



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO FRENTE A LA  
REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SU  
PROPUESTA ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVA, 2016”.**

**TESIS**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA:

**ESTEPHANIE ARROYO RUANO**

DIRECTORA DE TESIS:

**LIC. AMPARO RUIZ DEL CASTILLO**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018.

---



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

“El hombre no es otra cosa que lo que la educación hace de él (...) en la educación se oculta el secreto de la perfección humana”.

*E. Kant.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*- A mi Yosi y a mi Tobi, por la dedicación, el amor incondicional, y por hacerme una mejor persona para el mundo.*

*- A todos aquellos amigos, colegas y profesores que, directa e indirectamente, me ayudaron a construir este proyecto.*

*- A la Profesora Amparo Ruíz del Castillo y al Profesor Gerardo Cruz Reyes, por acompañarme en este proceso tan importante en mi vida, por el tiempo, las enseñanzas y la paciencia dada.*

*-A los profesores Rosalina Romero, Ulises Lara, Esteban Rodríguez y María de los Ángeles Sánchez, por sus comentarios y recomendaciones para enriquecer esta investigación.*

*-A la Profesora Alejandra González Bazúa, por el apoyo brindado para culminar mi proceso de titulación y por su envidiable vocación.*

*Gracias a todos por ser excelentes maestros.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL ENTRE POLÍTICA/EDUCACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA.</b>	
1.1. Fundamentos del binomio política/educación.	10
1.1.1. Una mirada a la noción de política.	11
1.1.2. Una aproximación al significado de educación.	18
1.2. Hacia una definición de <i>política educativa</i> .	23
1.2.1. Componentes, objetivos y ámbitos de acción.	23
1.2.2. Políticas educativas de Estado para el caso mexicano.	29
<b>CAPÍTULO 2. FASES Y MOMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO.</b>	
2.1 Surgimiento y <i>consolidación</i> de la Preparatoria (1867-1920).	34
2.2 <i>Tecnificación educativa</i> frente al desarrollo del nivel (1920-1946).	43
2.3 <i>Diversificación</i> de la media superior: ampliación de la base piramidal de educación y la atención de la naciente demanda (1946-1982).	53
<b>CAPÍTULO 3. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ANTE EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1982-A LA ACTUALIDAD).</b>	
3.1 Por la coordinación y vinculación del bachillerato mexicano.	71
3.2 La Reforma Integral de la Educación Media Superior y su propuesta organizativo- administrativa, 2008.	87
3.3 La injerencia internacional en la definición de las políticas educativas modernizadoras.	94
3.4 El objeto de la reforma y las características generales del subsistema.	101
<b>CAPÍTULO 4. LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: UNA RESPUESTA A LA POLÍTICA EDUCATIVA ESTATAL.</b>	
4.1 Ejes que integran la RIEMS.	108
4.1.1 Marco Curricular Común (MCC).	109
4.1.2 Mecanismos de Gestión.	114
4.1.3 Reconocimiento de las modalidades.	122
4.1.4 Certificación Nacional Complementaria.	124
4.2 Operación y puesta en marcha del SNB.	124

4.2.1 Actores e instituciones encargados de su funcionamiento.	125
4.2.2 Reglas de incorporación al Sistema.	127
<b>CAPÍTULO 5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RIEMS: EL <i>IMPASSE</i> DEL SNB Y SU PROPUESTA ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVA PARA LA EMS.</b>	
5.1 Las cifras oficiales y las carencias de la reforma educativa actual.	132
5.2 Una visión particular a los mecanismos de gestión y sus procesos de <i>¿equidad?</i>	141
5.3 Consideraciones de cara al Sistema Nacional de Bachillerato.	156
CONCLUSIONES.	166
APÉNDICE.	171
BIBLIOGRAFÍA.	174

## ÍNDICE DE CUADROS/GRÁFICAS

### CAPÍTULO 2

<b>Cuadro 2.1</b>	Alumnos inscritos en la Escuela Nacional Preparatoria.	39
<b>Cuadro 2.2</b>	Presupuesto asignado a la educación pública de 1968 a 1910.	41
<b>Cuadro 2.3</b>	Alumnos inscritos en la Escuela Nacional Preparatoria (1924 a 1934).	49
<b>Cuadro 2.4</b>	Presupuestos asignados a la educación en el Gobierno de Miguel Alemán (1946-1952).	55
<b>Cuadro 2.5</b>	Presupuestos asignados a la educación en el Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1953-1958).	57
<b>Cuadro 2.6</b>	Direcciones Generales dependientes de la Subsecretaría de Enseñanzas Técnica y Superior (SETyS), en 1958.	58
<b>Cuadro 2.7</b>	Presupuestos asignados a la educación en el Gobierno de Adolfo López Mateos (1959-1964).	58
<b>Cuadro 2.8</b>	Instituciones de Educación Media Superior, en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).	61
<b>Cuadro 2.9</b>	Presupuestos asignados a la educación en el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970).	61
<b>Cuadro 2.10</b>	Presupuestos asignados a la educación en el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976).	63
<b>Cuadro 2.11</b>	Direcciones dependientes de la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (SEMTyS), en 1976.	64

**Cuadro 2.12** Instituciones de Educación Media Superior, en el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976). 67

**Cuadro 2.13** Matrícula total de la Educación Media Superior, en 1970 y 1980. 70

### **CAPÍTULO 3**

**Cuadro 3.1** Estrategias de la Política Educativa de la Educación Media Superior, en los sexenios de 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2006. 74

**Cuadro 3.2** Número de planteles por modalidad de bachillerato, 1980-1991. 77

**Cuadro 3.3** Indicadores de la Educación Media Superior, 1980-1981. 78

**Cuadro 3.4** Matrícula total de la Educación Media Superior, en el ciclo escolar 1983-1984. 78

**Cuadro 3.5** Oferta educativa del Subsistema de Educación Media Superior, 1988-1994. 81

**Cuadro 3.6** Principales problemas de la EMS enunciados en el Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000. 83

**Cuadro 3.7** Antecedentes de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). 89

**Cuadro 3.8** Proyección de la población de jóvenes de 16 a 18 años, de 2010 a 2020. 91

**Cuadro 3.9** Cifras de la Educación Media Superior dentro del Sistema Educativo Nacional, 2016-2017. 103

**Cuadro 3.10** Tipo de sostenimiento por modalidad educativa de la Educación Media Superior y el porcentaje de alumnos que atienden a escala nacional, 2014. 104

**Cuadro 3.11** Cifras de la EMS por tipo de sostenimiento económico, ciclo escolar 2013-2014. 106

**Cuadro 3.12** Cifras de la EMS por modalidad de estudio, ciclo escolar 2013-2014. 107

### **CAPÍTULO 4**

**Cuadro 4.1** Tipo de competencias establecidas en la RIEMS. 111

**Cuadro 4.2** Marco Curricular del Sistema Nacional de Bachillerato. 115

**Cuadro 4.3** Modalidades educativas establecidas en el Acuerdo 445 de la RIEMS. 124

**Cuadro 4.4** Niveles de concreción de la Reforma Integral de la Educación Media Superior. 126

<b>Cuadro 4.5</b>	Requisitos establecidos en el Acuerdo Número 14/Cd/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato	128
<b>Cuadro 4.6</b>	Compromisos y plazos establecidos en el Acuerdo Núm. 14/Cd/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.	129
<b>Cuadro 4.7</b>	Niveles y requisitos generales de permanencia en el Sistema Nacional de Bachillerato.	131
<b>CAPÍTULO 5</b>		
<b>Cuadro 5.1</b>	Número de planteles de la EMS por nivel, incorporados al SNB, en 2016.	135
<b>Cuadro 5.2</b>	Comparativo entre el total de planteles a escala nacional y los incorporados al SNB.	136
<b>Cuadro 5.3</b>	Planteles pertenecientes al Nivel I del SNB, en 2016.	137
<b>Cuadro 5.4</b>	Comparativo de la tasa de matriculación de los jóvenes de 15 a 17 años en 2010, 2014 y 2016.	140

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como tema central la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México, aprobada el 26 de septiembre del 2008, y está pensada para entender, de manera general, las características y problemáticas que enfrenta el subsistema de educación media superior, en el marco de la modernización educativa.

El problema central a analizar es *el avance en la implementación de los mecanismos de gestión propuestos por la Reforma Integral de la Educación Media Superior*, pues representan una parte fundamental en la ejecución de este proyecto educativo estatal; asimismo, se estudiará si los procesos de adhesión a la misma son los más pertinentes para llevar a cabo uno de los objetivos estratégicos de la política educativa, éste es, generar equidad.

Para lograr lo anterior, se establecieron las cinco preguntas de investigación que se enlistan a continuación:

1. ¿Cuál es la relevancia de las *políticas educativas de Estado* y sus mecanismos, para asegurar la permanencia de las acciones educativas en el nivel medio superior? ¿Cuál es el papel de la RIEMS en la estructuración de las políticas educativas actuales en el subsistema?
2. ¿En qué sentido las acciones gubernamentales que han consolidado a la EMS han propiciado la reproducción de los problemas estructurales de desorganización curricular y administrativa que la caracterizan?
3. ¿Cuál es la influencia *programático-presupuestal* de la actual agenda de modernización en la educación media superior y cuál es el rol que el Estado ha mantenido en la estructuración de la misma?
4. ¿Mediante qué ejes y procesos de incorporación a la actual reforma en la educación media superior es posible identificar incipientes mecanismos de privatización y exclusión educativas?
5. ¿Cuáles son los resultados y el impacto de la actual política educativa de Estado en el mejoramiento de la educación media

superior, y qué mecanismos de la reforma curricular y organizativo-administrativa del subsistema son los que la mantienen en un *impasse*?

Asimismo, cada una de ellas se acompañó de cinco objetivos específicos, con los cuales fue posible:

1. Mostrar la vinculación entre la política y la educación; la relevancia de las políticas educativas de Estado; así como el papel de la RIEMS en la estructuración de la actual agenda educativa en el bachillerato mexicano;
2. Estudiar las acciones gubernamentales que han consolidado a la EMS, a fin de conocer los problemas estructurales de desorganización curricular y administrativa que definen a la educación media superior en México;
3. Entender la influencia *programático-presupuestal* de los organismos financieros internacionales en la actual agenda de modernización en la educación media superior, a fin de demostrar el rol del Estado en la estructuración de la misma;
4. Analizar los ejes curriculares y organizativo-administrativos de la RIEMS; así como los procesos de incorporación y permanencia de los planteles al SNB, a fin de identificar los incipientes mecanismos de privatización y exclusión educativas promovidos por la misma, y
5. Estudiar los resultados en la implementación de la política educativa del SNB; los porqués de los reducidos avances la aplicación de la RIEMS; las posibles consecuencias en la ejecución de la misma, así como establecer algunas propuestas que permitan redireccionar la actual agenda gubernamental en el subsistema.

En este sentido, mediante el estudio de las políticas públicas, se analizarán las acciones que han determinado la hechura e implementación de la RIEMS y, con una visión particular a los *mecanismos de gestión*, se determinará su éxito o fracaso como acción gubernamental. La presente investigación tiene un enfoque predominantemente cualitativo, ya que se analizan los documentos que integran la Reforma, los resultados de su implementación, así como el

discurso oficial respecto a ella, a fin de encontrar las inconsistencias, fallas o limitaciones de la misma.

Por la amplitud del tema, esta tesis profesional se divide en cinco capítulos: 1. *Acercamiento conceptual entre política/educación y política educativa*; 2. *Fases y momentos constitutivos de la educación media superior en México*; 3. *La educación media superior ante el proceso de modernización educativa (1982 - a la actualidad)*; 4. *La Reforma Integral de la Educación Media Superior: una respuesta a la política educativa estatal*, y 5. *La implementación de la RIEMS: el impasse del Sistema Nacional de Bachillerato y su propuesta organizativo-administrativa para la EMS*.

En el primer capítulo, el propósito es comprender el concepto de política educativa de Estado y reforma educativa, así como su funcionalidad para el caso mexicano. Para ello, en dos diferentes apartados se definirán los conceptos de política y educación y, una vez caracterizados, se hará un análisis de ellos, que permita entender sus fines, objetivos y ámbitos de acción.

Asimismo, se diferenciará entre una política educativa de Estado, comprendida como un conjunto de metas organizadas, orientadas al cumplimiento de estrategias estatales a lo largo del tiempo, y una reforma educativa, entendida como un conjunto de acciones que generan “un proceso de cambio paulatino, gradual, de modificación de patrones establecidos (...), pero sin hacer referencia a estrategias” (Ramírez, 2006: 42), y se mostrará su utilidad para entender el desarrollo las diversas políticas educativas de Estado que rigen el bachillerato mexicano en la actualidad, tales como el aumento de la cobertura a escala nacional; la reforma curricular; la educación equitativa y de calidad; así como la coordinación e integración del subsistema, por mencionar algunos ejemplos.

Un análisis puntual de cualquier problema público precisa reconocer sus antecedentes, con el objetivo de contar con un panorama más amplio de los problemas estructurales que le dieron vida, y juzgar la naturaleza del mismo. Por ello, el segundo capítulo está destinado a mostrar el surgimiento y la consolidación de la EMS en México que, vista metodológicamente como un proceso histórico, se compone de cuatro fases de desarrollo, que mantienen una serie de elementos

constitutivos que definen su naturaleza (surgimiento, consolidación, masificación y modernización de la EMS).

Cada una de estas fases, a su vez, se corresponde con cuatro momentos políticos de la historia mexicana que definen la particularidad de las acciones gubernamentales en la materia y son: 1. *Surgimiento y consolidación de la Preparatoria (1867-1920)*, que se relaciona con el nacimiento del Estado mexicano; 2. *Tecnificación educativa frente al desarrollo del nivel medio de educación (1920-1946)*, con su etapa de fortalecimiento; 3. *Diversificación de la media superior: ampliación de la base piramidal de educación y atención de la naciente demanda (1946-1982)*, con su fase paternalista, y 4. *La educación media superior ante el proceso de modernización educativa (1982-a la actualidad)*, con su fase modernizadora.

Por la complejidad que guarda el subsistema de educación media superior, en este capítulo se expondrán los momentos más importantes que le dieron vida (no se hará una historia del mismo), a fin de entender algunos porqués que mantienen a este nivel en una situación de rezago y desorganización curricular y administrativa.

En términos generales, la primera fase comprende la aparición formal de la EMS en la legislación mexicana, con la creación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), en 1867, la cual se caracterizó por tener la función (no explícita) de crear élites cultivadas, ya que se dirigió a un reducido número de jóvenes ciudadanos de clase media y alta que aspiraba a desarrollarse profesionalmente para incorporarse a la burocracia gubernamental. Durante esta etapa, también se desarrollaron considerablemente las escuelas de artes y oficios y otras de tipo comercial (antecedentes de la preparatoria técnica) que, en contraste con la primera, tuvieron un carácter más inclusivo, al incorporar jóvenes con o sin primaria concluida, generando con ello el primer proceso de diferenciación en la EMS.

En la segunda fase de tecnificación ambas opciones educativas sufrieron importantes cambios: la ENP quedó fuera del arbitrio gubernamental y se incorporó a la Universidad Nacional de México (1920); asimismo, y por la influencia de la *pragmatización educativa*

del *callismo*, concepto acuñado por Francisco Arce Gurza<sup>1</sup>, las escuelas de artes y oficios, y otras de tipo comercial, desaparecieron y se crearon preparatorias técnicas que no generaron mayor impacto, debido principalmente a los altos índices de analfabetismo y a los bajos niveles de cobertura en el nivel<sup>2</sup>.

La tercera fase de diversificación de la media superior se definiría por la creación de numerosas escuelas en el nivel<sup>3</sup> y por la ausencia de políticas que regularan su crecimiento, lo que traería consigo el establecimiento desorganizado de modalidades (con una diversidad de planes de estudio, objetivos institucionales, perfiles docentes y directivos, necesidades de infraestructura, etc.) administradas por los estados, la Federación y los particulares; una oferta insuficiente para la avasallante demanda de espacios educativos, y que los planteles no contarán con una idea uniforme desde el Estado del cómo y para qué se estaba enseñando.

Con este panorama y conjunto de problemáticas da inicio la cuarta fase, vigente hasta nuestros días, y será tratada en los cuatro apartados del tercer capítulo: en el primero, se definirán las características de la modernización educativa y se mostrará la importancia que adquieren las políticas educativas de Estado relacionadas con la cobertura, la calidad y la equidad en el nivel, así como la expansión de la educación tecnológica. Se identificará el nacimiento del nuevo paradigma modernizador, que centra su atención en la vinculación del sistema productivo-educación y promueve un modelo organizacional en el que

---

<sup>1</sup> Ver Arce, F. (2006). “En busca de una educación revolucionaria: 1924-1934”. En Zoraida, J., Tanck, D, Staples, A. y Arce, F. *Ensayos sobre historia de la educación en México*. (pp. 145-187). México: Colegio de México, para un análisis más exhaustivo.

<sup>2</sup> Para la década de los 40 y 50, se estima que la población total en México era de 19,653,552 y 25,791,017 personas, respectivamente. Asimismo, para finales de la década de los 50, el total de la población en edad de estudiar el nivel medio superior (de 15 a 19 años) era de 3,423,254 jóvenes, de los cuales sólo 370,762 se encontraban matriculados (esta cifra no incluye secundaria, normal y preparatoria técnica). Ver Alba, F. (Comp.). (1976). *La población de México*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México, para un análisis más exhaustivo.

<sup>3</sup> Entre los bachilleratos más representativos de esta etapa se encontraron la Escuela Nacional Preparatoria; el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH); el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT); Colegio de Bachilleres (COLBACH); Centro de Estudios Tecnológicos (CET); Centro de Estudios Tecnológico Agropecuarios (CETA); Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Mar, entre otros.

la evaluación del desempeño (de los docentes y estudiantes) vendrá acompañada de un argot compuesto por palabras como eficiencia, calidad, profesionalización docente, innovación, etc.

En el segundo apartado se mostrará la similitud programática y discursiva de las acciones educativas en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, relacionada con la falta cobertura en el nivel, la inequidad y la poca calidad en los componentes del mismo (infraestructura, orientación educativa, profesionalización docente, gestión administrativa, etc.). Asimismo, se mostrará el surgimiento de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, aprobada el 26 de septiembre de 2008, así como su objetivo para consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB).

El tercer apartado se destinó a analizar la influencia de los organismos internacionales en la hechura de la reforma, para mostrar qué tipo de planteamientos curriculares y administrativos delimitan la educación que el Estado mexicano busca instituir en su población joven.

En el último apartado, se exponen las características actuales del nivel, que permiten comprender la cantidad de actores, reglas e instituciones que conforman la EMS en México, con la finalidad de conocer los elementos que pretenden ser transformados con esta política pública.

En el capítulo cuarto, se detallan los cuatro ejes que conforman la RIEMS: el Marco Curricular Común (MCC), los mecanismos de gestión, el reconocimiento de las modalidades y la Certificación Nacional Complementaria, con el fin de comprender a cabalidad las propuestas pedagógicas y administrativas que este proyecto educativo promueve. Asimismo, se describirán los niveles de concreción de la reforma, las reglas de incorporación al SNB; así como los actores, instituciones, requisitos, temporalidades y procedimientos normados por la misma.

Con ello, no sólo se mostrarán los planteamientos de la RIEMS en materia curricular y administrativa, sino los procesos de adhesión y permanencia a los que los planteles deben someterse para incorporarse a la política educativa del SNB, tales como el pago de evaluaciones; los procesos de profesionalización docente y administrativa o la unificación del enfoque curricular, con el fin de determinar si estos son

los más idóneos para contribuir en la generación de una EMS más equitativa.

El capítulo cinco de esta investigación se destinará a exponer los resultados obtenidos en la aplicación de la RIEMS. Para ello, el capítulo fue dividido en tres apartados, en el primero, se mostrarán los avances en la integración del SNB que, a ocho años de su puesta en marcha, evidencia niveles de adhesión bajos y da cuenta de la existencia de pocos planteles que cumplen con los requerimientos de calidad solicitados por éste.

Por la baja aplicación de la Reforma a escala nacional, sus efectos en el subsistema son desconocidos, por lo que solamente nos limitaremos a mostrar los datos disponibles que permitan comprender el avance en la conformación del SNB.

Debido a que la RIEMS abarca una vasta modificación de los planos pedagógico y organizativo-administrativo de la EMS, este trabajo sólo se centrará en analizar el segundo, ya que se considera vital para el establecimiento y funcionalidad del cuestionado enfoque de educación por competencias.

Por esta razón, en el segundo apartado, se realizará un análisis a los procedimientos y requisitos que los planteles deben seguir en materia organizativo-administrativa y, con ello, dar solución a la hipótesis que plantea que la RIEMS y el Sistema son inadecuados, ya que mediante procesos y mecanismos de incorporación reproducen fenómenos de privatización, exclusión y segmentación educativas, en razón de que restringen el acceso y la permanencia de los planteles al SNB, sólo a aquellas instituciones con las condiciones económicas, administrativas y de infraestructura “adecuadas”.

En el último apartado del capítulo, se verterán algunas ideas y propuestas para terminar con el *impasse* que ha caracterizado a la Reforma en los últimos años, así como para eliminar los incipientes mecanismos de privatización y exclusión educativas propuestos por la misma, no sin antes advertir que éstas plantean un cambio importante de la visión, los procedimientos y planteamientos iniciales de la RIEMS, que ha priorizado criterios económicos, administrativos y productivos, antes que humanos y sociales.

Para finalizar esta tesis, se presentan algunas conclusiones, con las que se buscará dar respuestas provisionales a las líneas de análisis que se desarrollaron durante la investigación, y se reconocerá la vigencia de estudiar el proyecto educativo nacional implementado en México, desde la Ciencia Política y la Administración Pública.

La relevancia de la RIEMS y sus resultados radica en que es una reforma educativa, curricular y administrativa que define y definirá el futuro de las generaciones de jóvenes en las próximas décadas. Asimismo, al encontrarse actualmente en progreso; responder a los requerimientos de las políticas educativas del Estado de las últimas décadas, y contar con la atención presupuestal y de recursos humanos de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, ésta adquiere una trascendencia indiscutible para los ciudadanos.

Por ello, es de suma importancia estudiar la RIEMS y el SNB desde la Ciencia Política y la Administración Pública, no para desentrañar los conflictos en materia de currículo o para conocer la instrumentación de ésta en las aulas, sino para entender la preeminencia que adquieren las acciones gubernamentales para asegurar el éxito o fracaso de sus proyectos políticos o mantener una superestructura educativa acorde con el modelo económico imperante.

Por supuesto que, la mayoría de los análisis a la RIEMS y al SNB han partido de una perspectiva eminentemente pedagógica, ya que se han centrado en examinar las incompatibilidades de la reforma y la realidad de la práctica educativa (como el currículo, la gestión, tutorías, profesionalización docente, profesionalización directiva, etc.), y han dejado de lado el análisis de ésta como un proyecto político-educativo de gran envergadura, que no sólo busca situar a México dentro de las tendencias de educación mundiales, sino posicionar a sus egresados en un sistema productivo basado en la competitividad, la sociedad del conocimiento y la eficiencia.

Bajo esta lógica, es importante advertir al lector sobre la poca disponibilidad de fuentes en torno a los resultados obtenidos en la aplicación de la RIEMS, y cómo ello representó un reto para la autora, debido a que no sólo limitó el alcance explicativo de la investigación, sino que no fue posible hacer un pronunciamiento sobre la influencia que ejerce el nuevo modelo de gestión, de formación docente y

profesionalización administrativa en el estudiantado, o sobre los beneficios y retrocesos de la aplicación de la RIEMS en el aprendizaje de los jóvenes en México, a 8 años de su aprobación. Sumado a ello, tampoco fue posible medir la contribución de esta política al objetivo de mediano plazo, relacionado con la equidad educativa en el país, lo que representaba una de las prioridades en la investigación.

Al respecto, las principales fuentes utilizadas en este trabajo fueron las distintas tesis profesionales de licenciatura y posgrado en instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y Educación, así como los documentos oficiales de la Secretaría de Educación Pública y los informes técnicos realizados por instituciones como la Auditoría Superior de la Federación.

...

## CAPÍTULO 1. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL ENTRE POLÍTICA/ EDUCACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA.

### **1.1 Fundamentos del binomio política/educación.**

Hacer un análisis de la política educativa en México obliga a pensar sistemáticamente la definición, las características y los alcances del binomio conformado por la política y la educación. Sin embargo, pensar esta suma de partes como un “todo” no es una tarea sencilla, y su dificultad deviene de tres elementos centrales. En primer lugar, el estudio de la política educativa se ha realizado históricamente desde campos disciplinarios distintos, como la ciencia política, la administración pública, la sociología de la educación, la pedagogía, etc., lo que ha llevado a la existencia de marcos teóricos y conceptos diversos que hacen evidente la ausencia de una perspectiva única en el análisis de ésta.<sup>4</sup> En segundo lugar, dada la multiplicidad de conceptos, ámbitos y marcos explicativos, es relevante considerar que no existe un consenso que dé cuenta de un objeto de estudio claro para el análisis del campo disciplinario de la política educativa, y, en tercer y último lugar, se debe tomar en cuenta que los conceptos que conforman la dupla política educativa refieren a dos campos disciplinarios diferentes, que por sí solos han tenido un recorrido teórico y filosófico importante en la historia del hombre y que son complejos de abordar, acotar o definir.

Debido a lo anterior, las investigaciones realizadas a la política educativa son diversas (en profundidad y contenido) y han sido llevadas a cabo de acuerdo con los intereses particulares de los investigadores; asimismo, los conceptos utilizados han provenido de disciplinas como la ciencia política que, aunque busca explicar fenómenos diferentes a los educativos, cada vez ha tenido una mayor predominancia en su estudio. En razón de ello, en la presente investigación se buscará dar un acercamiento general al concepto de política educativa desde los elementos que la ciencia política puede proveer, para entender sus principales características y tener una definición lo más funcional posible para el análisis que nos ocupa.

---

<sup>4</sup> Ver Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación*. México: Universidad Iberoamericana, para un análisis más completo.

### 1.1.1 Una mirada a la noción de *política*.

La noción de política es extraordinariamente amplia y cambiante. A lo largo de su historia ha variado en función de la época en que se le ha estudiado, del contexto histórico de sus hacedores y, por supuesto, de la perspectiva ideológica del o de los teóricos que la han definido. Durante siglos, esta noción siguió un enmarañado recorrido que la llevó a ser conceptualizada y distinguida hasta el nacimiento de la ciencia política misma<sup>5</sup>.

Años de disertación teórica y filosófica lograron que la noción de política que se tenía antes de nuestra era sea radicalmente distinta a la creada en el siglo XVI, o discierne por completo de su conceptualización en la actualidad. Su correspondencia con las facetas históricas de la humanidad la han llevado a ser entendida como un bien para alcanzar la felicidad de los ciudadanos, hasta una actividad para la obtención del poder político, o un ejercicio de supremacía de una clase social sobre otra.

Por ello, dada la amplitud de perspectivas que la han definido, conviene advertir que a continuación se expondrán tres concepciones de política que no reflejan lo vasto de esta actividad; sin embargo, sí precisan tres momentos o rupturas del pensamiento que pueden ayudar a un mejor entendimiento del significado de la misma. El objeto de este apartado no es hacer una “historia” del concepto, sino mostrar los posibles caminos que puede tomar cuando a la educación nos refiramos.

En un sentido muy general, la política puede ser entendida como un *ámbito* que comprende “todas las actividades de cooperación y conflicto, dentro y entre las sociedades, por medio de las cuales la especie humana organiza el uso, la producción y la distribución de los recursos humanos, naturales y otros, en el transcurso de la producción y reproducción de su vida biológica y social” (Bolívar, 1999: 80-81). Desde una concepción evidentemente *distributiva*, este acercamiento arroja características indispensables de la política: a) que es una actividad enteramente humana y un fenómeno inminentemente social; b) que es una actividad casi por entero distributiva, y c) que implica en todos los casos la cooperación y/o el conflicto entre los hombres.

---

<sup>5</sup> Ver Sartori, G. (2002). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, para un análisis más detallado acerca del surgimiento y autonomía de la *ciencia política*, así como de su divorcio con el derecho, la económica y la sociología.

Mediante ésta se organiza y decide el cómo, el qué y el para quién de determinados recursos, tanto materiales como no materiales, además de que se condicionan todos los aspectos de nuestra vida en sociedad.

Como un primer acercamiento a este concepto es preciso recurrir de manera casi obligada al filósofo Aristóteles, quien definió a la política como una actividad humana y un bien supremo que tiene como fin único la felicidad de los ciudadanos<sup>6</sup>.

Para él, la *polis* o ciudad-Estado era el lugar por excelencia en el que cada ciudadano, o *politikón zôion*<sup>7</sup>, encontraba su razón de ser y sólo en ella podía ser capaz de satisfacer sus necesidades de supervivencia básica, vivir en la “politicidad” y alcanzar la virtud.

Toda actividad realizada por los ciudadanos en la *polis* y en favor de la colectividad se consideraba como hacer política, bien humano de dirección y de gestión, e invariablemente se acompañaba de la ética (del obrar o del actuar correctamente), sin la cual no se podía legislar por la salvaguarda de la ciudad (cosa más bella y más divina), (Aristóteles, 2012: 2).

Con sus escritos, este filósofo evidenció que el vivir político no era sólo una parte o un aspecto más de la vida, sino su totalidad y su esencia: el existir en la *polis* representaba el vivir en la “politicidad”. Al día de hoy, sin embargo, la idea de política es entendida como un bien supremo, al igual que la administración de las ciudades es considerada como la cosa más bella, sólo desde un ámbito filosófico. El valor de esta visión se traduce en que permite interpretarla acompañada de la ética y comprender que su finalidad no puede ser otra que la felicidad o el bienestar de los ciudadanos.

En esta época, la política se desarrollaba en la horizontalidad del poder, lo que hacía posible prescindir de la idea de un Estado o de un gobernante que administrara la *polis* (todos eran decisores en una asamblea selecta de hombres); asimismo, las

---

<sup>6</sup> “(...) el fin de la política es el bien supremo; ahora bien, la política pone su mayor cuidado en hacer a los ciudadanos de tal condición que sean buenos y obradores de buenas acciones. Razón tenemos por tanto al no llamar felices al buey ni al caballo ni a otro alguno de los animales, dado que ninguno de ellos es capaz de participar de actividad semejante”. Ver Aristóteles. (2012). *Ética Nicomaquea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, para un análisis más exhaustivo.

<sup>7</sup> “El sustantivo *zôion* quiere decir «ser viviente», «animal», y el adjetivo que le acompaña lo califica como perteneciente a una *polis*, que es a la vez la sociedad y la comunidad política”. Ver Aristóteles (1982). *La Política*. España: Gredos, para un análisis más completo.

esferas de lo político y lo social no se encontraban diferenciadas; lo político no era sólo un aspecto de la vida, tampoco existía una concepción descendente del poder, situación que cambiaría radicalmente con la aparición de las monarquías y el incipiente surgimiento de los Estados en Europa<sup>8</sup>.

A partir de este momento, y como una segunda perspectiva, la política se vinculará al ejercicio del poder y, con la aparición de Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI, se generará una nueva interpretación que restrinja su espacio de acción a una organización que hasta la fecha no había sido siquiera nombrada: el Estado.

Este nuevo enfoque le dio una relativa autonomía, la desprovoyó de todo aspecto ético-normativo, y la volvió pragmática. Aquella dejó de ser entendida como un ejercicio que tenía como fin la felicidad, para concebirse como una actividad con sus propias reglas y leyes que se deben seguir, no importando más si los fines o los medios son buenos o no. Se concibe una política

guiada exclusivamente por consideraciones de conveniencia, que emplea todos los medios, justos o injustos, el acero o el veneno, para alcanzar sus fines –siendo su fin el engrandecimiento de la propia patria–, pero también poniendo la patria al servicio del engrandecimiento del político o el estadista, o del propio partido (Strauss, 1993: 287).

Maquiavelo genera un paradigma en el pensamiento de lo político al ver “en la fuerza (preminentemente militar, pero también territorial y social), no menos (y quizá como factor decisivo) que en los ordenamientos jurídicos y en las leyes, el elemento decisivo del orden” (Maquiavelo, 2011: LXV): ahí donde se ejerce ésta para imponer y/o hacer cumplir las reglas en beneficio del Estado o del gobernante, ahí tiene lugar la política.

---

<sup>8</sup> “En la antigüedad clásica no hay una separación entre las diversas formas de vida social, sino un *mixtum compositum*, una mezcla indiferenciada de todas ellas. Lo político es público y privado, al mismo tiempo, lo jurídico es religioso, lo ético es político, lo económico es asunto público. No hay un Estado como organización del poder, por encima de la sociedad; el Estado es la sociedad misma, la ‘ciudad’ (...) en la que lo público y lo privado no pueden distinguirse (...).” Ver Córdova, A. (1989). “Consideraciones en torno al método de la Ciencia Política”, en Arnaldo Córdova. *Ciencia política, democracia y elecciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, para un análisis más completo. Todo lo anterior permite entender por qué, por lo menos hasta el siglo XVII, la idea de política no se expresaba por la palabra “política” (lo que designaba esta actividad eran términos como *principatus*, *regnum*, *dominium*, etcétera.), a pesar de que la condición de verticalidad del poder se halló presente ya en la época del medievo. Ver Sartori, G. (2002). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, para un análisis más exhaustivo.

