de la OCDE. A pesar de que México figura entre los países que obtuvieron un avance significativo en sus medias de puntuación de 2003 a 2012, el

55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas, y de mantenerse estas tasas de mejora le llevaría a México “25 años para alcanzar los promedios de la OCDE en matemáticas y más de 65 años en lectura” (OCDE, 2013 b: 3).

Resultados de PISA 2012 por entidad federativa.

Matemáticas.

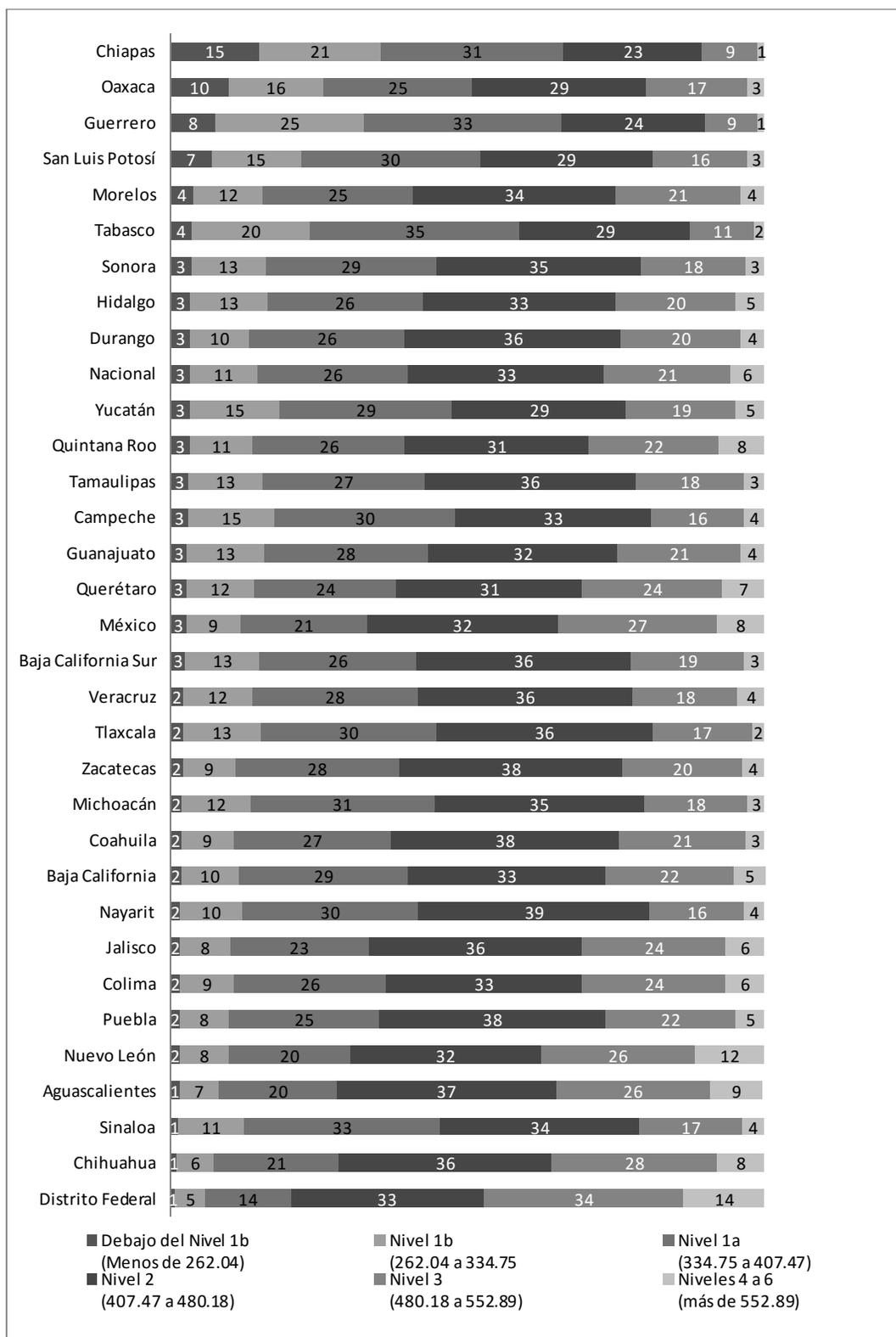
En la sección de Matemáticas de PISA clásico, encontramos que Chiapas y Guerrero tienen un 40% de alumnos debajo del nivel 1; en este mismo nivel pero con porcentajes entre 20% y 29% se encuentran 17 entidades; entre 18% y 14% 9, en este último grupo destacan Aguascalientes y Jalisco con solo 14% de alumnos ubicados en el nivel más bajo de matemáticas.

La gráfica 3 del anexo nos muestra también que la mayoría de los estados agrupan a los alumnos en los niveles 1 y 2; en contraste los estados que tienen un porcentaje de alumnos muy importante en los niveles 3, 4-6 son en orden descendente: Nuevo León, Querétaro, Aguascalientes, Jalisco y Colima.

Comprensión de Lectura.

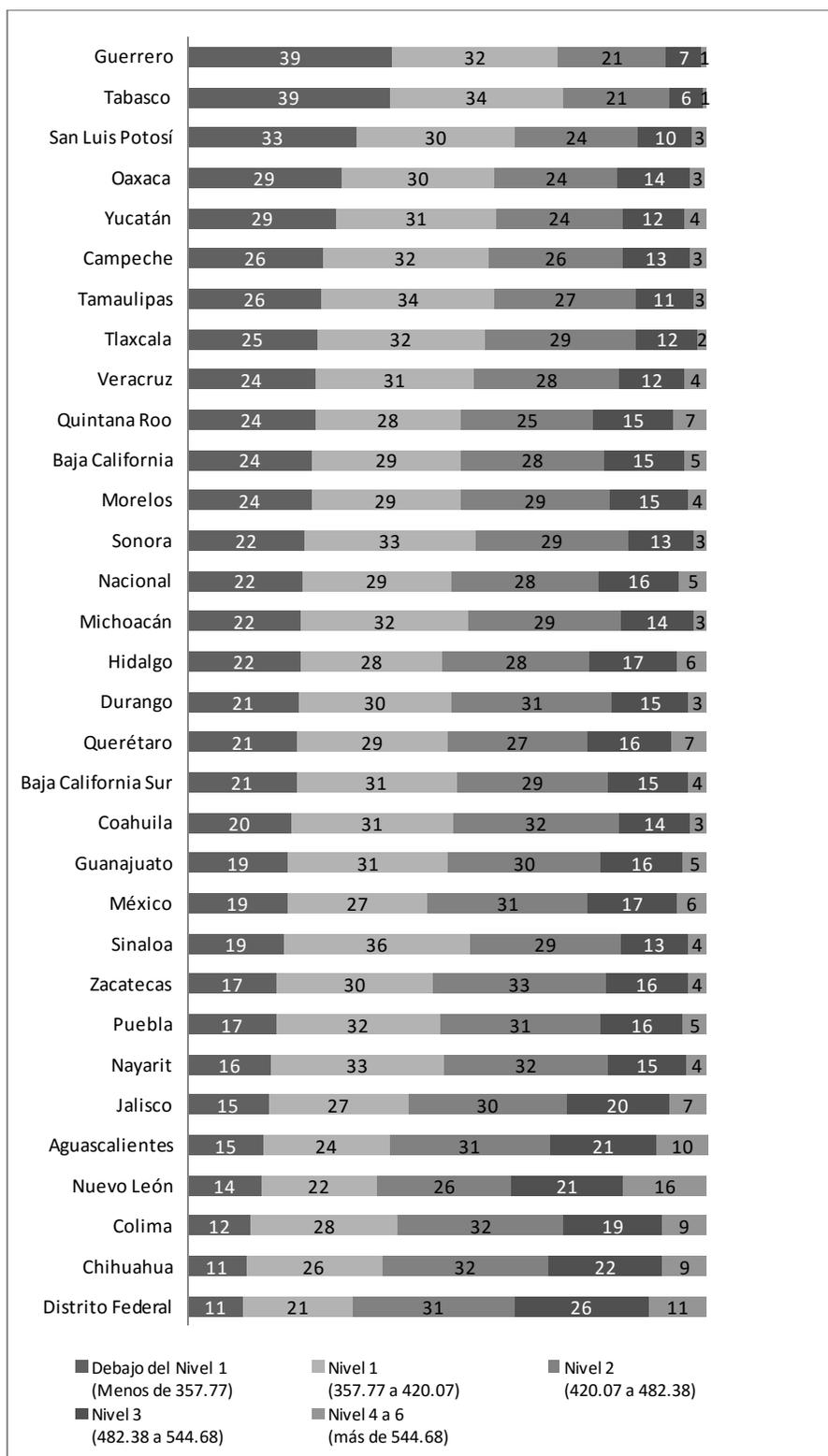
En cuanto a comprensión de lectura tenemos de acuerdo a la gráfica 4 del anexo, que en los niveles *debajo del nivel 1b*, *nivel 1b* y *nivel 1 a*, los estados de Chiapas y Guerrero tienen prácticamente dos terceras partes de alumnos con un 67% y 69% de alumnos respectivamente; en este mismo grupo se encuentran el estado de Tabasco con 56%. En contraste los estados de Querétaro, Aguascalientes y DF tienen a la tercera parte de sus alumnos en los niveles 4, 5 y 6, aunque se debe enfatizar en estos tres estados sólo el 26% se ubica en el nivel 3.

Gráfica 1. Distribución de alumnos por nivel de competencia en Comprensión de Lectura de PISA clásico 2009, por entidad federativa.



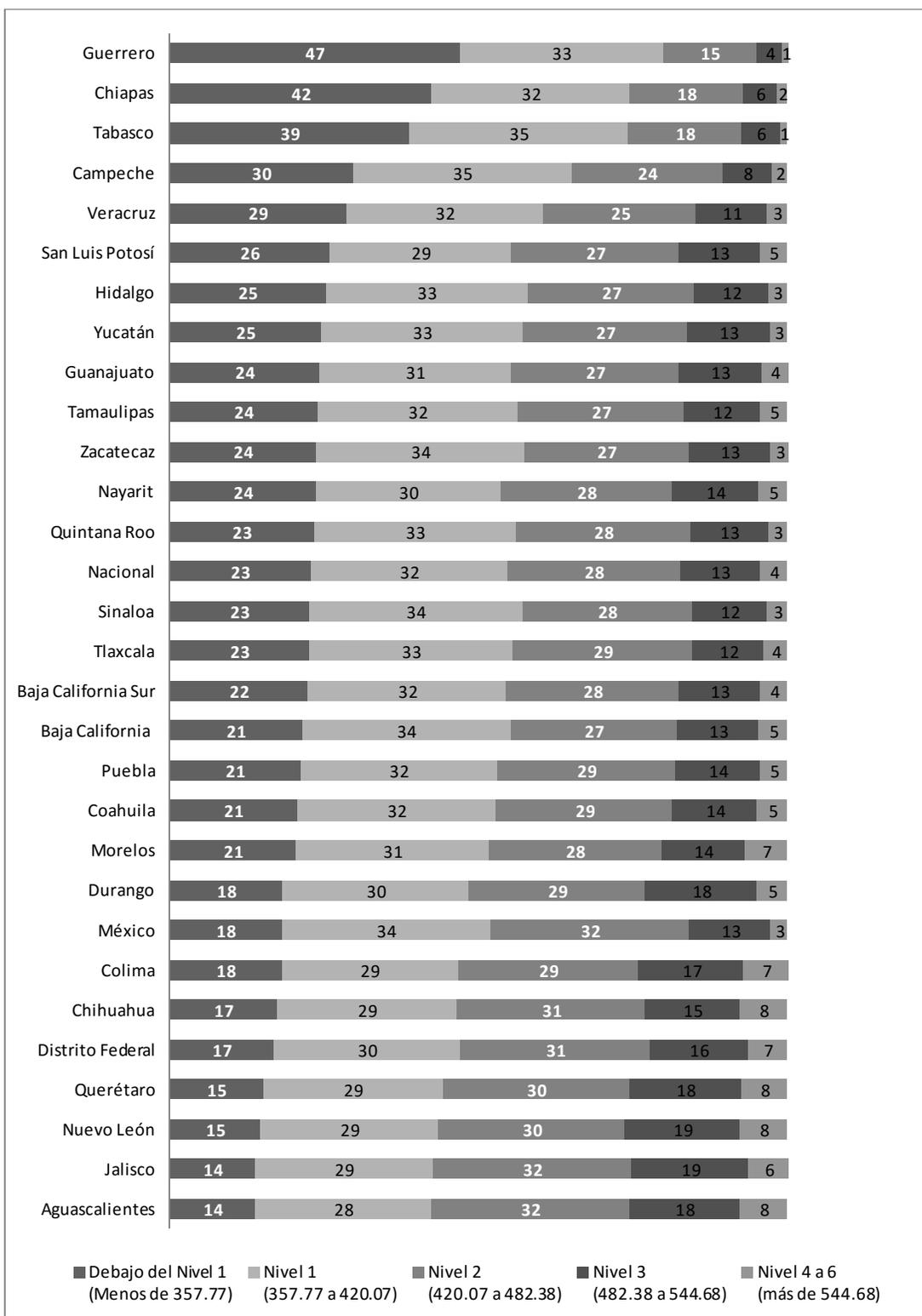
Fuente: Elaboración propia con información de INEE (2010) Tabla A26 pp. 205 -206.

Gráfica 2. Distribución de alumnos por nivel de competencia en Matemáticas de PISA clásico 2009, por entidad federativa.



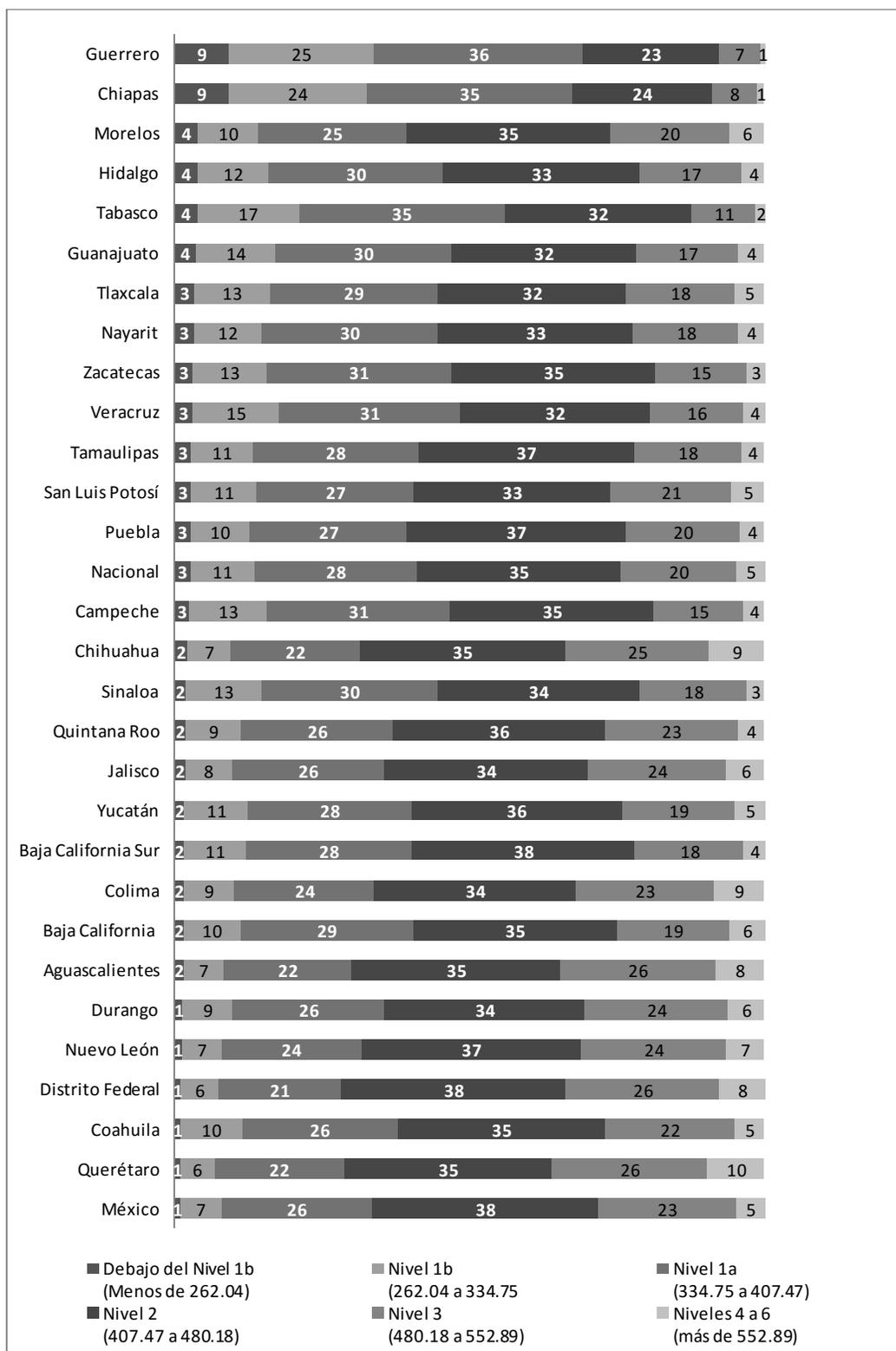
Fuente: Elaboración propia con información de INEE (2010), Tabla A36 pp. 220-221.

Gráfica 3. Distribución de alumnos por competencia en Matemáticas en PISA clásico 2012, por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con información de INEE (2013), Tabla A.11, pp. XXV-XXVI

Gráfica 4. Distribución de alumnos por competencia en Lectura en PISA clásico 2012, por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con información de INEE (2013), Tabla A.15, p. XXXI.

Tabla 3. Niveles de dominio en la prueba ENLACE Comprensión Lectora.

Nivel de Dominio	Los alumnos son capaces de:
Insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar elementos que se encuentran de manera explícita en textos narrativos y expositivos, ya sean acciones, hechos, episodios, personajes o sus características. • Realizar inferencias sencillas sobre las acciones de los personajes y establece relaciones entre dos o más elementos. • Identificar si la estructura de algunas partes del texto es adecuada al contenido que presenta.
Elemental	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicar e integrar diferentes partes de un texto. • Reconocer la idea central y comprende relaciones del tipo: problema-solución, causa-efecto, comparación-contraste. • Inferir el significado de palabras, así como la relación entre párrafos e ideas. • Reconocer la postura del autor. • Relacionar la información que se presenta en el texto y la que se encuentra en tablas.
Bueno	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionar elementos que se encuentran a lo largo del texto y/o en glosarios. • Comprender el texto de forma completa y detallada, y sintetizas su contenido global. • Inferir relaciones del tipo: problema-solución, causa-efecto, comparación-contraste. • Establecer relaciones entre la postura del autor y la información que apoya su punto de vista, por ejemplo: un hecho, un dato, el contexto, etcétera. • Reconocer la función que cumplen las tablas de los textos expositivos. • Evaluar la estructura del texto en relación a su contenido.
Excelente	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer inferencias complejas para construir una interpretación global del texto. • Comprender la información contenida en tablas y esquemas y la relacionas con el contenido del texto. • Establecer relaciones entre argumentos y contraargumentos. • Analizar si la organización, las expresiones y los recursos que utiliza el autor son adecuados al tipo de texto y a su destinatario.

Fuente: Adaptación propia con base en <http://enlace.sep.gob.mx/ms/> (CE 2 de mayo de 2011), se respetaron los verbos utilizados en el original.

Tabla 4. Niveles de Dominio de la prueba ENLACE en Matemáticas

Nivel de Dominio	Los alumnos son capaces de:
Insuficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver problemas donde la tarea se presenta directamente. • Identificar información en esquemas o gráficas y realiza estimaciones. • Efectuar sumas y restas con números enteros y traduces del lenguaje común al algebraico. • Resolver problemas en los que se requiere identificar figuras planas y tridimensionales.
Elemental	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar multiplicaciones y divisiones con números enteros, y sumas que los combinan con números fraccionarios. • Calcular porcentajes, utilizas fracciones equivalentes, ordenas y comparas información numérica. • Establecer relaciones entre variables y resuelves problemas que combinan datos en tablas y gráficas. • Aplicar conceptos simples de probabilidad y estadística. • Construir expresiones equivalentes a una ecuación algebraica y resolver ejercicios con sistemas de ecuaciones lineales. • Manejar conceptos sencillos de simetría y resuelves problemas que involucran un razonamiento viso-espacial.
Bueno	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver problemas que involucran más de un procedimiento. • Realizar multiplicaciones y divisiones combinando números enteros y fraccionarios. • Calcular raíz cuadrada, razones y proporciones, y resuelves problemas con números mixtos. • Analizar las relaciones entre dos o más variables de un proceso social o natural y resuelves los sistemas de ecuaciones que las representan. • Identificar funciones a partir de sus gráficas para estimar el comportamiento de un fenómeno. • Construir una figura tridimensional a partir de otras e identificar características de una figura transformada. • Utilizar fórmulas para calcular superficies y volumen, y reconocer los elementos de una cónica a partir de su representación gráfica.
Excelente	<ul style="list-style-type: none"> • Emplear operaciones con fracciones para solucionar problemas y resolver combinaciones con signos de agrupación. • Convertir cantidad de sistema decimal a sexagesimal. • Identificar la relación existente gráficas y funciones lineales o cuadráticas, y expresar algebraicamente una representación gráfica. • Aplicar conceptos avanzados de probabilidad. • Solucionar problemas con series de imágenes tridimensionales y aplicas conceptos de simetría. • Utilizar fórmulas para calcular el perímetro de composiciones geométricas. • Determinar los valores de los elementos de la circunferencia, la parábola y la elipse a partir de su ecuación y viceversa; identificar la ecuación de una recta a partir de sus elementos y aplicarla para encontrar la distancia entre dos puntos. • Solucionar problemas donde se aplican funciones y leyes trigonométricas.

Fuente: Adaptación propia con base en <http://enlace.sep.gob.mx/ms/> (CE 2 de mayo de 2011), se respetaron los verbos utilizados en el original.

Tabla 5. Distribución porcentual por nivel de dominio en ENLACE 2008 para Bachillerato General.

		Comunicación						Matemáticas			
		NIVEL DE DOMINIO						NIVEL DE DOMINIO			
	Entidad	IN.	E.	B.	EX.		Entidad	IN.	E.	B.	EX.
1	Querétaro	22.7	39.9	33.2	4.2	1	Guerrero	63.4	27.6	7.2	1.7
2	Campeche	21.1	39.2	35.4	4.3	2	Chiapas	57.6	30.2	9.4	2.7
3	Yucatán	17.9	38.4	38.7	5.0	3	Veracruz	55.0	31.7	10.1	3.2
4	Distrito Federal	16.1	39.2	39.5	5.2	4	Tamaulipas	54.8	33.0	9.3	3.0
5	México	16.0	35.9	42.3	5.9	5	Tabasco	54.0	33.4	9.5	3.1
6	Tlaxcala	15.5	35.2	43.0	6.3	6	Sinaloa	52.0	34.7	10.4	2.9
7	Baja California Sur	14.4	35.6	43.6	6.4	7	Nayarit	51.8	35.6	10.4	2.2
8	Colima	14.4	38.1	41.1	6.4	8	Oaxaca	49.1	33.7	13.1	4.1
9	Baja California	14.1	35.7	43.6	6.5	9	Michoacán	48.4	37.4	11.3	2.9
10	Guanajuato	14.0	34.9	43.6	7.5	10	Sonora	46.5	38.6	11.4	3.5
11	Hidalgo	13.2	32.8	44.7	9.4	11	San Luis Potosí	46.1	34.1	13.8	6.0
12	Puebla	12.9	37.6	44.0	5.5	12	Chihuahua	44.9	37.9	13.5	3.7
13	Nuevo León	12.7	33.5	45.9	7.9	13	Puebla	44.9	38.4	13.2	3.5
14	Jalisco	12.7	36.5	44.6	6.2	14	Hidalgo	44.0	39.4	13.4	3.2
15	Morelos	12.2	36.0	44.3	7.5	15	Coahuila	43.7	35.5	14.9	5.9
16	Zacatecas	10.5	31.8	47.0	10.7	16	Tlaxcala	43.0	41.4	12.5	3.1
17	Quintana Roo	10.4	35.2	47.6	6.7	17	Durango	42.6	38.6	14.9	3.9
18	Veracruz	9.0	29.2	51.1	10.7	18	México	41.5	43.0	12.3	3.2
19	San Luis Potosí	8.5	31.7	50.7	9.1	19	Zacatecas	40.6	39.6	14.9	4.8
20	Aguascalientes	8.5	26.2	53.9	11.4	20	Quintana Roo	40.4	39.3	15.7	4.6
21	Michoacán	8.1	33.4	50.7	7.8	21	Jalisco	38.9	42.4	15.4	3.3
22	Coahuila	8.1	33.9	49.6	8.4	22	Aguascalientes	38.4	40.5	16.4	4.7
23	Oaxaca	7.6	31.3	51.9	9.2	23	Morelos	38.4	39.5	16.8	5.4
24	Chihuahua	7.4	29.0	53.6	10.0	24	Distrito Federal	36.8	46.0	12.7	4.5
25	Nayarit	7.4	24.1	49.1	19.5	25	Guanajuato	36.7	41.8	15.8	5.8
26	Durango	7.2	28.0	53.1	11.8	26	Baja California Sur	36.0	45.3	14.4	4.4
27	Tamaulipas	6.3	32.8	53.4	7.4	27	Colima	35.3	37.7	18.4	8.7
28	Sonora	5.9	30.9	54.6	8.5	28	Yucatán	34.7	38.9	17.9	8.5
29	Tabasco	5.7	28.5	55.7	10.1	29	Campeche	34.7	43.0	16.6	5.7
30	Sinaloa	5.5	27.8	54.7	12.0	30	Querétaro	31.0	42.4	19.5	7.1
31	Guerrero	5.0	25.2	59.4	10.5	31	Baja California	31.0	42.5	20.5	5.9
32	Chiapas	4.5	24.9	55.7	14.9	32	Nuevo León	28.2	42.7	20.5	8.5

Fuente: SEP, "ENLACE Media Superior 2011. Resultados Nacionales por entidad", Archivos electrónicos: C_BG; M_BG; en <http://enlace.sep.gob.mx/ms/>, CE 30 de abril de 2011.