Es así como ésta es nombrada por vez primera dentro del Estado, en su acepción moderna, y no se concibe ajena a un poder descendente y jerarquizado en manos de un hombre u organización, ni se piensa sólo como responsable de buscar el mejor régimen, ya que se visualiza como una actividad capaz de velar por aquellos hombres o gobernantes que se producen, se configuran y se mantienen por la fuerza (Maquiavelo, 2008, p. XXXIII) por los medios que sea.

Como complemento y continuidad de esta perspectiva, se suma la lectura del economista Max Weber, quien entendió a la política como “la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política” (Weber, 1979: 82), y le atribuyó al Estado el control único de la violencia física legítima sobre un territorio, para hacer valer sus propias intenciones<sup>9</sup>.

Por sus planteamientos, estos dos intelectuales representaron una ruptura de pensamiento con el aristotelismo, en tanto que concibieron que la política: a) se realiza dentro de una agrupación política (el Estado); b) no es más que una aspiración “a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o (...) entre los distintos grupos de hombres que lo componen” (Weber, 1979: 84); y c) que su relevancia no está determinada por los fines que persigue, pues pueden ser incontables, ni por el contenido ético-normativo de sus acciones, sino por los medios que utiliza para hacer valer sus objetivos.

Ésta pierde su carácter normativo y se acerca a una visión más pragmática; además, deja de ser vista como un bien común al alcance de todos que garantiza la felicidad, para convertirse en ese ejercicio restringido a una persona o un grupo que gira en torno a la distribución, la conservación y la transferencia del poder, logrando con ello que la dupla política y poder se aleje de todo principio ético y sea inseparable.

A diferencia de las anteriores visiones, existe también aquella que explica a la actividad política como resultado de determinaciones económicas. Ésta corresponde a una interpretación del economista y filósofo alemán Karl Marx, la cual representa una crítica importante a la subjetividad que Weber le atribuye a las decisiones de la política, al considerar que éstas no dependen de las valoraciones individuales de los

---

<sup>9</sup> “(...) Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima* (...) las demás asociaciones e individuos sólo se le concede el derecho a la *violencia física* en la medida en que el Estado lo permite”. Ver Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza Editorial, para un análisis más detallado.

gobernantes, sino que están determinadas por las condiciones materiales, objetivas, de la clase social a la que éstos pertenecen.

El marxismo plantea que en todas las sociedades la estructura económica determina la superestructura política y, por ende, las decisiones que de ella emanan. Asimismo, la política es concebida como una lucha cuya finalidad es la perpetuación o modificación del orden económico imperante.

De acuerdo con Marx, la dinámica histórica de los pueblos está definida por enfrentamiento permanente e irreconciliable entre dos clases sociales que se disputan el control y la posesión de los medios de producción de la riqueza social<sup>10</sup>. En el modo de producción capitalista estas dos clases en disputa son la burguesía y el proletariado, dueños y desposeídos de la propiedad privada y de los medios de riqueza, y su relación se caracteriza por los procesos de explotación económica que la primera ejerce sobre el segundo.

Para llevar a cabo la prolongación de este modo de producción, la burguesía se sitúa en el Estado, que es lugar de “dominación de las clases dominantes” y una maquinaria que regula y mantiene, mediante la coerción y la violencia, las relaciones de producción y su desarrollo, con las cuales hace valer sus propios intereses. Como consecuencia de lo anterior, el Estado es la organización política más poderosa, ya que promueve la conservación del orden en la lucha de clases, y es la que mantiene el control absoluto sobre él (Álvarez, 2011: 383).

En este sentido, la dominación política efectiva no puede ser otra que la proveniente del Estado, el único espacio para ejercer el poder en las relaciones sociales (como en la educación, por ejemplo) y, por ello, desde esta visión, la política siempre será lucha de clases.

Estas tres perspectivas ofrecen un panorama muy general de las posibilidades que el concepto de política puede arrojar; la decisión, por demás arbitraria, de tomar estas tres y no otras, se respondió al inicio del apartado. La amplitud de cuestionamientos y discusiones en torno a las ideas de estos intelectuales ha generado una vasta

---

<sup>10</sup> “La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clase. Hombres libres y esclavos (...) en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o hundimiento de las clases en pugna”. Ver Marx, K. y Engels, F. (1847). *Manifiesto del Partido Comunista*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para un análisis más completo.

bibliografía y escuelas de pensamiento que hasta la fecha siguen vigentes, y abarcar sus planteamientos rebasa por mucho los objetivos de este apartado.

La política como un concepto inacabado sigue arrojando nuevas luces y su capacidad de explicar el funcionamiento de sociedades enteras hace probable la aparición, reafirmación o reelaboración de sus definiciones. En la actualidad, concebirla como un fin para la felicidad, como un medio o una lucha, depende de la perspectiva del investigador y de las necesidades de la investigación misma, y su exposición en este trabajo ayudará a entender más adelante la manera de leer una política educativa.

Como un último paso, y para continuar hacia la definición de educación, es necesario dar un salto radical que nos lleve del concepto de política a la noción de *política pública*<sup>11</sup> y, con su diferenciación, podamos sumar mayores elementos al entendimiento de esta actividad.

Cuando una comunidad, gobernante o clase social se mantiene en los espacios de decisión pública (el Estado y sus instituciones), éstos generan una serie de intervenciones en la sociedad con las que buscan llevar a cabo una agenda con **marcos de acción, programas políticos y regulaciones específicas** que no sólo garanticen el mantenimiento del poder, sino que generen beneficios para la sociedad entera o para un grupo definido. Estos marcos pueden referir a proyectos de nación y de desarrollo específicos, con los que se busca inculcar comportamientos, formas de pensar, valores y obediencia a determinadas regulaciones, así como generar incentivos que permitan una transformación política, económica o cultural del país.

Conocidos como políticas públicas, éstos retratan el ámbito más racional y práctico de la política y son sumamente importantes para el desarrollo de las sociedades, es más, es con ellos en donde la política cobra sentido y pone en evidencia que jamás deja de ser una contienda de grupos que detentan el poder y que buscan a toda costa posicionar decisiones en torno al mantenimiento o distribución del mismo.

---

<sup>11</sup> Es preciso aclarar que la *política* y las *políticas* no son lo mismo. La diferenciación surge en la literatura norteamericana, ya que para ella “existen palabras distintas para lo que en español tenemos una sola: política. En inglés existen *politics* y *policies* (...) La primera significa la política, la segunda los programas o acciones a través de los cuales se intentan conseguir determinados objetivos (...) medidas públicas para resolver problemas concretos de salud, de educación de vivienda, etc.”. Ver Suárez, E. (2006). “Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma”. *Revista de Estudios Políticos*. Octava Época. núm. 9. pp. 59-73, para un análisis más detallado.

Las políticas, algunos llamarían a éstas el lado descriptivo de la política<sup>12</sup>, se entienden como el conjunto de decisiones implementadas para la conducción de una ciudad o de un Estado, o también como el proceso de decisión de un gobierno, aquella “dirección o autodirección de las grandes comunidades humanas” (Bolívar, 1999: 84). Éstas adquieren el carácter de públicas porque se realizan mediante recursos públicos; regulan la vida en sociedad, y son realizadas por actores o conjuntos de actores situados en el *dominio político*.

Solamente desde esta concepción, la política se transforma en *un campo de actividad gubernamental* o en un producto de éste y las políticas pasan a ser pensadas como un *curso de acción* y un *comportamiento gubernamental de hecho* que implica no sólo lo que los gobernantes dicen y quieren hacer, sino lo que realmente hacen y logran, por sí mismos o en interacción con otros actores (Aguilar, 2003: 28).

Como cursos de acción, intervienen en ámbitos o superestructuras variadas, tales como la economía, la educación o el derecho y, mediante éstas, la clase política alcanza determinados fines o establece valores prioritarios para una sociedad<sup>13</sup>.

En este sentido más instrumental y jurídico, como refiere Luis Aguilar, las políticas públicas son *decisorias*, pues constituyen un conjunto-secuencia de medidas relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto alcance; *conductuales*, porque implican la acción o la inacción (el hacer o no hacer nada premeditadamente), e *intencionales* pues comprenden acciones propositivas de diversos rubros. Por sus cualidades, éstas no pueden ser consideradas como “un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo”, sino como una arena real de poder en la que convergen, luchan y conciertan fuerzas políticas (Aguilar, 2003: 23

---

<sup>12</sup> En este texto, Luis Aguilar Villanueva hace una diferenciación entre la política teórica y la política descriptiva, para transitar de mejor manera a un análisis de la hechura de políticas públicas. Dentro de sus planteamientos, reconoce una *crisis* en la investigación de la hechura de políticas públicas, debido a que la ciencia política se ha enfocado a estudiar, en su corta vida, aspectos teóricos de la política (como el poder, el Estado, la ideología, etc. de la mano de grandes teorías como la marxista o la sistémica que hablan de las decisiones de gobierno fuera del gobierno mismo) y ha dejado de lado el ejercicio de gobierno y su intrincado proceso de elaboración de decisiones. Ver Aguilar, L. F. (2003). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, para un análisis más exhaustivo.

<sup>13</sup> Por esta razón, las políticas públicas se definen como “un conjunto de decisiones de una autoridad legítima adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”. Ver Aguilar, L. F. (2003). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, para un análisis más complejo.

y 31), que procesan decisiones y negocian con actores de la sociedad civil o del propio sistema político (sindicatos, partidos políticos, grupos de empresarios, etc.), a fin de consensuar las medidas “más viables” en el progreso de una nación e incidir en la determinación de qué problemas y qué necesidades son las prioritarias para atender desde las instituciones del Estado<sup>14</sup>.

Como puede observarse, los conceptos de política y políticas públicas son completamente distintos: mientras el primero refiere a la distribución y mantenimiento del poder, el segundo al conjunto de acciones de aquéllos que se mantienen en él y buscan no perderlo. La importancia de abordar estas concepciones permite visualizar de mejor manera el objeto de estudio de la presente investigación, ya que la política, como un espacio de confrontación, lucha o, incluso, búsqueda del bien colectivo, determina una serie de acciones que, en lo que a la educación refiere, pretenden beneficiar, contrarrestar o transformar el devenir social, para afectar a clases y grupos definidos, así como responder a intereses económicos, ideológicos y culturales específicos.

### 1.1.2 Una aproximación al significado de educación.

Responder a la pregunta qué es la educación resulta tan complejo como procesar una definición de qué es política, ya que para tener un acercamiento óptimo a este concepto se deben tener generalidades de la época en que se define o de la perspectiva desde la cual se lee.

Esencialmente, podemos decir que la educación en general se caracteriza por ser: a) una actividad enteramente humana; b) un fenómeno inminentemente social, y c) una práctica casi por entero distributiva. En primer lugar, se dice que ésta es una actividad humana porque el hombre, a diferencia de los animales, por naturaleza siempre ha buscado transmitir y mantener su forma peculiar y se ha hecho de instituciones u organizaciones que le han permitido trascender su existencia<sup>15</sup>. En

---

<sup>14</sup> Sin duda, hay una vasta bibliografía en torno al análisis de la política vista desde la administración pública, y la enumeración anterior no representa el total de características concernientes a las políticas. Sin embargo, no está dentro de los objetivos de este trabajo adentrarnos en esta caracterización.

<sup>15</sup>“La naturaleza del hombre, en su doble estructura corporal y espiritual, crea las condiciones especiales para el mantenimiento y la transmisión de su forma peculiar y exige organizaciones físicas y espirituales cuyo conjunto denominamos educación (...) En primer lugar, la educación no es una propiedad individual, sino que pertenece, por su esencia, a la comunidad. El carácter de la

segundo lugar, ésta surge desde el momento en que una comunidad de individuos consideran necesaria la trasmisión de sus ideas, conocimientos y aspectos culturales a las generaciones venideras, situación que hace de ella un hecho social y no un hecho individual. En tercer lugar, se le reconoce su cualidad distributiva porque mediante ella se promueven valores, formas de pensar y aprehender el mundo, además de capacidades de adaptación y comunión con los otros, sin los cuales el hombre no sería apto para relacionarse.

Dada su peculiaridad, también se puede decir que la educación es un medio, que propicia la conservación de una sociedad; la transferencia de sus saberes y prácticas, y la transformación o el acrecentamiento de su cultura. Por lo anterior, esta actividad es blanco de determinados fines sociales, económicos y políticos (de liberación, reproducción o dominación), y permite el cambio o involución de sociedades enteras.

Si se habla de la educación en general habitualmente se hace referencia a objetivos universales y filosóficos, es decir, cuestiones del ser y del deber ser educativos (Pedraza, 2010: 42), como qué tipo de hombre busca formarse, qué tipos de valores son preferibles para ser transmitidos o qué herramientas promueven la perfección humana.

En la Antigüedad griega, por ejemplo, la educación se concebía como un producto perteneciente a la comunidad, siempre propensa a desarrollar la virtud y la perfección humanas, y hubo aquél que desde entonces la vinculó con la política como un hecho irrefutable<sup>16</sup>.

Más allegados a la Modernidad, la educación llegó a considerarse como un “conjunto de influencias que la naturaleza o los demás hombres pueden ejercer, bien sea sobre nuestra inteligencia, o bien sobre nuestra voluntad (...) [además de incluir]

---

comunidad se imprime en sus miembros individuales y es fuente de toda acción y de conducta”. Ver Werner, J. (1962). *Paideia: los ideales de la cultura griega. Tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica, para un análisis más completo.

<sup>16</sup> La vinculación referida se realizó por Aristóteles, únicamente, en términos filosóficos, debido a que en la Antigüedad griega no existía un conjunto de instituciones educativas a cargo de un Estado o un gobierno que educara a los ciudadanos de la *polis*. Por ello, lo planteó de la siguiente manera: “el legislador debe ocuparse sobre todo de la educación de los jóvenes, nadie lo discutiría. De hecho, en las ciudades donde no ocurre así, eso daña los regímenes, ya que la educación debe adaptarse a cada uno de ellos”. Asimismo, “la legislación debe regular la educación y (...) ésta debe ser obra de la ciudad. No debe dejarse en olvido cual debe ser la educación y cómo se ha de educar”. Ver (1982). *La Política*. España: Gredos, para un análisis más completo.

todo aquello que hacemos por cuenta nuestra y todo aquello que lo demás hacen por medio de nosotros, a fin de acercarnos a la perfección de nuestra naturaleza” (Durkheim, 1976: 89).

La educación, por lo tanto, se entiende como esa actividad mediante la cual el ser humano tiende a la perfección y ese medio que permite a los hombres desenvolverse en la naturaleza; adaptarse a una sociedad con reglas y normas establecidas, y conservar una cultura. “Presupone una visión del mundo y de la vida, (...) del conocimiento y de una forma de pensar; una concepción de futuro y una manera de satisfacer las necesidades humanas” (León, 2007: 598) y para ello se embiste de valores y prácticas socialmente aceptadas que permiten el porvenir de las generaciones venideras.

Con el desarrollo de las sociedades modernas, este deber ser educativo llegó a estructurarse en esquemas racionalizables que permitieron generar sistemas de pensamiento acordes con las necesidades culturales, políticas y, sobretodo, económicas de los países<sup>17</sup>. Estos sistemas se formalizaron con la creación de instituciones educativas regidas por marcos legales e ideológicos, que fomentaron la capacidad de adaptación de los hombres a sus medios inmediatos; promovieron similares valores, y suscitaron la reproducción de las diversas prácticas económicas y sociales.

Por esta razón, la educación adquirió una relevancia política, ya que los diversos países y Estados vieron en ella, no sólo la forma de alcanzar principios e ideales, sino un medio para satisfacer ambiciones económicas, demandas sociales y aspiraciones culturales. Debido a la importante capacidad de transformación que la educación por sí misma generaba, es que los Estados modernos tomaron en sus manos la obligación de controlar la dirección y manutención de las instituciones educativas y reconocieron que con ellas era posible originar determinados estados físicos y mentales (que la sociedad o grupo social particular considera que no deben de estar ausentes en ninguno de sus miembros) (Durkheim, 1976: 97).

Una vez que ésta adquirió una connotación más práctica y formal, y que el Estado la adoptó e impulsó como actividad exclusiva, llegó a ser definida, de manera general, como un conjunto de aprendizajes característicos por ser deliberados, intencionados, organizados, con un fin determinado (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2015: 93), proclives a ser estructurados en

---

<sup>17</sup> Ver Abbagnano, N. (1984). *Historia de la Pedagogía*. México: FCE, para un análisis más exhaustivo sobre la historia de la pedagogía y la educación.

modelos pedagógicos y didácticos formales, con secuencias temporales y cronológicas que incluían certificaciones institucionales.

Para llevar a la práctica este tipo de educación formal, se hizo preciso contar con la estructura e infraestructura adecuada que llegara a toda la población; con recursos humanos y actores que la promovieran, así como marcos normativos y principios que se correspondieran con los del Estado. Este conjunto de actores, reglas e instituciones, que posibilitó la materialización del deber ser educativo se le conoció como sistema educativo, el cual resultó ser la vía para que los principios erigidos en las constituciones de los Estados se cumplieran a cabalidad.

Así, por mencionar un ejemplo, el Estado mexicano entiende que la educación posibilita la transformación de la sociedad, al ser un factor determinante para la adquisición de conocimientos y para la creación de hombres que tengan un sentido de solidaridad social (Ley General de Educación, 1993: Art. 2); sin embargo, a diferencia de ello, la Carta Magna reconoce que el sistema educativo es el conjunto de:

- I. Educandos, educadores y los padres de familia;
- II. Autoridades educativas;
- III. Planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV. Instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- V. Infraestructura educativa, etc.<sup>18</sup>.

Sólo realizando esta diferenciación entre educación y sistema educativo, es que el binomio política-educación cobra sentido, ya que cada una de las medidas y acciones tomadas para definir los planes, programas, métodos y materiales educativos; para garantizar o no la oferta y la demanda escolar, o generar mejoras en la formación docente, son llevadas a cabo por las decisiones políticas.

Dada su complejidad, ya que se encuentra constituido de actores, conjuntos sociales, instituciones, reglas escritas y no escritas, el sistema educativo en general cumple

---

<sup>18</sup> Como resultado de la Reforma Educativa de 2013, se consideran parte del Sistema Educativo Mexicano el Servicio Profesional Docente (SPD), las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía; la evaluación educativa, y el Sistema de Información y Gestión Educativa. Ver Artículo 10 de la *Ley General de Educación, 1993*. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de julio de 1993, para un análisis más detallado.

con diversas funciones<sup>19</sup>, que unidas se aglomeran en una más importante que las contiene, la de *control social*:

El sistema educativo actúa de hecho (esta función no se explicita como objetivo pretendido por él) como un mecanismo de control y regulación social por parte del Estado. Esto ocurre de cuatro maneras: en primer lugar porque, en virtud de la función distributiva-selectiva (...), el Estado puede regular el acceso a la instrucción, a las oportunidades de ascenso y a determinados niveles de conciencia, de los diversos grupos de la sociedad; en segundo lugar, porque el Estado, al determinar los contenidos y la orientación de la educación, impone de hecho un modelo ideológico y cultural que establece normas, sanciones, recompensas y valores (...); en tercer lugar, porque el Estado utiliza los beneficios educativos en su negociación política con los diversos grupos y clases sociales, respondiendo a demandas y obteniendo apoyos que le permitan mantener el equilibrio de consensos en que basa su razón de ser; y en cuarto lugar, porque el gremio magisterial de hecho –por su extracción social y por diversas características de su profesión– ejerce una función conservadora que refuerza y legitima los controles sociales ya existentes (...) [manteniéndolos] dentro del cauce querido por el Estado” (Latapí, 1980: 41).

Esta función muestra la relevancia y alcance del sistema educativo y, como puede preverse, la dirección que éste tome para definir el rumbo de la educación de un país no tiene mayor influencia que las decisiones que emanan de la política: sólo mediante la actividad política, la educación deja de ser un conjunto de principios e ideales, y se traslada a la práctica obligada de los Estados, a través de la implementación de políticas públicas en la materia.

En este sentido, la capacidad de las políticas públicas de transformar el entorno, así como de influir en los ciudadanos de una nación, hace del sistema educativo una arena política que difícilmente se deja fuera de la intervención estatal, pues de su

---

<sup>19</sup> Existen tres funciones principales, la *socializadora* que consiste en “introducir a las nuevas generaciones a la cultura vigente, de manera que internalicen los valores, actitudes, esquemas de pensamiento y normas en que se basa el funcionamiento de la sociedad”; la *distributivo-selectiva* que “realiza un proceso de distribución de los beneficios sociales (...) los criterios y normas de promoción escolar expresan los valores y características que el sistema social vigente juzga que se deben recompensar con una mayor participación en el ingreso, el poder, el prestigio y otros beneficios sociales; de esta manera la promoción escolar se relaciona con la estratificación social”; y la *académica* que “estimula deliberadamente el proceso de enseñanza-aprendizaje. Además de instruir, debe desarrollar en la población habilidades intelectuales (raciocinio, comprensión, síntesis, evaluación, etc.)”. Ver Latapí, P. (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen, para un análisis más completo.

correcta dirección depende que éste no se convierta en un obstáculo para la consecución de determinado deber ser educativo.

## **1.2 Hacia una definición de *política educativa*.**

Una vez caracterizados los conceptos de política y educación, es necesario exponer lo que a una política educativa concierne. Como ya se había advertido, la lectura del binomio política-educación depende de las intenciones o la percepción de aquél que busca enunciarlo, además del sentido y la amplitud que se le pretenda dar al concepto. Ambas nociones unidas permiten comprender que la política no acompaña a la educación de manera neutral, sino que la dota de **todo** sentido (Pedraza, 2010: 26). En otras palabras, se puede decir que la forma en que se conciba a la política y los fines que a ésta se le confieran, la educación pasará a ser sólo una *actividad-reflejo* y un canal que se acople a las necesidades de la primera.

### **1.2.1 Componentes, objetivos y ámbitos de acción.**

Superponer el concepto de política al de educación permite explicar o interpretar la causalidad o intencionalidad del conjunto de las decisiones y marcos de acción de la política educativa y así, si la política es percibida como aquel ejercicio que busca la felicidad y la virtud de los hombres, la educación será sólo un medio para alcanzarlas.

En la actualidad, por ejemplo, existen perspectivas que leen a la educación como un bien humano, como un derecho al que todos tienen oportunidad de acceder o como un medio para alcanzar la equidad y, sin que sea explícito, reconocen en la política la respuesta para alcanzar dichas metas<sup>20</sup>. En este caso, la educación es un medio para lograr el bien común, la felicidad y la igualdad, y sólo mediante ella se piensa que los objetivos a alcanzar serán asequibles, con el establecimiento de marcos éticos, la inclusión de los jóvenes en las aulas o la selección de los contenidos curriculares de las instituciones educativas, que propicien la justicia y la equidad.

---

<sup>20</sup> Algunos ejemplos de ello son los documentos programáticos de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), tales como *Replantear la educación, ¿Hacia un bien común mundial?* y la *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*. En esta última, se establecieron 17 fines para lograr la inclusión, equidad e igualdad, en los cuales se encuentra el objetivo 4. *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades durante toda la vida para todos*.

En contraste, si retomamos la perspectiva *webberiana* o *marxista* de la política y consideramos que ésta únicamente busca la distribución y el mantenimiento del poder político o es resultado de la perpetuación y reproducción de un régimen económico, respectivamente, la educación no será más que el medio con el que se ejerza algún tipo de dominación e ideologización y las medidas llevadas a cabo para consolidar dichos intereses se traducirán en la generación de valores y acciones que el político cree “convenientes”, tales como la exclusión de los jóvenes de las escuelas; la predominancia de una educación centrada en el trabajo y en determinada visión de calidad, así como en la creación de controles administrativos más rigurosos que condicionen la enseñanza del profesor o el aprendizaje del alumno, entre otros<sup>21</sup>.

Desde la perspectiva marxista, por ejemplo, la educación es una superestructura que está determinada por las condiciones de la producción económica nacional e internacional y, por lo tanto, sus planteamientos, valores y programas serán acordes a las necesidades de la división internacional del trabajo; buscarán la legitimación de un ordenamiento político, o reproducirán las condiciones de explotación económica latentes en la sociedad.

Vista así, los planteamientos universalistas de organismos comerciales y bancarios, muy presentes en la educación media superior mexicana, podrían ser leídos desde esta perspectiva, ya que responden a determinados intereses económicos, más que a prioridades pedagógicas locales, tales como la perpetuación de un mercado global y de una sociedad del conocimiento centrada en las tecnologías.

Por esta razón, las acciones de la política educativa nunca pueden ser leídas como un conjunto de decisiones neutrales, ya que dependiendo de la lectura de política que se utilice para interpretar la realidad, todas las acciones educativas estarán acompañadas innegablemente de intereses e intencionalidades específicas que buscarán ser satisfechas: la educación siempre tiene un carácter político, incluso, cuando éste no se reconozca abiertamente.

Bajo esta lógica, ceñirse a una sola idea de política educativa no es recomendable, ya que más que ampliar su alcance lo acota y reduce su capacidad explicativa, además de que le da un carácter parcial que no toma en cuenta el entramado de

---

<sup>21</sup>, Ver Victorino, L. (2005). *Políticas educativas. La educación en México, siglo XX y perspectivas*. México: Universidad Autónoma de Chapingo, para un análisis más completo sobre las propuestas de esta perspectiva.

actores, reglas, instituciones y problemáticas que giran en torno al fenómeno educativo.

En esta línea, se puede señalar de manera general que la política educativa es un *espacio* en el que innegablemente converge una lucha por definir y controlar la cultura y el conocimiento, y con la cual se busca imponer valores y actitudes más “convenientes” para la sociedad. Por su naturaleza es posible comprenderla como una multiplicidad de intencionalidades, en ocasiones, no explícitas, que buscan beneficiar a sectores sociales e imponer diferentes pautas, valores y formas de vida existentes que regulen el comportamiento de la colectividad (Gutiérrez, 1985: 20).

Ésta organiza el cómo, el qué y el para qué de los recursos educativos (incluyendo su restricción o repartición) y por provenir del Estado es jurídica, obligatoria y busca legitimar, mejorar o conservar el régimen político y económico; consolidar un proyecto de nación; originar valores relacionados con la democracia, con la eficiencia del trabajo o crear prácticas y procesos educativos homogéneos a escala nacional.

Retomando su parte más racional, la política educativa debe ser entendida como un conjunto de programas legales y acciones “del Estado que tienen por objeto el sistema educativo (...) [y que pueden incluir] desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones” (Latapí, 1980: 45).

Por lo tanto, el ámbito de acción de la política educativa es el sistema educativo y los componentes que lo conforman, y la implementación de determinadas decisiones o proyectos invariablemente generará luchas en las que un gran número de actores se verán enfrentados para imponer una visión de lo que debe ser la educación.

Para tener claridad en la manera en la que estas decisiones políticas influyen en el amplio espacio de actores, leyes escritas y no escritas, la política educativa interviene en diversos planos, que definen la direccionalidad que tendrá la educación de un país, y la importancia de cada uno de ellos se medirá por el grado de injerencia presupuestal o programática que el gobierno en turno le brinde. Estos planos son cuatro, y se enlistan a continuación:

- a) Plano *filosófico-ideológico*: supone la definición de conceptos básicos, la afirmación de algunos valores humanos y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna (por ejemplo, la naturaleza del desarrollo, de la educación, del hombre).

- b) Plano *social*: establece las relaciones entre los procesos educativos sobre los que directamente actúa y las consecuencias sociales que se esperan de las decisiones sobre el sistema educativo.
- c) Plano *organizativo-administrativo*: refiere a todas las medidas que buscan influir en el *funcionamiento* del sistema educativo como una parte especializada de la administración pública, y supone todos los elementos que hacen eficiente una organización.
- d) Plano *pedagógico*: determina el conjunto de características del *proceso de enseñanza-aprendizaje*, y supone la definición de un concepto teórico de aprendizaje y de técnicas adecuadas en la interrelación educando-educador (Latapí, 1980: 45).

La predominancia de acciones que modifiquen uno de éstos por encima de los demás muestra las intenciones y prioridades que la política (como campo gubernamental) pondrá en la educación de su sociedad. Un ejemplo de lo anterior es la gran relevancia que ha tenido la reforma de los dos últimos planos de la educación mexicana, ya que, en los recientes años, los gobiernos se han centrado en modificar los aspectos de tipo administrativo y pedagógico, que han adquirido no sólo una importante presencia y visibilidad en el discurso político, sino en el presupuesto federal. La necesidad de hacer eficiente la gestión educativa y pertinentes los contenidos curriculares, con base en los lineamientos de organismos internacionales, son una muestra del peso que la transformación estos planos ha tenido en el marco de las últimas reformas de la modernización educativa, específicamente en la educación media superior (como se verá en el capítulo 3).

Dada la interrelación de estos cuatro planos (ninguno puede ser explicado sin los otros y la reforma de uno impacta de alguna manera en los otros), es que podemos decir que la educación en general se ve afectada por cualquier acción o inacción del Estado, ya sea el ámbito administrativo o pedagógico, y que por ello su análisis es sumamente vasto.

Para mostrar algunos ejemplos de ello, las acciones de la política educativa pueden incluir desde las técnicas y contenidos en el aula (plano pedagógico) hasta las relaciones jurídicas del Estado con el gremio magisterial (plano organizativo-administrativo); desde la perspectiva pedagógica que rijan a los planes y programas de estudio hasta los mecanismos de acceso de los estudiantes a las escuelas (plano social) e, incluso, la relación del Estado con los organismos internacionales y sus perspectivas de educación universalistas (plano filosófico-ideológico).

Cada política educativa crea y modifica leyes; realiza reformas que tienen implicaciones en el aula o en el ejercicio docente; incluye el financiamiento otorgado a las instituciones educativas y la planeación, administración y gestión para ejercer dichos recursos; delimita los ejes de la educación que se articulan con la economía, o los objetivos y metas que guiarán a las instituciones educativas o que las llevarán al fracaso durante un proyecto político sexenal o transexenal.

Vista así, ésta se caracteriza por el poco interés en los fines, valores o ideales educativos y centra su atención en la instrumentación de acciones y decisiones que lleven a cabo la planeación y ejecución de estos ideales. Mediante reformas educativas o acuerdos sectoriales, la política educativa busca *cómo hacer* para que determinado ser o deber ser de la educación pueda llevarse a la práctica (Pedraza, 2010: 42).

Como constructo político, y como resultado de la actuación de sectores sociales definidos, la política educativa depende de diversos factores para lograr implementar el deber ser educativo que enarbola el Estado y, dado que esta incluye planos del aprendizaje humano, de la ideología de la sociedad y los recursos materiales para su puesta en marcha, las características en que se estructura, diseña e implementa deben cumplir ciertas condiciones, para evitar su fracaso como proyecto político.

En primer lugar, hay quienes plantean que para poder llevarla a cabo es necesario contar con estabilidad en los procesos de su creación, esto es, que exista un consenso en la formulación de sus principios y un grado de inclusión (o exclusión) del conjunto de actores (y sus ideas) involucrado o afectado por ésta. Si una política educativa se plantea como objetivo político la profesionalización de la planta docente, además de conocer las características centrales del objeto de la reforma (su estrato social, sus condiciones laborales y restricciones académicas y la importancia de su labor), el Estado debe considerar, como mínimo, que éstos sean los principales actores involucrados en la elaboración del nuevo proyecto educativo.

La capacidad de negociación e inclusión de éste con los diversos actores (clase política, sindicato, organismos internacionales, sociedad civil organizada, docentes y administrativos, padres de familia o grupos empresariales) es la clave para que una política o reforma educativa llegue a buen término, pero si se niega la participación de todos los actores, o se superpone la voz de unos sobre los otros, puede ser que la hechura e, incluso, el proceso de aprobación se logre; sin embargo, la implementación se tornará lenta y entorpecida a causa de aquéllos que no se vieron ni incluidos ni identificados por las nuevas acciones:

En la medida en que una propuesta de acción favorezca a los grupos involucrados, o les afecte lo menos, tomará forma, orden y sistematización en un programa o proyecto. Si su concreción se alcanzó mediante un amplio acuerdo y existen los recursos suficientes, entonces se ejecutará, tal vez con precisiones y adecuaciones sobre la marcha, por el contrario, si ha quedado excluido algún grupo o sector organizado o éste considera que sus planteamientos no fueron considerados, aludiendo a una defensa popular (aun cuando pudiera ser legítima), impugnará con todos los medios a su alcance, lícitos o no, para que ese programa sea desechado o adecuado a sus intereses (Ibarra, 2010: 180).

Para estos casos, también hay quienes insisten que una política no puede tener éxito si es producto de “recetas universales” traídas de otros países, ya que ésta o las reformas enunciadas corren el peligro de adoptarse y ejecutarse en el vacío por no corresponderse con los actores ni con las instituciones políticas y sociales; ni puede ser aplicada si carece de credibilidad o de un consenso aceptable en el grueso de la población (Stein, 2006: 7).