IN. Insuficiente; E. Elemental, B. Bueno; EX. Excelente

Tabla 6. Distribución porcentual por nivel de dominio en ENLACE 2008 para Bachillerato Tecnológico.

		Comunicación						Matemáticas			
		NIVEL DE DOMINIO						NIVEL DE DOMINIO			
	Entidad	IN.	E.	B.	EX.		Entidad	IN.	E.	B.	EX.
1	Tabasco	34.5	39.0	24.1	2.4	1	Tabasco	69.8	23.6	5.4	1.2
2	Sonora	26.1	40.2	31.1	2.6	2	Chiapas	62.3	28.3	7.3	2.1
3	Chiapas	24.7	41.6	31.1	2.6	3	Yucatán	61.5	33.0	4.9	0.7
4	Guerrero	18.9	39.2	37.6	4.3	4	Sonora	58.2	32.5	8.1	1.2
5	Oaxaca	18.9	41.8	36.3	3.0	5	Campeche	56.4	34.2	8.0	1.3
6	Tamaulipas	18.3	36.7	40.2	4.8	6	Guerrero	56.2	32.4	9.5	1.8
7	Quintana Roo	18.0	38.3	39.6	4.1	7	Quintana Roo	54.4	35.6	8.8	1.2
8	Coahuila	17.1	40.1	38.8	3.9	8	Nuevo León	54.1	36.2	8.2	1.5
9	Baja California Sur	17.0	41.1	37.9	4.0	9	Oaxaca	53.4	34.9	9.8	1.9
10	Nayarit	16.9	40.2	39.2	3.6	10	Baja California Sur	53.2	34.4	10.7	1.7
11	Nuevo León	16.3	40.1	39.9	3.7	11	Tamaulipas	52.7	34.3	10.4	2.7
12	Yucatán	15.5	44.1	38.0	2.5	12	Coahuila	51.7	38.1	8.4	1.7
13	Baja California	15.4	39.1	41.5	4.0	13	Michoacán	51.0	36.9	10.1	2.0
14	Durango	14.8	37.3	42.8	5.1	14	Nayarit	50.3	37.5	10.4	1.7
15	Michoacán	14.6	40.5	41.0	3.9	15	México	49.9	39.8	8.5	1.9
16	Campeche	14.5	40.5	42.1	2.9	16	San Luis Potosí	49.3	38.2	10.6	1.9
17	Chihuahua	14.0	37.3	44.0	4.6	17	Morelos	48.6	37.5	11.2	2.7
18	Colima	13.8	36.1	42.1	8.0	18	Baja California	47.8	40.1	10.5	1.6
19	Morelos	13.6	37.6	43.7	5.0	19	Tlaxcala	46.9	38.7	12.1	2.3
20	Zacatecas	12.3	40.1	43.2	4.4	20	Zacatecas	46.0	40.9	10.9	2.2
21	Veracruz	12.2	34.9	46.8	6.2	21	Jalisco	45.0	39.6	12.2	3.2
22	Jalisco	11.6	37.3	45.3	5.9	22	Veracruz	43.6	39.8	13.7	2.9
23	San Luis Potosí	11.2	38.7	45.4	4.7	23	Colima	43.5	37.7	15.3	3.5
24	Sinaloa	10.9	29.7	51.4	8.1	24	Durango	43.0	40.9	13.2	2.9
25	Edo. de México	9.9	40.2	45.4	4.5	25	Puebla	42.7	42.5	12.3	2.6
26	Tlaxcala	9.5	37.6	47.8	5.1	26	Querétaro	39.7	41.7	14.7	3.8
27	Puebla	9.4	36.7	49.1	4.8	27	Hidalgo	38.9	43.2	14.6	3.3
28	Aguascalientes	9.4	40.0	46.0	4.6	28	Guanajuato	38.4	44.6	14.2	2.8
29	Guanajuato	8.4	36.9	49.8	4.9	29	Chihuahua	38.3	44.3	14.5	2.9
30	Distrito Federal	8.0	28.7	52.1	11.2	30	Aguascalientes	35.6	43.4	17.2	3.8
31	Querétaro	7.9	33.5	52.2	6.4	31	Distrito Federal	33.5	38.9	19.4	8.2
32	Hidalgo	7.8	35.0	50.9	6.4	32	Sinaloa	32.4	43.0	20.0	4.7

Fuente: SEP, "ENLACE Media Superior 2011. Resultados Nacionales por entidad", Archivos electrónicos: C_BT; M_BT; en <http://enlace.sep.gob.mx/ms/>, CE 30 de abril de 2011.

IN. Insuficiente; E. Elemental, B. Bueno; EX. Excelente

Tabla 7. Distribución porcentual por nivel de dominio en ENLACE 2008 para Técnico Profesional.

		Comunicación						Matemáticas			
		NIVEL DE DOMINIO						NIVEL DE DOMINIO			
	Entidad	IN.	E.	B.	EX.		Entidad	IN.	E.	B.	EX.
1	Sonora	32.8	41.1	24.9	1.3	1	Tabasco	71.9	25.2	2.7	0.3
2	Nuevo León	26.3	43.3	29.3	1.1	2	Campeche	71.3	23.9	4.3	0.6
3	Tabasco	25.6	46.5	26.7	1.2	3	Sonora	70.5	26.1	3.2	0.3
4	Oaxaca	24.6	40.7	32.4	2.3	4	Quintana Roo	68.3	28.8	2.6	0.2
5	Tamaulipas	23.2	42.8	31.2	2.8	5	Colima	67.9	29.6	2.5	0.0
6	Zacatecas	21.8	47.0	29.6	1.6	6	Distrito Federal	67.4	29.8	2.6	0.1
7	Chihuahua	21.6	44.7	31.7	2.1	7	Nuevo León	65.9	29.6	3.7	0.9
8	Colima	20.9	51.4	25.2	2.5	8	México	65.7	30.6	3.4	0.2
9	Quintana Roo	20.3	42.8	34.7	2.2	9	Guerrero	64.7	28.5	5.9	0.9
10	Durango	19.1	39.7	37.7	3.4	10	Baja California Sur	61.8	33.1	4.2	0.8
11	México	18.5	47.9	31.6	2.0	11	Oaxaca	61.2	29.7	8.3	0.9
12	Distrito Federal	17.6	46.3	34.5	1.7	12	Chiapas	60.6	31.9	6.6	0.9
13	Baja California Sur	17.4	39.5	36.2	6.9	13	Tamaulipas	59.9	32.3	6.5	1.3
14	Sinaloa	17.3	33.4	44.8	4.5	14	Zacatecas	56.6	36.5	6.0	1.0
15	Campeche	17.0	47.1	33.6	2.3	15	Tlaxcala	55.6	35.3	8.4	0.7
16	Chiapas	16.9	40.3	39.9	2.9	16	Morelos	54.2	37.9	6.8	1.0
17	Guerrero	16.2	41.6	38.9	3.3	17	Yucatán	52.0	39.9	7.3	0.9
18	Tlaxcala	16.1	43.2	37.9	2.8	18	Coahuila	51.9	40.6	7.0	0.6
19	Michoacán	16.1	40.5	39.0	4.4	19	Chihuahua	51.7	41.1	6.6	0.5
20	Morelos	14.7	38.6	42.1	4.7	20	Jalisco	50.1	41.8	7.2	0.9
21	San Luis Potosí	14.2	40.6	41.0	4.2	21	Sinaloa	47.5	38.5	12.0	2.0
22	Coahuila	14.2	40.7	41.9	3.2	22	San Luis Potosí	47.3	41.6	9.4	1.7
23	Jalisco	13.7	39.1	43.0	4.2	23	Baja California	46.7	43.1	9.1	1.0
24	Hidalgo	11.9	37.4	47.0	3.7	24	Durango	45.9	46.1	7.3	0.7
25	Yucatán	9.4	34.7	51.2	4.6	25	Michoacán	45.3	39.8	13.1	1.8
26	Guanajuato	9.1	40.3	47.2	3.4	26	Veracruz	44.5	41.9	11.4	2.2
27	Aguascalientes	8.9	38.5	49.0	3.6	27	Puebla	43.0	45.1	10.8	1.1
28	Baja California	7.9	34.9	53.1	4.1	28	Hidalgo	41.3	42.6	14.2	2.0
29	Puebla	7.7	37.4	49.6	5.2	29	Guanajuato	40.8	46.3	11.6	1.4
30	Veracruz	7.0	35.3	50.3	7.4	30	Querétaro	38.4	48.7	11.9	1.0
31	Querétaro	5.2	37.1	51.1	6.7	31	Aguascalientes	36.2	47.5	14.6	1.7
32	Nayarit	3.8	24.8	59.1	12.3	32	Nayarit	21.1	50.0	23.3	5.6

Fuente: SEP, "ENLACE Media Superior 2011. Resultados Nacionales por entidad", Archivos electrónicos: C_TP; M_TP, en <http://enlace.sep.gob.mx/ms/>, CE 30 de abril de 2011.
 IN. Insuficiente; E. Elemental, B. Bueno; EX. Excelente

Resultados de la prueba ENLACE en 2008.

No todas las entidades federativas han participado en las cinco aplicaciones de la prueba ENLACE de 2008 a 2012, es el caso de cuatro estados que no cumplen con esta condición: Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Zacatecas. Sin embargo para la última aplicación de la que disponemos de información que fue la 2012 todas entidades federativas participaron. Es de suma importancia reseñar esta primera aplicación ya que es precisamente en el año 2008 cuando surge la Reforma Integral de la Educación Media Superior, y los resultados de este examen fueron uno de los elementos a considerar de los planteles educativos que quisieran ingresar al Sistema Nacional de Bachillerato, tal como se detallará en el capítulo IV. En el siguiente apartado se describen las diferencias de la prueba ENLACE 2008 en las modalidades educativas.

ENLACE 2008. Resultados por modalidad educativa.

Es importante indagar si existen diferencias entre las tres modalidades de la educación media superior en nuestro país, en términos de pruebas de desempeño. La prueba ENLACE puede ofrecer información que permite un primer acercamiento cuantitativo al respecto. Se procedió a ordenar a las entidades federativas de manera descendente teniendo como criterio el estado que hubiese **acumulado el mayor porcentaje de alumnos en el nivel de dominio “Insuficiente”** para el área de comunicación y matemáticas. Las tablas 5, 6 y 7 del anexo del capítulo II son la base para las observaciones que se emiten a continuación. La información se organizó también a partir del siguiente cuadro que contempla la información más trascendente.

Cuadro 5. Resultados de la prueba ENLACE 2008 por modalidad educativa.