Por tal razón, cualquier política educativa que parta de generalizaciones para resolver la particularidad de los procesos educativos, corre un fuerte riesgo de no ser institucionalmente factible, o de ser aprobada y no ser llevada a cabo por los intermediarios o los últimos eslabones de la cadena reformista. Más aún, si estos eslabones o actores no obtienen los incentivos y recursos presupuestales necesarios para cooperar entre ellos o fortalecer el proyecto emanado de la política, es sumamente probable que el proceso de implementación de ésta llegue a la mitad o menos de su puesta en marcha.

En segundo lugar, se pueden enumerar diversas causas que pueden restringir la implementación y cumplimiento de los objetivos de la política educativa, entre las que se encuentran la incompatibilidad de la sociedad y del proyecto (implícito o explícito) que el Estado pretende promover o, en otros momentos, la ausencia y la poca disponibilidad de los recursos de la Federación para su ejecución.

Cualquiera de los elementos señalados hace posible una mayor comprensión de las políticas educativas, y permite visualizar qué procesos específicos son los que pueden incidir en su éxito o fracaso. Asimismo, se vuelve más viable comprender las acciones, deficiencias y propuestas que consolidaron la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), por ejemplo, así como la incapacidad de mediación que el Estado ha tenido con otros actores para diseñar e instrumentar este proyecto transexenal.

Por sus cualidades, y el exacerbado peso en la gestión escolar, el autofinanciamiento y la competitividad laboral, esta reforma será leída desde aquellas teorías que conciben a la educación como reproductora de las condiciones económicas imperantes, ya que su propuesta se encuentra muy lejos de conformar un proyecto que permita alcanzar la equidad social o contribuir a aminorar, desde la formación, la desigualdad existente en el país.

### 1.2.2 Políticas educativas de Estado para el caso mexicano.

Una vez acotado el concepto de política educativa, es necesario adentrarse en su caracterización para el análisis específico de la educación media superior en México. En este sentido, es importante enfatizar que no cualquier acción de gobierno que modifica a la educación implica una política educativa, ya que ésta última sólo es el resultado de un conglomerado de acciones y metas organizadas, que buscan el cumplimiento de una determinada estrategia sexenal o transexenal a escala nacional (por ejemplo, lograr la cobertura universal, descentralizar la educación, profesionalizar la planta docente, etc.).

Para lograr su cometido, las políticas educativas utilizan herramientas que les permiten asegurar su cumplimiento, tales como marcos jurídicos, asignaciones presupuestales o acuerdos políticos que, mediante reformas educativas o acuerdos secretariales, crean modificaciones profundas para asegurar su estricta observancia.

De esta manera, las políticas son estrategias con continuidad en el tiempo y las reformas educativas (entiéndase la RIEMS) son las que les dan vida y definición, y crean acciones operativas y tangibles, a corto o mediano plazos, que promueven la realización de las primeras. Por esta razón, una reforma educativa puede ser definida como un conjunto de acciones que construyen “sobre lo existente, sin cambios revolucionarios que destruyan para luego volver a edificar, (...) [es] un proceso de cambio paulatino, gradual, de modificación de patrones establecidos y de rompimiento de inercias, pero sin hacer referencia a estrategias” (Ramírez, 2006: 42).

Dicho lo anterior, es posible afirmar que el desarrollo de la educación media superior en México no fue resultado de políticas educativas por lo menos hasta mediados del siglo XX, debido a que su consolidación respondió la mayoría de las veces a momentos políticos y económicos coyunturales; reformas centralizadas en la Ciudad de México; gobiernos inestables, y acciones gubernamentales aisladas.

Asimismo, la reducida demanda del nivel y los altos índices de analfabetismo en México propiciaron verdaderas políticas educativas venidas del Estado a más de 50 años después de haber sido creado (véase apartado 2.2).

A diferencia de ello, las acciones gubernamentales en el nivel comenzaron a concebirse como políticas educativas, aproximadamente en la segunda mitad del siglo XX, cuando dejaron de ser anunciadas con discursos dispersos y se presentaron a la luz de toda la ciudadanía, mediante documentos sexenales (planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales, diagnósticos, etc.), que facilitaron la comprensión del fenómeno educativo para diversos especialistas y para los propios políticos, quienes vieron en estos documentos una manera adecuada de planear, sustentar e implementar políticas públicas en lo educativo.

Aunado a la existencia de estos documentos programáticos, la aplicación de políticas se realizó con nuevos mecanismos, que permitieron consolidarlas en el tiempo y alejarlas de cualquier arbitrio o voluntarismo que estancara las acciones provenientes del Estado. La modernización educativa de la década de los 80 (de la que se ahondará en el capítulo 3) fue un claro ejemplo de ello, pues inauguró nuevas formas de ejecutar las acciones gubernamentales, ya que dio continuidad a determinadas visiones de lo que debía ser la educación en el país; creó proyectos transexenales, y se convirtió en un referente al cual todas las reformas educativas se adaptarían, no importando los colores partidistas de la administración en turno.

La continuidad de estas acciones modernizadoras en todos los niveles posibilitó la identificación de las *políticas educativas de Estado*, las cuales englobarían a todas aquellas medidas gubernamentales vigentes durante diversas administraciones y estables por su reconocimiento explícito en la legislación.

Las *políticas educativas de Estado* fueron fácilmente reconocibles, principalmente, por la insistencia del Estado y sus instituciones de dotar a determinadas acciones educativas de un marco legal y programático, que les diera un carácter irreversible, definitivo y una mayor estabilidad en el tiempo. Asimismo, se visualizaron por ser el resultado de una cooperación más profunda entre varios de los órganos estatales y por tener bases legales (reformas constitucionales, leyes secundarias u otras disposiciones administrativas) que aseguraran que dichas acciones no estuvieran sujetas a la voluntad o arbitrio político, y que, además, contaran con sistemas de rendición de cuentas que pudieran obligar a las autoridades encargadas de llevarlas a la práctica, a cumplir con sus objetivos (Latapí, 2004: 3).

Si bien este tipo de políticas comenzaron a ser impulsadas en la educación básica, su utilización y efectividad las llevó a ser promovidas en los demás niveles educativos, incluyendo el bachillerato mexicano. Por ello, asirnos del concepto de política educativa de Estado permite entender la racionalidad de las acciones en este nivel; así como tener un panorama más amplio de las estrategias, procesos y retrocesos de los que éste ha sido resultado.

Entre algunas de las políticas educativas de Estado fácilmente identificables, a mediados de la década de los 80, se encontraron las relacionadas con:

- a) el aumento de la cobertura a escala nacional;
- b) la federalización educativa;
- c) la reforma curricular, y
- d) la coordinación e integración del subsistema.

La predominancia presupuestal y su constante presencia en el discurso gubernamental y en los planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales hizo posible su caracterización e identificación. Durante años, y con el respaldo de reformas educativas, leyes, recursos presupuestales y acuerdos conjuntos, el impacto de éstas fue notorio y los avances respecto de su efectividad se hicieron visibles.

En este sentido, a partir del 2006, los objetivos programáticos de mediano plazo buscaron la creación de un nivel educativo con mayor “calidad”, equidad y con una gestión novedosa, que mejorara los procesos de enseñanza-aprendizaje. Para ello, se realizó un recambio en las políticas educativas de Estado y se impulsó una agenda en la que la educación de calidad se relacionó directamente con el aprendizaje y sus procesos (e incluyó evaluaciones integrales, mejora de la infraestructura en las escuelas, la profesionalización docente, etc.) y en la que se dio continuidad al aumento de la cobertura a escala nacional (ya que para entonces menos del 50.0% de la población de jóvenes, de entre 15 y 17 años, estaba matriculado [Villa, 2010: 294]), así como a las acciones de coordinación e integración del subsistema.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se creó una política educativa de Estado que consistió en implementar un *Sistema Nacional de Bachillerato* (SNB), que tendría entre sus principales funciones coordinar e integrar a toda la diversidad de modalidades educativas de la EMS a escala nacional e incentivar que todos los planteles del territorio cumplieran con una serie de lineamientos de calidad, de modernización y profesionalización administrativa, que lograrían contribuir a universalizar el nivel, mejorar su calidad y fomentar su equidad.

En palabras del Subsecretario de Educación Media Superior, Dr. Miguel Székely Pardo, se señaló que la implementación del SNB representaría “una oportunidad histórica –y [...] (podría) constituirse en un parteaguas– para generar el cambio estructural de largo plazo en el nivel Medio Superior” (Székely, 2009), que propiciara la mejora continua y ofreciera parámetros claros de seguimiento y evaluación de la educación.

Es mediante esta estrategia estructural que surge la Reforma Integral de la Educación Media Superior, aprobada el 26 de septiembre del 2008, como una herramienta que buscó dar sustento al SNB y delinear las nuevas reglas pedagógico-administrativas de la EMS en México (*véase* capítulo 4). Ésta se planteó como un proyecto transexenal que, por su naturaleza e importancia, se acompañó de marcos jurídicos y casi dos docenas de acuerdos secretariales que la han mantenido vigente por dos sexenios.

Como un hecho sin precedentes, en el 2012, se realizó una modificación al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se estableció la obligatoriedad del bachillerato a escala nacional, para asegurar su universalización en el 2022. Un año después, se estableció en el mismo artículo que la educación obligatoria tendría que ser de calidad en los materiales y métodos educativos, la organización escolar, los docentes y directivos, con el objetivo de que la poca calidad educativa e inequidad no fueran una constante en el aprendizaje de los jóvenes.

Como un ejercicio de legitimación de las acciones llevadas a cabo en torno a la política pública en la EMS, y apoyando el discurso de participación ciudadana en la educación, en el 2014, la Secretaría de Educación Pública (SEP) convocó a la realización Foros de Consulta para la Revisión del Modelo Educativo, 6 regionales y 3 nacionales, en los que se abordaron diversos cuestionamientos en torno a la EMS y se propusieron caminos para mejorar los ejes de la RIEMS.

Desde la propia SEP se elogió la participación de maestros, padres de familia, alumnos, estudiosos de la educación, autoridades locales y organizaciones de la sociedad en general. También se hizo notar la presencia de representantes de organismos internacionales, como Bárbara Bruns, especialista en educación para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, lo que evidenció que la

modificación del modelo educativo en la EMS era un hecho, y que tendría un fuerte respaldo de políticos y actores económicos a nivel internacional<sup>22</sup>.

Como se puede observar, la noción de política educativa de Estado posibilita un mejor entendimiento del comportamiento de las acciones gubernamentales para el bachillerato mexicano, por lo menos en lo que al SNB y a la RIEMS se refieren. Asimismo, su utilización permite ver que un solo gobierno puede ser el responsable de crear determinadas acciones acordes con sus intereses y que, incluso, puede mantenerlas funcionales hasta años posteriores a la finalización de su administración.

Para concluir el capítulo, es importante señalar que es en este marco explicativo en el que se circunscribe el objeto de estudio de esta investigación y con el cual se avanzará de una manera menos sinuosa a lo largo de todo el proyecto. No está de más observar que la totalidad de las acciones educativas descritas en los siguientes capítulos no puede ser desprovista de intencionalidades políticas y económicas de los grupos en el poder, por lo que se deben tomar en cuenta los esfuerzos por aplicar y consolidar perspectivas educativas con una mayor efectividad, temporalidad y obligatoriedad.

---

<sup>22</sup> En el documento base de los Foros de Consulta para la EMS, se puede observar que la invitación a discutir el modelo educativo del nivel no tenía como objetivo replantear la política educativa implementada, sino verter propuestas para mejorar algunos de los ejes establecidos en la RIEMS. Entre algunas de las precisiones realizadas por la representante del Banco Mundial, se encontraron la necesidad de mejorar los mecanismos de medición de la eficiencia en el aula y se reforzó la idea de que el profesor debe contar con estímulos salariales, con base en su desempeño, y ser evaluado, a fin de ser más “efectivo” en su práctica, para que los alumnos “aprendan a aprender”. Ver Secretaría de Educación Pública. (2014). Foro Nacional de Consulta para la Revisión del Modelo Educativo. Mérida, Yucatán. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=W733S8-4pg8>, para un análisis más exhaustivo.

## CAPÍTULO 2. FASES Y MOMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO.

### 2.1 El surgimiento y *consolidación* de la Preparatoria (1867-1920).

Hablar de políticas educativas en el nivel medio superior de educación supone la existencia de dos elementos clave: en primer lugar, un Estado fuerte que busque la realización de un proyecto educativo acorde a su proyecto político y, en segundo lugar, un proyecto económico de desarrollo nacional que justifique la necesidad de ampliar el panorama educativo de la sociedad misma. La ausencia de alguno de estos dos elementos, hace de las acciones educativas un ejercicio de voluntad política muy lejano a lo que una política educativa, que se precie de ser tal, requeriría<sup>23</sup>.

En el caso mexicano, los antecedentes de la educación media superior<sup>24</sup> en México, remontados a principios del siglo XIX, no pueden ser catalogados propiamente como parte de una política educativa, debido a que el contexto del México decimonónico se caracterizó por el incipiente desarrollo del Estado y la presencia de un sistema de instituciones educativas deficiente. De ello resulta que, las acciones educativas llevadas a cabo por los gobiernos sean consideradas ejercicios aislados por lo menos hasta mediados del siglo XX.

Para antes del triunfo de la Revolución de Independencia (1821) la regulación en materia educativa era definida en las Cortes de Cádiz<sup>25</sup> y los jóvenes de clase media

---

<sup>23</sup> En este periodo de la historia, se hace difícil hablar de una política educativa cuando, en sentido estricto, no hay un Estado conformado, no hay un sistema educativo y las instituciones existentes son tambaleantes. Por ello, por lo menos hasta finales de la primera mitad del siglo XX, únicamente nos referiremos a *acciones educativas en general*.

<sup>24</sup> En adelante se hará referencia a ella como EMS, educación media, nivel medio superior, nivel post-elemental o bachillerato.

<sup>25</sup> Un ejemplo de ello fue la creación del *Reglamento General de Estudios de las Cortes Españolas de 1821*, con un carácter *no secular* y una estructura que retomaba parte del modelo francés, ya que reconocía la enseñanza en tres niveles: “la primera enseñanza, consistente en las llamadas primeras letras; la segunda enseñanza, integrada entonces por las cátedras de gramática y artes (o filosofía) y la tercera enseñanza, constituida por las cátedras superiores, de especialización profesional”. Ver Arredondo, M. A. (Noviembre de 2004). “El proyecto educativo de la modernidad para los jóvenes”. Conferencia llevada a cabo en el *IX Encuentro Internacional de Historia de la Educación*

alta o alta aspiraban a cursar este nivel de educación como un requisito indispensable para estudiar una profesión.

Ya en la vida del México Independiente, la noción de educación en general dio un viraje importante y se reconoció, aunque fuera únicamente en el papel, la necesidad de que el Estado garantizara su manutención<sup>26</sup>. Sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos por posicionar a la educación como una institución fundamental para la sociedad, los intentos fallidos por construir un sistema educativo siempre se correspondieron con los intentos malogrados de generar un proyecto de nación, a un grado tal que el primer e innovador Reglamento General de Instrucción Pública de 1823 no fue el último en su tipo<sup>27</sup>.

Durante estos años, el avance educativo se vio repelido por los procesos de convulsión política que aquejaron al país, debido a que la búsqueda del poder político, y no la instrucción de los habitantes del territorio, fue la prioridad de los gobiernos. Esta situación generó que la ausencia de recursos públicos y la carencia de proyectos educativos con visión de futuro fueran una constante, por lo menos en la primera mitad del siglo XIX.

Como consecuencia de ello, la Iglesia mantuvo una predominancia en el control de las instituciones de educación primaria, en general, y de educación media, en particular, mediante sus seminarios conciliares, lo que la dotó de un poder ideológico y económico importante. Es así como la educación se concibió como generadora de poder político y el objetivo central de la confrontación en la que se vieron envueltos los “partidos” liberal y conservador, sumado al proceso de *laicismo educativo* iniciado en la década de los 30, no fue otro que el de mitigar la influencia de la iglesia y reemplazar su dominio ideológico (Kay, 1982: 29).

---

de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación, A.C, Colima, Colima, para un análisis más exhaustivo.

<sup>26</sup> Fue el Proyecto de *Reglamento General de la Instrucción Pública* (1823) el que encomendó al Estado “el cuidado de los colegios, estadio preparatorio al estudio de las carreras: teología, jurisprudencia canónica y civil, medicina, cirugía y farmacia y ciencias naturales (art. 61°)”. Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, para un análisis más completo.

<sup>27</sup> Los diversos reglamentos, decretos o planes para organizar a la instrucción pública se dieron en los años de 1826, 1827, 1832, 1833, 1842, 1843, entre otros. Ver Menéndez, R. (2012). “Los proyectos educativos del siglo XIX: México y la construcción de la nación”. *Estudios 101*. Vol. X. pp. 191-203, para un análisis más exhaustivo.

Una vez restaurada la República, y con la consolidación de la hegemonía liberal en el poder, el Presidente Benito Juárez y su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, tuvieron plena conciencia de la importancia de generar un hombre nuevo, con una mentalidad mexicana que sentará las bases del proyecto económico que daba inicio<sup>28</sup>. Es por ello que, el Gobierno de Juárez se centró en la *triada* de la educación pública, laica y gratuita y, con Gabino Barreda como su artífice, creó la primera institución pública de educación media en el país, denominada Escuela Nacional Preparatoria (ENP), el 2 de diciembre de 1867<sup>29</sup>.

El surgimiento de la ENP no sólo representó la primera intervención directa del gobierno en el devenir de la educación (y una afrenta al poder de la Iglesia), sino el nacimiento oficial de una institución pública del nivel medio superior en México. En términos generales, la Preparatoria surgió para dotar a los estudiantes de una formación intelectual que los preparara para la vida y para la realización de una profesión. Sin embargo, a pesar de su innovadora propuesta, y debido a las condiciones socioeconómicas de una población eminentemente campesina, esta institución respondió, no explícitamente, a las necesidades de la élite mexicana, ya que sus alumnos se caracterizaron por ser, en su mayoría, hijos de padres profesionistas o miembros de la burocracia.

La ENP adoptó el *positivismo*<sup>30</sup> como enfoque pedagógico obligatorio y, mediante sus diversas materias<sup>31</sup>, buscó establecer un conjunto de verdades, en donde

---

<sup>28</sup> Durante la administración de Juárez se creó la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Hombres (ENAOH), en 1856, que junto con la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres (EAOM), creada en 1871, representaron el antecedente directo de la escuela técnica del siglo XX. Con ellas, se buscó la incorporación de mujeres a la vida doméstica y laboral y, por el otro, se requirió que los hombres contribuyeran al crecimiento de la pequeña empresa en el incipiente modelo económico.

<sup>29</sup> Ver *Ley Orgánica de Instrucción Pública*. Diario Oficial de la Federación. México. 23 de enero de 1942, para un análisis más completo.

<sup>30</sup> La doctrina positivista de Augusto Comte tuvo una importante influencia en el pensamiento de Gabino Barreda y en la educación mexicana. “Su concepto de papel de la educación implicaba que ésta fuera el factor determinante en la acción histórica [...] (pues consideraba la formación del individuo) no sólo como instrucción, sino como integración de una forma de vida (que iba a llevarlo) [...] hacia niveles más perfectos [...]. Al postulado de libertad, igualdad y fraternidad, contrapuso el de orden, jerarquía social y progreso [...]. (Consideraba) como inalterable la familia, la propiedad, la religión y el lenguaje [...]. Proponía igualmente condicionar la libertad en cuanto sus límites se definían en relación con el otro; por lo tanto en el conjunto de las relaciones sociales, el orden era el factor que permitía el mantenimiento de la posibilidad de un desplazamiento individual. Al eliminar lo absoluto de la igualdad, dando paso a la variedad de las capacidades

Barreda actuó contra lo que consideraba las causas del atraso en México: el desdén hacia la labor productiva y hacia el comportamiento empresarial racional (...). La escuela preparatoria enseñaría a los hombres a observar, experimentar y razonar sin recurrir a la teología o a la metafísica. (...) **contribuiría a formar una futura burguesía mexicana** integrada por individuos cuyos conocimientos e ideología los convertirían en conductores de la economía y del Estado (Kay, 1982: 39).

Con un sentido innovador, sin duda, se sustituyó la escolástica por la enseñanza del método científico y se buscó “darle a la juventud la base intelectual necesaria para hacerla más apta en la lucha por la vida” (Villa, 2010: 275). Como un dato significativo, cabe aclarar que, a cuatro años de su inauguración, ésta contó con apenas 516 alumnos, cifra reveladora si se toma en cuenta que, para 1871, el país tenía 9,176,089 habitantes y 225,000 de ellos se encontraban asentados en la capital (Villa, 2010: 276).

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder (1877-1980 y 1884-1911) se inició el proceso de consolidación de una nación articulada, principalmente, por la insistencia del gobierno de integrar los mercados locales, crear estabilidad política y garantizar protección a la propiedad privada. Mediante el aumento de las vías de comunicación, la inversión extranjera, el desarrollo agrícola, la explotación minera, así como el progreso de la industria, se cimentaron las bases de una economía capitalista y se generó un proyecto de país con necesidades productivas y educativas específicas.

Desde la clase política se vio como apremiante la pacificación del territorio y, por ello, se adoptó una ideología estatal con la que se buscó legitimar el control político de la dictadura porfirista.

---

individuales, el desempeño de roles diferenciados entre los miembros de la sociedad hacía necesario aceptar la existencia de la jerarquía social; y, por otra parte, el progreso, como medio de satisfacción de las necesidades materiales de la sociedad, permitía el mantenimiento de la armonía de los seres humanos. Ver Romo, M. y Gutiérrez, H. (1983). “Los matices del positivismo en la Escuela Nacional Preparatoria (1867-1964)”. *Perfiles Educativos*. núm. 2. pp. 1-16, para un análisis más exhaustivo.

<sup>31</sup> Para este entonces, había materias específicas para los ingenieros, arquitectos, ensayadores y beneficiadores de metales; asimismo, los médicos, farmacéuticos, veterinarios, agricultores y abogados compartían algunas otras. Ver Pantoja, D. (1983). *Notas y reflexiones acerca de la historia del bachillerato*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, para un análisis más detallado.

Todo ello permite tener una mayor comprensión de la política pública en materia educativa y explica por qué se requería que los jóvenes tuvieran una educación especializada en modernas técnicas agrícolas e industriales.

Como consecuencia, la filosofía educativa se concentró en el positivismo, que defendió una visión del progreso automático de las ciencias y de un hombre neutral ante preceptos morales o dogmáticos que intentaran dictar verdades: la única verdad sería proporcionada por la ciencia, logrando con ello que los estudios filosóficos y humanísticos no fueran contemplados en el currículo de la ENP.

En una carta enviada a Manuel Riva Palacio, Gobernador del Estado de México, Barreda expondría su concepción de educación preparatoria como:

(...) una educación en la que ningún ramo de las ciencias naturales queda omitido; (...) una educación en que se cultive así, a la vez el entendimiento y los sentidos, sin el empeño de mantener por fuerza tal o cual opinión, o tal o cual dogma político o religioso, sin el miedo de ver contradicha por los hechos esta o aquella autoridad; una educación, repito, sobre tales bases, (...) no puede menos de ser a la vez que un manantial inagotable de satisfacciones, el más seguro preliminar de la **paz** y el **orden social**, porque pondrá a todos los ciudadanos en aptitud de apreciar todos los hechos de una manera semejante, y por lo mismo **uniformará** las opiniones donde sea posible (Castrejón, 1998: 284).

Esta concepción de educación, a pesar de su novedosa propuesta, fue fuertemente cuestionada y se pensó que la Preparatoria era utilizada como un arma política, que tenía como objetivo “destruir los elementos de perturbación social, moralizar al pueblo y afianzar para siempre las instituciones democráticas” (Talancón, 2006: 9). Asimismo, el propio Justo Sierra criticó fervientemente el plan de estudios inicial de la ENP, al estar ausente la filosofía como materia fundamental:

desde esta perspectiva, crear alrededor del estudiante una atmósfera especial y decirle magistralmente que la metafísica no sirve para nada es ejercer presión despótica en sus mentes, atropello contra el cual se subleva la independencia y la dignidad del hombre (Villa, 2010: 276).

Las ideas de Sierra, sin embargo, no tuvieron eco durante este periodo, pero sí durante el siguiente, ya que la ENP adoptó un plan de estudios en el que las humanidades y la filosofía tuvieron un lugar importante en el currículo, sobreviviendo, incluso, a la época posrevolucionaria.

Durante esta etapa de surgimiento de la Preparatoria, la cantidad de estudiantes fue reducida (ver cuadro 2.1) y la localización geográfica de la institución (Ciudad de

México), así como el nivel socioeconómico de sus alumnos, fueron la respuesta al porqué de este comportamiento en la matrícula. Ambos factores, por supuesto, ayudaron a reforzar la idea de que la Preparatoria fungía como un elemento de estratificación social, que se sustentaba en las desigualdades del México decimonónico, como Lorenza Villa Lever llegó a sostener (Villa, 2010: 272).

CUADRO 2.1 ALUMNOS INSCRITOS EN LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA

Año	Cantidad de alumnos inscritos en la ENP.	Cantidad de habitantes en el país	Cantidad de habitantes en la capital
1871	516	9,176,089	225,000
1877	782	9,481,916	—

Fuente: Realización propia con información de Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México. p. 276.

De manera paralela al establecimiento de la Preparatoria existieron escuelas de comercio y de artes y oficios que conformaron el nivel de educación secundaria<sup>32</sup>. Estas últimas, calificadas como “escuelas técnicas”, proporcionaron una educación netamente rudimentaria y doméstica<sup>33</sup>, discorda con el nuevo modelo económico promovido por el Presidente Porfirio Díaz.

Para él, lo que el país necesitaba era de un importante número de maquinistas, electricistas, mecánicos e ingenieros que fueran un incentivo para las necesidades productivas y para el desarrollo del capitalismo en México; sin embargo, la educación de las escuelas de artes y oficios no proveía de estos conocimientos.

En las dos primeras décadas del siglo, se inició un proceso continuado de formación de capital y la inversión extranjera directa determinó en gran medida este proceso (Córdova, 1972: 99). Debido a ello, la mayoría de las necesidades productivas de la

<sup>32</sup> De acuerdo, con la *Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal y los Territorios de 1867*, se establecieron dos niveles de educación: la instrucción primaria y la instrucción secundaria. La segunda contemplaba instituciones que proporcionaban estudios preparatorios [como la ENP], las escuelas de comercio, las escuelas normales, las escuelas de artes y oficios, entre otras. Ver *Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal y los Territorios*. Diario Oficial de la Federación. México. 2 de diciembre de 1867, para un análisis más exhaustivo.

<sup>33</sup> La importancia de hacer un espacio a este tipo de educación surge de la necesidad de conocer los antecedentes directos que darán vida a la educación técnica, característica de la época de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, la cual influenciará de manera determinante la creación de instituciones tecnológicas del nivel medio superior, en el siglo XX.

nación fueron satisfechas con mano de obra calificada procedente del extranjero, situación que llevó a diversas escuelas de artes y oficios a cerrar sus instalaciones, como parte de reorganizaciones administrativas y falta de apoyo presupuestal del gobierno<sup>34</sup>.

Aunque Díaz no fue un importante impulsor de la educación mexicana, su preocupación por generar desarrollo económico lo llevó a realizar reducidos esfuerzos en algunas modalidades de educación técnica<sup>35</sup> y a destinar importantes recursos presupuestarios al ramo educativo (ver cuadro 2.2). Sin embargo, durante su administración, éste no lograría mitigar el desolador atraso educativo del país, pues para entonces existían casi 15,000,000 de habitantes pertenecientes al campo en condiciones de analfabetismo, de los cuales el 75.0% de los niños en edad de estudiar no asistía a la escuela y el 80.0% de los pobladores no sabía ni leer ni escribir (Ávila, 2011, Tomo II: 16).

Con este contexto se explica por sí mismo el impacto de la ENP y su valoración como una institución de educación elitista, ya que es posible observar que sus beneficios no fueron aprovechados por el grueso de la población (que no asistía ni a la primaria). Asimismo, aunque algunas escuelas de artes y oficios continuaron formando a diversos pobladores, sus enseñanzas no fueron innovadoras y generaron el atraso tecnológico del país frente a otros referentes internacionales.

Por todo ello, es que la preferencia del Presidente por la mano de obra proveniente del extranjero tuvo sus raíces en lo educativo y su afán por generar desarrollo económico lo llevó a realizar tareas como la encomendada a Fulgencio Palavicini, ingeniero topógrafo contratado por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, quien tuvo como misión viajar a distintos países y ciudades como

---

<sup>34</sup> Para tener una idea de la magnitud de escuelas de artes y oficios clausuradas en la década de 1920, Jesús Ávila Galinzoga realizó un listado de 33 planteles, en los distintos estados de la República mexicana, de los cuales más de la mitad (51.5%) cerró por reducciones presupuestarias. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional, para un análisis más completo.

<sup>35</sup> Como ejemplos se encuentran la incorporación de “aprendices” de al menos de 12 años de edad a la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y a la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Hombres; además de una dotación de becas para incentivar la educación de los jóvenes. En el artículo 1° del *Reglamento para la Provisión de Becas y Pensiones de las Escuelas Nacionales*, decretado el 1° de enero de 1879, se estableció la obligación de dotar de 40 becas a la ENP, 100 a la Escuela Nacional de Agricultura y 50 a la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Hombres. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional, para un análisis más detallado.

Massachusetts, Francia, Suiza, Bélgica y Japón, para recabar toda la información referente a la organización pedagógica, legislación educativa, producción de libros de texto, etc., en las escuelas técnicas de artes y oficios encargadas de formar obreros y jefes de fábricas y talleres. Asimismo, a su llegada, este ingeniero tuvo como encomienda realizar un proyecto de escuelas técnicas en México acorde a las necesidades productivas del país.

CUADRO 2.2 PRESUPUESTO ASIGNADO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE 1968–1910  
(miles de pesos)

Periodo	Presupuesto total de la Federación	Presupuesto asignado a la educación	Porcentaje (%)
<b>1868 a 1907</b>	1,556,282,572.2	7,881,684.0	4.55
<b>1907 a 1908</b>	103,736,792.5	7,010,249.9	6.75
<b>1908 a 1909</b>	105,105,985.1	7,141,019.0	6.76
<b>1909 a 1910</b>	97,871,750.9	6,600,165.0	6.74

Fuente: Realización propia con información de Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública. p. 591.

Dichas aspiraciones, sin embargo, se vieron entorpecidas por el contexto político de la primera década del siglo XX, ya que la dictadura de Díaz llegaría a su fin, el 21 de mayo de 1911, a causa de la formación de grupos opositores al régimen, conformados por católicos (en contra de las medidas anticlericales venidas desde la Constitución de 1857), militares (un ejemplo es Bernardo Reyes y su grupo conocido como los “reyistas”), campesinos (como Emiliano Zapata), caudillos (como Francisco Villa<sup>36</sup>) y hacendados (como Francisco I. Madero que forma el Partido Nacional Antirreleccionista).

Uno de los grupos que tuvo un importante papel en la revuelta fue la clase media urbana conformada por profesionistas, periodistas, maestros y estudiantes pertenecientes a las instituciones públicas de educación, como la ENP, que, por lo

<sup>36</sup> De acuerdo Jesús Ávila Galinzoga, la historiadora Mary K. Vaughan reconoció la importancia de la educación en las demandas de los zapatistas y villistas: “En el programa de los zapatistas constituía una parte importante la enseñanza como medio de mejorar la producción agrícola [...] Pancho Villa [...] hizo edificar escuelas en todos los lugares a los que iba”. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional, para un análisis más completo.

menos al finalizar la dictadura de Díaz, se convirtió en un centro de ideas políticas muy significativo.

Con la dictadura derrocada, el nuevo Presidente, Gustavo I. Madero, reconoció la importancia de llevar a cabo el cúmulo de exigencias de justicia social provenientes de la Revolución, entre ellas, las demandas en materia educativa. De la mano de José María Pino Suárez, Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, el Presidente buscó implementar en el ámbito educativo nociones de trabajos manuales e industriales, mostrando una compatible continuidad con la recién derrocada dictadura; sin embargo, sus ideas no se materializaron debido a que ambos fueron asesinados el 22 de febrero de 1913.

Para entonces, la vida académica de la Escuela Nacional Preparatoria continuó su curso y se caracterizó por un número importante de modificaciones que no cesaron, por lo menos hasta llegada la administración de Plutarco Elías Calles. En 1913, por ejemplo, se logró incluir en los primeros años las materias de historia, filosofía y literatura, para alcanzar un equilibrio programático entre las ciencias y las humanidades; además se estableció que la preparatoria tendría una duración de 5 años, aproximadamente<sup>37</sup>.

Como un hecho trascendente, y para dar fin a esta primera etapa de surgimiento de la Preparatoria en México, es necesario señalar que, el 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se atribuyó a la Federación (con un Estado en formación) la obligación de dotar a la población de una educación laica y gratuita<sup>38</sup>.