	Comunicación	Matemáticas
Bachillerato General	<p>En esta modalidad se tuvieron porcentajes en el nivel de dominio “Insuficiente” que oscilaron entre el 4.5% y el 22.7%, el estado con menor porcentaje fue Querétaro y el de mayor porcentaje fue Chiapas.</p> <p>La mayoría de los estados se ubican en el nivel de dominio “Elemental” y “Bueno”, ya que sumados estos dos niveles los porcentajes alcanzan valores de 73% a 86%. En el nivel de dominio “Excelente” Colima fue el estado con mayor porcentaje con 19.5% de los alumnos evaluados, y Chiapas el que menos número de alumnos tuvo con 4.2%.</p>	<p>En esta área hay porcentajes menos alentadores que en el área de comunicación. Los estados de Nayarit, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Chiapas y Guerrero tienen valores porcentuales superiores al 50% en el nivel de dominio “Insuficiente”, ahora no fue Chiapas el estado con mayor número de alumnos en este nivel de dominio sino el estado de Guerrero que alcanzó el 63.4%, en otras palabras dos de cada tres alumnos evaluados en esta prueba fue ubicado en la categoría más baja.</p> <p>En el nivel de dominio “Elemental” existe otro porcentaje importante de alumnos, sólo mayor con relación al nivel “Insuficiente” en trece estados: México, Jalisco, Aguascalientes, Morelos, DF, Guanajuato, Baja California Sur, Colima, Yucatán, Campeche, Querétaro, Baja California y Nuevo León.</p> <p>En el nivel de dominio “Excelente” ningún estado obtuvo el 10%, Colima alcanzó apenas el 8.7%, 22 estados obtuvieron porcentajes entre 1.7% y 4.8%; y 10 estados valores entre 5.4% y 8.7%.</p>
Bachillerato Tecnológico	<p>En el área de comunicación en el nivel de dominio insuficiente el Bachillerato tecnológico concentro entre el 7.8% (Hidalgo) y el 34.5% (Tabasco) de los alumnos evaluados.</p> <p>En 21 estados los alumnos matriculados en esta modalidad se ubicaron mayoritariamente en los niveles de dominio “Bueno” a excepción de los siguientes estados donde hubo más alumnos en el nivel de dominio “Elemental”: Tabasco, Sonora, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Coahuila, Baja California Sur, Nayarit, Nuevo León, Yucatán.</p> <p>En el nivel de dominio “Excelente” 22 estados obtuvieron valores entre 2.4% y 5%, y diez estados obtuvieron valores entre 5.1% y 11.2%, estos estados de manera descendente son: Durango, Tlaxcala, Jalisco, Veracruz, Querétaro, Hidalgo, Colima, Sinaloa y DF.</p>	<p>En el área de matemáticas en términos generales entre el 32.4%(Sinaloa) y el 69.8% (Tabasco) de los alumnos fueron evaluados en el nivel de dominio “Insuficiente”, en otras palabras entre tres y seis alumnos inscritos en la modalidad de Bachillerato Tecnológico en 2008 evaluados por ENLACE se ubicaron en el nivel de dominio más bajo.</p> <p>El nivel de dominio “Elemental” es el que aglutina un número importante de alumnos, sólo en siete estados obtuvo valores porcentuales mayores a los que alcanzaron en el nivel de dominio “Insuficiente”, estos estados son: Querétaro, Hidalgo, Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes, DF y Sinaloa.</p> <p>En el nivel de dominio “Excelente” sobresale el DF con el 8.2%, las 31 entidades restantes obtuvieron entre 0.7% y 4.7%.</p>

	Comunicación	Matemáticas
Técnico Profesional	<p>Los alumnos ubicados en el nivel de dominio “Insuficiente” se observan grandes disparidades pues el valor mínimo fue de 3.8% (Nayarit) y 32.8% (Sonora).</p> <p>La gran mayoría de los alumnos se ubicaron en los niveles de dominio “Elemental” y “Bueno”, en 18 estados la mayoría de alumnos estuvo en el nivel de dominio “Elemental” y en 14 fue en el nivel “Bueno”.</p> <p>En cuanto al nivel de “Excelente” 25 de los 32 estados obtuvieron porcentajes entre 1.1% y 4.7%, los restantes cinco entre 5.2% y 12.3%, estos últimos estados en orden ascendente son: Puebla, Querétaro, Baja California Sur, Veracruz y Nayarit.</p>	<p>En matemáticas los resultados no son mejores en esta modalidad educativa. El porcentaje de alumnos ubicados en el nivel de dominio “Insuficiente” va de 21.1% (Nayarit) a 71.9% (Tabasco). En 12 estados se puede afirmar que de cada tres alumnos matriculados en la modalidad de profesional técnico dos fueron evaluados en el nivel más bajo de ENLACE 2008.</p> <p>Otra parte importante la constituye el nivel de dominio “Elemental” que sería el siguiente bloque en porcentaje de alumnos con valores que van del 23.9% y 50%, es decir entre la cuarta parte y la mitad de alumnos en esta modalidad alcanzó este nivel.</p> <p>En el nivel de dominio “Excelente” es más visible el bajo desempeño en esta prueba, ya que 18 estados no alcanzaron siquiera el 1%, el estado de Colima reportó el valor de cero; trece estados alcanzaron entre el 1% y el 2.2% y Nayarit fue el estado que tuvo 5.6% en este nivel.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las tablas 5, 6 y 7 del anexo del capítulo II.

En el nivel de dominio *Insuficiente* en el área de comunicación, los alumnos que obtuvieron los valores más altos fueron los pertenecientes a la modalidad de Bachillerato Tecnológico, y los que obtuvieron los valores más bajos fueron los alumnos del Bachillerato General. En el nivel de dominio *Excelente* es el Bachillerato General el que tiene el valor porcentual más alto. Para el caso de matemáticas podemos afirmar que es sumamente grave que en las tres modalidades se tenga un amplio porcentaje de alumnos en el nivel de dominio *Insuficiente*, ya que en promedio de 3 a 7 alumnos se ubican en esta modalidad.

En concordancia con lo anterior tenemos que son muy pocos los alumnos ubicados en el nivel de dominio *Excelente* en matemáticas, y aunque el Bachillerato General obtuvo el porcentaje más alto en 2008, las diferencias no son significativas con relación a las otras dos modalidades. Podemos señalar que en el Bachillerato General tiene menor porcentaje de alumnos en los niveles de dominio *Insuficiente*, y mayor porcentaje en el nivel de dominio *Excelente*, sin embargo estas diferencias porcentuales corresponden a la aplicación de un año en particular de la prueba y deben contrastarse con otro tipo de estudios.

Tabla 8. Diferencias porcentuales en las aplicaciones ENLACE 2012 y 2008 en los niveles de dominio Insuficiente y Excelente por entidad federativa

ENTIDAD	Bachillerato General				Bachillerato Tecnológico				Técnico Profesional			
	Comunicación		Matemáticas		Comunicación		Matemáticas		Comunicación		Matemáticas	
	In.	Ex.	In.	Ex.	In.	Ex.	In.	Ex.	In.	Ex.	In.	Ex.
Aguascalientes	-1.8	4.5	-12.8	10.9	1.6	2.6	-14.1	10.0	1.3	2.9	-22.0	9.6
Baja California	-0.5	4.2	-11.8	13.4	-3.8	4.1	-21.1	11.6	3.2	0.6	1.2	4.8
Baja California Sur	5.7	-2.5	-6.0	5.9	0.9	0.9	-17.5	6.9	-1.0	-4.1	12.5	3.1
Campeche	3.3	-0.5	-13.3	9.8	2.8	0.9	-20.2	7.6	1.4	1.3	-7.3	10.6
Coahuila	-0.1	2.0	-14.9	8.5	-0.1	1.5	-19.2	7.5	0.0	1.3	-11.1	5.1
Colima	7.6	-8.6	-1.7	5.5	-2.3	0.0	-17.2	9.4	-7.1	0.7	13.5	1.4
Chiapas	6.3	-0.7	-14.6	7.1	1.5	0.4	-24.0	6.7	8.8	-1.5	-6.6	1.6
Chihuahua	1.9	1.7	-12.8	7.6	-5.6	4.2	-22.3	15.5	0.5	0.6	-8.8	3.0
Distrito Federal	5.2	-1.6	-12.0	5.4	4.0	-3.3	-12.4	6.7	5.6	-0.3	11.8	1.6
Durango	-5.4	3.1	-21.0	12.8	-6.0	5.6	-26.1	15.3	8.1	1.7	-8.9	3.7
Guanajuato	2.5	0.6	-10.2	8.2	2.2	0.8	-11.3	7.2	1.5	2.3	-8.2	6.0
Guerrero	8.2	-1.3	-14.2	4.0	0.5	-0.5	-23.6	11.6	8.8	-0.9	-19.7	2.9
Hidalgo	3.7	-1.1	-14.0	6.3	-0.3	1.1	-18.8	10.6	0.3	-0.7	-8.0	3.1
Jalisco	1.1	2.3	-11.8	8.5	-1.1	2.9	-19.8	10.9	-3.2	1.6	-11.2	7.2
Edo. de México	5.5	-1.5	-12.3	5.6	1.3	2.1	-24.0	10.8	-2.6	0.4	-4.8	5.1
Michoacán	6.8	-1.4	-11.1	5.3	3.0	0.3	-22.6	10.5	12.2	-3.3	-3.6	0.4
Morelos	3.7	-2.0	-8.6	7.6	4.1	-0.3	-15.7	7.0	0.6	-3.1	-6.9	3.3
Nayarit	7.3	-0.8	-7.9	4.6	-2.0	3.0	-19.5	8.6	5.5	-3.7	-22.6	1.8
Nuevo León	8.4	1.7	-3.4	8.2	-1.5	1.3	-23.7	6.1	-2.2	1.2	16.5	2.3
Oaxaca	2.1	-1.7	-15.2	6.0	-3.9	0.7	-24.2	7.2	-3.8	-0.2	-17.0	3.9
Puebla	5.3	-0.3	-11.7	6.5	1.8	2.2	-19.2	11.7	0.7	1.9	-20.8	8.7
Querétaro	4.3	-3.8	-8.6	7.0	1.5	0.5	-17.6	9.9	1.6	0.0	-7.1	5.8
Quintana Roo	11.1	-3.3	-5.4	5.0	2.5	0.1	-16.3	5.4	-9.8	1.3	-7.0	3.9
San Luis Potosí	3.2	0.7	-9.5	3.7	-1.1	2.2	-24.8	12.3	3.0	-0.7	-9.1	3.0
Sinaloa	2.2	1.8	-18.7	11.4	-4.2	9.4	-20.5	31.7	0.8	-1.2	-25.9	7.7
Sonora	-5.1	6.3	-25.2	17.4	-11.6	4.3	-34.9	17.0	-3.4	0.6	4.5	4.6
Tabasco	-3.5	1.6	-24.3	11.6	-3.0	0.5	-18.5	5.0	-13.1	4.7	-16.8	13.1
Tamaulipas	0.5	2.2	-16.2	6.7	-6.4	3.5	-27.6	10.0	-11.6	5.7	-25.0	12.0
Tlaxcala	7.9	-3.1	-7.5	3.8	5.0	-0.4	-16.6	7.4	-1.5	0.3	-13.8	8.2
Veracruz	1.0	-0.1	-22.4	7.8	-0.8	1.5	-20.5	11.9	1.7	-0.9	-29.7	8.0
Yucatán	2.6	-0.3	-12.4	7.1	3.8	0.1	-20.9	3.1	0.9	-0.3	-1.8	3.6
Zacatecas	5.3	-1.5	-8.8	4.9	0.5	1.6	-20.6	11.1	-8.0	2.4	-15.1	6.0

Fuente: Cálculo propio con base en los resultados de ENLACE 2012 en <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>, (CE 21 de agosto de 2012), archivos electrónicos H_L_BG, H_M_BG, H_L_BT, H_M_BT, H_L_TPY H_M_TP

Tabla 9. Resultados prueba EXCALE 2008, puntaje promedio en Español y Matemáticas en alumnos de tercero de secundaria por modalidad y entidad federativa.

IDH 2008		Entidad federativa	Español					Matemáticas				
	No.		Total	Gral.	Tec.	TS.	Priv.	Total	Gral.	Tec.	TS.	Priv.
0.646	32	Chiapas	464	504	475	431		471	516	481	436	
0.6675	31	Oaxaca	474	499	491	443		489	507	496	472	
0.6677	30	Guerrero	465	491	452	442		466	491	448	453	
0.6873	29	Michoacán	478	480	481	446	553	468	456	478	456	531
0.6977	28	Puebla	502	524	513	467	565	508	519	514	487	560
0.6985	28	Veracruz	497	508	517	477	538	512	517	496	513	533
0.7041	26	Guanajuato	502	502	511	478	573	510	490	521	506	574
0.7057	25	Zacatecas	478	509	485	455		492	511	487	484	
0.7073	24	Hidalgo	491	504	504	473		492	510	505	467	
0.7109	23	San Luis Potosí	497	528	505	445	586	502	533	496	458	608
0.7159	22	Tlaxcala	511	525	508	484		517	512	527	498	
0.718	21	Durango	494	489	499	462		506	475	519	495	
0.7227	20	Yucatán	483	466	492		572	494	481	493		553
0.7242	19	Tabasco	485	513	496	445		467	491	472	438	
0.7281	18	Campeche	502	511	508	455	550	500	509	487	487	560
0.7315	17	Nayarit	468	470	485	439		495	507	504	455	
0.7383	16	México	503	497	509	463	606	519	522	497	490	600
0.7393	15	Jalisco	491	479	499	470	543	499	486	500	476	573
0.7445	14	Morelos	508	515	494	469	588	515	522	487	495	597
0.7483	13	Agascalientes	504	508	507	446	588	528	518	538	496	594
0.7493	12	Querétaro	522	537	508	474	598	510	506	490	498	589
0.7506	11	Quintana Roo	499	513	484	460	574	500	504	491	471	581
0.7528	10	Sinaloa	505	503	502		569	519	514	515		585
0.7529	9	Tamaulipas	509	525	482		588	501	513	479		577
0.7535	8	Chihuahua	506	500	522			501	493	512		
0.7553	7	Coahuila	499	485	485		597	504	489	491		606
0.759	6	Colima	515	520	500			513	517	495		
0.7697	5	Baja California	498	491	502		536	493	488	491		536
0.772	4	Sonora	492	479	508		573	506	511	501		572
0.7847	3	Nuevo León	510	502	497		591	508	504	483		599
0.7904	2	Baja California Sur	506	501	515			496	495	487		
0.8272	1	Distrito Federal	532	504	542		608	536	515	539		600

Fuente: INEE (2009), 1: Tabla XVIII. Puntaje promedio y porcentaje de alumnos que alcanzan al menos el nivel Básico, por entidad federativa y modalidad: Español, columna puntaje promedio p. 67; 2: Tabla XVIII. Puntaje promedio y porcentaje de alumnos que alcanzan al menos el nivel Básico, por entidad federativa y modalidad: Matemáticas, columna puntaje promedio p. 110. Nota: las celdas vacías indican que no hay suficientes datos en la modalidad y entidad correspondientes para reportarlos de manera individual. Gral.: General; Tec.: Técnica; TS: Telesecundaria; Priv.: Privada.

Capítulo IV.

Cuadro 1. Opciones de la oferta educativa del SNB.

Opciones	Modalidad	Estudiante (porcentaje mínimo de actividades de aprendizaje bajo la supervisión docente)	Trayectoria curricular (orden en el que se acredita)	Mediación docente	Mediación digital	Espacio			Tiempo	Instancia que evalúa	Requisitos para la certificación	Instancia que certifica
						Plantel	Docente	Alumno				
Presencial	Escolarizada	80%	Preestablecida	Obligatoria	Prescindible	En domicilio determinado	Fijo	Fijo	Calendario y horarios fijos	Institución educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Instituciones educativas públicas y privadas
Intensiva	Escolarizada	85%	Preestablecida	Obligatoria	Prescindible	En domicilio determinado	Fijo	Fijo	Calendario y horarios fijos e intensivos	Institución educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Instituciones educativas públicas y privadas
Virtual	No escolarizada	20%	Preestablecida	Obligatoria	Imprescindible	En domicilio determinado	Diverso	Diverso	Calendario fijo y horario flexible	Institución educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Instituciones educativas públicas y privadas
Autoplaneada	Mixta	30%	a) Preestablecida en el caso de las asignaturas señaladas b) Libre en el caso de asignaturas no señaladas	Obligatoria y en función de las necesidades del estudiante	Prescindible	En domicilio determinado	Fijo	Diverso	Calendario libre y horario flexible	Institución educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Instituciones educativas públicas y privadas
Mixta	Mixta	40%	Preestablecida	Obligatoria	Prescindible	En domicilio determinado	Fijo	Diverso	Calendario fijo y horario fijo o flexible	Institución educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Instituciones educativas públicas y privadas
Certificación por evaluaciones parciales	No escolarizada	Estudio independiente	Libre	En función de las necesidades del estudiante	Prescindible	Opcional	Diverso (en caso de requerirse)	Libre	Calendario libre y horario flexible	Autoridad educativa	Cumplimiento del plan de estudios	Autoridad educativa
Certificación por examen	No aplica	Conocimientos adquiridos de forma autodidacta o a través de la experiencia laboral	No aplica	Opcional	Prescindible	Opcional	Diverso (en caso de requerirse)	Libre	Libre	Determinada por la SEP	Conforme al acuerdo 286	Autoridad educativa

Fuente: Acuerdo Secretarial Número 445, matriz de la página 4.

Tabla 1. Personal docente EMS de 2000 a 2011.

Modalidad	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Profesional medio total	32,202	30,914	31,683	31,557	30,961	31,040	29,222	28,983	28,962	28,146	27,557
CET	3,417	2,971	2,952	2,890	2,773	2,417	1,822	1,752	1,742	1,453	1,072
CONALEP	14,994	15,170	15,928	15,973	16,087	16,202	16,066	16,235	16,534	17,267	17,209
Otros	13,791	12,773	12,803	12,694	12,101	12,421	11,334	10,996	10,686	9,426	9,276
Profesional medio público	24,148	23,171	23,768	23,831	23,679	23,865	22,280	22,240	22,263	21,815	21,163
Otros	5,737	5,030	4,888	4,968	4,819	5,246	4,392	4,253	3,987	3,095	2,882
Profesional medio federal	6,396	6,129	6,303	6,188	6,075	5,551	5,078	5,142	5,229	4,962	4,304
CONALEP	2,681	2,786	2,824	2,757	2,723	2,606	2,603	2,739	2,786	2,839	2,686
Otros	298	372	527	541	579	528	653	651	701	670	546
Profesional medio estatal	13,609	13,642	14,276	14,292	14,526	14,775	14,609	14,478	14,784	15,364	15,383
CONALEP	12,313	12,384	13,104	13,216	13,364	13,596	13,463	13,496	13,748	14,428	14,523
Otros	1,296	1,258	1,172	1,076	1,162	1,179	1,146	982	1,036	936	860
Profesional medio autónomo	4,143	3,400	3,189	3,351	3,078	3,539	2,593	2,620	2,250	1,489	1,476
Profesional medio particular	8,054	7,743	7,915	7,726	7,282	7,175	6,942	6,743	6,699	6,331	6,394
Bachillerato Total	177,831	188,554	202,161	210,585	217,321	224,889	229,717	235,096	243,855	241,155	250,712
General Total	124,597	131,317	141,137	146,829	153,132	159,764	163,230	166,922	173,952	171,364	178,663
General	83,165	86,684	95,017	99,620	101,633	107,267	110,881	112,894	117,580	114,236	118,168
Dos Años	7,796	9,143	8,995	9,859	9,810	10,552	10,511	10,813	11,153	10,452	10,597
Telebachillerato	3,913	4,895	4,957	5,414	5,593	5,948	6,190	6,871	7,229	7,440	8,237
De Arte	455	403	423	483	458	415	443	454	455	485	481
Por Cooperación	4,241	4,627	4,806	4,957	5,076	5,141	5,146	4,916	4,815	4,799	4,592
Colegio de Bachilleres	25,027	25,565	26,939	26,496	30,562	30,441	30,059	30,974	32,720	33,952	36,588
Técnico Total	53,234	57,237	61,024	63,756	64,189	65,125	66,487	68,174	69,903	69,791	72,049

Modalidad	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Industrial	45,092	48,935	52,664	55,216	55,822	56,503	57,781	59,350	61,061	60,637	62,660
Agropecuario	6,575	6,696	6,776	6,952	6,850	6,947	7,003	7,114	7,163	7,420	7,666
Del Mar	1,369	1,403	1,379	1,383	1,308	1,467	1,501	1,508	1,481	1,529	1,530
Forestal	198	203	205	205	209	208	202	202	198	205	193
Tres Años	170,035	179,411	193,166	200,726	207,511	214,337	219,206	224,283	232,702	230,703	240,115
Bachillerato Autónomo	29,948	29,490	33,031	33,577	31,596	33,445	32,091	32,832	34,583	28,898	29,073

Tabla 2. Matrícula diversas modalidades de EMS de 2000 a 2011.

Modalidad	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Profesional Medio Total	361,541	356,251	359,171	359,926	362,835	357,199	352,511	358,627	366,964	372,883	376,055
CET	29,212	25,541	23,848	23,947	20,613	19,028	15,870	13,454	12,954	7,375	3,967
CONALEP	209,900	213,225	226,186	232,014	243,637	244,092	244,813	258,812	271,250	284,296	287,927
Bachillerato Total	2,594,242	2,764,224	2,936,101	3,083,814	3,185,089	3,301,555	3,390,432	3,471,415	3,556,858	3,681,826	3,811,473
General Total	1,762,933	1,866,334	1,977,450	2,078,835	2,146,105	2,223,186	2,273,762	2,323,523	2,378,655	2,446,865	2,522,724
Telebachillerato	76,145	99,053	116,268	131,348	134,057	141,514	143,756	151,800	152,328	160,258	173,988
Colegio de Bachilleres	494,292	512,046	538,825	572,879	590,574	610,666	625,427	645,983	662,474	699,718	717,733
Técnico Total	831,309	897,890	958,651	1,004,979	1,038,984	1,078,369	1,116,670	1,147,892	1,178,203	1,234,961	1,288,749
Industrial	716,893	775,590	827,734	866,738	895,857	930,083	966,473	994,452	1,022,069	1,071,732	1,120,959
Agropecuario	92,120	99,664	107,273	115,037	119,494	122,905	124,722	126,755	129,194	134,577	139,123
Del mar	19,715	19,825	20,456	19,896	20,230	21,815	21,693	22,871	23,050	24,701	25,100
Forestal	2,581	2,811	3,188	3,308	3,403	3,566	3,782	3,814	3,890	3,951	3,567
Bachillerato Autónomo	435,503	440,834	454,014	457,736	464,561	473,132	465,538	466,831	480,236	488,087	500,420

Fuente: Elaboración propia con base en SEP "Descarga-Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional" estadísticas SEP, (http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html), CE 24 de octubre de 2012)

Capítulo V.

Cuadro 1. Fases de estudio de las políticas públicas.

Fase de estudio	Características:
a) Planteamiento del problema en la agenda del Estado.	Los problemas sociales que deben ser resueltos por el Estado, son en palabras de Luis Aguilar “ problemas de densidad y complejidad histórica , determinantes por el peso de un pasado social multidimensional, y determinantes para el futuro social preferido ” (Aguilar 2007a: 49), en otras palabras no todos los problemas o procesos públicos tienen que ser atendidos y/o resueltos por el Estado. Por ello la elección de los problemas que el Estado ha de resolver deben de llevar también consigo las rutas de solución probable. Para que un asunto alcance el carácter de agendum debe cumplir tres requisitos: “ que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público , que una buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (Aguilar 2007c: 34).
b) Diseño y la hechura de la política.	A diferencia de los planteamientos de la ciencia política convencional, que creía que la decisión de políticas – y por ende su elaboración- era marginal, hoy parece colocarse en el centro de la teoría política y administrativa el estudio de la decisión y hechura de las políticas públicas (Aguilar 2007b: 19). En este proceso no hay un espacio neutro jurídico o administrativo, sino un proceso de lucha de diferentes fuerzas sociales (Aguilar 2007b: 31). Las policy sciences se dividen en dos vertientes: análisis de políticas (policy analysis) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study, research). La primera tiende a buscar la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, en tanto la segunda describe clasifica y explica el patrón de decisión con el que procede un sistema político-administrativo en sus políticas públicas (Aguilar 2007b: 42). Esta fase puede dividirse en dos de acuerdo a Howlett, Ramesh y Perl (2008: 12) en formulación de la política (policy formulation) y toma de la decisión (decision-making).
c) Implementación de la política.	Entre la acción que lleva al diseño y hechura de la política y los resultados de dicha política “ hay que 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 la implementación ” (Aguilar 2007d: 44). En síntesis podemos definir a la implementación de una política pública como “... el conjunto de las 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 ” (Aguilar, 2007d: 45).
d) Evaluación y Terminación de la política.	Dentro de las fases finales del estudio de las políticas públicas se encuentra el de la evaluación y terminación de la política. En la evaluación se comparan los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos; en tanto que en la terminación se determinan los costos, consecuencias y beneficios, el mejoramiento si es necesario, y la especificación de nuevos problemas (Aguilar, 2007c: 21).