A consecuencia de ello, en la siguiente etapa se da el inicio formal de las políticas educativas en el nivel básico (primaria) que influirán de manera indirecta en el devenir de la preparatoria y de las escuelas de artes y oficios; asimismo, la noción de la educación, en general, y de la ENP, en particular, cambiaría paulatinamente: la preparatoria se convertiría en una herramienta para instruir a la juventud, pero también en un arma política y económica, un agente amalgamador, capaz de

---

<sup>37</sup> Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, para un análisis más exhaustivo sobre la organización de la educación media, en la primera década de 1900.

<sup>38</sup> En el artículo 3° se señala que “La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. [...] En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente [...]”. Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de febrero de 1917, para un análisis más detallado.

reproducir desigualdades<sup>39</sup>, de propiciar el desarrollo, y de responder a las necesidades más convenientes de la clase política en turno.

La agitación social generada por las ideas revolucionarias impactó de manera sustancial en el estudiantado de clase media y alta que cobijaba la ENP, y la situación política ya no fue ajena a los alumnos, lo que propiciaría que los subsecuentes gobiernos buscaran silenciar la influencia de la ENP en la sociedad.

Entre algunos ejemplos de estas acciones se puede mencionar aquél en el que Victoriano Huerta militarizó la Preparatoria, desterró la currícula *barrediana* y redujo la temporalidad de los ciclos a dos años, por considerarla un semillero de ideas opositoras al régimen. Por otra parte, con Venustiano Carranza en la Presidencia, la Preparatoria sufrió dos reformas importantes: el Gobierno del Distrito Federal la incorporaría a su administración y se implementaría un examen de admisión (1920).

A pesar de las reformas y los retos enfrentados por la Escuela Nacional Preparatoria, no todos los cambios se tornaron en su contra, ya que a su interior se buscó darle pertinencia, adecuando sus programas de estudio, organizando su estructura académica, creando materias optativas, etcétera; asimismo, en 1921, la Universidad Nacional la incorporaría a su administración, consolidando con ello el papel de la educación media en México.

## **2.2 *Tecnificación educativa frente al desarrollo del nivel (1920-1946).***

La segunda etapa en la consolidación de la política educativa de la EMS se da a partir de la década de 1920, cuando las prioridades gubernamentales se centraron en reconstruir el poder estatal y aminorar los levantamientos armados de los caciques regionales.

El incipiente Estado nación vivió un proceso de fortalecimiento y el desarrollo económico fue constante, gracias a la promoción de la inversión en infraestructura carretera, férrea, de irrigación, así como a la creación de bancos. En el proyecto de país que daba inicio, se consideró como fundamental el respeto a las instituciones políticas y al nacionalismo, y se reprobó la lucha armada y el fanatismo religioso;

---

<sup>39</sup> Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, para un análisis más exhaustivo.

por tal motivo, la política pública en materia educativa cobró gran importancia, ya que cada acción de gobierno estuvo enfocada en enaltecer el racionalismo y el apego a la ciencia.

Como una primera acción de gobierno, en 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), que representó un referente para la consolidación del sistema educativo nacional y de las políticas educativas del nivel elemental. Desde entonces, uno de los personajes que cobró protagonismo fue José Vasconcelos, Rector de la Universidad Nacional y primer Secretario de Educación Pública, quien, siempre congruente con un discurso nacionalista y de justicia social, fue un ferviente creyente de que los problemas económicos y sociales del país sólo podrían ser resueltos mediante la educación.

Gracias a esta visión, su propósito fue formar un sistema educativo estructurado y congruente (desde el jardín de niños hasta la universidad)<sup>40</sup>, en el que el humanismo y los conocimientos prácticos no estuvieran exentos de los programas escolares. En su gestión, Vasconcelos llevó a cabo una ambiciosa campaña de alfabetización a escala nacional, mediante “misiones culturales” que impactaron de manera positiva en el papel de la educación técnica<sup>41</sup> en México, ya que una de sus cualidades fue

---

<sup>40</sup> De acuerdo con Pablo Latapí Sarre, Vasconcelos estaba influenciado por tres elementos: “1) La herencia de Justo Sierra, quien tenía la visión de conjunto de los problemas del país (...), de educación y cultura; 2) Una toma de posición contra el positivismo (...); 3) La reforma de la educación soviética a partir de 1918, impulsada por Lenin y Krupskaja (...) [que tenía como propósito] la congruencia total desde el jardín de niños hasta la universidad, las técnicas de difusión cultural. (...) las ediciones de gran tiraje y bajo precio, la multiplicación de bibliotecas, la sistematización de la alfabetización, [y] la protección del patrimonio cultural (...); rechazó, en cambio, el propósito de politizar la educación, subordinándola totalmente a los fines del Estado”. Ver Latapí, P. (1998). *Un siglo de educación en México*. FCE. México, para un análisis más detallado.

<sup>41</sup> Entiéndase *escuela técnica* como aquella institución que proporciona “(...) capacitación para el trabajo en niveles (educativos) elementales o puramente prácticos (...) requeridos por el desarrollo de las actividades productivas del país”. En éstas, los programas educativos y las carreras están vinculadas a los sectores económicos como la industria, el comercio y los servicios. Ver Moreno, R. (1987). *La escuela del proletariado. Ensayo histórico sobre la educación técnica industrial en México, 1876-1938*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Citado en Ávila, J. (coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional, para un análisis más completo. A lo largo de todo este apartado utilizaré escuela técnica, educación técnica o enseñanza técnica de manera indistinta, para referirme a esta modalidad de educación.

que podía albergar desde jóvenes con primaria terminada hasta obreros adultos que buscaban capacitarse para el trabajo.

Entre algunas de las acciones realizadas por este político se encontraron la incorporación de la ENP a la Universidad Nacional (1921); la gestión de la SEP por 3 años (1921-1924)<sup>42</sup>, así como la incorporación del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial (1922) a dicha secretaría, con el propósito unificar la administración de las instituciones de educación técnica, industrial y comercial a todos los ciudadanos.

Cabe aclarar que, entonces, lo que hoy se conoce como nivel medio superior no existía, ya que la legislación reconocía a la educación técnica y a la Preparatoria como parte de la “educación secundaria”<sup>43</sup>.

En estos años, se resignificaron las prioridades gubernamentales en materia política y económica, y la pretensión de cimentar un Estado con instituciones sólidas se complementó con la necesidad de impulsar una estrategia de modernización

---

<sup>42</sup> La creación de la SEP trajo consigo un proceso de *federalización educativa* (conocido también como *descentralización educativa*), como se conoce en el *argot* de la educación. Este organismo, con fondos presupuestales de la Federación, buscó dar mayor intensidad y mayor unidad al proyecto educativo de la Revolución, sin embargo, los resultados no fueron como el discurso preveía. La federalización devino en un proceso fortalecido de *centralización educativa*, ya que “(...) el municipio, al que la Constitución de 1917 había dado toda la responsabilidad educativa no lograba responder a las exigencias (...). Finalmente, la responsabilidad del municipio terminó por diluirse en el sistema estatal y éste, quedó cada vez más supeditado al control central de la Federación” (lo mismo ocurrió en el ámbito político, la desorganización del territorio y la existencia de grupos opositores al régimen no cesaron hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario, con Plutarco Elías Calles, y del Partido de la Revolución Mexicana, con Lázaro Cárdenas, que fueron las organizaciones que lograron la corporativización de los sindicatos y la centralización del poder en la figura presidencial. A partir de entonces, con el discurso de la descentralización, federalización, desconcentración, etc. la SEP no dejará de ser la protagonista del devenir educativo, en todos sus niveles. Ver Mesa, G. (Noviembre 2011). “Federalización educativa en México... ¿Y la educación?” Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa, México, Ciudad de México, para un análisis más exhaustivo. Asimismo, ver Adalid, M. (1998). “Las reformas al artículo tercero constitucional”. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Ochenta años de vida constitucional en México*. (pp. 457-476). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para un análisis más detallado.

<sup>43</sup> Una vez más retomamos el desarrollo de las escuelas técnicas por considerarlo importante para explicar el surgimiento de la Preparatoria técnica, que tiene su origen en la siguiente etapa, además de fungir como un antecedente de las escuelas tecnológicas de educación media superior, en el siglo XX.

económica que fomentara una industria moderna e independiente del intervencionismo de potencias como Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América.

Por ello, la educación técnica se volvió el centro de la atención gubernamental, tanto a nivel discursivo como económico, ya que se visualizó como una herramienta poderosa, capaz de dotar a México de una soberanía productiva, de generar progreso económico y de atraer mejores condiciones para el grueso de los campesinos en condiciones de analfabetismo y extrema pobreza.

A diferencia de ello, la Preparatoria adquirió una menor relevancia presupuestal, por el tipo de aprendizajes que ofertaba; y la educación técnica que se convirtió en la segunda modalidad de educación más importante administrada por el gobierno<sup>44</sup>. Desde la élite política se generó una ola de desprestigio hacia la ENP (ocasionada por la rápida *politización* de sus estudiantes y su planta docente), ya que, según ésta, su modelo educativo sólo fomentaba la creación de profesionistas que aspiraban a incorporarse a la burocracia gubernamental.

Tanta incomodidad generó la Preparatoria, que “el ‘discurso ‘revolucionario’ caracterizó a la Universidad como exclusiva, aristocrática y promotora del desarrollo individual, mientras que consideró a la enseñanza técnica como útil a la sociedad” (Ávila, 2010: 27), colectivamente incluyente y comprometida con las demandas de justicia social.

Como una muestra de la notoriedad adquirida por la educación técnica, en una declaración realizada en Washington, en 1922, José Vasconcelos planteó lo siguiente:

aún más urgente que el problema de la Universidad (...) es para nosotros la transformación de nuestras antiguas escuelas de artes y oficios en modernos institutos técnicos. En ellos deseamos educar peritos mecánicos, industriales de todo género y trabajadores en las artes de la ciencia aplicada, con la esperanza de reducir de esta manera la carga del proletariado profesionalista (sic) que constituye entre nosotros una verdadera calamidad pública. A fin, pues, de suprimir el parasitismo y de aumentar el número de productores de la riqueza (...) (Fell, 1989: 33).

---

<sup>44</sup> Se estima que para 1921, el presupuesto total para educación fue de 12,296,265 pesos, de los cuales el 27.6% (3,397,235 pesos) fue destinado para la DGETIC. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional, para una análisis más completo.

La prioridad para el país fue atender de manera urgente la explotación de los recursos naturales y sustituir la mano de obra extranjera por la nacional, pues, aunque la escuela técnica “no produciría nuevas teorías sobre la vida, ni grandes descubrimientos de laboratorio” (Fell, 1989: 33), sí crearía una industria con elementos mexicanos.

Un rasgo central del pensamiento de José Vasconcelos, que no se mantuvo durante toda esta etapa de tecnificación educativa, fue la necesidad de hacer complementaria la educación práctica (técnica) y la formación de la cultura, ya que para él era importante seguir el ejemplo de los sistemas educativos de las potencias europeas, pero sin fomentar sus prácticas utilitarias: la escuela técnica tendría que ser el centro de la cultura y la producción.

Sin más, Vasconcelos logró crear 11 escuelas técnicas en la capital y 23 en el interior del país (Fell, 1989: 38); sin embargo, su labor fue reducida. Entre algunas de las críticas realizadas a estas escuelas se encontraron aquellas que las señalaban como instituciones alfabetizadoras, debido a que la mayoría de sus alumnos no sabían ni leer ni escribir y, además, sus carreras no formaban especialistas de la industria mecanizada, sino técnicos independientes.

Por esta razón, la escuela técnica no dejó de ser una herramienta de *reproducción social* que, a pesar de buscar incorporar a todas las clases marginadas al sistema educativo, sólo se convirtió en una vía para alcanzar un capitalismo “más justo” y mantener una diferenciación entre ricos y pobres, lo menos perceptible.

En esta etapa, la Presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) jugó un papel central, pues éste se propuso organizar y desarrollar económicamente al país, mitigar el “fanatismo” religioso, educar a la población y generar paz, porque sin ésta el progreso y la modernización no serían una realidad.

En este sentido, el ideal de modernización se volvió el eje de todas las políticas gubernamentales y es que, como un *mito embelecedor*<sup>45</sup>, sólo mediante de ésta se lograría acabar con la escasez, la pobreza y el atraso social. Aunque no se sabía con certeza lo que esta modernización implicaba, desde el gobierno se tomó una actitud pragmática, pues se rompió con el paradigma humanista de Vasconcelos y se incentivó el apego a la razón, al laicismo y al espíritu de empresa, como pilares en la

---

<sup>45</sup> Ver Arce, F. (2006). “En busca de una educación revolucionaria: 1924-1934”. En Zoraida, J., Tanck, D, Staples, A. y Arce, F. *Ensayos sobre historia de la educación en México*. (pp. 145-187). México: Colegio de México, para un análisis más exhaustivo.

enseñanza (situación que llevó a Calles a tener serias confrontaciones con la Iglesia). Asimismo, en este cuatrienio y el periodo conocido como el *Maximato* (1928 a 1934), se realizó un importante esfuerzo por dar una base legal que definiera a las instituciones encargadas de la educación media superior, con lo que se puede vislumbrar el nacimiento formal de acciones gubernamentales estructuradas, en el nivel medio de educación.

Por mencionar un ejemplo, en 1924<sup>46</sup>, se redefinió la educación secundaria y la preparatoria universitaria, ya que la primera pasó a formar parte de la educación básica, tuvo una duración de tres años, no fue obligatoria y preparaba para la vida, y la segunda, duraba dos años, no era obligatoria y tuvo la función específica de formar bachilleres rumbo a una carrera universitaria.

Esta redefinición, por supuesto, no representó un incentivo para fortalecer a la ENP, ya que los estudiantes y el profesorado continuaron siendo un elemento político incómodo al régimen y, durante todo *Maximato*, la Preparatoria y la Universidad sufrirían reducciones a su presupuesto, a pesar de su baja matrícula (ver cuadro 2.3).

Para el gobierno, lo importante era que los campesinos trabajaran la tierra con modernas técnicas agrícolas y que los obreros dominaran técnicas de la industria mecanizada en su labor productiva, por lo que la educación buscó formar ingenieros petroleros, electricistas, técnicos automotrices, maquiladores, etc., a fin de lograr la “reconstrucción económica” y colocar al “México revolucionario” como una atracción del mercado mundial.

---

<sup>46</sup> Esta reforma tuvo su origen en las discusiones realizadas en el Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la República, organizado por el entonces Director de la ENP, Vicente Lombardo Toledano, en 1922. En dicho Congreso, se reconoció la *crisis* por la que transitaban las escuelas de nivel medio en el ámbito estatal; se cuestionó el criterio, los objetivos y los contenidos que debían seguirse con base en la aspiración de *hombre* que requería la Revolución, y se buscaron los criterios comunes en este tipo de instituciones. Entonces, las inquietudes generadas no llegaron a mayor trascendencia, principalmente, porque la demanda de los espacios de educación preparatoria no creció de manera rápida. Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, para un análisis más completo.

CUADRO 2.3 ALUMNOS INSCRITOS EN LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA (1924 a 1934).

Año	Cantidad de alumnos inscritos en la ENP.	Hombres	Mujeres
<b>1924</b>	2,328	2,203	125
<b>1926</b>	1,772	1,703	69
<b>1928</b>	1,315	1,096	219
<b>1930</b>	1,528	1,343	185
<b>1932</b>	1,462	1,256	206
<b>1934</b>	1,649	1,324	325

Fuente: Realización propia con información de Universidad Nacional Autónoma de México (1975). *Serie inscripción general, primer ingreso, reingreso, egresados, títulos otorgados y títulos expedidos de la UNAM*. México: Dirección General de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. 38.

Bajo esta lógica, el discurso oficial siempre buscó la implementación de un proyecto de nación basado en la modernización económica; sin embargo, las condiciones educativas en México eran alarmantes. Para dar un panorama general de la situación, basta con remitirse al presupuesto asignado al ramo, en 1928<sup>47</sup>, en el cual el **40.0%** se destinó a las escuelas primarias y escuelas normales; el **17.0%** a la educación rural; el 11.0% a las escuelas técnicas, y el 9.0% se asignó a la Universidad Nacional (que incluía a la ENP) (Ávila, 2011, Tomo II: 48), lo que demostró que, a pesar de los anhelos modernizadores, los recursos para reducir el analfabetismo seguían manteniendo una predominancia.

Por su parte, la enseñanza técnica no logró satisfacer las expectativas de desarrollo y su papel fue sumamente pasivo, ya que tuvo

por sí misma un limitado poder modernizador, reducido a la capacitación del personal para instalar, adaptar, operar y dar mantenimiento a la maquinaria importada; no se llegó a plantear la innovación como propósito en la formación de profesionistas ni de técnicos (Ávila, 2011, Tomo II: 43).

Como muestra del mínimo papel de la media superior en esta etapa de análisis, tenemos que, para 1928, hubo un total de 5,321 escuelas en toda la República mexicana (640 sostenidas por la Federación y 4,681 por los estados), de las cuales

<sup>47</sup> En este año, el presupuesto de la Federación fue de 286,226,012.26 pesos, de los cuales el 9.0% (25,821,601.54 pesos) fue destinado para el Ramo de la Educación. Ver Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública, para un análisis más detallado.

39 eran secundarias y preparatorias (7 sostenidas por la Federación y 32 por los estados) (Arce, 2006: 158).

Una vez concluido el gobierno de Calles, la Universidad Nacional se volvió autónoma y la ENP siguió a cargo de ésta. A partir de este momento, la preparatoria creció de manera lenta, además de que fue capaz de definir de manera independiente sus planes de estudio, con un sentido humanístico y científico, diferenciándose, hasta la fecha, de las demás instituciones del nivel.

Entre algunas acciones realizadas en el *Maximato*, se encontró la creación de la primera Escuela Preparatoria Técnica (EPT), en 1932 (añadiéndose el calificativo de “técnico” a la educación media), que nació con el objetivo de generar habilidades prácticas en sus alumnos, para que éstos se enfrentaran al mundo laboral, y no incluyó contenidos de humanidades, no requirió que sus alumnos cursaran la secundaria y tuvo una duración de cuatro años.

Es así como, en materia de política educativa, las acciones aisladas en torno a la media superior tuvieron pocos resultados y, con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder, el discurso de modernización y tecnificación se mantendría a pesar de las diferencias ideológicas con sus antecesores.

Cabe resaltar que, durante estos años, se dio un fortalecimiento del movimiento obrero y las clases populares cobraron un mayor protagonismo; asimismo, se promovió el nacionalismo, la educación socialista y el desarrollo económico, con la clara idea de fortalecer la industria nacional y depender, lo menos posible, del exterior.

En este contexto, el 13 de diciembre de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a los artículos 3 y 77, fracción xxv, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se estableció que la educación impartida por el Estado sería socialista<sup>48</sup> y que el gobierno federal tendría la responsabilidad de expedir las leyes necesarias para distribuir las funciones educativas correspondientes a los estados y a los municipios (Adalid, 1998: 464).

---

<sup>48</sup> El artículo 3 reformado señalaba lo siguiente: “La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social [...]”. Ver Guevara, G. (1985). *La educación socialista en México (1934-1945)*. México: El Caballito, para un análisis más completo.

Lo anterior demostró el carácter político que conlleva la educación, pues ésta fue utilizada como un medio para imponer una doctrina económica a escala nacional e inició un proceso de avanzada en donde el Estado tomó en sus manos la exclusividad de su direccionalidad, dejando a los estados y municipios el arbitrio de la función educativa, más no la definición de los principios y objetivos de las instituciones.

En este sexenio, el Estado se concibió como un “agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público” (Cárdenas, 1934: 5); por eso, es posible identificar una real política educativa de Estado (Latapí, 2004: 3), principalmente en la educación básica.

En cuanto a la educación media superior, el gobierno realizó importantes avances y, con la idea de modernizar la producción en beneficio nacional, sustituyó la Escuela Preparatoria Técnica con dos modalidades tecnológicas de educación, incorporadas al Instituto Politécnico Nacional (IPN), que fueron las escuelas prevocacionales y vocacionales<sup>49</sup>.

Desde su surgimiento, la demanda hacia estas modalidades de educación fue constante, debido a que la sociedad se convenció plenamente de que la educación técnica promovida por el Estado era una herramienta infalible para el avance del socialismo en México y que, sólo mediante ella, se promovería el desarrollo de las clases populares (las nuevas responsables de generar un México productivamente eficiente en manos del proletariado)<sup>50</sup>.

Con una clara discordancia curricular, la ENP de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las vocacionales del Instituto Politécnico Nacional serían las dos únicas instituciones que proporcionarían educación media superior en la capital durante éste y el siguiente sexenio; sin embargo, para la década de 1930, únicamente el 3.4% de la población en México, asistió a alguna de estas dos modalidades (Villa, 2010: 282).

---

<sup>49</sup> Estas dos instituciones eran modalidades de educación tecnológica para los jóvenes. Las prevocacionales fungían como secundarias técnicas que prepararían a los alumnos para el trabajo o para continuar sus estudios dentro del IPN. Las vocacionales, a partir de 1939, serían equivalentes al bachillerato general, y sus contenidos estarían enfocados a la realización de trabajos manuales.

<sup>50</sup> Aun cuando “[...] nunca explicaron cómo conciliar la implantación de una educación socialista en un país de estructura capitalista”. Ver Latapí, P. (1998). *Un siglo de educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica, para un análisis más detallado.

Con esto, una de las características de este periodo de tecnificación fue que la política educativa se centró en fomentar una enseñanza técnica, que estimuló una educación “utilitarista y colectiva” y fomentó el amor al trabajo como “deber social” (Montes de Oca, 1999: 7); además de que desplazó a la ENP del escenario educativo.

Entre algunas de las críticas más férreas hacia la escuela técnica del *cardenismo* se encontraron aquéllas que señalaban que, a pesar de la superioridad de alumnos inscritos frente a la EPN, ésta no cuestionaba el orden social imperante, ya que promovía los valores del capitalismo y de la modernidad, y reproducía las jerarquías sociales dentro de las propias instituciones tecnológicas, pues diferenciaba al obrero del profesional técnico y al maestro del ingeniero (Ávila, 2011, Tomo II: 423).

Por supuesto que, en el gobierno de Manuel Ávila Camacho, estas críticas no cesaron, debido a que se dio continuidad al modelo de educación técnica promovida en el *cardenismo*, sin el calificativo de socialista, a fin de incentivar la industrialización y la inversión privada. Asimismo, el Estado se mantuvo como el único responsable de la estabilidad nacional, mediante el establecimiento de políticas fiscales, arancelarias, crediticias, de infraestructura, así como del control corporativo de las organizaciones sindicales (González, 2008: 129).

Como un eficiente recurso, el discurso de unidad nacional impactó de manera determinante en el sector educativo, y todos aquellos valores de una educación para el progreso del trabajador, heredados por el gobierno cardenista, se diluyeron y sustituyeron por los valores de la empresa privada.

Respecto al desarrollo del nivel, dos fueron los acontecimientos más relevantes en este sexenio. Primero, en 1942, fue publicada la Ley Orgánica de Educación Pública, en la que ya se reconocieron dos modalidades de educación: las escuelas vocacionales del IPN (órgano desconcentrado del Estado) y las escuelas preparatorias de la UNAM (órgano autónomo del Estado). Y segundo, en 1946, se llevó a cabo una contrarreforma al artículo 3º constitucional, con la que se eliminó el calificativo “socialista” de la educación oficial y se estableció que: “la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el

amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]”<sup>51</sup>.

Para concluir el apartado, es preciso señalar que en esta etapa de tecnificación se logran vislumbrar algunas características que definirán a la media superior hasta nuestros días: 1. la ENP se seguirá considerando como una institución exclusiva para algunas clases sociales localizadas en la ciudad; 2. la educación técnica estará dirigida para las clases económicamente desfavorecidas, localizadas en las regiones periféricas del centro del país, y no propiciará valores de autosuficiencia productiva, y 3. la educación recibirá la responsabilidad de propiciar una enseñanza vinculada al crecimiento económico.

### **2.3 Diversificación de la media superior: ampliación de la base piramidal de educación y la atención de la naciente demanda (1946-1982).**

La *diversificación* de la educación media superior abarca un periodo aproximado de 1946 a 1982 y se caracteriza por un conjunto de políticas educativas centradas en el aumento de la cobertura del subsistema<sup>52</sup> a escala nacional. Debido a que el concepto de diversificación utilizado en documentos oficiales es impreciso, en este trabajo se definirá como aquel periodo de políticas educativas centradas en la atención a la demanda del nivel medio de educación, que propiciará el surgimiento de diferentes modalidades escolares, objetivos pedagógicos y un número creciente de planteles, en todas las regiones del territorio.

Para fines metodológicos, la diversificación se dividirá en dos subprocesos que abarcan la ampliación de la base piramidal del sistema educativo (1946-1964) y la atención gubernamental de la demanda del subsistema de la EMS (1964-1982). Ambos serán considerados como resultado de políticas públicas desarrollistas que

---

<sup>51</sup> Ver *Decreto que reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de diciembre de 1946, para un análisis más completo.

<sup>52</sup> “Este vocablo tiene numerosos significados (subsistema público, privado, federal, estatal, municipal, autónomo y muchos más). En el contexto de la RIEMS (...) se emplea el término ‘subsistema’ al referirse [a un todo que engloba] a las cuatro modalidades de formación de la EMS: el del bachillerato general (...), el del bachillerato tecnológico (bivalente) y de la exclusiva formación profesional técnica”. Ver Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (2013). *Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato (versión 3.0)*. México, para un análisis más exhaustivo.

generaron un crecimiento urbano e industrial sin igual, nuevos patrones de consumo, así como una multiplicación de jóvenes ciudadanos buscando ser reconocidos como actores fundamentales, de la vida política y económica del país.

Estos subprocesos se diferencian porque el primero es resultado de las políticas educativas implementadas en el nivel básico, que traerá un número creciente de alumnos con primaria y secundaria terminadas demandando un lugar en las escuelas preparatorias; mientras que el segundo se definirá por la creación de políticas educativas de Estado dirigidas exclusivamente hacia la educación media, que buscarán atender la sobredemanda del nivel.

Como todo proceso histórico, estos subprocesos no tienen una periodización exacta, lo que implica que en cualquiera de ellos es posible encontrar características difusas del otro. Una vez realizadas estas precisiones, se dará inicio al apartado de la *ampliación de la base piramidal de educación*, que comenzó en el sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952).

La administración de Alemán Valdés representó, en muchos sentidos, un cambio de dirección en la política mexicana, ya que se llevó a cabo un proyecto de modernización distinto al de los gobiernos anteriores, en el que se promovió la industrialización, el crecimiento empresarial; la productividad del campo; la urbanización de las ciudades, así como la multiplicación de fábricas, escuelas, medios de comunicación, personal técnico y obrero para satisfacer a plenitud la creciente demanda interna del país.

Durante estos años, el rasgo central fue la explosión demográfica en las ciudades, pues de 1940 a 1950 la población en México pasó de 19,653,552 a 25,791,017 habitantes (Alba, 1976: 6), lo que ocasionó que los servicios públicos se concentraran en zonas urbanas (desplazando a las regiones) y que el Estado no fuera capaz de atender a cabalidad las necesidades sociales.

En materia educativa, el país se encontraba aún con rezagos importantes y gran parte de la población no contaba con educación primaria, muy a pesar de que su obligatoriedad se estableció en 1934. Por esta razón, el gobierno se concentró en crear políticas educativas centradas en impulsar la escuela rural, continuar la campaña de alfabetización, construir más escuelas, promover la enseñanza técnica para la industrialización del país, con auxilio de la cooperación privada, y establecer más escuelas de educación agrícola (Meneses, 1988: 187) en las regiones del territorio.

En la Ciudad de México, independientemente del comportamiento decreciente de los presupuestos asignados a la educación (ver cuadro 2.4), se iniciaron importantes proyectos como la creación de la Ciudad Universitaria y la construcción de la Ciudad Politécnica, que buscaron ser el estandarte del progreso educativo.

En lo que respecta a la EMS, el escenario continuó siendo desolador, ya que sólo el 10.83% de los jóvenes de entre 15 y 19 años en edad de estudiar la educación media estaban matriculados<sup>53</sup>.

CUADRO 2.4 PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN EN EL GOBIERNO DE MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1946-1952).  
(miles de pesos)

Año	Presupuesto total de la Federación	Presupuesto asignado a la educación	Porcentaje (%)
<b>1947</b>	1,667,040,644.3	263,901,336.5	14.2
<b>1948</b>	3,302,617,408.6	246,000,000.0	10.7
<b>1949</b>	2,551,258,319.8	280,000,000.0	11.0
<b>1950</b>	2,746,549,906.8	312,283,400.0	11.4
<b>1951</b>	3,102,901,695.3	355,680,000.0	11.5
<b>1952</b>	3,999,203,000.0	427,773,000.0	10.7

Fuente: Realización propia con información de Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública. p. 593.

En este sentido, la ENP y las vocacionales del politécnico<sup>54</sup> realizaron la importante labor de ofrecer educación a gran parte de los jóvenes mexicanos; sin embargo, ésta no fue suficiente, debido a que su localización geográfica provocó una concentración del nivel en la Ciudad de México, a costa del rezago educativo regional.

En 1950, se creó la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organismo mediador de los intereses de la educación superior frente a las políticas públicas del Estado, que fungirá como un actor principal en la definición del bachillerato en México, a mediados de la década de los 70.

<sup>53</sup> Este porcentaje incluye a los estudiantes de secundaria, normal, preparatoria y preparatoria técnica. Ver Alba, F. (Comp.). (1976). *La población de México*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México, p.53, para un análisis más detallado.

<sup>54</sup> Para este sexenio, el IPN administraba 5 escuelas tecnológicas o prevocacionales, 5 vocacionales y 7 escuelas de estudios superiores.

Una vez concluida la Presidencia de Miguel Alemán, su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines, precisó que los fines de su programa educativo serían “vigorizar la nacionalidad mexicana, elevar la cultura, sobre todo la de las clases populares, (y) orientar la educación para servir al desarrollo económico [...]”. Su política dio continuidad y consolidó las acciones de sus antecesores en materia educativa, por lo que su gobierno no se caracterizó por innovaciones trascendentales (Solana, 1981: 349), ni por desarrollar la educación media superior. Como muestra de lo anterior, basta con revisar los seis Informes de Gobierno del Presidente Cortines, para observar la predominancia de los resultados en materia de alfabetización y expansión de la educación básica<sup>55</sup>. Sumado a ello, el Presidente mantuvo una visión de austeridad que, paradójicamente, no afectó los presupuestos asignados a la educación (ver cuadro 2.5).

En general, este gobierno se concentró en fortalecer y expandir la educación básica<sup>56</sup>, que aún tenía bastantes rezagos y, para ello, creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE)<sup>57</sup>, que surgió ante la necesidad de planificar

---

<sup>55</sup> Para conocer las principales acciones educativas en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, basta con remitirnos a sus Informes de Gobierno, en los que se destacan los avances en materia de educación básica, como la creación de escuelas en toda la República mexicana y la incorporación de miles de niños en las aulas; la alfabetización, mediante el impulso de las misiones culturales en diversas regiones del campo; la creación de escuelas normales y el egreso de cientos de profesores de la Escuela Nacional de Maestros, así como la ampliación de las universidades como la UNAM y los institutos del Politécnico. En estos documentos de rendición de cuentas se menciona, de manera exigua, las gestiones para mejorar la educación media, debido principalmente a que ésta no era una de las prioridades de la política educativa del sexenio. Ver Cámara de Diputados. (2006) *Informes de Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines de 1953, 1954, 1955, 1956, 1957 y 1958*. México: Cámara de Diputados, para un análisis más exhaustivo.

<sup>56</sup> En su último Informe de Gobierno, Adolfo Ruiz Cortines apuntó que “(...) de 7,400,000 [de] niños en edad escolar, había 2,900,000 en escuelas federales y 1,500,000 en estatales, municipales o particulares (...); [sin embargo] quedaban tres millones de niños sin escuela. Ver Cámara de Diputados. (2006) *Informes de Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines de 1953, 1954, 1955, 1956, 1957 y 1958*. México: Cámara de Diputados. p. 351, para un análisis más completo.

<sup>57</sup> El CONALTE fue creado “(...) el 26 de junio de 1957 con el objeto de elaborar planes de estudio, programas, métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria y normal, y también para cualquier grado para educación de los obreros y campesinos. También tenía entre sus funciones estudiar la organización de la enseñanza, los calendarios escolares, los sistemas de evaluación y la propuesta de reformas legislativas en materia de educación. Estuvo integrado por ilustres y notables pedagogos, maestros distinguidos y representantes de universidades y de entidades federativas (...) Desapareció el 15 de septiembre de 1999”. Ver Galván, L. E. (1993).

de manera urgente el desarrollo educativo del país, poniendo gran énfasis “en el aspecto representativo de los diversos sectores magisteriales y administrativos (con la existencia de un órgano) con la capacidad de emprender auténticas investigaciones (Latapí, 1975: 440). También se dio un creciente apoyo hacia las universidades públicas, como la UNAM y el IPN, que fueron favorecidas económicamente y lograron la construcción de sus diversas sedes.

CUADRO 2.5 PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN EN EL GOBIERNO DE ADOLFO RUIZ CORTINEZ (1953-1958).