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2007 a, 2007 b, 2007 c y 2007 d) y Howlett, Ramesh y Perl (2008).

Capítulo VI



A la opinión pública A la comunidad universitaria

Frente a algunas informaciones erróneas que han generado inquietud entre integrantes de la comunidad de su bachillerato, la UNAM hace las siguientes precisiones:

1. No existe ningún interés por adherirse al Sistema Nacional de Bachillerato recientemente establecido. La UNAM, en ejercicio de su autonomía, mantendrá sus dos sistemas de educación media superior, la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades, con la organización, programas y regímenes vigentes. Tal y como se informó a las autoridades correspondientes el pasado 5 del mes en curso, la UNAM tampoco participará en la prueba ENLACE.
2. En repetidas ocasiones, las autoridades universitarias se han pronunciado en favor del fortalecimiento de la educación media superior y superior de carácter público. Cualquier propuesta que favorezca su privatización, ha sido y será rechazada.
3. El proyecto de "Conocimientos Fundamentales para la Enseñanza Media Superior" es únicamente de contenido universitario. Consiste en una serie de 20 libros que se han editado por académicos de nuestra Institución, así como de un programa que está bajo consulta de la comunidad del bachillerato. La decisión sobre este programa corresponde a los órganos colégiados respectivos y será tomada con absoluta libertad por ellos. El programa, los contenidos y los materiales elaborados, no tienen absolutamente ninguna relación con la denominada Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).
4. En la UNAM existe un compromiso por mejorar las condiciones de estudio y de trabajo de nuestra comunidad, particularmente en el bachillerato. De ello dan prueba las acciones para mejorar la calidad de la enseñanza, la infraestructura y las más de 58 mil becas otorgadas a los estudiantes de la Escuela Nacional Preparatoria y del Colegio de Ciencias y Humanidades.
5. En todo momento, las autoridades de la Universidad se han pronunciado por el diálogo y la razón como las fórmulas para aclarar y resolver diferencias entre los integrantes de su comunidad.

La UNAM convoca a los estudiantes, académicos y trabajadores de su bachillerato a continuar con el trabajo y la ruta emprendida, con la certeza de que está en el interés de todos fortalecer nuestros programas y cumplir con los compromisos adquiridos frente a la sociedad.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 25 de marzo de 2009

Responsable: Dirección General de Comunicación Social, UNAM

El bachillerato de la UNAM, el “Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional” y la RIEMS.

En diciembre de 2012 la UNAM presentó el documento *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, en el cual un conjunto de especialistas de la UNAM analizaron el sistema educativo desde muy diferentes temas que van del diagnóstico de la educación su problematización y propuestas, la educación y los jóvenes, el analfabetismo y el rezago educativo entre otros. Yo pongo especial énfasis en la parte final de este documento titulada “Transformar el Sistema Educativo Nacional. Diez propuestas para diez años”, el cual constituye un posicionamiento de la UNAM con relación a la política educativa en el país. Las diez propuestas están organizadas en torno a tres ejes, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Ejes de transformación y propuestas del documento “Transformar el Sistema Educativo Nacional. Diez propuestas para diez años” de la UNAM.

Eje de transformación	Propuesta
Eje 1. Impulsar el derecho a la educación y la inclusión social.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abatir el analfabetismo. 2. Abatir el rezago educativo. 3. Hacer efectivo el derecho y la obligatoriedad de la educación.
Eje 2. Proyecto educativo nacional para el siglo XXI.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Recrear el proyecto educativo mexicano. 5. Fundar un nuevo modelo escolar y de gestión educativa. 6. Fortalecer la función social de la educación superior.
Eje 3. Vías para la transformación del sistema educativo nacional.	<ol style="list-style-type: none"> 7. Revalorar y renovar la profesión docente. 8. Reorientar la evaluación educativa, la certificación y la acreditación. 9. Asegurar el financiamiento que requiere el desarrollo pleno de la educación, la ciencia, la tecnología, la innovación y la cultura. 10. Hacer de México un país en formación permanente.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Transformar el Sistema Educativo Nacional. Diez propuestas para diez años”

A pesar de que el documento es breve, sólo me detendré a examinar aquellos aspectos de la educación del tipo medio superior que pueden tener un vínculo con la RIEMS. Lo anterior no quiere decir que la UNAM con este documento esté aceptando integrarse a la reforma ni tampoco al SNB, lo que quiero resaltar en este

ejercicio son los puntos coincidentes entre este posicionamiento de la UNAM y la reforma. A continuación señalo los más destacados:

- En el **eje 1. Impulsar el derecho a la educación y la inclusión social**, señala que este derecho *“requiere ser interpretado para contar con condiciones de exigibilidad, no sólo en términos de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema escolar, sino fundamentalmente como derecho a la calidad educativa”* (p. 1062), los tres ejes de la RIEMS son: ampliación de la cobertura, equidad y calidad.
- En el **eje 2. Abatir el rezago educativo**, dentro de sus acciones en el inciso *“e) Crear o reforzar mecanismos de detección, prevención e intervención temprana para poblaciones en riesgo de rezago en cada centro escolar”* (p. 1069). La RIEMS ha tenido el acierto de generar dos acuerdos de carácter compensatorio en materia de becas como el Acuerdo 478, y otro en materia de apoyo a la infraestructura de este tipo educativo con el Acuerdo 479.
- En el eje **2. Punto 5. Fundar un nuevo modelo escolar y de gestión educativa**, en los objetivos *“g) Impulsar la mejor coordinación y conducción del sistema de educación media superior y de educación superior, mediante una mayor precisión sobre el papel de la SEP, de los gobiernos de los estados, de los municipios y de los diferentes tipos de instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas y desconcentradas, entre otras”* (p. 1083) ¿Qué no se supone que esa es una de las funciones del SNB?
- En este mismo eje sobresale la acción *“f) Establecer centros de atención, ubicados en los planteles escolares y las instituciones educativas, que ofrezcan consideraciones a los estudiantes para posibilitar su formación integral: tutorías, asesoría psicopedagógica, apoyo al aprendizaje, orientación vocacional y escuela para padres”* (p. 1086). La RIEMS en el acuerdo del Comité Directivo 9 versa sobre las tutorías, y en la UNAM tenemos ya un **“Sistema Institucional de Tutoría de Bachillerato y Licenciatura en los sistemas presencial, abierto y a distancia de la UNAM”** que aunque existía desde 2012, se estableció el 23 de mayo de 2013 con mayor formalidad con el acuerdo para la creación de este sistema y sus lineamientos.

Lamentablemente ocurre con el “Sistema Institucional de Tutoría” de la UNAM, lo que ocurre con muchos otros programas que carecen de diseño y seguimiento, como lo es en el caso del bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, donde reina la confusión, el lugar común y más recientemente una presión de la autoridad central para que los profesores de carrera nos involucremos con este tipo de programa, aunque no se haya hecho evaluación alguna sobre su eficacia.

Sí existen por otro lado lineamientos nacionales e internacionales para **incorporar “programas de tutorías” en las instituciones educativas**, ello a mi juicio debe ser estudiado cuidadosamente e implementado con base en la naturaleza y dinámica de las diversas dependencias que componen a la UNAM.

- En el **eje 2. Acción 6. Fortalecer la función social de la educación superior**, acción “*b) Considerar al perfil del docente para el nivel medio, medio superior y superior como una salida profesional en las carreras universitarias, particularmente en ciencias naturales y exactas, humanidades, ciencias sociales y artes*” (p. 1091). Esta acción tiene que ver también con el **eje 3. Vías para la transformación del sistema educativo nacional**, objetivo “*d) Ampliar la planta de profesores con alta profesionalización en todos los niveles y tipos educativos y promover su renovación generacional, en particular en la educación media superior y superior*”. Sobre la cuestión del ingreso de los docentes a la educación media superior y la profesionalización de los mismos, la RIEMS cuenta con el Acuerdo 447 y con dos Acuerdos del CD que tienen injerencia al respecto como lo son el Acuerdo CD 14 y el 15.
- Otro aspecto importante del **eje 3. Vías para la transformación del sistema educativo nacional punto 7. Revalorar y renovar la profesión docente**, los objetivos “*f) Impulsar la formación y desarrollo de cuadros directivos para la gestión e innovación de los espacios escolares en todos sus tipos y niveles, y g) Asegurar que los nombramientos de académicos y los cargos directivos se otorguen a través de concursos de oposición*”, ambos objetivos están comprendidos en el acuerdo secretarial 449 sobre el perfil de los directores de EMS, así como en las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y salida del SNB en el Acuerdo CD 14. Como posicionamiento de la

UNAM, es muy interesante este punto, que se concurse para obtener un nombramiento como profesor no es algo nuevo, pero que se plantee que los cargos directivos se otorguen a través de concursos de oposición en el bachillerato de la UNAM sería una feliz semejanza con la RIEMS, pues ello implicaría que el rector tuviese además de criterios políticos, criterios de otra índole para designar en el subsistema de bachillerato de la UNAM directores³.

Qué tanto prosperará esta propuesta en la UNAM es algo que no se puede contestar en este momento, sólo me resta decir que el 28 de julio de 2014 en Gaceta UNAM se publicó la nota sobre la ceremonia de clausura del diplomado para la formación de directivos del bachillerato de la UNAM, con la participación de las Facultades de Contaduría y Administración y la Facultad de Psicología.

- Acción 8. Reorientar la evaluación educativa, la certificación y la acreditación, objetivo ***“g) Generar un sistema ordenado y coherente para la evaluación, acreditación y certificación de distintos aspectos de la educación, que redunde en una efectiva mejora de la calidad educativa, y recupere la diversidad y heterogeneidad local, de los actores, de las disciplinas y las misiones institucionales”***. No olvidemos que una de las cuestiones más innovadoras que ofrece la RIEMS se dan en el terreno de la evaluación, ya que en esta se aborda la evaluación institucional en los Acuerdos 480 y 484 y Acuerdos del Comité Directivo 3, 10 y 8. Además se cuenta con un nuevo actor para la evaluación específica de los planteles que es el COPEEMS quien a su vez interactúa con otros organismos no gubernamentales para evaluar el ingreso de los planteles aspirantes al SNB.

³ Al respecto sobresale la designación en el CCH Azcapotzalco –plantel donde laboro- la designación en diciembre de 2009 de la Lic. Sandra Guadalupe Aguilar Fonseca como directora. En su primer periodo llevó al plantel al último lugar de eficiencia terminal de los cinco planteles del CCH, y al primero en número de alumnos irregulares. A pesar de ello el Dr. Narro decidió reelegirla en 2013. No se consideraron los criterios académicos, y sólo alguna parte de lo político, pues la Lic. Aguilar Fonseca no es propiamente un agente político ni negociador.

ACUERDO DOS

TEMA La desincorporación de las unidades de nivel medio superior del Instituto Politécnico Nacional al Sistema Nacional de Bachillerato y a la Reforma Integral de la Educación Media Superior, en lo presente y en lo posterior.

ACUERDO

Los representantes del Gobierno Federal y de la Comunidad Politécnica, a través de los representantes de la Asamblea General Politécnica, acuerdan que:

1. En estricto apego a la legalidad, el nivel medio superior del Instituto Politécnico Nacional no está incorporado al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), ni a la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), en virtud de que su adhesión a ambas, es voluntaria y no obligatoria. Las circunstancias futuras del Instituto Politécnico Nacional respecto del SNB, la RIEMS y la modificación de los planes y programas de estudio, requerirán de la opinión de la comunidad académica, para su ejecución por parte del Director General del Instituto Politécnico Nacional.
2. De conformidad con la legislación del Instituto Politécnico Nacional, recae en éste, en lo presente y en lo posterior, la creación, modificación o abrogación de planes y programas de estudio, sin injerencia del Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Media Superior, A. C. (COPEEMS), el SNB, la RIEMS, ni de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); así mismo, no habrá injerencia en la actualización y capacitación docente en el Instituto Politécnico Nacional del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFODEMS).
3. Una vez nombrado el Director General del Instituto Politécnico Nacional, asumidos los compromisos y abiertas las instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, la representación del Gobierno Federal le requerirá que, dentro del ámbito de sus atribuciones, se conduzca con estricto apego a los numerales 1 y 2 del presente acuerdo.
4. La Asamblea General Politécnica tiene por atendido el inciso h) del numeral 1 del comunicado de la Asamblea General Politécnica, de fecha 20 de octubre de 2014.

Suscriben,

POR EL GOBIERNO FEDERAL

POR LA ASAMBLEA GENERAL POLITÉCNICA

Dr. Fernando Sosa Anguiano
Subsecretario de Educación Superior de la
Secretaría de Educación Pública

Alfredo Rivas Cataneo
Alumno de la escuela: UPIIZ

PÁGINA 1 DE 4

Acuerdo dos adoptado en la Mesa de Diálogo Público por los representantes de la Asamblea General Politécnica y del Gobierno Federal el día 24 de noviembre de 2014 en la ciudad de México.

Capítulo VII.

Programas de formación docente para profesores de Bachillerato de la UNAM.

La Maestría para la Docencia en la Educación Media Superior (MADEMS).

La Maestría para la Docencia en la Educación Media Superior de la UNAM (en adelante MADEMS) se creó en 2004. El objetivo de la MADEMS es “Formar sólida y rigurosamente, con un carácter innovador, multidisciplinario y flexible, profesionales de la educación a nivel de maestría, para un ejercicio docente adecuado a las necesidades de la Educación Media Superior”⁴. Dentro de las entidades participantes se encuentran: el Centro de Enseñanza para Extranjeros, Escuela Nacional Colegio de Ciencias y Humanidades, Escuela Nacional Preparatoria, Facultad de Ciencias, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, FES Acatlán, FES Cuautitlán, FES Iztacala, Facultad de Filosofía y Letras, Facultad de Psicología, Facultad de Química, Instituto de Investigaciones Filológicas, Instituto de Matemáticas e Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación. En cuanto a los campos de conocimiento estos son: Biología, Ciencias Sociales, Español, Filosofía, Física, Historia, Matemáticas y Química.

Esta maestría fue una de las opciones de formación docente que el Rector Dr. Juan Ramón de la Fuente ofertó a la SEP en 2007. Aunque considero que la creación de la MADEMS se inscribe en un proceso más amplio de innovación de la UNAM que comprende la creación del B@UNAM y el fortalecimiento de la Educación a Distancia, me parece que deben hacerse algunos ajustes importantes a dicha maestría ya que en opinión de algunos en este posgrado se pondera la formación docente en contenidos disciplinares y deja afuera procesos de formación pedagógica vinculado con el aprendizaje de los alumnos. A la fecha no se conoce evaluación alguna de los cambios que ha producido en la docencia de los egresados de MADEMS.

⁴ <http://www.posgrado.unam.mx/madems/> (CE mayo de 2013).

Un aspecto interesante de la MADEMS es la concentración de estudiantes en ciertas áreas de conocimiento, en siguiente cuadro se presentan tanto el número de alumnos de primer ingreso y el número de graduados ambos al corte de enero de 2012.

Cuadro 1. Alumnos de primer ingreso y número de graduados de la MADEMS. Enero de 2012.

Campo de conocimiento	Alumnos inscritos	Graduados	Tasa de graduados^a
Biología	268	43	16%
Ciencias Sociales	78	29	37%
Español	179	34	19%
Filosofía	54	7	13%
Física	37	14	38%
Historia	104	21	20%
Letras clásicas	11	3	27%
Matemáticas	82	14	17%
Química	66	19	29%

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página <http://www.posgrado.unam.mx/madems/acerca/reporte.html> (CE junio de 2013): a: proporción entre la columna Graduados y Alumnos inscritos.

Como se puede apreciar la inmensa mayoría de estudiantes de este posgrado se encuentra en el campo de conocimiento de Biología aunque su tasa de graduados es la más baja. Sobresale el número muy bajo de estudiantes de este posgrado en el campo de la Física, una de las áreas en donde seguramente se tiene escasos de profesores. Este programa como el de especialización que se detalla a continuación, no pueden en la actualidad ser una opción de formación docente a nivel nacional ya que deben orientar su enfoque en el aprendizaje de las competencias y estar acorde con los Acuerdos secretariales 447 y 449.

Especialización de Física, Biología y Matemáticas para el Bachillerato.

El 5 de diciembre de 2014 ⁵ aprobó el Consejo Universitario el programa Único de Especialización en Ciencias, cuya entidad responsable es la Facultad de Ciencias de la UNAM. Este programa inició con cinco especialidades:

⁵ http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2014_706.html CE diciembre de 2014

“ la especialización en Pensiones, primer posgrado de la UNAM dirigido específicamente a los actuarios, y las especializaciones de Biología para el Bachillerato, Física para el Bachillerato y Matemáticas para el Bachillerato, estas últimas fueron diseñadas para reforzar el mejoramiento disciplinario de la planta docente en el nivel medio superior de la UNAM y del país.”⁶

Las especializaciones se cursan en dos semestres. Lamentablemente no se obtuvo mayor información al cierre de esta investigación sobre estas especialidades, ya que en la página web de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias (<http://www.fciencias.unam.mx/posgrado/ Index>, CE enero de 2015) no se tienen registradas estas especializaciones; al ingresar a la liga de la página de Posgrado UNAM tampoco se encuentran registradas estas especialidades (<http:// www.posgrado.unam.mx/oferta/espec.php>, CE enero de 2015).

Da la impresión que este grupo de especialidades no tiene conexión alguna con la MADEMS, lo cual apunta a la desarticulación de los programas de formación de la UNAM para docentes del bachillerato.

La formación docente en la Dirección General de Asuntos del Personal Académico.

Otra instancia que imparte cursos y diplomados es la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) a partir del Programa de Actualización y Superación Docente (PASD) cuyos cursos son para profesores a nivel licenciatura y bachillerato de la UNAM y las escuelas del Sistema Incorporado (SIUNAM). Los cursos se convocan en el periodo inter anual con base en los calendarios de la universidad.

⁶ La información se obtuvo de la página de Facebook de la Facultad de Ciencias de la UNAM (<https://www.facebook.com/AlumnosFCiencias/posts/307806669408267>, CE enero de 2015)

La formación docente en la Escuela Nacional Preparatoria.

En la Escuela Nacional Preparatoria la entidad encargada de formación docente es la Secretaría Académica a través de la Unidad de Investigación y Apoyo Pedagógico (UIAP). De las actividades de formación docente sobresalen:

- ***Programa de Formación de Profesores de Nuevo Ingreso (PROFORNI)***⁷. Este programa consta de 90 horas de formación dividido en cuatro fases que son:
 - Fase I. Inducción a la ENP 10 horas;
 - Fase II. La Práctica Docente en la ENP 30 horas;
 - Fase III. Habilidades Psicopedagógicas 30 horas y
 - Fase IV. Conocimiento y Análisis de los Programas de Estudio 20 horas.

El PROFORNI es un programa vigente desde 1988, es considerado para la renovación de contrato y para la promoción de nivel y categoría académica. Una vez que el profesor acredita todos los cursos se le proporciona una constancia por parte de la Dirección General de la ENP.

- ***Programa Interno de Actualización Docente (PIAD)***. El cual es coordinado por la UIAP.

⁷ http://uiap.dgenp.unam.mx/apoyo_pedagogico/proforni/Proforni2012.pdf (CE junio de 2012).

Bibliografía General.

- Aguilar Villanueva Luis, (2007 a [1992]) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ----- (2007b [1992]), *La hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ----- (2007c [1992]), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ----- (2007d [1992]), *La implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial ([2005] 2007), *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*, Colombia, Mayol Ediciones.
- Colegio de Ciencias y Humanidades, Secretaría General (1992), *Normas vigentes. Unidad Académica del Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades*, México.
- ----- (2011), *Diagnóstico institucional para la revisión curricular*, México.
- ----- (2014), *Informe sobre gestión directiva*, México.
- Corrales Javier (1999), *Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas*, PREAL No. 14, julio.
- Cox Cristián (2006), *Policy formation and implementation in Secondary Education Reform: The case of Chile at the Turn of the century*, Education Working Paper Series Number 3, Washington DC, World Bank.
- Day Christopher, Pam Sammons, Gordon Stobart, Alison Kington y Qing Gu (2007), “Teachers’ professional life phases: a research informed view career log effectiveness”, en *Teachers Matter. Connecting Lives, Work and Effectiveness*, Nueva York, McGraw Hill, pp 66-101.
- Díaz Cruz Lidia Karen y Ana Laura Rodríguez Martínez (2012), *Financiamiento, calidad y equidad en la Educación Media Superior en México. 2000-2010*, tesis de licenciatura en Economía, Facultad de Economía-UNAM.

- Flores Crespo Pedro (2008), *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, México, Universidad Iberoamericana INIDE.
- Gimeno Sacristán J.(2008) (Comp.) *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?*, Madrid, Ediciones Morata.
- Green Andy, Alison Wolf y Tom Leney (2001) *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*, Barcelona, Ediciones Pomares.
- Grindle Merilee (2000), “La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso” en Pardo y Martinic (eds.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, PREAL, pp. 8-28.
- Guevara Niebla Gilberto (coord.) (1992), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Guthrie J.W. y Koppich J.E. (1993) “Ready, A.I.M., Reform: Building a Model of Educational Reform and ‘High Politics’” en Beare H. y W. Lowe Boyd, *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of schools*, UK, Routledge Falmer, pp. 12-28.
- Hernández López Andrés (2009 a), PAPIME 302306 *Prevención de la Reprobación y disminución del rezago académico en alumnos del CCH Azcapotzalco*, informe Primera, Segunda renovación e informe final del, Anexos: “Reporte de Investigación del Examen Diagnóstico de Matemáticas I. (Versión preliminar)”, “Reporte de Investigación del Examen Diagnóstico de Matemáticas III”, “Reporte de Investigación del Examen Diagnóstico de Matemáticas V”.
- ----- (2009b), *Informe de Actividades de la Dirección 2005-2009*, Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Azcapotzalco UNAM, México.
- Hernández López Andrés y Gabriela Silva Urrutia (2011), *El Programa de Atención Diferenciada: un programa estratégico para mejorar el rendimiento académico de los alumnos. (Clave PE302306)*, conferencia presentada en el

“Primer Encuentro de Profesores INFOCAB-PAPIME”, DGAPA-ENP-CCH, 29 de septiembre de 2011.

- Howlett Michael, M. Ramesh y Anthony Perl (2008), *Studiyin Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Canada, Oxford (3a edición).
- Huberman Michael (1989), “Les phases de la carrière enseignante [Un essai de description et de prévision]. En Revue française de pédagogie. Volume 86, pp. 5-16, Francia.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2004) *Resultados de las pruebas PISA en México. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años*, México.
- ----- (2007a), *PISA 2006 en México*, México.
- ----- (2007b), *PISA 2006 en México. Conclusiones*, México.
- ----- (2009 a), *Panorama Educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica*, México.
- ----- (2009b), *El aprendizaje en tercero de secundaria en México. Informe sobre los resultados del Excale 09, aplicación 2008 Español, Matemáticas, Biología y Formación cívica y ética*, México.
- ----- (2010), *México en PISA 2009*, México.
- ----- (2011 a), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2009 Educación Media Superior*, México.
- ----- (2011 b), *La educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, México.
- Kaufman Robert R. y Joan M. Nelson (2005), *Políticas de Reforma Educativa Comparación entre países*, PREAL No. 33, agosto.
- Lerner Sigal Bertha (2009), *Banco Mundial: modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*, México, Bonilla Artigas Editores-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Loyo Brambila Aurora (2006), “El Sello De La Alternancia En La Política Educativa. México 2000-2005”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Julio-Septiembre, Vol. 11, Núm. 30, Pp. 1065-1092.