(miles de pesos)

Año	Presupuesto asignado a la educación	Porcentaje respecto del PEF anual (%)
<b>1953</b>	517, 000.0	11.53
<b>1954</b>	760, 000.0	12.56
<b>1955</b>	712, 000.0	12.52
<b>1956</b>	950, 000.0	12.51
<b>1957</b>	1, 028, 000.0	13.56
<b>1958</b>	1, 345, 000.0	13.72

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: Realización propia con información de Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública. p. 593 y con base en las cifras reportadas en Cámara de Diputados. (2006) *Informes de Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines de 1953, 1954, 1955, 1956, 1957 y 1958*. México: Cámara de Diputados.

En el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se continúa el subproceso de consolidación y ampliación de la base piramidal del sistema educativo, ya que se centró en reducir los niveles de analfabetismo<sup>58</sup> y a aumentar el número de niños que asistiera a la educación básica.

Respecto al nivel medio, y como una medida relevante, el 3 de diciembre de 1958, se creó la Subsecretaría de Enseñanzas Técnica y Superior (antecedente directo de la

---

*Diccionario de la Historia de la Educación en México*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado en [http://www.biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter\\_c/conaltes.htm](http://www.biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_c/conaltes.htm)

<sup>58</sup> Para 1960, el analfabetismo se redujo a 45.0% en todo el país. Ver Aboites, L. (2008). “El último tramo, 1929-2000”. En Zoraida, J. *Nueva Historia Mínima de México Ilustrada* (469-539). México: Colegio de México, p. 500. Asimismo, en 1959, sólo el 60.4% de la población en edad de estudiar la primaria, se encontraba matriculada. Ver Alba, F. (Comp.). (1976). *La población de México*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México, p. 53, para un análisis más completo.

hoy llamada Subsecretaría de Educación Media Superior, SEMS), que tuvo como objetivos planear y coordinar a la educación técnica y superior en todo el territorio (ver cuadro 2.6); sin embargo, las acciones en el nivel no fueron numerosas, a pesar de que los recursos otorgados por la Federación mantuvieron un comportamiento ascendente (ver cuadro 2.7).

CUADRO 2.6. DIRECCIONES GENERALES DEPENDIENTES DE LA SUBSECRETARÍA DE ENSEÑANZA TÉCNICA Y SUPERIOR (SETYS), EN 1958.

Siglas	Institución
<b>DGIPN</b>	Dirección General del Instituto Politécnico Nacional.
<b>DGETIC</b>	Dirección General de Enseñanzas Técnicas, Industriales y Comerciales.
<b>DGESIC</b>	Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica.

Fuente: Realización propia con información de Calvillo, M y Ramírez, R.L. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional. p. 5.

Una vez concluido el sexenio de Adolfo López Mateos, culmina el primer subproceso de la etapa de diversificación educativa, en el que se logró un aumento de la cobertura en la primaria y la secundaria, y se amplió la base piramidal de educación, reduciendo con ello los índices de analfabetismo en México. La importancia de los tres sexenios presentados es que lograron crear una generación educada que demandaría mayores espacios en el subsistema, para las décadas de 1970 y 1980.

CUADRO 2.7 PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN EN EL GOBIERNO DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1959-1964). (miles de pesos)

Año	Presupuesto asignado al Ramo Educativo
<b>1959</b>	n.d.
<b>1960</b>	2, 045,000.0
<b>1961</b>	2, 269, 946.0
<b>1962</b>	n.d.
<b>1963</b>	3,079,000.0
<b>1964</b>	4,536,000.0

Fuente: Realización propia con base en las cifras reportadas en Cámara de Diputados. (2006). *Informes de Gobierno de Adolfo López Mateos de 1959, 1960, 1961, 1962, 1963 y 1964*. México: Cámara de Diputados.

n.d: no dice.

El segundo subproceso de la diversificación educativa, *atención a la naciente demanda*, inicia aproximadamente en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien llevó a cabo una política de contención de los movimientos sociales de la clase media urbana, como el movimiento médico (1965) o el “movimiento del 68”, y de las clases populares, como los alzamientos guerrilleros en las zonas más pobres del país.

Éste hizo evidente los problemas generados por el *desarrollo estabilizador*, que propiciaron un crecimiento económico concentrado en las ciudades, benéfico para reducidos grupos de la urbe, que no abastecía de servicios públicos de calidad a toda la población<sup>59</sup> y que mantenía en situación de abandono el campo mexicano, carente de educación, servicios de salud e incentivos económicos para la producción agrícola.

Para 1965, ciudades como Monterrey, Guadalajara y México concentraban el 69.0% de la producción nacional (Aboites, 2008: 491), lo que mostraba una focalización la planta industrial y las desventajas futuras para las regiones no industrializadas. Ante esta situación, la inquietud del gobierno fue generar una mayor cantidad de mano de obra calificada en los diferentes estados de la República, ya que la rígida concentración de las instituciones educativas de nivel medio superior y el poco impacto de las instituciones estatales de capacitación para el trabajo<sup>60</sup> se convirtieron en un obstáculo para el desarrollo económico.

---

<sup>59</sup> Sin lugar a dudas, los servicios públicos en las ciudades beneficiaron en mucho el progreso cultural e intelectual de la población citadina. Los nuevos patrones de consumo, las nuevas tecnologías y el desarrollo de los medios de comunicación lograron, en unos cuantos años, que importantes sectores se hicieran partícipes de las exigencias de sus derechos políticos, económicos y educativos. Sin embargo, a pesar de que México transitaba por mejores condiciones de vida para sus ciudadanos (exceptuando al agro de las regiones), seguían existiendo grandes desigualdades económicas de las que la clase media dio cuenta, por ejemplo, se estima que, entre 1950 y 1963, “el 10% de la población concentraba casi la mitad de la riqueza nacional”. Ver Aboites, L. (2008). “El último tramo, 1929-2000”. En Zoraida, J. *Nueva Historia Mínima de México Ilustrada* (469-539). México: Colegio de México, p. 503, para un análisis más completo.

<sup>60</sup> Cabe señalar que, para estos años, la DGETIC administraba diversas instituciones de capacitación para el trabajo a nivel estatal, en un nivel educativo elemental. Entre ellas, se encontraron los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), que sólo requerían el certificado de primaria y formaban técnicamente en un nivel de obrero, así como las Escuelas Tecnológicas Industriales (ETI), que proporcionaban una educación equivalente a la secundaria, y al finalizar sus estudios los jóvenes podían obtener un diploma con la especialidad que habían cursado (industrial, artesanal, comercial y de servicios). Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México*

En 1968, Díaz Ordaz y Agustín Yáñez, Secretario de Educación Pública, impulsaron una reforma al Sistema Nacional de Enseñanza Técnica, con la que buscaron la *desconcentración* de la escuela técnica industrial, en beneficio de las entidades y sus municipios. Como resultado de ello, se crearon los Centros de Estudios Tecnológicos (CET), bachilleratos terminales localizados en los estados<sup>61</sup>, que surgieron con el objetivo de que los estudiantes obtuvieran un grado de técnico-profesional para incorporarse a la industria nacional o que trabajaran de manera independiente en el mercado laboral, siempre y cuando contaran con el nivel de secundaria concluido.

Las especialidades en cada CET se definieron con base en las condiciones de geográficas y socioeconómicas de cada región, lo que se tradujo en una variedad de opciones de estudio para los jóvenes, ya que podían obtener grados técnicos en explotación agrícola, forestal, minera, pesquera, así como en manufacturas metálicas o en mantenimiento industrial. En 1970, se estima que ya existían 22 centros en los diferentes estados de la República, incluido el Distrito Federal (Ávila, 2011, Tomo II: 356 y 357).

Para este momento, la oferta educativa del nivel medio superior comenzó a acrecentarse y a diversificarse (ver cuadro 2.8) y, como un ejemplo de ello, la Escuela Nacional Preparatoria, a cien años de haber sido creada, ya atendía a 36,842 alumnos en nueve de sus planteles (Villa, 2010: 283). Asimismo, las inversiones al Ramo 11 Educación, del Presupuesto de Egresos de la Federación, daban cuenta de la importancia que ésta adquiría para el erario (ver cuadro 2.9).

---

*desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, p. 18, para un análisis más exhaustivo.

<sup>61</sup> “El modelo terminal es aquel que concluye con la obtención de un certificado de técnico imposibilita el acceso a la educación superior”. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, p. 22, para un análisis más completo.

CUADRO 2.8 INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR,  
EN EL SEXENIO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970).



Fuente: Realización propia con información de Ávila, J. (Coord.). (2011). La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional. p. 18.

CUADRO 2.9. PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN  
EN EL GOBIERNO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1965-1970).  
(miles de pesos)

Año	Presupuesto asignado al Ramo Educativo
<b>1965</b>	4,563,045.0
<b>1966</b>	5,182,561.0
<b>1967</b>	5,775,267.0
<b>1968</b>	6,482,358.0
<b>1969</b>	10,500,00.0
<b>1970</b>	11,980,000.0

Fuente: Realización propia con base en las cifras reportadas en Cámara de Diputados. (2006). *Informes de Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz de 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 y 1970*. México: Cámara de Diputados.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) fue uno de los más importantes en la diversificación de la media superior, ya que planteó una ambiciosa reforma educativa que abarcó todos los niveles del sistema educativo nacional, con el objetivo de mitigar la aguda crisis social, política y económica heredada de su antecesor.

En términos políticos, Echeverría buscó hacer frente a las consecuencias de los acontecimientos ocurridos el 2 de octubre de 1968; sin embargo, el *Halconazo* de 1971 y la “guerra sucia” en contra de los movimientos armados en las regiones del país no le dieron mucha popularidad en la sociedad. En lo económico, buscó incentivar la industrialización, pero el evidente abandono del campo, el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del petróleo, en 1973, generaron

una inestabilidad tal, que el gobierno tuvo que recurrir a préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para sortear la devaluación de la moneda, las altas tasas inflacionarias y la reducción del ahorro interno.

Para principios de los años setenta, el “desarrollo estabilizador” y la política de sustitución de importaciones habían perdido parte de su vigencia y enfrentaban nuevos retos. Sus efectos habían impulsado la alta concentración del ingreso, la crisis agrícola, el déficit comercial externo, el déficit en las finanzas públicas. Esta política empezaba a ser limitativa para la economía nacional. Consciente de la crisis económica, que en el primer año de su sexenio se la llamó “atonía”, el gobierno echeverrista planteó el cambio de política económica, declaró la muerte del “desarrollo estabilizador” para dar paso al “desarrollo compartido” (González, 2008: 176).

Con todo lo anterior, las políticas educativas se caracterizaron por incentivar el aumento en el número de escuelas (principalmente para los jóvenes); multiplicar las modalidades de la oferta de bachillerato (creando escuelas tecnológicas, agropecuarias, comerciales y del mar), y reformar los planes de estudio de las instituciones ya existentes. Con ayuda del Secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja, el creciente comportamiento del presupuesto federal asignado al ramo (ver cuadro 2.10) benefició de manera determinante en lo educativo, incluso, a pesar del crecimiento demográfico exacerbado que se vivía en las ciudades<sup>62</sup>.

Para estos años, la juventud mexicana adquirió una visibilidad sin precedentes, que la colocó en el centro de las decisiones educativas. Su empoderamiento y el nivel de *politización* adquirido por los movimientos sociales de la década anterior, pusieron en evidencia dos elementos: a) los jóvenes representaban un sector social sumamente incómodo al régimen y b) las instituciones educativas funcionarían como un elemento de contención y control social (función primaria del sistema educativo), con el que el gobierno de Echeverría buscaría mitigar el sentido contestatario de la generación del 68.

---

<sup>62</sup> Se estima que, en 1950, el total de habitantes del país era de 25,791,017; sin embargo, para la década de 1970, esta cifra ya se había duplicado, llegando a 48.2 millones de habitantes. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, p. 15, para un análisis más detallado.

CUADRO 2.10 PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN EN EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1971-1976).  
(miles de pesos)

Año	Presupuesto asignado a la educación	Porcentaje respecto del PEF anual (%)
<b>1971</b>	8,085,000.0	27.8
<b>1972</b>	10,500,000.0	19.2
<b>1973</b>	15,100,000.0	16.2
<b>1974</b>	20,000,000.0	16.7
<b>1975</b>	n.d.	15.6
<b>1976</b>	40,000,000.0	17.9

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

n.d. No dice.

Fuente: Realización propia con información de Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública. p. 594 y con base en las cifras reportadas en Cámara de Diputados. (2006). *Informes de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez de 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976*. México: Cámara de Diputados.

Los jóvenes de esta generación no hicieron más que evidenciar la falsedad del discurso democrático y modernizador del Estado mexicano, además de demandar mejores condiciones de acceso a la educación, ya que, para 1971, únicamente el 30.2% de los adolescentes en edad de estudiar en el nivel medio superior se encontraron matriculados en alguna institución pública<sup>63</sup>.

Por esta razón, las políticas educativas de Estado abarcaron los distintos planos de lo educativo (filosófico, organizativo-administrativo, pedagógico y social), aunque el organizativo-administrativo mantuvo una predominancia. Como una primera medida del sexenio, el 16 de abril de 1971, la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior cambió su nombre a Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (SEM TyS), asumió nuevas funciones e incorporó direcciones que se crearon a lo largo de toda la administración (ver cuadro 2.11).

<sup>63</sup> Esto significa que de 5,068,101 de jóvenes entre los 15 y 19 años, sólo 1,553,054 se encontraban estudiando. Ver Alba, F. (Comp.). (1976). *La población de México*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México, p. 53, para un análisis más completo.

CUADRO 2.11 DIRECCIONES DEPENDIENTES DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA, TÉCNICA Y SUPERIOR (SEMTYS), EN 1976.

Siglas	Direcciones
<b>DGIPN</b>	Dirección General del Instituto Politécnico Nacional.
<b>DGETI</b>	Dirección General de Enseñanza Técnica e Industrial.
<b>DGES</b>	Dirección General de Educación Superior.
<b>DGEF</b>	Dirección General de Educación Física.
<b>DGEM</b>	Dirección General de Educación Media.
<b>DGETA</b>	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (que se crearía en 1975).
<b>DGCyTM</b>	Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar (que se crearía en 1973).

Fuente: Realización propia con información de Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional. Pp. 385.

Como resultado de la creación de la SEMTyS, el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET) sufrió un proceso de unificación y de expansión, que trajo consigo la creación de nuevas instituciones tecnológicas del nivel medio para los distintos estados del país. Para Echeverría, la educación tecnológica se volvió la respuesta que mitigaría las demandas de la juventud y los problemas de rezago económico que se vivían en México.

Las nuevas instituciones surgidas durante esta etapa buscaron corresponderse con las características ocupacionales del país<sup>64</sup>, así que se crearon modalidades tecnológicas, agropecuarias y del mar, como un incentivo a las economías locales.

La participación políticamente activa de los estudiantes del IPN en los movimientos sociales llevó a la transformación de las vocacionales en Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), con lo que el Estado logró disipar los movimientos estudiantiles que demandaban autonomía para las universidades y mayor democratización del gobierno, ya que se desconcentraron las vocacionales de

<sup>64</sup> Para la década de 1960, se estima que el 40.0% de la población a escala nacional tenía como ocupación actividades relacionadas con el agro, el 23.0% actividades relacionadas con la industria y el 37.0% relacionado al sector servicios. Ver Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, p. 15, para un análisis más exhaustivo.

la ciudad, las reacomodaron en distintas delegaciones y se crearon nuevas sedes en los estados<sup>65</sup>.

Ante este proceso de diversificación y reacomodo del nivel, la necesidad por definir el bachillerato mexicano y darle una identidad compartida llevó a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) a puntualizar las características de éste en un Congreso en Villahermosa, Tabasco, en abril de 1971. A partir de los debates llevados a cabo, la EMS sería concebida

con una duración de tres años, abandonándose su estructura enciclopédica o informativa [...] en la que se combinen las ciencias con las humanidades y se le asigna la doble función de ciclo terminal, pues capacita para el trabajo, y (sirve) de antecedente propedéutico para los estudios superiores (Pantoja, 1983: 46).

Acompañado de este resolutivo, aparecen por vez primera en la historia educativa del país los bachilleratos de tipo bivalente y, en una reunión extraordinaria realizada en Toluca, Estado de México, la ANUIES aprobaría la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), como parte de la UNAM<sup>66</sup>.

En una segunda asamblea, realizada en octubre de 1972 en Tepic, Nayarit, la Asociación también fijó los límites máximos y mínimos del valor de créditos que debía tener el bachillerato; asimismo, definió las tres áreas de trabajo en las que debían basarse sus actividades de aprendizaje (escolares, paraescolares, como el deporte, al arte o el civismo, y las actividades prácticas o de capacitación para el trabajo).

Todas estas resoluciones surgieron gracias al protagonismo adquirido por la juventud y la preocupación latente respecto de la continuada “crisis” que enfrentaba este nivel, ante la falta de

[...] definición de objetivos educativos que sea clara y pueda ser expresada en términos operativos. (Al bachillerato) [...] le han sido conferidas funciones que corresponden a concepciones diferentes y aun antagónicas, [...] este ciclo, que ha

---

<sup>65</sup> Ver Calvillo, M y Ramírez, R. L. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, para un análisis más completo.

<sup>66</sup> Sin duda, la creación del CCH en la Ciudad de México respondió a la necesidad de aligerar la demanda que la Escuela Nacional Preparatoria y las vocacionales del Politécnico tenían. Se estima que, para el inicio de la década, más del 50.0% de la demanda hacia el nivel medio superior se concentraba en la ENP y las vocacionales. Ver Calvillo, M y Ramírez, R. L. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional, p. 277, para un análisis más detallado.

sido convertido con frecuencia en un agregado caótico de fragmentos de bachilleratos diversos en su orientación teórica (Pantoja, 1983: 45).

Entre otras de las preocupaciones expresadas por la ANUIES estuvo presente la reducida capacidad de las instituciones públicas, como la UNAM y el IPN, de ofrecer el acceso al bachillerato a todos los jóvenes que lo demandaban, ya que, de acuerdo con estimaciones realizadas por la propia asociación, para la década de 1980, ésta se duplicaría y, de no atenderse, miles de jóvenes quedarían fuera del sistema educativo nacional.

Es por ello que, el 28 de mayo de 1973, la Asociación le presentó a Luis Echeverría el *Estudio sobre la demanda de Educación de Nivel Medio Superior y Nivel Superior (Primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución*, en el que planteó la necesidad de crear la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Colegio de Bachilleres<sup>67</sup>. Sin más, por el Decreto Presidencial del 19 de septiembre de 1973, y legitimando el papel de la ANUIES, se creó el Colegio de Bachilleres (ColBach) que tuvo un perfil tecnológico, con una modalidad de educación terminal, y buscó desvanecer las preferencias de los jóvenes por acceder a la educación media con la finalidad de estudiar una carrera universitaria. Aunado a ello, también se pretendió borrar el estigma hacia el trabajo productivo y manual, creando carreras tecnológicas y del sector servicios<sup>68</sup>.

Como se puede leer, las medidas oficiales del sexenio se centraron en equilibrar la imponente demanda que, hasta hace dos décadas, no existía<sup>69</sup>. Las políticas educativas de los sexenios anteriores, tendientes a acrecentar el número de

---

<sup>67</sup> Ver Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (1973). *Estudio sobre la Demanda de Educación de Nivel Medio Superior y Nivel Superior (Primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución*. Recuperado de: [http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista6\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista6_S2A1ES.pdf), para un análisis más completo.

<sup>68</sup> Las opciones terminales de dicho bachillerato incluían: administración de oficinas, administración pública, administración personal, contabilidad, dibujo, economía y estadística, empresas turísticas y laboratorista químico. Agregando después: técnico bancario y técnico en programación. Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, p. 286, para un análisis más detallado.

<sup>69</sup> Para tener una idea del progreso educativo que había en el país, Luis Aboites nos plantea que, de 1930 a 1970, el número de alumnos de las universidades se amplió casi quince veces, esto es que, de 23,000 alumnos que había en la década de los 30, se llegó a 335,000 alumnos en los años 70. Ver Aboites, L. (2008). “El último tramo, 1929-2000”. En Zoraida, J. *Nueva Historia Mínima de México Ilustrada* (469-539). México: Colegio de México, p. 502, para una análisis más exhaustivo.

estudiantes de educación básica, tuvieron el suficiente éxito para poner en aprietos a las pocas instituciones del nivel medio superior.

De ahora en adelante, aunque se vive un importante proceso de diversificación y se crean nuevas instituciones (ver cuadro 2.12), las medidas gubernamentales se centrarán en atender a la demanda existente y no en promover la cobertura universal de estas instituciones.

CUADRO 2.12 INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, EN EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976).

INSTITUCIÓN	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT).	Escuela Nacional Preparatoria (ENP).	Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).	Colegio de Bachilleres (ColBach).	Centro de Estudios Tecnológicos (CET).	Centro de Estudios Tecnológico Agropecuarios (CETA).	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Mar (CECyTM).
UBICACIÓN	Cd. de México y regiones del país.	Cd. de Mexico	Cd. de México	Cd. de México	Regiones del país.	Regiones del país.	Regiones del país

Fuente: Realización propia con información de Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional.

La reforma educativa de Echeverría configuró el escenario de las generaciones venideras, al desconcentrar las instituciones educativas post-elementales de la ciudad y al influir en la educación normal, la educación superior (principalmente benefició la expansión del IPN y de sus Escuelas Superiores), los institutos de investigación, la definición de las secundarias, la expansión de las primarias, entre otros. Asimismo, consolidó la etapa de diversificación, que continuaría por las administraciones siguientes.

Con la llegada de José López Portillo, las prioridades de la política interna se centraron en resolver la crisis provocada por la devaluación; impulsar la inversión privada, ante la fuga de capitales, y enfrentar el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones. Las presiones externas, provenientes de organismos internacionales, respecto de incorporar al país en el mercado mundial, llevaron al gobierno de López Portillo y subsecuentes a replantearse las prioridades en materia gubernamental. En razón de ello, se intentaron crear las condiciones propicias para que la industria y la producción agrícola estuvieran en condiciones de competir

internacionalmente, y la educación sería un sector que influiría de manera determinante en el replanteamiento del proyecto de nación.

El subproceso de atención a la naciente demanda continuó en este sexenio, en el cual se estableció el Plan Nacional de Educación, 1976-1982<sup>70</sup>, como parte del Plan Global de Desarrollo, y se incluyó un diagnóstico y una evaluación de la situación que atravesaba el sistema educativo nacional<sup>71</sup>. En manos del entonces Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo, el diagnóstico reveló que en México “había 6,000,000 de adultos analfabetas, 13,000,000 de adultos que no habían concluido la primaria, 1,200,000 que no hablaban español y (que) cada año 200,000 jóvenes llegaban analfabetas a los 15 años de edad”; además de ello, se anunció que la mayor parte de la población en México, contaba con un nivel de escolarización de tercer grado de primaria (Calvillo, 2006: 19).

Ante estas cifras, las prioridades del Estado se centraron nuevamente en: 1. universalizar la educación básica, 2. vincular la educación terminal con el sistema productivo, y 3. elevar la calidad de la educación, y para ello se inició una cruzada para descentralizar las funciones de la SEP en materia de educación básica y normal<sup>72</sup>.

En lo que concierne a la educación media (principalmente en su modalidad tecnológica), se buscó continuar con el proceso de diversificación educativa, poniendo énfasis en la vinculación y adecuación de las instituciones educativas con

---

<sup>70</sup> El Plan Nacional de Educación fue presentado en “siete volúmenes a finales de 1977, un amplio diagnóstico del sistema educativo, así como programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en las zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura [...]”. Además, “se presenta la estrategia ‘Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982’, que comprendía cinco grandes objetivos y 52 programas, de los cuales 11 se definían como prioritarios, todos con metas precisas calendarizadas hasta 1982”. Ver Secretaría de Educación Pública. (2014). “Cronología mínima de la SEP” (2014). *Artículo 3º*. Núm. 4. México. p. 13, para un análisis más completo.

<sup>71</sup> De acuerdo con David Gómez Álvarez, este Plan fue el primero en su tipo, al contemplar al sistema como un todo integrado e interrelacionado que no podía ser reformado sino en su conjunto. A partir de entonces, cada Gobierno elabora un plan específico para la educación, que delimita la política educativa del sexenio. Ver Gómez, D. (2000) *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. México: Universidad de Guadalajara, p. 86, para un análisis más exhaustivo.

<sup>72</sup> Ver Gómez, D. (2000) *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. México: Universidad de Guadalajara, p. 86, para un análisis más detallado.

las necesidades del sistema productivo. Como una primera medida de gobierno, la SEMTyS volvió a cambiar su nombre a Subsecretaría de Educación Tecnológica (1976), situación que duraría poco tiempo ya que, para 1978, la Subsecretaría sería denominada Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.

En 1978, se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), como una medida tendiente a garantizar la cobertura educativa de la media superior, que contó con un plan de estudios de tipo terminal y tuvo el objetivo formar técnicos a escala nacional que pudieran incorporarse al mercado laboral sin la necesidad de ingresar a una licenciatura.

El Conalep gozó de una gran aceptación por parte de los jóvenes, situación que permitió, durante todo este sexenio y el siguiente, un crecimiento exponencial de los planteles y de su matrícula en todo el país<sup>73</sup>. Sin embargo, para finales de la década de los 90, la popularidad adquirida por éste descendió de una manera considerable, provocando que, para 1998, transformara su plan de estudios a una modalidad bivalente, para que sus egresados pudieran continuar sus estudios en el nivel superior.

Retomando el análisis de Víctor L. Urquidi, el autor señala que las razones por las que se comenzó la transformación de los bachilleratos tecnológico-terminales fue que, a principios de la década de los 80,

no existían diferencias significativas de formación entre quienes seguían la opción técnica y quienes cursaban la general, que los empleadores [...] (preferían) a los egresados de secundarias técnicas que a los de educación media terminal, que el salario de los egresados de las preparatorias generales [...] (era) más alto y que los empleos ofrecidos a los egresados de la educación técnica [...] (suponían) una calificación más baja que la adquirida en la media superior general (Urquidi, 1982: 129).

Sin duda, el proceso de diversificación educativa no concluye con el sexenio de José López Portillo, ya que diversos rasgos de esta etapa continuarán en los sexenios posteriores, aunque con una menor intensidad. Como un logro sin precedentes, el

---

<sup>73</sup> Para 1979, el CONALEP contaba con 10 planteles y una matrícula de 16,000 alumnos; en 1981, ya tenía 62 planteles en toda la República con 19,000 alumnos, y en 1983 ya contaba con 170 planteles con 120,000 alumnos. Ver Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, p. 289, para un análisis más completo.

nivel medio superior consiguió en una década multiplicar por cuatro su matrícula (ver cuadro 2.13), lo que demuestra el éxito de la política educativa de cobertura.

CUADRO 2.13 MATRÍCULA TOTAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, 1970 Y 1980.

Año	Número de Estudiantes
<b>1970</b>	335,438
<b>1980</b>	1,388,100

Fuente: Realización propia con información de Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México. p. 290.

Aunque los avances en materia de cobertura y diversificación de la EMS fueron favorables, algunas de las problemáticas que traería la creación de los bachilleratos tecnológicos serían: a) una falta de identificación<sup>74</sup> de la población juvenil con el tipo de oferta educativa terminal promovida por éstos; b) un proceso de jerarquización social, en el que la educación propedéutica de los bachilleratos universitarios como la ENP, el CCH o los CECyT (localizados en la capital y que albergan estudiantes de clase media) gozará de mayor prestigio en el mercado laboral, frente a una educación tecnológica terminal que ofrece pocas posibilidades de futuro; c) un proceso de segmentación y diversidad educativas, ya que la variedad de instituciones no sólo originará cargas horarias y contenidos programáticos múltiples, sino que aglomerará en las escuelas a estudiantes con orígenes socioeconómicos y socioculturales distintos, y d) sin que sea explícito, cada institución brindará o negará determinadas posibilidades de futuro y de estratificación social a sus egresados (función de socialización del sistema educativo) (Villa, 2010: 291).

<sup>74</sup> *Entiéndase* como el “proceso psíquico inconsciente que se manifiesta en forma de vínculo emotivo con [...] situaciones”. Ver Warren, H. (1948). *Diccionario de Psicología*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 170. La identificación es un “proceso psicológico mediante el cual un sujeto asimila un aspecto, una prioridad, un atributo del otro, y se transforma total o parcialmente sobre el modelo que este le proporciona. [...]. La educación no puede ignorar ni renegar de los procesos de identificación, porque estos son constitutivos de la personalidad”. Ver Gaston Mialeret. *Diccionario de ciencias de la educación*. Oikos-tau. España. 1984. p. 260, para un análisis más exhaustivo.

### CAPÍTULO 3. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ANTE EL PROCESO DE *MODERNIZACIÓN EDUCATIVA* (1982 - A LA ACTUALIDAD).

#### 3.1 Por la coordinación y vinculación del bachillerato mexicano.

Una vez descritas e identificadas las tres fases o momentos constitutivos que dieron origen y consolidaron a la educación media superior en México<sup>75</sup>, conviene dar inicio a la cuarta fase de modernización, vigente hasta nuestros días. Esta fase es de suma relevancia, pues fue resultado de un proceso de renovación y liberalización política y económica impulsada desde el Estado, a raíz de la crisis financiera de la década de los 80, que impactó el sistema educativo nacional (SEN), incluyendo a la EMS, e inició una cruzada para adaptarlo a las necesidades del sistema productivo y del mercado mundial<sup>76</sup>.

La adopción del neoliberalismo como doctrina, que enfrentó la rigidez de las estructuras económicas que impedían su adecuación a las nuevas condiciones mundiales predominantes<sup>77</sup>, fue el rasgo distintivo de este periodo, ya que trajo consigo una fe redentora en el libre mercado y en la posibilidad de generar bienestar

---

<sup>75</sup> En esta etapa, la educación media superior puede ser definida como el “tipo educativo cuyos estudios obligatorios antecedentes son los de la secundaria. Comprende el bachillerato y el profesional técnico. Tiene una duración de dos a cuatro años”. Ver Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Evaluación de la Política Pública de Educación Media Superior*. México: Auditoría Superior de la Federación, p. 331, para un análisis más completo.

<sup>76</sup> En términos generales, el proceso modernizador se centró en las siguientes características: una aguda apertura comercial e inversión extranjera; una reforma de Estado; privatización de las empresas paraestatales; reestructuración productiva y laboral, e influencia expedita, hasta el día de hoy, de organismos internacionales en la hechura de las políticas públicas.

<sup>77</sup> De acuerdo con Liberio Victorino, en la actualidad, la modernidad “de un país no se expresa forzosamente en un alto nivel de riqueza, sino en los reducidos niveles de desigualdad económica, en su seguridad jurídica, en un elevado grado promedio de instrucción y un alto nivel de democracia”. Reconoce, por lo tanto, citando a Alain Touraine, que mientras la modernidad “es un conjunto de atributos de organización social, la modernización es un movimiento, algo decidido, una movilización a la cabeza de la cual está el Estado”. Ver Victorino, L. (2005). *Políticas educativas. La educación en México, siglo XX y perspectivas*. México: Universidad Autónoma de Chapingo, p. 106, para un análisis más exhaustivo.

económico y social, a partir de desdibujar las barreras de intercambio comercial, de reducir la participación presupuestal del Estado en la educación<sup>78</sup> y promover en ella valores como eficiencia, calidad y productividad.

En esta fase, los planteamientos de los organismos comerciales y bancarios adquirieron una gran influencia en la dirección de la educación media superior, ya que intervinieron para que el Estado mexicano adoptara acciones *ad hoc* con la actual sociedad del conocimiento<sup>79</sup>, en las cuales la calidad, la profesionalización docente, la evaluación del aprovechamiento escolar y las competencias y habilidades de los estudiantes, se volvieron las principales protagonistas.

Debido a ello, desde el Estado se inició un proceso de reforma modernizadora de la EMS, que se definió por tres elementos principales:

- a) impulsar una educación más vinculada a las nuevas políticas **económicas** y sociales impuestas por la apertura y la globalización de la economía, además de articularse con las tendencias del adelgazamiento del Estado, con la eficiencia del gasto público, con los valores de la eficiencia y productividad y con una acentuada relación entre enseñanza y mundo productivo;
- b) la creación de un “nuevo federalismo” en donde los márgenes de autonomía de los estados, municipios y planteles se amplía y se impulsa la participación de la sociedad y de los padres de familia en el quehacer educativo; y

---

<sup>78</sup> De acuerdo con Margarita Noriega, es en este sexenio en donde la relación deuda *externa-educación* se vuelve un binomio inseparable, ya que “cuando se incrementa el pago a los financieros internacionales, disminuye inmediatamente el monto de recursos que se destina a la educación y viceversa. [...] en los años posteriores a 1982 disminuye un tanto el pago del servicio de la deuda y eso permite un leve incremento en el gasto para educación. Sin embargo, al volver a remontarse el costo de la deuda en 1986, otra vez disminuyen los recursos destinados a escuelas y maestros”. Ver Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México: historia de poder y resistencia (1982-2012)*. México: UAM Xochimilco, págs. 39 y 40, para un análisis más detallado.