- Macpherson RJS (1993), “The Reconstruction of New Zealand Education: A Case of ‘High-Politics’ Reform?”, en Beare H. y W. Lowe Boyd, *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of schools*, UK, Routledge Falmer, pp.69-85.
- Martinic Sergio, “Conflictos Políticos e Interacciones Comunicativas en las Reformas Educativas en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 27 (2001), pp.17-33, España.
- Mendoza Rojas Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES en el periodo 2001-2007*, México, IISUE-ANUIES.
- Meyer Jonh W. y Francisco O. Ramirez (2000), “La institucionalización mundial de la educación”, en Jürgen Schriewer (Comp.), *Formación del discurso en educación comparada*, Barcelona, Ediciones Pomares, pp. 91-110.
- Moreno Olmedilla Juan Manuel (2006), “Profesorado de Secundaria y Calidad de la Educación: Un marco de opciones políticas para la formación y desarrollo profesional docente”, en *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, vol. 10, No. 1, Universidad de Granada, España, pp. 1-17.
- Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.).(2012) *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. [En línea].Primera edición [México]: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, 2012. Disponible en Internet: <http://www.planeducativonacional.unam.mx>.
- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México Educación superior*, Francia.
- ----- (2004), *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, España, Santillana Educación.
- ----- (2008), *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo de mañana*, España, Santillana Educación.
- ----- (2010), *Panorama de la educación 2010*, España, Editorial Santillana.

- OECD, (2009), “Chapter 7. Key Factors in Developing Effective Learning Environments: Classroom Disciplinary Climate and Teacher’s Self-Efficacy”, en *Create Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, Paris, pp. 219-257.
- -----, (2012), “Chapter 2. Preparing Teachers: delivery of 21st century skills”, en *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st Century. Lesson from around the world*, Paris, pp. 33-54.
- OECD/UNESCO-UIS (2003), *Literacy Skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*, Francia.
- OECD (2009), *Systemic innovation in the mexican VET system. Country case study Report*, Francia.
- ----- (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science, (Volume I)*, Francia.
- OIT-UNESCO, (2008) *Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)*, Francia.
- ----- (2010), *Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. Informe Décima reunión. Paris, 28 de septiembre – 2 de octubre 2009*, París.
- Ornelas Carlos (1994), *El sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ----- (2010) *Pupitres poder y política. Crítica al nuevo federalismo educativo, y Educación, colonización y rebeldía*, México, Siglo XXI Editores.
- ----- (2012) *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI Editores.
- Pedró Francesc e Irene Puig (1998), *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, España, Editorial Paidós.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para*

las entidades federativas, en www.undp.org.mx/desarrollohumano (CE 22 de mayo de 2012), México.

- Shulman Lee S. (2005 [1987]), “Conocimiento y enseñanza: Fundamentos de la nueva reforma” en *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 9, 2, Universidad de Granada, España.
- Silva Urrutia Gabriela (2003), *Planeación y Evaluación Educativas: la experiencia del Programa de Atención Diferenciada en el CCH Azcapotzalco de 1996 al 2000*, Tesis de Maestría en Sociología, FCP y S UNAM, México.
- Solano Olmedo Mauro Sergio (2006), *Las políticas de Educación Media Superior en México: 1988: 2003*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCP y S UNAM, México.
- Stein Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (Coord.) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México, Banco Interamericano de Desarrollo David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University Planeta,.
- Székely Pardo Miguel “Avances y transformaciones en la Educación Media Superior”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.) *Los grandes problemas de México. VII. Educación*, México, COLMEX, 2010, pp. 313-336
- UNAM, Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios, *Catálogo de instituciones incorporadas a la UNAM 2009*, México.
- -----, Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios, *Catálogo de instituciones incorporadas a la UNAM 2011*, México.
- -----, Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios, *Instructivo de incorporación. Solicitud de incorporación a los planes de estudio de la UNAM*, México, 2012.
- UNESCO (2005), *Secondary Education Reform. Towards a Convergence of Knowledge Acquisition and Skills Development*, Francia.

- ----- (2006), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997*, reedición, Instituto de Estadística, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147002s.pdf> (CE 23 de agosto de 2012).
- ----- (2012), *UNESCO Strategy on Teachers (2012-2015)*, París, Francia.
- Villa Lever Lorenza, “La Educación Media Superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días”, en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.) *Los grandes problemas de México. VII. Educación*, México, COLMEX, 2010, pp. 271-311.
- Zogaib Achcar Elena (2006), *Impacto de las recomendaciones de la OCDE en las universidades públicas estatales 1988-2002*, Tesis (Maestría en Estudios Políticos y Sociales), UNAM-FCPYS, México.
- Zomosa Signoret Andrea (2005), *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, México, El Colegio de México- Centro de Estudios Internacionales.
- Zorrilla Alcalá Juan Fidel (2008), *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*, México, IISUE-UNAM.
- ----- (2010), *El futuro del bachillerato mexicano y el trabajo colegiado*, México, ANUIES.
- ----- (2012), “Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. La agenda mínima” en *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, número especial, México, IISUE-UNAM, pp. 70-83.

Secretaría de Educación Pública: Acuerdos Secretariales.

- *Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 26 de septiembre de 2008.

- *Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 21 de octubre de 2008.
- *Acuerdo número 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 21 de octubre de 2008.
- *Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de octubre de 2008.
- *Acuerdo número 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 2 de diciembre de 2008.
- *Acuerdo número 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*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 16 de diciembre de 2008.
- *Acuerdo número 478 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de diciembre de 2008.
- *Acuerdo número 479 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Educación Media Superior*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de diciembre de 2008.
- *Acuerdo 480 por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 23 de enero de 2009.
- *Acuerdo número 484 por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 19 de marzo de 2009.

- *Acuerdo número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del Bachillerato General*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de marzo de 2009.
- *Acuerdo número 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente*, publicado en el Diario Oficial de la federación el 23 de junio de 2009.
- *Acuerdo número 656 por el que se reforma y adiciona el Acuerdo número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, y se adiciona el diverso número 486 por el que se establecen las competencias disciplinares extendidas del bachillerato general*, 20 de noviembre de 2012.

Acuerdos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

- *Acuerdo Número 1/CD/2009, por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*, 26 de agosto de 2009.
- *Acuerdo Número 2/CD/2009, por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional del Bachillerato*, 26 de agosto de 2009.
- *Acuerdo Número 3/CD/2009, por el que se establecen los lineamientos para la creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media superior*, 26 de agosto de 2009.
- *Acuerdo Número 4/CD/2009, el Comité Directivo del SNB establece que en el desarrollo del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, presentará a consideración de las autoridades educativas competencias disciplinares básicas por ámbito específico del conocimiento y competencias*

disciplinarias extendidas por ámbito específico del conocimiento, en las que se brindarán orientaciones para los modelos educativos correspondientes, 26 de agosto de 2006.

- *Acuerdo Número 5/CD/2009, en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, el Comité Directivo del SNB presenta a consideración de las autoridades educativas competencias disciplinarias básicas para el ámbito específico del conocimiento de la Filosofía, que brindarán orientaciones para los modelos educativos correspondientes, 21 de septiembre de 2009.*
- *Acuerdo Número 6/CD/2009, el Comité Directivo del SNB establece que, en el desarrollo del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, presentará a consideración de las autoridades educativas: carreras que para el tipo medio superior demande el sector productivo en campos específicos del quehacer laboral y sus respectivas competencias profesionales básicas y/o competencias profesionales extendidas, que podrán constituir orientaciones para los modelos educativos correspondientes, 21 de septiembre de 2009.*
- *Acuerdo Número 7/CD/2009, en el ámbito del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, el Comité Directivo del SNB presenta a consideración de las autoridades educativas: carreras que para el tipo medio superior demanda el sector productivo en campos específicos del quehacer laboral y sus respectivas competencias profesionales, 22 de octubre de 2009.*
- *Acuerdo Número 8/CD/2009, Único. En el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, el Comité Directivo del propio Sistema presenta a consideración de las autoridades educativas orientaciones sobre la evaluación del aprendizaje bajo un enfoque de competencias, 17 de diciembre de 2009.*
- *Acuerdo Número 9/CD/2009, Único. Se presenta a consideración de las autoridades educativas orientaciones sobre la Acción Tutorial en el Sistema Nacional de Bachillerato, 17 de diciembre de 2009.*
- *Acuerdo Número 10/CD/2009. Único se determina el Manual de Operación para Evaluar los Planteles que Solicitan ingresar al Sistema Nacional del Bachillerato, 17 de diciembre de 2009.*

- *Acuerdo número 11/CD/2010. Único. Se extiende la invitación a las instituciones federales y estatales, a las universidades autónomas y las instituciones educativas particulares a solicitar al Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS) la evaluación previa de planes de estudio y los respectivos programas de asignatura, o unidad curricular de aprendizaje, 28 de octubre de 2010.*
- *Acuerdo número 12/CD/2011, por el que se modifican los diversos números 1/CD/2009 y 2/CD/2009, por el que se emite el manual de procedimientos del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato y por el que se establecen las reglas para el ingreso, permanencia y salida del Sistema Nacional de Bachillerato, respectivamente, 19 de agosto de 2011.*
- *Acuerdo número 13/CD/2012, por el que se establecen los lineamientos para el uso del nombre, identidad gráfica y documentación que se expida en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato, 1º de noviembre de 2012.*
- *Acuerdo número 14/CD/2013. Único se modifican las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y salida del Sistema Nacional de Bachillerato emitidas mediante el Acuerdo 2/CD/2009 del 26 de agosto de 2009, y que fueron reformadas con el Acuerdo 12/CD/2011 del 19 de agosto de 2011, 12 de abril de 2013.*
- *Acuerdo Número 15/CD/2013, Único se expiden los lineamientos para el reconocimiento de programas de formación de docentes y de directores de plantel, con los cuales se acreditará el cumplimiento de requisitos para el ingreso, permanencia y promoción del Sistema Nacional del Bachillerato, 12 de abril de 2013.*

Páginas electrónicas:

- ANUIES, <http://www.anuies.mx> (CE 2012-2014).
- Comité Estudiantil en Defensa de la Educación Pública (CEDEP), <http://cedep.org/node/50> (CE diciembre de 2014).
- Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS) <http://www.copeems.mx>, (CE noviembre de 2012 y junio de 2014).

- SEMS Boletines en <http://www.sems.gob.mx/es/sems/Port> (CE noviembre de 2012).
- **SEP**, “**Descarga-Serie Histórica y Pronósticos de la Estadística del Sistema Educativo Nacional**” estadísticas SEP, http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html. (CE octubre de 2012).
- SEP, ENLACE 2012 en <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>, (CE agosto de 2012), archivos electrónicos H_L_BG, H_M_BG, H_L_BT, H_M_BT, H_L_TP Y H_M_TP.
- **SEP**, “**Estadística Histórica Nacional**” en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm> (CE de mayo de 2012).
- **SEP**, “**Reporte de Indicadores Educativos**”, en http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html, (CE de mayo de 2012).
- SEP <http://www.becasmediasuperior.sep.gob.mx/> (CE noviembre de 2012).
- UNAM, Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios, *Manual de disposiciones y procedimientos para el sistema incorporado de la UNAM*, en <http://www.dgire.unam.mx/contenido/home.htm> (CE octubre de 2012).
- UNAM, Colegio de Ciencias y Humanidades <http://www.cch.unam.mx/formacion/#uno>, (CE de junio de 2014).
- UNAM, DGENP, http://uiap.dgenp.unam.mx/apoyo_pedagogico (CE junio de 2013).
- UNAM, Dirección General de Planeación, *Agenda Estadística de la UNAM*, años 2000 a 2011 (<http://www.planeacion.unam.mx/Agenda>) (CE octubre de 2012).
- UNAM, Dirección General de Planeación <http://www.planeacion.unam.mx/Memoria/2011/> (CE junio de 2013).
- UNAM, Facultad de Ciencias División de Estudios de Posgrado <http://www.fciencias.unam.mx/posgrado/Index>, (CE enero de 2015).

- UNAM, Facultad de Ciencias página oficial de Facebook <https://www.facebook.com/AlumnosFCiencias/posts/307806669408267> (CE enero de 2015).
- UNAM, Posgrado <http://www.posgrado.unam.mx/madems/acerca/reporte.html> (CE junio de 2013 a enero de 2015).
- UNAM, *Reglamento general de incorporación y revalidación de estudios*, en http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=38 (CE octubre de 2012).
- UNAM, *Reglamento de pagos por servicios de Incorporación y Revalidación de Estudios*, en http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=50 (CE octubre de 2012).
- UNAM, Transparencia <http://www.transparencia.unam.mx/> (CE octubre de 2012 a junio de 2013).