<sup>79</sup> “La sociedad del conocimiento brota de la traslación del concepto de riqueza basado en el control y manejo de los medios de producción materiales, tal como en su momento fueron las materias primas, al desarrollo prioritario de una sociedad educada con un alto índice de conocimientos aplicativos, es decir un capital humano pensante. La sociedad del conocimiento, en función de la ideología dominante, se basa en la teoría del capital humano y en las capacidades que dicho capital posee para aplicar el conocimiento de manera efectiva para innovar las formas de producción”. Ver Macías, A. (2009). “La RIEMS, un fracaso anunciado”. *Odiseo*. Vol. 6. (núm. 12). pp. 1-43. Recuperado en <http://www.odiseo.com.mx/2009/6-12/pdf/macias-riems.pdf>, p. 8, para un análisis más exhaustivo.

c) una concepción de calidad educativa que descansa en tres elementos: la atención al maestro (que incluye una reforma a la enseñanza normal y del sistema de actualización y superación, a través de la evaluación y promoción del magisterio sobre nuevas bases), la reestructuración de los planes y programas y la introducción gradual de evaluaciones externas para medir el desempeño académico (Latapí, 1998: 34).

Sumado a ello, se buscó generar una coordinación y dirección uniformes de todos los planteles a escala nacional, mediante políticas educativas de Estado que se centraron en reformar el aparato organizativo-administrativo y los aspectos curriculares, e impulsar acciones tendientes a expandir la oferta del nivel, para crear más modalidades de educación.

Si bien esta etapa dio inició en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), fue el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien la llevó a un proceso de consolidación, que le permitió mantener su vigencia hasta la actualidad.

Durante su gobierno, Miguel de la Madrid representó un parteaguas en materia económica, política y educativa, ya que insistió en la implementación de políticas públicas de carácter neoliberal, caracterizadas por privilegiar al capital empresarial; aminorar las acciones de corte social; eficientar el gasto público, y establecer la integración de México al mercado mundial (mediante el libre flujo de capitales hacia el país, la inversión extranjera directa y el nulo desarrollo de la industria nacional y del mercado interno). Asimismo, las ideas de desarrollo de los países primermundistas se adoptaron de manera pasiva y la función rectora del Estado en materia presupuestaria se redujo, para dar paso a una moderna gestión basada en los resultados, la eficiencia y evaluación de los procesos.

Por supuesto que, la EMS no fue ajena a esta transformación y, durante los próximos sexenios, diversos presidentes, secretarios y subsecretarios buscaron adecuarla, mediante estrategias de mediano y largo plazos, tendientes a modificar sus planes y programas de estudio, su infraestructura, gestión escolar y práctica docente, con el objetivo oficial de mejorar su eficiencia, pertinencia y calidad, así como de asegurar su vinculación con los sectores productivos y las demandas de la sociedad del conocimiento (ver cuadro 3.1).

CUADRO 3.1 ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, EN LOS SEXENIOS DE 1989-1994, 1995-2000 Y 2001-2006.

Componente	Objetivo	Estrategias
Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988 – 1994		
Planes y programas de estudio	Concertar las transformaciones necesarias para lograr que los estudios del nivel medio superior respondan a las expectativas y necesidades sociales, y fortalecer la vinculación con las necesidades del desarrollo nacional y regional.	<p>Tecnológico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe profundizar en los procesos de vinculación con los sectores productivos, con base en la definición de áreas de interés común; por conducto de organismos técnico- consultivos.</li> <li>- Proporcionar una formación humanística, científica y tecnológica necesaria.</li> </ul> <p>Universitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover acciones de concertación para fortalecer una cultura científica y tecnológica, y facilitar, en su caso, la incorporación a la vida productiva.</li> <li>- Las instituciones autónomas, se coordinarán y concertarán para adoptar una planeación que logre establecer un tronco común de asignaturas.</li> </ul>
Docentes	Elevar la oferta de servicios de educación media superior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar la formación de los docentes.</li> <li>- Impulsar la titulación en licenciatura de los docentes.</li> <li>- Reforzar la actualización y capacitación docente.</li> </ul>
Infraestructura	No se definieron objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar la infraestructura y mejorar las condiciones físicas de funcionamiento de las instalaciones educativas.</li> <li>- Mejorar el equipo de talleres y laboratorios.</li> </ul>
Gestión	Fortalecer la vinculación de la educación media superior con las necesidades del desarrollo nacional y regional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear comités técnico-consultivos en cada estado y plantel.</li> </ul>
Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce, 1995-2000		
Planes y programas de estudio	Fortalecer el sistema de educación media superior, procurando una mejor articulación de las instituciones, organismos y subsistemas que lo conforman.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la movilidad interinstitucional de los estudiantes, mediante la definición de perfiles y contenidos básicos comunes, con una visión humanista y responsable frente a las necesidades y oportunidades del desarrollo nacional.</li> <li>- Articulación de la educación básica, la media superior y la superior, fomentando la cooperación interinstitucional y una mayor coherencia en los planes y programas de estudio.</li> </ul>
Docentes	Asegurar que el sistema nacional de educación media superior cuente con el número suficiente de profesores e investigadores de alto nivel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear el sistema nacional de formación de personal académico.</li> <li>- Fomentar la profesionalización del personal académico.</li> <li>- Fortalecer las acciones de estímulo al desempeño académico.</li> </ul>
Infraestructura	No se definieron objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear nuevos espacios educativos donde se supere la capacidad instalada.</li> <li>- Impulsar la operación de redes de servicios informáticos y bibliotecarios.</li> </ul>
Gestión	No se definieron objetivos ni estrategias específicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la operación de consejos sociales de vinculación.</li> </ul>

Continúa...

Componente	Objetivo	Estrategias
Gobierno de Vicente Fox Quesada, 2001-2006		
Planes y programas de estudio	Educación media superior de buena calidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la reforma del currículo de los estudios del tipo medio superior para responder a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y del desarrollo sustentable.</li> <li>- Se alentará la enseñanza centrada en el aprendizaje y el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación en la impartición de los programas educativos.</li> </ul>
Docentes	Formación y desarrollo de profesores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer un programa de formación de profesores de carácter nacional.</li> <li>- Fortalecer los programas de estímulos al desempeño académico de los profesores.</li> </ul>
Infraestructura	No se definieron objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de las escuelas públicas de educación media superior.</li> <li>- Identificar las necesidades de infraestructura que sean necesarias para ofrecer programas de buena calidad.</li> <li>- Fortalecimiento de las escuelas públicas de educación media superior.</li> <li>- Identificar las necesidades de equipamiento que sean necesarias para ofrecer programas de buena calidad e impulsar el establecimiento de laboratorios multitecnológicos para mejorar la enseñanza de la ciencia y la tecnología.</li> <li>- Disponer de 150 laboratorios multitecnológicos en el país.</li> <li>- Lograr que las escuelas públicas cuenten con el equipamiento básico para sus actividades académicas.</li> </ul>
Gestión	n.d	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear consejos consultivos de vinculación en las entidades federativas y las escuelas, para que obtengan la opinión de los sectores productivo y social, a fin de enriquecer la política de educación media superior.</li> <li>- Fomentar que las escuelas formulen programas de desarrollo para mejorar su funcionamiento y la calidad de sus servicios educativos.</li> <li>- Crear un fondo que otorgue recursos extraordinarios a las escuelas para la realización de sus planes de desarrollo.</li> <li>- Establecer estándares de calidad para impulsar la mejora de las escuelas.</li> <li>- Fomentar la formación de administradores en gestión de la educación media superior.</li> </ul>

Fuente: Realización propia con información de Auditoría Superior de la Federación (2012). *Educación Media Superior* (Evaluación No. 290). México: Auditoría Superior de la Federación.

Como una suerte de diagnóstico, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988 reconoció que para llevar a cabo la modernización de la EMS sería preciso solucionar los cuatro problemas centrales que el bachillerato mexicano enfrentaba desde hace décadas, los cuales eran:

- 1) la **inexistencia de bases comunes mínimas** que regularan su funcionamiento, crecimiento y articulación con el nivel de educación básica y superior;
- 2) la **ausencia de una conceptualización mínima** en torno al significado, la equivalencia y los contenidos mínimos comunes de este nivel (lo que provocaba en ese momento existieran 160 programas y planes de estudio diferentes a escala nacional);
- 3) la **falta de vinculación de la EMS** (principalmente los bachilleratos tecnológicos bivalentes y terminales) con los requerimientos del sistema productivo del país, y

4) **la ausencia de acciones** que buscaran regionalizar los bachilleratos, expandir la **cobertura** y mejorar las **normas institucionales de gestión**<sup>80</sup>.

En razón de ello, el Estado generó políticas educativas que buscaron mitigar estos problemas y creó programas y presupuestos para mejorar la cobertura (4), federalizar los planteles (3), así como para coordinar la gestión y los programas educativos (1 y 2).

En relación con la definición del nivel (1 y 2), en 1982, se aprobó el *Acuerdo 71* de la SEP, en el que se reconoció que el bachillerato es

un ciclo de estudios que tiene como antecedente la educación secundaria [...] (y) su finalidad esencial es generar en el educando el desarrollo de una primera síntesis personal y social que le permita su acceso a la educación superior, a la vez que le dé una comprensión de su sociedad y de su tiempo y lo prepare para su posible incorporación al trabajo productivo<sup>81</sup>.

A partir de su publicación, la duración de éste se estableció en 3 años y todos los planteles a escala nacional tuvieron que adoptar un tronco común de materias. No resultó de menor importancia el hecho de que, con más de 110 años de haberse creado la EMS en México, fuera hasta este entonces que se logró definir y reconocer su papel en la generación de conocimientos que permitieran a los jóvenes decidir sobre su futuro laboral y profesional.

Respecto de la falta de vinculación de la EMS (principalmente los bachilleratos tecnológicos bivalentes y terminales) con los requerimientos del sistema productivo (3), en el último año del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, “entró en vigor una profunda reforma de los institutos tecnológicos; redefinición de las carreras y de sus programas de estudio, mejoramiento de la infraestructura y equipo, y una más

---

<sup>80</sup> Éste se desprendió del Plan Nacional de Desarrollo que tuvo como objetivos explícitos: “1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas, 2) Vencer la crisis, 3) Recuperar la capacidad de crecimiento y 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales”. Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de mayo de 1983, así como el *Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Deporte, 1984-1988*. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de septiembre de 1984, para un análisis más exhaustivo.

<sup>81</sup> El Acuerdo 71 tuvo su origen en el Congreso Nacional de Bachillerato realizado en Cocoyoc, Morelos, del 10 al 12 de marzo de 1982, y resultó en uno de los tantos esfuerzos por definir a la EMS desde las instituciones del Estado. Ver *Acuerdo No. 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato*. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de mayo de 1982, p. 12, para un análisis más completo.

efectiva vinculación con el sector productivo”, que permitió ofrecer oportunidades inmediatas de empleo a sus egresados (Cámara de Diputados: 2006: 329).

En cuanto a la política de federalización y aumento de la cobertura (4), los avances obtenidos fueron relevantes, puesto que, en el ciclo escolar 1980-1981, existieron en el país un total de 2,908 escuelas y tres ciclos después (1985-1986) ya había un total de 5,441 en todos los estados de la República (ver cuadro 3.2). Sumado a ello, entre 1989 y 1992, se otorgaron becas a casi medio millón de egresados de carreras técnicas y profesionales y, en 1993, se apoyaron a 180 mil más, los cuales se localizaron en las comunidades más pobres del país (Cámara de Diputados: 2006: 338).

Sin embargo, no todas las políticas impulsadas para mejorar los otros rubros educativos en la EMS tuvieron el éxito esperado, debido a que, al comenzar 1982, el Estado sólo atendió el 25.7% de la demanda de la EMS (ver cuadro 3.3) y, para el ciclo escolar 1983-1984, el total de alumnos inscritos en el nivel fue bajo (ver cuadro 3.4).

CUADRO 3.2 NÚMERO DE PLANTELES POR MODALIDAD DE BACHILLERATO,  
1980-1991.

Tipo de bachillerato	Ciclos escolares		
	1980-1981	1985-1986	1990-1991
<b>Profesional Técnico</b>	586	1,495	1,816
<b>Bachillerato General</b>	1,450	2,691	3,379
<b>Bachillerato Tecnológico</b>	392	767	1,027
<b>Total de planteles*</b>	2,908	5,441	6,222

Fuente: Realización propia con información de Ibarra, G. A. (2010). *Política educativa en el bachillerato mexicano. Análisis de cuatro sexenios (1989-2008)*. (Tesis de Doctorado). México: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. 112.

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

Sumado a ello, cerca del 70% de la población de jóvenes en edad de estudiar en el nivel medio de educación no lo hacía, muy a pesar del incremento de los planteles, lo que evidenció la poca capacidad de las instituciones para atender la demanda, retener a los estudiantes y para favorecer el egreso oportuno.

CUADRO 3.3 INDICADORES DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR, 1980-1981.

Indicador	Porcentaje total (%)	Porcentaje por modalidad (%)	
		Profesional técnico	Bachillerato General
<b>Atención a la demanda.*</b>	25.7	2.7	23.0
<b>Eficiencia terminal.</b>	-----	45.6	68.9
<b>Nivel de Absorción.**</b>	-----	9.1	8.8
<b>Índice de deserción de la EMS.</b>	14.8	-----	-----

\* Es la relación porcentual entre la matrícula total de la EMS y el total de la población que tiene la edad para cursar ésta (independientemente de que lo demande o no).

\*\* Es la relación porcentual entre el número de alumnos de nuevo ingreso a la EMS y el egreso del último grado de la secundaria y muestra el porcentaje de alumnos egresados de la secundaria que ingresaron a la EMS.

Fuente: Realización propia con información de Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México. p. 294.

CUADRO 3.4 MATRÍCULA TOTAL DE LA EDUCACIÓN  
MEDIA SUPERIOR, EN EL CICLO ESCOLAR 1983-1984.

Modalidad	No. de Estudiantes
<b>Bachilleratos tecnológicos</b>	711,979
<b>Bachilleratos generales</b>	1,032,904
<b>Bachillerato Profesional-técnico (CONALEP).</b>	99,691

Fuente: Realización propia con información de Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional. p. 35.

En concordancia con su antecesor, Carlos Salinas de Gortari intensificó el proceso de modernización educativa y centró su gobierno en dos ejes: 1. Una política económica que permitiera el crecimiento acelerado y la reducción de la deuda externa y 2. Una política educativa que garantizara el sostenimiento de ese crecimiento a mediano y largo plazos<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> De acuerdo con Salvador Camacho Sandoval, es a mediados de la década de los 90 cuando ciertos países latinoamericanos llevaron a cabo una política de modernización económica fuertemente vinculada con su política educativa, en donde “hicieron ‘ajustes’ a sus sistemas educativos bajo patrones ‘universalistas’, propuestos por organismos internacionales”. Ver Camacho, S. (2001). “Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 6. (núm. 13), p. 4, para un análisis más detallado.

Para ello, el 31 de mayo de 1989, fue aprobado el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, en el que se aseguró que la transformación educativa era indispensable para la modernización del país. De este plan se desprendieron cuatro objetivos que delimitaron las acciones del Estado en torno al tema educativo:

- 1) **mejorar la calidad** del sistema educativo;
- 2) aumentar la escolaridad de la población;
- 3) **descentralizar la educación**; y
- 4) fortalecer la participación de la sociedad en la educación.

Como puede observarse, durante este sexenio, la agenda educativa continuó casi intacta y la importancia adquirida por la educación básica llevó a que los esfuerzos gubernamentales por reformar el SEN se enfocaran en ella principalmente, relegando casi a segundo término a la educación media superior<sup>83</sup>.

Como muestra de lo anterior, basta con citar los tres documentos centrales que enmarcaron las políticas educativas del sexenio de Salinas de Gortari: el primero fue el *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, en el que se abordaron mínimamente los problemas que enfrentaba el nivel medio superior de educación y se abonaron algunas propuestas en torno a la expansión del subsistema que no trascendieron lo ya realizado en los gobiernos anteriores; el segundo fue el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), que se enfocó en el proceso de *descentralización*, o “nuevo federalismo”, de los servicios educativos hacia los estados de la República<sup>84</sup>, y el tercer documento fue la *Ley General de Educación de 1993*, en la que además de reafirmarse la descentralización<sup>85</sup> de la educación básica, se ratificó la obligatoriedad de la

---

<sup>83</sup> Una razón de este comportamiento fue la influencia ejercida por las recomendaciones de organismos internacionales, con las cuales se abogó por la obligatoriedad y universalización de la primaria y secundaria, antes que enfocarse en la educación post-elemental. Ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2013). *La situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, para un análisis más completo.

<sup>84</sup> Mediante éste se le atribuyó al Estado la función de determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal; de actualizar y evaluar a la planta docente; realizar la programación global del SEN; fomentar acuerdos de cooperación internacional con otros países en torno a la educación, entre otros. Ver *Ley General de Educación, 1993*. Diario Oficial de la Federación. México. 13 de julio de 1993, para un análisis más exhaustivo.

<sup>85</sup> Para algunos, esta descentralización, también conocida en el argot educativo como “nuevo federalismo”, no es más que el nuevo proceso concentrador que se viste con oropel pero que en el

educación primaria y se reconoció, después de 69 años de haber sido creada, la obligatoriedad de la educación secundaria. Toda esta normativa dio certeza jurídica y temporal al proceso de modernización salinista y fortaleció las políticas educativas de Estado, para darles un carácter más irreversible.

En cuanto a la EMS, se buscó transferir la construcción, equipamiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura educativa de las escuelas de nivel medio superior a los estados (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 27), para que la oferta de los servicios dependiera exclusivamente de los gobiernos estatales, con una ayuda mínima del Estado. Asimismo, se creó una política de mejoramiento y expansión de las opciones tecnológicas (terminales y bivalentes), que continuaron teniendo una predominancia en la complejidad del subsistema, aunque su popularidad en la población juvenil se fue a la baja.

A continuación, se muestra la oferta educativa de la educación media superior en el sexenio de Salinas de Gortari, que se encontró bajo el control de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT), con sus respectivas direcciones (ver cuadro 3.5).

---

fondo sólo es un viejo-nuevo centralismo burocrático que se basa en cuatro mecanismos de control: normativo, técnico, político y financiero y que no aspira a la devolución de la soberanía a las entidades federativas, y mucho menos a la redistribución del poder. Se trata —dicen— de hacer predominar cada vez más el enfoque administrativo de la delegación de funciones donde el centro mantiene todo los controles y conserva para sí la decisión sobre las tareas importantes, en tanto deja a los estados los asuntos de superficie”. Ver Perales, F. de J. (Septiembre de 2009). “Transformación en las escuelas normales: condiciones de posibilidad”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Veracruz. Citado por Mesa, G. (Noviembre 2011). “Federalización educativa en México... ¿Y la educación?” Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa, México, Ciudad de México, p. 6, para un análisis más completo.

CUADRO 3.5 OFERTA EDUCATIVA DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA  
SUPERIOR, 1988-1994.

Modalidad	Institución Educativa
<b>Bachillerato General.</b>	Bachilleratos de Universidades.
	Preparatorias Federales por Cooperación.
	Bachilleratos Estatales.
	Colegio de Bachilleres (ColBach).
	Centro de Estudios de Bachillerato (CEB).
<b>Bachillerato Bivalente</b>	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT-IPN).
	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA).
	Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS).
	Bachilleratos de Institutos Tecnológicos.
	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar.
<b>Bachillerato Terminal</b>	Centros de Bachilleratos Tecnológico Forestal.
	Bachilleratos de Arte.
	Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS).
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Fuente: Realización propia con información de Auditoría Superior de la Federación (2012). *Educación Media Superior* (Evaluación No. 290). México: Auditoría Superior de la Federación. p. 24.

A pesar de los evidentes avances que el subsistema había tenido, a principios de los 90, el Estado se vio enfrentado a una realidad desoladora y es que el abandono del nivel por décadas comenzó a mostrar alarmantes consecuencias, que se materializaron en índices de deserción del 18.8%, de reprobación del 44.2% y de eficiencia terminal de 37.8%; una atención a la demanda de los egresados de las secundarias del 75.4%, y únicamente **el 36.0%** del total de la población de jóvenes en edad de estudiar la EMS se encontró matriculado en algún plantel (Villa, 2010: 293 y 294). Aunado a ello, las medidas para homologar, coordinar y vincular el nivel a escala nacional no tuvieron el impacto esperado, incluso, cuando los recursos presupuestales fueron en ascenso<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Los porcentajes de recursos destinados al ramo de educación respecto del PIB del periodo de 1989 a 1994 fueron: 3.55% (de 507,618,000,000 pesos); 4.23% (de 686,406,000,000 pesos); 4.45% (de 865,166,000,000 pesos); 5.06% (de 1,018,600,000,000 pesos); 5.73% (de 1,135,500,000,000 pesos); y de 6.12% (de 1,229,700,000,000 pesos), respectivamente. Ver Zoraida, J. (1997). "Modernización

En pleno auge de la modernización educativa, la baja cobertura, la falta de coordinación del bachillerato mexicano, los reducidos índices educativos, entre otros problemas, fueron parte del panorama educativo del país y, mientras el discurso oficial promovía fervientemente la descentralización y la renovación educativas, la atención a la población juvenil y a la calidad de su educación se puso en entredicho una y otra vez.

Sin duda, la reforma educativa se volvió un tema primordial del gobierno *salinista* y, durante su implementación, distintos secretarios de educación (Manuel Bartlett [1988-1992], Ernesto Zedillo [1992-1993], Fernando Solana [1993-1994] y José Ángel Pescador [1994]) tuvieron la labor de consolidarla, sin embargo, los resultados obtenidos no siempre fueron positivos.

Igual que su antecesor, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) llegó a la Presidencia en una profunda crisis económica y política. En su primer año de gobierno, las condiciones monetarias del país fueron negativas: se devaluó la moneda; la banca privada entró en crisis, principalmente por la especulación financiera; se dio una fuga de capitales que provocó una contracción del crecimiento económico, y se adoptó una política que priorizó la expansión de las exportaciones y el desarrollo de la industria manufacturera, específicamente.

Durante su mandato, el Presidente dio continuidad al discurso modernizador en la educación y, de la mano de dos subsecretarios, Fausto Alzati (1994-1995) y Miguel Limón Rojas (1995-2000), buscó culminar el ANMEB, la descentralización, la universalización del nivel elemental y la consolidación de la carrera magisterial.

En la EMS, la atención gubernamental fue en ascenso y prueba de ello fue su notoria presencia en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, en el que se reconocieron los principales problemas que continuaban aquejando al nivel (ver cuadro 3.6) y se plantearon objetivos y estrategias para mejorar su coordinación y organización dentro del SEN.

---

Educativa 1989-1994". *Historia Mexicana*. Vol. 46. (núm. 4). México, p. 932, para un análisis más detallado.

CUADRO 3.6 PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA EMS ENUNCIADOS EN EL  
*PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000.*

- |  |  |
|--|--|
| 1. Los mecanismos de comunicación y coordinación entre las instituciones educativas en los tres niveles de gobierno no son eficaces, lo que dificulta la planeación, la evaluación, el intercambio académico, <b>el tránsito de alumnos y maestros entre los diferentes niveles y modalidades educativas.</b>                                | 2. Existe poca efectividad de las comisiones de vigilancia y evaluación de la EMS, así como, un deficiente avance y el incumpliendo en sus resultados esperados (en algunas regiones la oferta y la demanda no son equiparables o en las zonas más marginadas los servicios son insuficientes) <sup>87</sup> . |
| 3. Se reiteró que los mecanismos para <b>orientar la demanda educativa y evitar la concentración de ésta</b> en determinadas modalidades han sido poco eficaces.   | 4. Se reconoció que, debido al proceso de desconcentración educativa de los 70s y de la descentralización de los 90s, aún existen importantes diferencias entre los avances de descentralización y regionalización que obstaculiza la coordinación regional.   |
| 5. Asimismo, <b>la enorme variedad de planes y programas de estudio</b> representa un problema (gracias a que no todas las instituciones de educación media asumieron el Acuerdo 71 de la SEP) ya que impide generar estándares mínimos de evaluación y actualización docente, así como, de concertar un sistema de créditos y equivalencias | 6. En último lugar, las instituciones presentan <b>múltiples problemas en sus procesos de planeación, programación, presupuesto y evaluación</b> , provocando una limitación en el mejor aprovechamiento de las capacidades del personal, de los recursos financieros y de la infraestructura.                 |

Fuente: Realización propia con información del *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de febrero de 1996.

Una de las medidas para orientar la demanda educativa del nivel (inciso 3) fue la creación del examen de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), en 1995, que tuvo como objetivo distribuir de manera “equitativa” a los jóvenes que demandaban un espacio en los bachilleratos de la Zona Metropolitana y reemplazar los procedimientos de admisión que las instituciones de educación media superior de la zona realizaban de manera

<sup>87</sup> Con Comisiones de vigilancia hacemos referencia a la Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS), que fue creada en 1990. Para 1992, ya existía la Comisión Nacional de Educación Media Superior (CONAEMS), en la que se buscó una mayor coordinación y concertación para la atención de la demanda, la formulación de planes y programas de estudio y la evaluación. En ese entonces, en cada Estado de la República también se creó una Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS), con objeto de analizar la problemática regional y de aportar puntos de vista y soluciones a escala nacional. Ver *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de febrero de 1996, para un análisis más exhaustivo.

independiente, lo que innegablemente redituó en procesos de selección y exclusión educativas.

Entre algunas de las críticas respecto de la instauración de estas evaluaciones se encuentran que, al estar a cargo de la iniciativa privada, los aspirantes a la educación media y sus familias, no importando sus condiciones socioeconómicas, tienen que pagar una cuota para realizar una prueba estandarizada que les permita concursar por un espacio en los planteles del nivel; al ser un mecanismo de selección, rápido y superficial, sustituye otras alternativas de evaluación más complejas, comprensivas y precisas, que pueden estar vinculadas con las preferencias, necesidades y características de cada estudiante; su instauración genera un ejército de aspirantes rechazados del bachillerato, ante una preferencia creciente de escuelas con “pase automático” a la educación superior y una insuficiente oferta que pueda atenderla; promueven tendencias discriminatorias de género, ya que “las mujeres son subvaloradas” y obtienen los menores puntajes frente a los hombres, y que cuentan con sesgos de origen social, lo que significa que los aspirantes de familias de mayor escolaridad e ingreso familiar obtienen un mayor número de aciertos, mientras que los sectores populares o clases sociales bajas son los más rechazados (Aboites, 2012: 984).

Aunado a ello, se ejecutaron acciones que buscaron atraer más jóvenes a la educación de tipo tecnológica y de aminorar la demanda de los bachilleratos propedéuticos como la UNAM y el IPN, tales como la reforma y transformación del CONALEP en un bachillerato bivalente, para lograr que sus estudiantes, sí así lo deseaban, pudieran continuar sus estudios en el nivel superior.

Como puede preverse, la política pública en materia educativa buscó responder a las necesidades en materia productiva y generar un ejército de egresados formados con las habilidades y destrezas para incorporarse a un sector laboral fuertemente golpeado por la crisis financiera. Por ello, en materia de reforma curricular, se aprobó la implementación del enfoque pedagógico por competencias en los planteles del CONALEP, CECATI, CETIS, CBTS y CBTIS<sup>88</sup>, para crear una vinculación de la educación con las demandas del sistema productivo y se pretendió que las

---

<sup>88</sup> Esta reforma tuvo sus antecedentes en el proyecto de educación tecnológica y modernización de la capacitación de la SEP-STyPS de 1993 y su relación con las necesidades de la formación empresarial no dejó de ser cuestionada. Ver Neyra, A. R. (2010). “El bachillerato mexicano y la política educativa: desde sus inicios hasta la educación basada en competencias”. *Textual*. Núm. 55. pp. 63-82, para un análisis más completo.

instituciones de capacitación para el trabajo se orientaran hacia una formación polivalente, en la que la adquisición de habilidades se combinara con aspectos técnicos, teóricos y éticos en el proceso de aprendizaje.

De hecho, éstas fueron las primeras instituciones en las que se implementó este modelo por competencias, antecedente del Marco Curricular Común de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, con lo que se evidenció el compromiso de que la política educativa respondiera al nuevo modelo productivo, que exigía “habilidades certificadas, calificación múltiple, conocimientos amplios y una nueva ética laboral de los trabajadores” (Neyra, 2010: 77).

Durante este periodo, la articulación y coordinación de las políticas educativas implementadas en materia curricular fue mínima, lo que explicó que se llevaran a cabo una serie de reformas aisladas en cada una de las modalidades y subsistemas que conformaron a la EMS (bachillerato tecnológico, bachillerato general, profesional técnico)<sup>89</sup>.

A casi dos décadas de dar comienzo, la modernización de la EMS reportó pocos avances, pues las cifras de la situación educativa en el país no fueron prometedoras. Se estima que, para el ciclo escolar 2000-2001, la matrícula total de la educación media superior fue de 3,658,800 alumnos, lo que significó que un 47.6% de la población juvenil en edad de estudiar lo estaba haciendo (Villa, 2010: 294). En este orden de ideas, la deserción escolar y poca eficiencia terminal se situaron en 17.5% y 57.0%, respectivamente (Ayala, 2011: 10).

---

<sup>89</sup> Las reformas curriculares realizadas a los subsistemas se centraron en la enseñanza de habilidades y conocimientos básicos o competencias; la flexibilidad y enriquecimiento del currículo, y en la aplicación de programas enfocados en el aprendizaje. En el 2003, como ya se había mencionado, el CONALEP sufrió una transformación que incluyó el establecimiento del enfoque por competencias en sus programas de estudio y la creación de “salidas laterales” para los estudiantes que no concluían sus estudios pudieran adquirir un título como técnicos. También, entre algunas de las medidas ejecutadas en los ciclos escolares 2013-2014 y 2014-2015, se modificó la estructura curricular de los bachilleratos tecnológicos agropecuarios, del mar e industriales y se crearon tres componentes de formación básica, profesional y propedéutica. Los bachilleratos generales de la DGB aplicaron un tronco común, acompañado de una especialidad, actualizaron sus contenidos y adoptaron nuevos enfoques centrados en el aprendizaje. Asimismo, se rediseñaron 54 programas educativos y elaboraron 537 programas para asignaturas en los CECyT y los CET. Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, para un análisis más detallado.

A más de un siglo de haber sido creada la preparatoria en México, los problemas que ésta enfrentaba distaban de los acontecidos en las etapas de *tecnificación* o *diversificación* educativas. La fase de modernización trajo a la luz nuevas problemáticas, con nuevas vías para poder resolverlas. Los ámbitos pedagógico y administrativo-organizativo cobraron una mayor preponderancia en el discurso gubernamental; se crearon y reformaron nuevas modalidades de educación; se redujo la predominancia de las opciones tecnológico-terminales en el subsistema, y se dio inicio al modelo pedagógico basado en competencias que, aunque se centró en la formación para el trabajo, sentó las bases para el futuro Marco Curricular Común en la EMS.

A partir de este momento, las políticas educativas de Estado se enfocarían en tres problemas estructurales de la EMS, enlistadas a continuación, y verán su materialización en la Reforma Integral de la Educación Media Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de septiembre de 2008:

- 1) **baja cobertura**, que se explica por la baja capacidad de las instituciones educativas de atender a todos los egresados de la secundaria y de atraer el interés de la población juvenil por estudiar el nivel medio de educación.
- 2) **falta de equidad**, que se traduce en una jerarquización social más aguda debido a los procesos de selección inaugurados por pruebas del COMIPEMS, por ejemplo; un alto índice de abandono escolar por las condiciones de desigualdad socioeconómica de los alumnos, y/o bajas tasas de eficiencia terminal.
- 3) **falta de calidad educativa** que, desde el discurso oficial, refiere a la ausencia de uniformidad en elementos diversos como los objetivos, materias y perfil del egresado de las distintas modalidades, así como, en la formación docente, en la infraestructura y mobiliario de los planteles, en las reglas institucionales que permiten la gestión educativa, en la vinculación de la educación con las necesidades del sistema productivo, etc.

### **3.2 La Reforma Integral de la Educación Media Superior y su propuesta organizativo-administrativa, 2008.**

La llegada de Vicente Fox a la Presidencia, a pesar de significar la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del poder, no fue más que una *continuidad* en el ámbito educativo respecto de sus antecesores. En lo discursivo, éste exaltó en demasía el vínculo entre la educación y el desarrollo económico, e insistió en la importancia de generar capital humano que se adaptara a las necesidades productivas que la clase empresarial demandaba.

El Presidente retomó y profundizó el *concepto-movimiento* de “revolución educativa”, utilizado por Miguel de la Madrid, en el que la búsqueda de la calidad y la implementación de índices para medir con exactitud la eficiencia y los resultados escolares (Moreno, 2004: 12) se convirtió en el eslogan de las políticas educativas.

En lo concerniente a la EMS, se mantuvieron acciones para lograr su vinculación y coordinación, que se acompañaron de conceptos como productividad, calidad, eficacia, eficiencia y competencias, muy *ad hoc* con las tendencias educativas promovidas por organismos de la banca internacional.

Con Reyes Tamez Guerra, como Secretario de Educación Pública, se reconoció que las principales problemáticas que la EMS enfrentaba para transformarse en un nivel educativo de vanguardia, giraban en torno al desigual acceso; la mala calidad, y la deficiente integración y gestión del sistema (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 30). Aunado a ello, los bajos índices de cobertura y de eficiencia terminal, los altos índices de reprobación y la promesa de un importante bono demográfico de jóvenes, para las siguientes dos décadas, propiciaron que este nivel se volviera un foco rojo para ser atendido por el gobierno mexicano.

Entre las políticas educativas de Estado impulsadas por este gobierno, se encontró la reforma del plano curricular, que sentaría las bases de las posteriores modificaciones a los planes y programas de estudio del nivel post-elemental, como es el caso de la Reforma Curricular del Bachillerato General 2002-2006, considerada antecedente inmediato de la Reforma Integral a la Educación Media Superior, a realizarse en el 2008.

Entre los cambios más significativos a este plano, se obtuvieron los siguientes:

la incorporación de nuevos contenidos culturales, como la formación de valores y la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación como parte de la formación básica, así como la incorporación de nuevos enfoques educativos centrados en el aprendizaje y en la incorporación del currículo [...] para resolver la problemática de identidad, flexibilidad y equidad [...] (Ayala, 2011: 14).

Asimismo, un año más tarde, el CONALEP incorporó el enfoque por competencias a sus planes y programas de estudio (ya no sólo en el ámbito de capacitación para el trabajo), creó programas de tutorías para sus estudiantes y “salidas laterales” para que aquellos alumnos que no pudieran seguir estudiando lograran obtener un certificado o diploma que les permitiera trabajar (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 18).

Por intervención del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET), órgano consultivo de la SEMS, los bachilleratos tecnológicos, incluidos los CECyT y los CET, también realizaron importantes modificaciones a nivel institucional, para adecuar su vida académica al discurso educativo estatal<sup>90</sup> y responder, en su particularidad, a los lineamientos de la modernización educativa y de la coordinación del subsistema.

Con lo anterior, es posible afirmar que un rasgo característico del sexenio fue la ejecución de reformas enfocadas en la promoción de las competencias básicas, de la flexibilidad y enriquecimiento del currículo, y de los programas centrados en el aprendizaje (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 22). Además, se continuó con una política de cobertura para que los espacios educativos llegaran a las zonas más pobres del país, mediante el fortalecimiento de la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), así como la creación de programas gubernamentales de becas para evitar la deserción escolar (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 222).

En cuanto a la política de coordinación y vinculación, los bachilleratos tecnológicos y los profesionales-técnicos contaron con un tronco común de materias (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 62), con un enfoque pedagógico basado en

---

<sup>90</sup> Esta reforma se realizó en el 2004 y estableció que: 1) los programas se dividieran en tres áreas de conocimiento (50-55% para formación institucional, 10-20% para formación propedéutica y un 25%-35% para la formación profesional); 2) se incorporaran las competencias laborales en la formación profesional; y, 3) se crearan programas de tutorías. Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, p. 21, para un análisis más exhaustivo.

competencias para el trabajo, y con mecanismos de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje, como sistemas de tutorías. Sin embargo, cabe aclarar que las evidentes diferencias entre modalidades, subsistemas y modelos educativos, así como las disparidades en la aplicación de las políticas estatales propiciaron reducidos avances en el subsistema y ocasionaron que, desde el Estado, se pensara en la urgencia de modificar estructuralmente a la EMS, para darle uniformidad e “identidad”.

Como parte de esta transformación sin precedentes, el gobierno *foxista* reestructuró la Secretaría de Educación Pública, el 21 de enero de 2005, y creó la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) que, a diferencia de sus antecesoras, tuvo como objetivo central regular el funcionamiento de todas las instituciones del nivel y otorgar nuevas atribuciones a las direcciones generales a su cargo (ver cuadro 3.7).

CUADRO 3.7. ANTECEDENTES DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Año	Desaparece	Surge	Principales atribuciones
1971	Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial	Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (SEMTyS)	-Con la desaparición del Departamento, la SEMTyS se encargó de organizar, dirigir, controlar y desarrollar el sistema federal de educación física, secundaria, preparatoria o bachillerato, técnica y superior, y de coordinar y supervisar las actividades del IPN.
1976	SEMTyS	Subsecretaría de Educación Tecnológica (SET)	-Durante el sexenio de José López Portillo, la SEMTyS cambio de denominación a SET; y no existieron modificaciones sustantivas en la administración del subsistema, hasta dos años más tarde.
1978	SET	Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT)	-La SEIT, para 1980, administraba cinco direcciones de Educación Secundaria Técnica; Educación Tecnológica Industrial; Educación Tecnológica Agropecuaria; de Ciencia y Tecnología del Mar, y de Instituto Tecnológicos. También coordinaba como unidades desconcentradas al Instituto Politécnico Nacional y a la Unidad de Centro de Capacitación, y como organismo descentralizado al CONALEP.

2005	SEIT	Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)	La nueva subsecretaría tendría bajo su administración a las direcciones generales de bachillerato (DGB); de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGTA); Educación Tecnológica Industrial (DGTI); de Educación de Ciencia y Tecnología del Mar (DGEyTM), y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT); pero ya no coordinaría al total de las instituciones del nivel medio superior, pues numerosas escuelas pertenecían a modalidades con independencia de la SEP, incluyendo las de régimen autónomo.
------	------	--	--

Fuente: Realización propia con información de la Secretaría de Educación Pública. (2014). *Manual de Organización de la Oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*. México: Secretaría de Educación Pública.

Para dar continuidad a su antecesor, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) impulsó una política educativa de Estado en la media superior que pondría en el centro de atención el aumento de la cobertura a escala nacional, el fortalecimiento de la profesionalización docente y la implementación de evaluaciones de logro académico<sup>91</sup>. Aunado a ello, buscaría atender los retos que este nivel educativo enfrentaba, ante el rezago que mantenía en comparación con los demás países desarrollados<sup>92</sup>, para incorporar al subsistema a la población de jóvenes de entre 16 y 18 años que, con base en los pronósticos, alcanzaría un máximo histórico en el 2015 (ver cuadro 3.8).

En este contexto, los diagnósticos oficiales no resultaron alentadores, ya que señalaron que, de continuar con las políticas educativas impulsadas hasta ese momento, para el ciclo escolar 2010-2011, la cobertura alcanzaría un 63.4%; el

<sup>91</sup> De acuerdo con el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, tres de los seis objetivos principales de esta administración serían 1) “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo [...] y contribuyan al desarrollo nacional”, 2) “Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales [...] e impulsar la equidad” y 3) “Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional [...]”. Ver *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación. México. 17 de enero del 2008, para un análisis más completo.

<sup>92</sup> De acuerdo con las proyecciones realizadas, para el ciclo escolar 2012-2013 la tasa de graduación de los jóvenes a escala nacional sería de 49.1%, lo que representaba un promedio mucho menor al de los países pertenecientes a la OCDE, en la década de los 60. Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, p. 7, para un análisis más exhaustivo.

16.3% de los jóvenes matriculados abandonarían sus estudios, y el resto tendría una eficiencia terminal de 60.6%. Además de que, para el ciclo escolar 2020-2021, la cobertura no mejoraría, pues sería de un 75.9%, con un índice de deserción del 15.4% y una eficiencia terminal del 62.2% (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 8).

CUADRO 3.8. PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN DE JÓVENES  
DE 16 A 18 AÑOS, DE 2010-2020.

Año	Población
<b>2010</b>	6,651,539
<b>2015</b>	6,303,361
<b>2020</b>	5,641,299

Fuente: Realización propia con información del Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008. p. 6.

Por esta razón, en manos de Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Educación Pública, y del Dr. Miguel Székely Pardo, ex asesor y colaborador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ex vicepresidente del Comité Territorial de las Políticas de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entonces Subsecretario de la Educación Media Superior, se inició una cruzada para crear más espacios educativos, reformar todo el nivel y atender a poblaciones de jóvenes en situación de riesgo.

Para ello, se partió de una perspectiva educativa basada en el “espíritu emprendedor” que, de acuerdo con las declaraciones realizadas por la secretaria de educación:

la SEP ya trabaja con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México con el objetivo de poner en marcha esa visión. Así convocó a las empresas a que ‘vuelvan a la escuela’ para ‘enseñar curriculas’ (sic), capacitar y no estar ajenas a lo que ocurre dentro de las aulas de la educación pública. Expresó su convicción de que, al igual que los científicos, los emprendedores no surgen por generación espontánea y se deben empezar a formar desde niños (Macías, 2009: 6).

Por ello, la visión de la educación, en este segundo sexenio del Partido Acción Nacional, no se desvinculó del discurso de emprendimiento, ni del de la eficiencia del gasto, pues, según éste, el Estado no tenía que invertir más recursos de los necesarios.

Asimismo, como resultado de la intervención de organismos internacionales en la agenda educativa, se exaltó la necesidad de impulsar una educación de calidad, para

“mejorar” las condiciones de enseñanza, de docencia y de gestión, que permitieran a la EMS adquirir un atractivo y funcionalidad tal, que motivara a los estudiantes a concluir sus estudios.

Como no había ocurrido nunca en la historia mexicana, el 26 de septiembre de 2008, se aprobó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), en la que el bachillerato a escala nacional se vio como un “todo diverso” capaz de ser vinculado, reformado y mejorado, y se estableció la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), que estaría compuesto por todas aquellas instituciones de educación post-elemental y que cumplirían con estándares curriculares y administrativos mínimos, a fin de alcanzar tres objetivos claros:

- 1) la ampliación de la cobertura.
- 2) el mejoramiento de la calidad.
- 3) la búsqueda de la equidad educativa (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 32).

Para implementar el SNB y hacer frente a estos objetivos, se señaló que cada escuela a lo largo del país tenía que realizar diversos cambios en materia de gestión, homologar aspectos curriculares y actualizar su planta docente, para generar criterios comunes y una identidad compartida, que garantizara la uniformidad de las instituciones y la implementación de reformas futuras.

Dada la complejidad del proceso, la RIEMS se pensó como un proyecto a mediano plazo y planteó cuatro ejes que abarcaron, en una sola reforma, a la mayoría de las políticas educativas aisladas de los sexenios anteriores. Estos ejes fueron los siguientes:

▪ **Plano curricular:**

- I. Construcción de un Marco Curricular Común (MCC).

▪ **Plano organizativo-administrativo:**

- II. Mecanismos de Gestión.
- III. Definición y reconocimiento de las opciones de la oferta de la EMS.
- IV. Certificación Nacional Complementaria.

La implementación del Marco Curricular Común (MCC) hace referencia a la reestructuración curricular de todos los bachilleratos, en la que el enfoque pedagógico se basa en el modelo por *competencias* (I). La definición y reconocimiento de las opciones de la oferta de la EMS (III) busca la creación de una

serie de marcos operativos y lineamientos administrativos que permitan al SNB una adecuada regulación de las distintas modalidades de la oferta.

Con el afán de contribuir al mejoramiento de la calidad, la reforma también se planteó como prioridad definir estándares mínimos y/o procesos comunes en las escuelas, tales como la creación de espacios de orientación educativa; la formación y actualización de la planta docente y directiva, con un enfoque de competencias; el equipamiento de la infraestructura; el sometimiento a procesos constantes de evaluación; y la posibilidad de que los alumnos puedan transitar por las distintas modalidades y subsistemas para lograr que cursen sus estudios y no los abandonen (II).

Asimismo, y como último eje, se estableció una Certificación Nacional Complementaria (IV) que consiste en la creación de un certificado de estudios, paralelo al expedido por las instituciones de la EMS, que acredite que el egresado cumple con las exigencias de calidad que el SNB propone y con el que el Estado pretende mitigar el proceso de segmentación educativa producido por la existencia de escuelas tecnológicas y propedéuticas.

Este proyecto de reforma continuará vigente en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y de sus Secretarios de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor y Aurelio Nuño Mayer, quienes, para dar un sustento jurídico y temporal a las políticas educativas de Estado relacionadas con el SNB, la cobertura, la calidad y la búsqueda de la equidad, el 9 de febrero de 2012, establecieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligatoriedad de la Educación Media Superior en México, a 145 años de su nacimiento, y se propusieron como una meta transexenal lograr la universalización de este nivel para el año 2022 y consolidar, por todos los medios, las políticas de profesionalización docente (utilizadas como mecanismos de control magisterial), así como de evaluaciones del desempeño a gran escala.

Con ello, es posible comprender que la implementación de la RIEMS no es un hecho coyuntural, ni respondió al espíritu innovador de una administración gubernamental, sino que ésta ha sido parte de un proceso continuado de transformación del nivel medio superior, con el cual no sólo se ha buscado implementar un modelo de educación importado, sino que se ha intentado acabar con un siglo de atraso educativo del subsistema, sin éxito alguno (lo que permite dilucidar una racionalidad política en torno a lo educativo).

### **3.3 La injerencia internacional en la definición de las políticas educativas modernizadoras.**

Como ya se había señalado en los apartados anteriores, una de las características centrales de esta etapa de modernización de la educación media superior es el papel activo que adquieren los organismos internacionales y comerciales en su definición curricular y organizativo-administrativa. Es por ello que, en este apartado, se expondrán las líneas centrales que éstos han propuesto en la definición del nivel y, con ello, se evidenciará su influencia en los principios y mecanismos que constituyen la RIEMS.

La aparición e injerencia de estos organismos<sup>93</sup> en la escena educativa nacional está relacionada directamente con la crisis económica de 1980, o “década perdida”, en la que el Estado Benefactor colapsó y trajo a su paso un endeudamiento público excesivo y una desestabilidad monetaria, expresada en una elevada inflación y en el abandono de políticas públicas de bienestar social.

Como señala Hugo Aboites, en este contexto, México, al igual que muchos países de América Latina, se vio obligado a contraer deudas impagables con la banca privada y, posteriormente, a solicitar la ayuda financiera de estos organismos internacionales para enfrentar la aguda situación económica y política en la que se encontraba inmerso. Como consecuencia de ello, los organismos internacionales adquirieron una importancia sin precedentes, pues, además de financiar activamente al país, promovieron la implementación de reformas estructurales que buscaron “evitar” la

---

<sup>93</sup> Las entidades comerciales y de la banca internacional a las que se hace referencia son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes brindan asistencia técnica y financiera a sus países miembros para ayudarles en el diseño e implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo económico. El FMI cuenta con 189 miembros y tiene como objetivos garantizar la estabilidad del sistema monetario internacional y ayudar técnicamente a los países a diseñar políticas públicas eficientes. El BM otorga préstamos y donaciones para inversiones en educación, salud e infraestructura que ayuden a terminar con la pobreza extrema. El BID se enfoca en el desarrollo regional de A.L. y apoya financiera y técnicamente a los países que buscan reducir la pobreza y la desigualdad, y, al considerarse un adepto de la eficiencia basada en resultados, supervisa el adecuado uso de los recursos que destina en proyectos de inversión. Finalmente, la OCDE (con 34 países miembros, la mayoría europeos) labora con comités y grupos de trabajo y, mediante estudios e investigaciones, impulsa una agenda internacional acorde a las exigencias del mercado económico globalizado, además de velar por el progreso de determinadas políticas públicas y el uso eficiente de los recursos que proporciona.

posibilidad de futuras crisis económicas; asegurar el buen fin de su inversión; garantizar la eficiencia de los recursos; impedir los gastos innecesarios del Estado, y conseguir la integración del territorio a las exigencias del mercado económico internacional (Aboites, 2012: 984).

Por supuesto, la educación mexicana fue uno de los rubros más importantes en ser impactado por esta ola reformista, ya que se pensó como impostergable que ésta no absorbiera cuantiosos recursos públicos para su sostenimiento<sup>94</sup>; que se adaptara a las exigencias del sistema productivo internacional, y que fomentará valores como eficiencia, eficacia y calidad, con los que el alumno no limitaría sus actividades a la adquisición de conocimientos o a la acreditación de exámenes, sino que obtendría competencias básicas que favorecerían su inserción en el mercado laboral y le permitirían resolver problemas prácticos reales (Fonseca, 2015: 161).

Desde entonces, estos organismos ejercen una importante influencia en la EMS, tanto en el ámbito económico como en el programático, ya que han financiado la aplicación de la RIEMS y muchos de sus planteamientos en torno a la calidad, equidad y cobertura han sido retomados por la política educativa mexicana<sup>95</sup>.

Sumado a ello, es posible identificar tres líneas de acción que han sido aplicadas paulatinamente en la EMS y que, de manera implícita, enarbolan la visión de educación que dichos organismos patrocinan. Estas líneas refieren a:

- 1) la autonomía y competitividad escolares.
- 2) los programas de autofinanciamiento y
- 3) los currículos basados en competencias (Ibarra, 2010: 18).

---

<sup>94</sup> En términos de gasto público, a ésta se le destinaba casi una tercera parte de los recursos de la Federación y un cambio significativo en ella implicaría una menor inversión económica del Estado. Ver Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México: historia de poder y resistencia (1982-2012)*. México: UAM Xochimilco, p. 47, para un análisis más completo.

<sup>95</sup> El 26 de febrero del 2013, se realizó una reforma al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció que el “Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Diario Oficial de la Federación. México. 5 de febrero de 1917, para un análisis más exhaustivo.

La primera, de “autonomía y competitividad escolar”, refiere a la disolución de la intervención del Estado “en la subvención y provisión de los recursos económicos, materiales e, incluso, humanos (...) mediante modificaciones jurídicas, el diseño de programas o la ejecución de proyectos alternativos” (Ibarra, 2010: 71), con los que se pretende que los planteles escolares financien algunos de sus gastos de operación.

Como un ejemplo de la aplicación de esta medida en la media superior, podemos mencionar el caso del Sistema Nacional de Bachillerato, que condiciona la incorporación de los planteles al mismo, a cambio de que éstos asuman los costos financieros para ser evaluados en los requerimientos de calidad que éste impone, como infraestructura, profesionalización docente o evaluaciones de desempeño de la gestión.

En segundo lugar, los “programas de autofinanciamiento”, insisten en la responsabilidad de los alumnos y de sus familias de mantener o costear algunos de los servicios que aseguran el funcionamiento adecuado de los planteles. Con conceptos como “participación” y “autonomía de gestión”, estos organismos consideran importante que las administraciones escolares aseguren la calidad del proceso educativo con sus medios inmediatos y que los beneficiarios puedan aportar recursos materiales y humanos para garantizar que los servicios educativos que reciben sean adecuados.

En tercer y último lugar, los organismos financieros comenzaron a exhortar a los países para instaurar currículos basados en competencias, que buscan la adopción de conocimientos y habilidades por parte de los alumnos para que éstos obtengan “la capacidad de responder a demandas complejas, utilizando y movilizandorecursos psicosociales (incluyendo habilidades y actitudes) en un contexto complejo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2005: 4).

En la actualidad, este enfoque pedagógico es la base del Marco Curricular Común (MCC), de la profesionalización de los docentes y de la formación administrativa de los directivos de los planteles que promueve la RIEMS, el cual busca dar un enfoque distinto al aprendizaje, para que los jóvenes puedan desempeñarse en el ámbito laboral y social, e incentiven el desarrollo de la economía, convirtiéndose en una planta laboral competitiva.

La adopción de esta línea de acción, como sustento de la actual política educativa en la EMS, ha generado importantes controversias, ya que el origen del concepto *competencias* ha hecho que expertos en la educación y los propios docentes se

cuestionen los beneficios y alcances de este enfoque para las necesidades de la educación de los jóvenes en México<sup>96</sup>.

Sumado a estas tres líneas, otro rubro promovido por los organismos comerciales es la *evaluación* educativa, con la cual se busca vigilar y supervisar todos los aspectos del proceso de aprendizaje, así como cuantificar los logros y retrocesos en la enseñanza de los estudiantes.

Para demostrar cómo la evaluación ha perpetrado en la política educativa mexicana, basta con remitirse a la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el 2002, y a la implementación de tres tipos de evaluación para medir el desempeño escolar de los alumnos: la prueba PISA (*Programme for International Student Assessment*), que se realiza por primera ocasión en el 2000, y las evaluaciones de aprendizaje de gran escala, conocidas como EXCALE (Examen para la Calidad y el Logro Educativos) y ENLACE (Exámenes Nacionales de Logro en Centros Escolares), esta última aplicada en la educación media superior y considerada como una prueba de *alto impacto*<sup>97</sup>.

La importancia de la evaluación para el Gobierno Federal fue tal, que la llevó a ser reconocida en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>96</sup> En el ámbito de la historia de los conceptos, una *competencia* puede ser localizada en la lingüística y en el mundo del trabajo. En este segundo rubro tiene un carácter netamente utilitario, basado en el *análisis de las tareas*, con el objetivo de hacer más eficiente una labor. Justo es su sentido utilitario lo que lo desprovee, a la larga, de la necesidad de *adquirir o mostrar conocimientos* y, en cambio, si de resolver problemas. Implica la posibilidad de que los conocimientos sean transformados en destrezas para resolver problemas diarios, por el contrario, no busca que los conocimientos retenidos o aprendidos puedan ser aplicados en situaciones de la vida real. Las características del enfoque por competencias son las siguientes: “nunca se pueden afirmar que se tienen o no se tienen”, dado que su aprendizaje se adquiere de por vida; la novedad de dicha perspectiva (15 años) a escala mundial, imposibilita conocer sus resultados e implicaciones; asimismo, la ausencia de una clara definición conceptual (en la RIEMS) impide una aplicación exitosa del enfoque. Ver Díaz, Á. (2006). “Enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?” *Revista Perfiles Educativos*. Vol. 28. (núm. 111), para un análisis más detallado.

<sup>97</sup> La evaluación de alto impacto “tiende a responsabilizar a las instituciones (autoridades federales y locales, organismos descentralizados, escuelas) y a las personas (directores y docentes) de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En consecuencia, cuando se rinden cuentas públicamente, el prestigio social de las instituciones y de las personas ‘responsables’ de los bajos resultados educativos se pone en entredicho”. Ver Contreras, S. y Backhoff, E. (2014). “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre Enlace, Excale y PISA”. *Revista Nexos*. Recuperado en <http://www.nexos.com.mx/?p=22749>, para un análisis más completo.

Mexicanos y justificada oficialmente como un mecanismo para tomar decisiones “informadas”, respecto de las estrategias educativas a implementar; rendir cuentas a la sociedad, y determinar el destino de los recursos públicos, en donde se considerara que podrían generar mejores resultados.

Sumado a ello, en la actual propuesta del SNB se señala que todos los planteles miembros deben ser sometidos a evaluaciones constantes en los diferentes rubros de su vida académica y, bajo el concepto de evaluación integral, se pretende intervenir en los procesos de aprendizaje; los programas educativos; el apoyo a los estudiantes; la planta docente; las instalaciones y el equipamiento, así como la gestión escolar, para poner “bajo el microscopio el mundo de la escuela y examinar con todo cuidado el efecto que en el aprendizaje de los alumnos tiene cada variable del proceso educativo” (Aboites, 2012: 48).

Con lo anterior, se demuestra la influencia de estos organismos comerciales en la educación media y si a eso se le suma que, en los últimos años, estas instituciones han provisto a México de préstamos por millones de dólares para impulsar el nivel, la coincidencia entre sus planteamientos y las políticas implementadas se explica por sí misma. Tan solo en el 2010, el Banco Mundial otorgó a México 700 millones de dólares, para financiar el desarrollo de la educación; asimismo, en el 2012, le dio al país la cantidad de 300.75 millones de dólares y, finalmente, el 16 de diciembre del 2013, fue aprobado un préstamo de 301 millones de dólares con el objetivo de impulsar la implementación de la RIEMS en su búsqueda por la calidad y la eficiencia del nivel (Banco Mundial, 2013).

En adición a estos organismos, otra de las instituciones que ha tenido una injerencia en la definición de la política educativa de la educación media superior en México es la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>98</sup>, que parte de la idea de que el desarrollo de las naciones no es posible sin una educación fuerte que se adapte a las transformaciones impuestas por las demandas que la globalización impone.

---

<sup>98</sup> La UNESCO, creada en 1945, es una organización que genera una agenda educativa y cultural, mediante la creación de propuestas a sus países miembros, para el uso de las mejores prácticas educativas que propicien la solidaridad internacional, el *desarrollo sostenible* y la paz. Ver página oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. URL <https://es.unesco.org/>, para un análisis más exhaustivo.

En las últimas décadas, ésta se ha hecho presente en la escena educativa mundial, por su insistencia en crear una *agenda global común*, que garantice el desarrollo económico de los países del globo, sin vulnerar o dejar de lado las necesidades humanas, políticas y sociales de las poblaciones.

Para ello, en 1990, la UNESCO lideró la *Declaración Mundial de la Educación Para Todos*, en Jomtiem, Tailandia, en la que se inició una cruzada mundial por asegurar una educación de calidad para todas las personas. Sucesivamente, en el 2000, organizó el *Foro Mundial de la Educación Para Todos* en Dakar, Senegal, en el cual se construyó un marco de cooperación estratégica con seis objetivos clave para ser cumplidos en el 2015<sup>99</sup>.

En este marco de acción, se instó a los miembros, incluidos México, a lograr la escolaridad básica de manera obligatoria y universal (ya que muchos países no contaban con la cobertura total de la educación elemental y sus tasas de analfabetismo eran altas) y a trascender la visión de la educación tradicional. En materia de educación para los jóvenes, se exhortó a las naciones a velar por la atención de las necesidades de su aprendizaje, mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa (Objetivo 3) (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2000: 78).

A pesar de sus similitudes programáticas, es posible identificar diferencias sustanciales entre la UNESCO y los organismos comerciales. Dos de ellas son que la UNESCO es una organización humanitaria que no otorga préstamos financieros a sus países miembros a cambio de la reestructura de sus instituciones y que parte de una idea de educación más humana, que busca trascender los aspectos economicistas y lograr la paz, la igualdad, la transmisión de valores culturales y alcanzar el desarrollo

---

<sup>99</sup> Entre algunos de los principales objetivos se encuentran: “1) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos. (...) 2) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen (...) 6) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales”. Ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2013). *La situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, págs. 19 y 20, para un análisis más completo.

económico (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2000: 99).

Sin embargo, uno de los aspectos más controversiales de este organismo es que no se contraponen de manera tajante a los planteamientos de los organismos comerciales, que parten de la teoría del *capital humano* para entender a la educación, ya que promueve la calidad educativa, basada en las competencias, que dote a los alumnos de un “aprendizaje para toda la vida” y que les permita enfrentar los desafíos del mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento, con las mejores “herramientas” posibles.

Asimismo, para esta institución, la **calidad educativa** es un aspecto impostergable, que incluye y debe abarcar todos los ámbitos del proceso de enseñanza-aprendizaje como “las características de los educandos, los procesos, las instalaciones, los materiales pedagógicos, el contenido, el buen gobierno y la gestión, y los resultados del aprendizaje” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2015: 219).

En materia de educación para los jóvenes, también ha planteado principios generales que implican que ésta adopte un papel activo en contra de los modelos de crecimiento que propician la desigualdad, la inequidad y la no observancia a los derechos humanos; en favor de la cobertura de la educación media; de asegurar la equidad, y de impulsar una enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP), en la que se originen competencias laborales o profesionales.

Por supuesto, su similitud con los organismos comerciales no sólo radica en lo ya mencionado, sino que plantea la importancia de educar a los bachilleres con *competencias para la vida activa*, que generen habilidades en aspectos productivos y laborales, así como capacidades para tener una vida saludable y desempeñarse adecuadamente en la sociedad.

Al día de hoy, la ausencia de acciones más concretas en materia de educación media, y que es reconocida por sus propios informes de seguimiento (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2015: 129), responde principalmente a la atención que esta organización ha puesto a la educación básica, y ha propiciado que, a la fecha, no se tengan referentes muy claros respecto del tipo de programas o conceptos que la UNESCO promueve para este nivel.

En esto último radica otra diferencia sustancial respecto de la visión de los organismos comerciales, ya que para ellos la EMS es un espacio política y

económicamente estratégico, debido a que, al ser el último nivel de educación al que los jóvenes acceden antes de incorporarse a la vida laboral, incide directamente con el avance de la productividad y el desarrollo de los países, mientras que para la UNESCO la atención de la educación básica es primordial.

Como pudo observarse, la educación media superior en México y sus transformaciones en la etapa de modernización educativa no son ajenas a los planteamientos provenientes de los organismos internacionales; asimismo, la RIEMS tampoco difiere de sus planteamientos programáticos. Una lectura de la actual reforma del nivel medio basta para reconocer que el enfoque por competencias; la profesionalización docente, y la búsqueda de la cobertura universal, de la calidad y equidad educativas, no son ajenos a su agenda ni a los intereses de cada uno de estos organismos.

Ambos grupos siguen promoviendo líneas de acción y marcos ideológicos que abogan por un tipo de educación que se adapte a los requerimientos de la actual sociedad del conocimiento; sin embargo, su visión acorde a las prácticas del capital empresarial y a la división internacional del trabajo, hacen ineludible cuestionar la pertinencia de sus planteamientos para las necesidades de los jóvenes en México.

Si bien la adopción de estas “recetas universalistas” ha ayudado en la atracción de nuevas ideas que permitan a la clase política mexicana mejorar aspectos del proceso de enseñanza-aprendizaje, y cuantificar los avances y retrocesos, también ha provocado que algunas acciones se alejen de las necesidades inmediatas de la sociedad mexicana y que exista una espiral de inconformidad por parte de sus principales afectados (docentes y cuerpos administrativos), por no ser tomados en cuenta para construir un proyecto de educación nacional que beneficie a los estudiantes e incluya a determinados sectores sociales en el sistema educativo nacional.

### **3.4 El objeto de la reforma y las características generales del subsistema.**

Con el objeto de visualizar la complejidad de los actores, reglas e instituciones que se pretenden organizar y adecuar con la RIEMS, a continuación, se expondrá la magnitud del subsistema y, con ello, se deducirán los posibles obstáculos para la conformación del Sistema Nacional de Bachillerato.

Para comenzar, el artículo 37 de la Ley General de Educación reconoce que la EMS es “el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes<sup>100</sup>. Dentro del SEN, el nivel mantiene un lugar preponderante (ver cuadro 3.9), además de que cuenta con una variedad de modalidades que comprenden:

- a) *núcleo propedéutico*: centrado en la preparación general de los alumnos, para que continúen sus estudios superiores; ofrece un peso menor a la formación para el trabajo, y los planes de estudio mantienen un equilibrio entre los aprendizajes de ciencias y humanidades.
- b) *núcleo bivalente*: que se orienta hacia una formación para el dominio de contenidos científicos y tecnológicos, en el cual sus planes de estudio tienen una proporción mayoritaria de materias tecnológicas, seguidas de materias científicas y humanísticas; además de que otorgan a sus alumnos un documento único que sirve para acreditar sus estudios de bachillerato y ejercer alguna profesión técnica.
- c) *núcleo terminal*: que ofrece estudios orientados a la preparación de estudiantes en una especialidad técnica y para la realización de tareas específicas en el ámbito de la producción o los servicios (Ayala, 2011: 6).

A su vez, cada una de estas modalidades ofrece distintas opciones educativas, públicas o privadas, e incluye la educación escolarizada, mixta, semiescolarizada, a distancia, telebachilleratos, entre otras.

---

<sup>100</sup> Ver Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 4o., 9o., 37, 65 y 66; y se adicionan los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México. 10 de junio del 2013, para un análisis más completo.

CUADRO 3.9 CIFRAS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, 2016-2017.  
(en miles)

Rubro	Educación Básica		Educación Media Superior		Educación Superior		Capacitación para el trabajo	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
<b>Alumnos</b>	25,780.7	70.4	5,128.5	14.0	3,762.7	10.3	1,932.4	5.3
<b>Docentes</b>	1,217.2	59.0	417.7	20.2	388.3	18.8	41.5	2.0
<b>Planteles</b>	225.8	87.7	20.7	8.0	5.3	2.1	5.6	2.2

Fuente: Realización propia con información de Secretaría de Educación Pública. (2017). *Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública*. México: Secretaría de Educación Pública. Educación Pública. México. Pág. 18.

Dentro de las escuelas públicas es posible identificar aquellas que reciben aportes federales y estatales, así como las que son centralizadas, descentralizadas, desconcentradas y autónomas, tanto de la Federación como de los gobiernos estatales (ver cuadro 3.10).

CUADRO 3.10 TIPO DE SOSTENIMIENTO POR MODALIDAD EDUCATIVA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE ATIENDEN A ESCALA NACIONAL, 2014.

Sostenimiento	Control administrativo	Opción educativa	Porcentaje	Modalidad				
<b>PÚBLICO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>CENTRALIZADO</b>	<b>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP).</b>	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI).	-Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS).	4.8%	Bachillerato tecnológico	
					-Centros de Bachillerato Tecnológico y de Servicios (CBTIS).	7.7%		
				Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA)	-Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA).	3.44%		
					-Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF).	0.08%		
				Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM)	-Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR).	0.5%		
					-Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas continentales (CETAC).	0.03%		
			Dirección General de Bachillerato (DGB)	-Centro de Estudios de Bachillerato (CEB).	0.58%	Bachillerato General		
				-Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas	0.11%			
				<b>DESCONCENTRADO DE LA SEP</b>	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	-Centro de Estudios Tecnológicos (CET)	0.07%	Bachillerato Tecnológico
						-Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT).	1.29%	
	<b>DESCENTRALIZADO</b>	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica en el DF y en Oaxaca		1.05%	Educación profesional técnica			
		Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), Guadalajara, Jal.		0.11%	Bachillerato tecnológico			
		Colegio de Bachilleres (COLBACH), en el D.F.		1.95%	Bachillerato general o propedéutico.			

		ESTATAL			
		CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO	AUTÓNOMO	
	SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN DE LOS ESTADOS EN COORDINACIÓN CON LAS DIRECCIONES GENERALES DE LA SEP O CON LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.	Telebachillerato.	3.8%	Bachillerato general	
		Educación Media Superior a Distancia (EMSAD).	0.4%		
		Bachillerato Integral Comunitario	0.11%		
		Centros de Estudios Tecnológicos (CET)	0.00%	Bachillerato tecnológico	
		Institutos Estatales de Bellas Artes	0.01%	Educación profesional técnica	
		Otros programas de los gobiernos estatales.	n.d	Bachillerato general	
		Bachilleratos Estatales	10.7%		
		Preparatorias del Gobierno del Distrito Federal	0.3%		
			-Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE).	6.7%	Bachillerato tecnológico
			-Colegio de Bachilleres (Cobach).	14.6%	Educación profesional técnica
			-Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).	5.4%	
			-Educación Media Superior a Distancia (EMSAD).	2.5%	
			-Telebachillerato.	0.08%	
			-Bachillerato intercultural.	0.06%	
			-Otros programas de los gobiernos estatales.	n.d.	
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)	-Escuela Nacional Preparatoria (ENP)	1.09%			
	-Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).	1.28%			

PÚBLICO/PRIVADO/ SUBSIDIADO	UNIVERSIDADES DE LOS ESTADOS	- Bachilleratos Autónomos	9.82%	Educación profesional técnica
	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	-Telebachilleratos por Cooperación	n.d	
		-Preparatorias Federales por Cooperación (PREFECO).	0.9%	
		-Escuelas Preparatorias Incorporadas.	17.9%	
INSTITUTOS ESTATALES DE BELLAS ARTES	-Institutos Estatales de Bellas Artes	0.06%		

Fuente: Realización propia con cifras del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Panorama Educativo en México, 2014*. Recuperado en <http://www.inee.edu.mx/images/2015/Panorama-2014/PEM2014-4.pdf> Págs. 60-61.

Del número total de planteles, los de sostenimiento público estatal son los de mayor preponderancia, tanto en alumnos como en docentes (ver cuadro 3.11), y, en lo que respecta al tipo de modalidad, el bachillerato general tiene una presencia mayoritaria (en cantidad de planteles, docentes y alumnos) sobre el tecnológico y el profesional técnico (ver cuadro 3.12). Lo anterior se debe, principalmente, a las preferencias que existen a escala nacional por los bachilleratos generales, ya que éstos permiten a los egresados la posibilidad de continuar los estudios a nivel superior.

CUADRO 3.11 CIFRAS DE LA EMS POR TIPO DE SOSTENIMIENTO ECONÓMICO,  
CICLO ESCOLAR 2013-2014

Sostenimiento	Alumnos		Docentes		Planteles		
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Público	Federal	1,025,530	21.9	48,080	17.6	916	6.4
	Estatal	2,157,164	46.1	102,829	37.5	7,161	49.8
	Autónomo	570,813	12.2	30,176	11.0	562	3.9
Privado	928,829	19.8	92,854	33.9	5,736	39.9	

Fuente: Realización propias con información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Cifras básicas de educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2013-2014*. Recuperado en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/104/P2B104.pdf>, p. 5.

CUADRO 3.12 CIFRAS DE LA EMS POR MODALIDAD DE ESTUDIO, CICLO ESCOLAR 2013-2014.

Modalidad	Alumnos		Docentes		Planteles	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>Bachillerato general</b>	2,896,761	61.9	182,913	65.0	11,265	77.0
<b>Bachillerato tecnológico</b>	1,706,076	36.4	89,403	31.7	2,699	18.4
<b>Profesional-técnico</b>	79,499	1.7	9,303	3.3	668	4.6

Fuente: Realización propias con información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Cifras básicas de educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2013-2014*. Recuperado en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/104/P2B104.pdf>, p. 4.

En la actualidad, una cuarta parte de la matrícula de la EMS (incluyendo a las opciones de educación privada) es atendida por la SEMS, esto mediante sus principales direcciones como la DGETI, la DGETA y la DGECyTM.

En la Zona Metropolitana, el Gobierno Federal maneja a las escuelas del Instituto Politécnico Nacional y del Colegio de Bachilleres, mientras que, en los estados, los gobiernos locales ejercen influencia en los Colegios de Bachilleres y en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), ya que éstos tienen un sostenimiento del 50.0% de recursos estatales y 50.0% de la Federación. Asimismo, los estados de la República (excepto Oaxaca) operan planteles del CONALEP y se hacen responsables de su sostenimiento (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 14 y 15).

Entre los bachilleratos de tipo autónomo existen el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>101</sup>; el Instituto de Educación Media Superior (IEMS), a cargo del Gobierno de la Ciudad de México que, en la actualidad, no se encuentran adheridos a la RIEMS. A diferencia de ellos, las escuelas incorporadas a las universidades autónomas de los estados, si han adaptado gradualmente los planteamientos de la reforma.

Todos estos tipos de instituciones nacieron en contextos históricos y geográficos particulares y diversos, y sus objetivos, principios y planes de estudio dependen del tipo de sostenimiento económico que reciben, de su historia, entorno

<sup>101</sup> Es importante mencionar que la Universidad Nacional Autónoma de México no se unió a la RIEMS y, por ende, sus preparatorias, como el CCH y la ENP, tampoco.

socioeconómico, necesidades productivas de su zona geográfica, tipo de población juvenil que atienden, etc.

De acuerdo con estimaciones del INEE, para el ciclo escolar 2013-2014, en todo el país hubo un total de 14,375 planteles, que atendieron a 4,682,336 alumnos y que contaron con 273,939 docentes (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015: 2). De éstos, el 39.9% se encontró en localidades de alta o muy alta marginación, lo que mostró una importante cantidad de planteles en donde la ausencia de recursos económicos aún prima, y el 30.4% se ubicó en localidades rurales menores a 2500 habitantes (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015: 23).

En su mayoría, los jóvenes atendidos en estas instituciones tienen entre 15 y 19 años, edad típica en la construcción de un proyecto vida, y se caracterizan por contar con una infinidad de costumbres, condiciones sociales y necesidades personales, económicas, étnicas y culturales que, en definitiva, son importantes de considerar cuando se busca reformar a la EMS.

Con las cifras expuestas, se ofrece un panorama general de la amplitud del subsistema de educación media en México y se deduce la dificultad que implica el modificar y homologar el nivel a escala nacional. A continuación, se describirán a grandes rasgos los ejes que componen a esta reforma y los objetivos que pretende cumplir en el vasto universo de la educación media superior.

## CAPITULO 4. LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: UNA RESPUESTA A LA POLÍTICA EDUCATIVA ESTATAL.

### 4.1 Ejes que integran la RIEMS.

Como se explicó en capítulos anteriores, la modernización educativa en la EMS se define por la predominancia de políticas y reformas tendientes a modificar los planos pedagógico y organizativo-administrativo, principalmente, y por impulsar acciones gubernamentales para homologar o uniformar el universo de instituciones y actores que intervienen en el proceso educativo del nivel, y así mantener un control más eficiente del mismo.

Por esta razón es que la RIEMS puede y debe ser concebida como el punto cumbre de las políticas modernizadoras de la media superior (aunque se encuentre en un *impasse* y su fracaso haya sido augurado desde su creación), ya que representa un intento por transformar a la EMS de manera curricular y administrativa, desde una perspectiva de eficiencia y calidad; por crear criterios comunes en todos los planteles a escala nacional, y por establecer un conjunto de reglas, procedimientos y principios similares, que permitan coordinar e integrar el subsistema.

Con la publicación del *Acuerdo 442 Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, el 26 de septiembre del 2008, el bachillerato a escala nacional se visualizó como un **todo** diverso, capaz de ser vinculado y reformado, así como de integrarse en un sistema nacional, compuesto por todas aquellas instituciones de educación post-elemental que cumplieran con los estándares curriculares y administrativos mínimos<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> El proceso de incorporación al SNB es opcional, menos para los planteles sostenidos por la propia SEMS. Entre algunas instituciones educativas que firmaron cartas de adhesión al documento de Reforma se encuentran las Universidades Autónomas de Chapingo, Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima en la Cd. De México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, del Carmen, del Edo. de Hidalgo, del Edo. de México, del Edo. de Morelos, Universidad de Guadalajara, Universidad de Guanajuato, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto Politécnico Nacional, entre otras. Ver Ayala, J. (2011).

En este sentido, el Acuerdo estableció la implementación de cuatro ejes nodales, uno curricular y tres organizativo-administrativos, como se muestra a continuación:

- **Plano curricular:**

- I. Marco Curricular Común (MCC).

- **Plano organizativo-administrativo:**

- II. Mecanismos de Gestión.

- III. Definición y reconocimiento de las opciones de la oferta de la EMS.

- IV. Certificación Nacional Complementaria.

Con cada uno de ellos se buscó lograr no sólo la tan ansiada calidad educativa, sino crear una EMS más “pertinente” a las necesidades sociales, productivas, económicas y culturales de México, con mecanismos y criterios que pudieran ser adaptables a las instituciones educativas. Para tener una mayor claridad de sus propuestas y posibles alcances, a continuación se expondrán las características más relevantes de estas líneas de acción.

#### 4.1.1 Marco Curricular Común (MCC).

Uno de los ejes que más controversias y críticas ha generado hacia reforma en general es la implementación del Marco Curricular Común (MCC), sustentado en el Acuerdo 442. Éste, considerado la base del SNB, busca homologar o unificar el enfoque pedagógico en la educación media superior, ante la carencia de criterios que le dieran orden, articulación y sistematización en las últimas décadas.

Mediante el MCC se pretende generar un ordenamiento curricular similar en todos los bachilleratos de la República, al adoptar un enfoque pedagógico basado en *competencias*<sup>103</sup>, que dote a los alumnos de conocimientos, habilidades y destrezas para satisfacer plenamente las exigencias sociales que el país impone.

---

*La evaluación de los programas de estudios de las asignaturas de primer semestre del bachillerato general en el marco de la RIEMS* (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, p. 22, para un análisis más completo.

<sup>103</sup> Una competencia es “un conjunto articulado de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores que se manifiestan en la capacidad observable de resolver determinados problemas y circunstancias de la vida cotidiana en los ámbitos de lo personal, lo social y lo profesional”. Ver Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (2013). *Manual para evaluar planteles que*

En este sentido, las competencias son una herramienta que responde a las tendencias mundiales en la educación y buscan articular los programas de estudio en todas las regiones, sin que las diferencias de origen de los planteles, alumnos, modalidades, formación docente u objetivos educativos representen un impedimento. Asimismo, busca hacer más específicos dichos programas, al proponer desempeños terminales que dan una misma relevancia a los conocimientos, las habilidades y las actitudes de los jóvenes.

La RIEMS define los tres tipos de competencias que articularán los programas del nivel medio superior en México y la relación jerárquica que guardan éstas por grado de complejidad y alcance<sup>104</sup>. Este enfoque no sólo contempla competencias manuales, como se habían implementado en la década de los 90, sino que agrega competencias lingüísticas, de habilidades sociales, culturales y morales, que incentivan a la resolución de problemas teóricos, científicos y filosóficos.

A continuación, se explica en qué consiste cada tipo de competencias (ver cuadro 4.1):

CUADRO 4.1 TIPOS DE COMPETENCIAS ESTABLECIDAS EN LA RIEMS.

	❖ COMPETENCIAS GENÉRICAS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Clave</li> <li>-Transversales</li> <li>-Transferibles</li> </ul>
	❖ COMPETENCIAS DISCIPLINARES BÁSICAS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Con núcleo básico.</li> <li>-Con núcleo extendido o disciplinares extendidas.</li> </ul>
	❖ COMPETENCIAS PROFESIONALES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias profesionales básicas.</li> <li>-Competencias profesionales extendidas.</li> </ul>

Fuente: Realización propia con información del Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008. p. 43.

**a) Competencias genéricas:** Hacen referencia las habilidades, conocimientos y actitudes que todos los jóvenes que cursan la EMS deben adquirir, sin excepción. Su importancia es tal, que no se limitan a una asignatura o determinados conocimientos y, además, permiten a los jóvenes *comprender el mundo e influir en él; aprender a lo largo de la vida; desarrollar procesos de autoestima sanos; aprehender valores y*

*solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato (versión 3.0).* México, p. 15, para un análisis más detallado.

<sup>104</sup> Ver Acuerdo 444. Por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de octubre del 2008, para un análisis más detallado.

*ser buenos ciudadanos, etc.*<sup>105</sup>. Por su carácter transversal, éstas posibilitan la aprehensión de competencias disciplinares, pero no son más simples ni anteriores a otras competencias, ni se desenvuelven en contextos ajenos a las disciplinas<sup>106</sup>.

Para reconocer su importancia, este tipo de competencias forman parte del perfil del egresado en todas las instituciones educativas pertenecientes al SNB, buscando con ello que a escala nacional exista una uniformidad en el perfil de los jóvenes que logran concluir sus estudios. Como un ejemplo de competencias genéricas, se enumeran las siguientes: a) se autodetermina y cuida de sí; b) se expresa y comunica; c) piensa crítica y reflexivamente; d) aprende de forma autónoma; e) trabaja en forma colaborativa, y f) participa con responsabilidad en la sociedad (Acuerdo 444. Por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, 2008: 2-5).

**b) Competencias disciplinares básicas:** Son el conjunto de “conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber y que todo bachiller debe adquirir. Se desarrollan en el contexto de un campo disciplinar específico y permiten un dominio más profundo de éste” (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 3). Están conformadas por dos tipos, según su grado de especificidad:

1. *competencias disciplinares con núcleo básico*, que incluyen los conocimientos “que todos los alumnos, independientemente de su futura trayectoria académica o profesional, tendrían que dominar” (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 38) y

---

<sup>105</sup> Las tres características principales de las competencias genéricas es que son: 1) clave: aplicables en contextos personales, sociales, académicos y laborales amplios, y relevantes a lo largo de la vida; 2) transversales: importantes para todas las disciplinas académicas, así como actividades extracurriculares y procesos escolares de apoyo a los estudiantes, y 3) transferibles: refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias, ya sea genéricas o disciplinares. Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, p. 2, para un análisis más exhaustivo.

<sup>106</sup> “Por ejemplo, las competencias genéricas relativas a ‘localizar información, analizarla y organizarla a fin de seleccionar lo que se requiere y presentarlo de forma efectiva’, se desarrollan en asignaturas de español, [...] de matemáticas, [...] de ciencias sociales [...]”. Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, p. 35, para un análisis más completo.

2. *competencias disciplinares con núcleo extendido o disciplinares extendidas (de carácter propedéutico)*, que refieren a aquellas que tendrán mayor profundidad o complejidad y que dependerán de la modalidad educativa a la que pertenezcan. Éstas profundizan las disciplinares básicas y tienen la particularidad de ser únicas en cada modalidad de bachillerato en las que se implementen, defendiendo el principio de respeto a la diversidad de los planteles.

Para tener un acercamiento a la diferenciación de estos dos tipos de competencias, el documento de Reforma se planteó el siguiente escenario:

todos los alumnos que concluyen su bachillerato tendrían que ser capaces de comprender el concepto de lugar geométrico pero sólo quienes estudien en cierto tipo de bachillerato (que puede ser un bachillerato profesional-técnico o tecnológico) tendrán que saber si una función es creciente o decreciente por medio de su derivada (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 38).

Como se puede observar, la segunda modalidad refiere a un grado mayor de especificidad en los contenidos y depende del plantel o subsistema en el que se encuentre aplicada. En este sentido, es importante aclarar que el tipo de competencias “disciplinares con núcleo básico” también forman parte del perfil del egresado de todos los planteles pertenecientes al SNB, con lo que no sólo se busca mitigar la diferenciación entre los bachilleratos tecnológicos, propedéuticos o profesionales-técnicos, sino lograr que todos los egresados se adopten a las demandas que la sociedad del conocimiento impone, que sean competitivos y cuenten con las mismas habilidades que el mercado laboral requiere.

**c) Competencias profesionales (para el trabajo):** Son el conjunto conocimientos y habilidades fundamentales para desempeñarse en el sector productivo o laboral y se encuentran específicamente en el bachillerato tecnológico y en el profesional-técnico. Al igual que las competencias disciplinares, éstas se componen de dos tipos: a) *competencias profesionales básicas* y b) *competencias profesionales extendidas*, y, de la misma manera, su categorización depende de la complejidad y profundidad de los conocimientos y habilidades que el subsistema de EMS busca generar en sus alumnos.

De acuerdo con el discurso oficial, al implementar este enfoque se pretende crear equidad por medio de la formación, ya que todos los jóvenes, sin excepción alguna,

contarán con las oportunidades de enseñanza que el mercado laboral demanda y su nivel de empleabilidad “no estará sujeto” a la modalidad educativa que cursen.

Esta reforma curricular en la EMS interviene en todos los ámbitos del aprendizaje, ya que crea un vínculo entre la educación básica y la educación superior y proporciona herramientas para que los jóvenes puedan desempeñarse como ciudadanos o, en su caso, se encuentren preparados para el mundo laboral. Además de ello, prevé desdibujar las diferencias históricas entre el bachillerato general y el tecnológico, al generar un perfil de egreso único y desempeños terminales comunes (ver cuadro 4.2) que, como se verá más adelante, no logrará, ya que los bachilleratos de la UNAM, por ejemplo, no se incorporaron a la reforma, siendo los que mayor demanda y preferencia tienen por parte de los jóvenes mexicanos.

Con base en lo anterior, es necesario señalar que la implementación de este enfoque no ha sido bien recibida por la comunidad educativa, ya que se asegura que su adopción parte de una visión parcial de lo que debe ser la educación en México, debido a que en el

esquema educativo basado en competencias se privilegia el mundo del trabajo por sobre los contenidos y los conocimientos relacionados con la cultura, las artes y en general las humanidades. Se privilegia la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas en función de la aplicación para la creación de innovaciones susceptibles de ser mercantilizadas (Macías, 2009: 33).

Además, se puede agregar que esta política curricular mantiene una postura sesgada ante las necesidades laborales y económicas de los jóvenes, pues, en la actualidad, los problemas de empleabilidad en México trascienden la falta de capacidades y habilidades para el trabajo, y responden a la incapacidad del Estado de crear oportunidades laborales para sus ciudadanos<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Para 2015, del total de desempleados en el país reportados en el primer trimestre, a nivel nacional, el 40.0% corresponde a personas con nivel educativo medio superior o superior, es decir, 884,237. Ver Flores, Z. (27 de mayo de 2015). “Desempleo afecta más a los profesionistas”. *El Financiero*. Recuperado en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/desempleo-afecta-mas-a-los-profesionistas>, para un análisis más completo.

**CUADRO 4.2 MARCO CURRICULAR DEL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO**

Competencias requeridas para obtener el título de bachiller en las distintas modalidades de bachillerato



Fuente: Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008. p. 43.

<sup>i</sup> Este esquema fue tomado del Acuerdo 442 de la RIEMS, sin embargo, meses después de su publicación en el DOF, la UNAM desistió de su participación en la Reforma, por lo tanto, en los planteles de la ENP y CCH, no aplica esta definición curricular.

#### 4.1.2 Mecanismos de gestión.

Como parte de la reforma organizativo-administrativa que promueve la RIEMS, este eje plantea una modificación cualitativa de los componentes educativos, como la infraestructura de los planteles, la práctica docente y la gestión escolar, con el fin de lograr la calidad del bachillerato. Por tal motivo, se parte de la idea de que las instituciones y sus actores, desde directivos hasta profesores, deben someterse a cambios importantes para facilitar la administración y la realización de su labor educativa.

Los mecanismos de gestión a ser transformados por la RIEMS incluyen la:

- I. Formación y actualización de la planta docente.
- II. Definición de estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y el equipamiento.

- III. Generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos.
- IV. Profesionalización de la gestión escolar.
- V. Flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas.
- VI. Evaluación integral.

De acuerdo con el discurso oficial, sin la modificación oportuna de estos seis mecanismos de gestión y sin la creación de estándares mínimos para el desempeño de las instituciones de la EMS a escala nacional, los objetivos de aumentar la cobertura y mejorar la calidad, difícilmente se lograrán. De ahí que, cada plantel tenga que asumir cambios o hacer el compromiso de realizarlos a mediano plazo para pertenecer al SNB. A continuación, se explicarán los elementos que conforman este eje:

#### *I. Formación y actualización de la planta docente*

La profesionalización de la planta docente es uno de los elementos centrales para ser atendido, debido a que la implementación del MCC hace imprescindible que los profesores tengan la capacidad de enseñar, realizar planeaciones y trabajar con base en el modelo por competencias. Por ello, se pretende que los profesores trasciendan el conocimiento profundo en una disciplina, para que logren incorporar competencias genéricas en sus áreas de especialidad y que los jóvenes no obtengan un aprendizaje memorístico, sino que adquieran “conocimientos, habilidades y actitudes” que la media superior les proporcione.

Mediante el Acuerdo 447, se estableció el conjunto de competencias que deberá tener toda la planta de profesores perteneciente al SNB, mismas que conformarán un perfil docente único, con los atributos y habilidades que se consideran indispensables para en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Entre algunos de los principales grupos de competencias docentes se encuentran: 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. evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo, y 5 participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional (Acuerdo 447. Por el que se establecen las competencias para quienes

impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, 2008). Sumado a ello, el eje propone que los profesores tendrán que adoptar formas alternativas de evaluación en el aula, como portafolios, rúbricas, etc.

Sin embargo, será responsabilidad de los planteles asegurarse que su planta docente se encuentre profesionalizada y, en algunos casos, los maestros deberán solventar los gastos que algunas certificaciones requieren. En la actualidad, por mencionar un ejemplo, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) ha puesto en marcha el *Proceso de Evaluación de las Competencias Docentes para la Educación Media Superior* (ECODEMS), que busca acreditar que los profesores que se sometan a procesos de evaluación comprueben el dominio de las competencias requeridas para los docentes en el marco del SNB. Este proceso tuvo un costo mayor a \$4,000.00 m.n., en 2016.

A diferencia de éste, la Secretaría de Educación Pública implementó el *Diplomado en Competencias Docentes del Nivel Medio Superior* (PROFORDEMS) para los profesores en activo pertenecientes a la SEMS, que realiza convocatorias anuales sin ningún costo, y estableció el *Proceso de Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior* (CERTIDEMS), dirigido a aquellos profesores que han aprobado satisfactoriamente el PROFORDEMS y que buscan obtener una certificación oficial sobre sus habilidades.

A falta de documentos y mecanismos de rendición de cuentas por parte de la SEP y, con base en los últimos datos publicados, las cifras en torno a la profesionalización son escasas y los números obtenidos precisan que, al finalizar el ciclo escolar 2011-2012, los docentes certificados en competencias docentes representaron únicamente el 8.6% de los 194,952 profesores que presentaron sus servicios en instituciones públicas de educación media superior. Asimismo, de 2008 a 2012, de los 112,334 docentes inscritos en el PROFORDEMS, el 63.4% egresó de ese programa (71,212 profesores) y sólo el 23.4% (16,688 profesores) de ellos certificaron sus competencias docentes (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 117).

Los datos mencionados son de suma relevancia, ya que, en materia curricular, la profesionalización docente resulta ser el eslabón más importante de la implementación de la Reforma, pues, sin profesores formados con el enfoque de competencias, el MCC no tendrá razón de ser y el modelo de educación propuesto se verá frustrado.

## II. *Definición de estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y el equipamiento.*

Partiendo de una visión holística del proceso educativo, el Estado consideró que la infraestructura es vital para el sano desenvolvimiento del alumno y para el eficaz funcionamiento administrativo, por ello, éste insistió en poner en el centro de atención el mejoramiento de las condiciones de las instalaciones, de los insumos didácticos y del equipamiento con el que cuentan los planteles, para adecuarse a los requerimientos de las actividades académicas programadas.

Con este eje, se pretende que todos los planteles que busquen adherirse al SNB cuenten con estándares mínimos en la materia, para lograr que sus espacios académicos “satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas y con el equipamiento necesario que permita el adecuado desarrollo del proceso educativo” (Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, 2013: 54), esto es, bibliotecas, laboratorios, equipos de cómputo, espacios adecuados de esparcimiento, etc. Asimismo, se evaluará que

la pertinencia pedagógica, la suficiencia, la funcionalidad, las condiciones higiénicas y de seguridad, con base en las características propias del uso para el que fueron destinados. Especial atención se pondrá en las condiciones de iluminación, ventilación, temperatura, dimensiones, mobiliario, así como en las instalaciones para medios audiovisuales, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tecnologías para el aprendizaje y el conocimiento (TAC), equipo y materiales. El plantel debe contar con programas de mantenimiento integral. Además, en el plantel se adecuarán las instalaciones para el acceso y tránsito de personas con discapacidad (Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, 2013: 156).

Debido a la desigualdad que enfrentan los diversos colegios de la República, también se propuso la posibilidad de que las escuelas menos aventajadas por sus condiciones físicas, materiales y económicas, pudieran compartir las instalaciones con otros planteles que tengan mejores condiciones, de manera que ningún alumno quede desprovisto de recursos didácticos fundamentales para la calidad de su aprendizaje.

Lo anterior no resulta menor, ya que se asume que ante la falta de estrategias que aminoren el agudo problema de infraestructura educativa en la EMS, los planteles menos favorecidos podrán continuar formando jóvenes con las mismas condiciones materiales y económicas, y, por supuesto, desde el discurso oficial se asegura que con esta medida se contribuirá a aprovechar mejor lo que ya existe (Acuerdo 442.

Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 51).

### III. *Generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos.*

Reconociendo las trayectorias de vida de los jóvenes mexicanos y las decisiones trascendentales a las que se deben enfrentar de cara a su vida adulta, la Reforma propone crear un acompañamiento institucional del que puedan valerse para realizar un adecuado proyecto de vida. En esta línea, busca implementar un Sistema Nacional de Tutorías Académicas (SiNaTa) que permita el reforzamiento de la orientación institucional y que prevenga las causas de abandono escolar.

Este sistema, aún en formación, fue retomado de las experiencias realizadas por instituciones como el CONALEP, el CCH, la Universidad Autónoma del Estado de México y la propia Dirección General de Bachillerato, y pretende ser un referente de orientación para los estudiantes, a partir del trabajo constante en aspectos académicos, vocacionales, psicosociales y socioeconómicos que permitan una oportuna detección de riesgo y eviten la deserción escolar<sup>108</sup>.

Mediante la atención a estas dimensiones, se busca fomentar en los alumnos una autonomía y formación integral, apoyándolos en la resolución de problemas académicos de manera personalizada. Una vez que los planteles soliciten su ingreso al SNB, uno de los principales requisitos a atender será la incorporación de espacios de orientación educativa, con lineamientos acordes al SiNaTa.

### IV. *Profesionalización de la gestión escolar.*

La RIEMS parte del reconocimiento del papel de liderazgo con el que los directores deben de contar, para garantizar el éxito en la conducción e implementación de acciones administrativas en el quehacer diario de las escuelas y, por ello, en el Acuerdo 449 *Por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior* se estipuló

---

<sup>108</sup> Ver Subsecretaría de Educación Media Superior (2011). *Manual del Sistema Nacional de Tutorías Académicas para el bachillerato general, tecnológico y profesional técnico*. México, para un análisis más completo.

una serie de competencias que éstos deben poseer, a fin de llevar a cabalidad sus funciones.

Entre algunas de estas habilidades se encuentran: 1. diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela en el marco del SNB; 2. apoya a los docentes en la planeación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias; 3. ejerce liderazgo del plantel, mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos, y 6. establece vínculos entre la escuela y su entorno.

Con base en lo anterior, la SEMS y la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (Cosdac) han llevado a la práctica programas y diplomados que tienen la función de contribuir a la profesionalización de los directores, entre los que se encuentran el *Programa de Formación de Directores (PROFORDIR)*; el *Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior (PROFyDDEMS)*, así como el *Diplomado del Programa de Actualización y Profesionalización Directiva*.

De este modo, se asegura que la profesionalización y la “actualización de la función directiva constituye un importante mecanismo de gestión para la RIEMS, así como para el proceso de ingreso y permanencia al Sistema Nacional de Bachillerato, y (...) [contribuye] a la articulación e identidad de este nivel educativo, acorde con los intereses de los estudiantes y las necesidades de desarrollo del país” (Secretaría de Educación Pública, 2016).

#### V. *Flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas.*

Uno de los problemas que han acompañado al bachillerato mexicano desde su creación ha sido la deserción escolar, provocada principalmente por la imposibilidad de que los jóvenes puedan transitar de una escuela a otra o de un subsistema a otro en cualquier momento de su vida académica. Por ello, la Reforma busca abrir la posibilidad de que los planteles realicen los cambios necesarios para garantizar la flexibilidad y el tránsito de los alumnos entre diferentes subsistemas y escuelas; que asegure su movilidad, y evite que las diferencias de condiciones, gustos, domicilio o preferencias escolares sean las causas principales para que los alumnos abandonen la escuela.

Para lograr lo anterior, se pensó que el MCC sería un elemento de homologación (muy similar a un sistema de equivalencias, pero sin serlo) que facilitaría la

incorporación de los estudiantes a su nuevo colegio y permitiría que el único impedimento para transitar de una escuela a otra fuera la disponibilidad de los espacios educativos.

En este sentido, la RIEMS hace alusión a la creación de un “solo bachillerato” y permite suponer que las diferencias entre bachillerato tecnológico, general o profesional perderán sentido, aunque en los hechos, estas denominaciones no desaparecerán y su función única será la de hacer referencia a las opciones de salida de los egresados (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 42).

Con este mecanismo, también se busca romper con el estigma social otorgado a los bachilleratos tecnológicos desde la década de los 90s y pretende “ampliar” la equidad educativa de los jóvenes, al instaurar desempeños terminales similares (competencias genéricas y disciplinares básicas) y constancias o certificados parciales de estudios que sean reconocidos en las nuevas escuelas de destino de los jóvenes (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 28).

Sin embargo, nuevamente, se reiteran las limitantes de esta propuesta, ya que los bachilleratos propedéuticos de la UNAM, que cuentan con una oferta educativa reducida y un prestigio sin igual en el mercado laboral, no se encuentran adheridos a la reforma, por lo que, aunque se logrará la implementación cabal de la RIEMS a escala nacional, las diferencias no desaparecerán y las preferencias de los jóvenes se mantendrán concentradas en esta opción educativa.

#### VI. *Evaluación integral.*

Una de las premisas que deben aceptar los planteles que se incorporen al SNB es la de ser sometidos a evaluaciones constantes en los diferentes rubros de su vida académica. Para ello, se busca que las instituciones se sometan a procesos continuos de evaluación integral, en los que se permita apreciar el uso de los recursos, los procesos implementados, los resultados y avances obtenidos.

En el acuerdo 442 de la RIEMS se establece que, para centrar la atención en elementos vitales de la vida escolar, se vuelve importante examinar todos los procesos del plantel, que incluyen la:

- a) Evaluación del aprendizaje,
- b) Evaluación de programas,
- c) Evaluación de apoyo a los estudiantes,
- d) Evaluación docente,
- e) Evaluación de las instalaciones y el equipamiento,
- f) Evaluación de la gestión y
- g) Evaluación institucional.

Sin duda, la insistencia por hacer una valoración de todos estos elementos resulta de una influencia directa de las tendencias internacionales, como se había explicado con anterioridad, y supone la creación de mecanismos de regulación y control de todos los componentes de la EMS (docentes, alumnos, directivos, etc.).

En este sentido, la evaluación será utilizada como un mecanismo para generar un prestigio social de los planteles, ya que establecerá “estándares” de calidad que diferenciarán a las instituciones más favorecidas de las menos favorecidas: “en caso de que una escuela sea de muy baja calidad, es previsible que sus estándares no reunirán las competencias que definirán al Sistema Nacional de Bachillerato, por lo que el título que obtengan no tendrá la misma validez a los ojos de la sociedad que el de los egresados de otras escuelas. Además, en caso de decidir o verse obligados a cambiar de escuela, estos estudiantes difícilmente podrán hacerlo exitosamente” (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 58).

He aquí el sentido de la evaluación propuesta por la RIEMS que, más que augurar mayores beneficios para la EMS, propone instaurar nuevos procesos de diferenciación y segmentación, al estigmatizar a las escuelas de “baja calidad (sin serlo necesariamente)”, cuando no se apeguen al modelo educativo vigente; asimismo, se reproduce un proceso de jerarquización de la oferta educativa, misma que buscaba ser mitigada con esta reforma.

Para tener una idea de la magnitud del problema que supone la RIEMS, se puede señalar que, a 2016, un total de 2,213 planteles fueron de calidad, ya que formaron parte de alguno de los niveles del SNB; sin embargo, 13,949 no se encontraron incorporados, por lo que se asume que “no fueron de calidad”, no se sometieron a un proceso de evaluación que asegurara su idoneidad y sus egresados no podrán tener la Certificación Nacional Complementaria.

### 4.1.3 Reconocimiento de las modalidades.

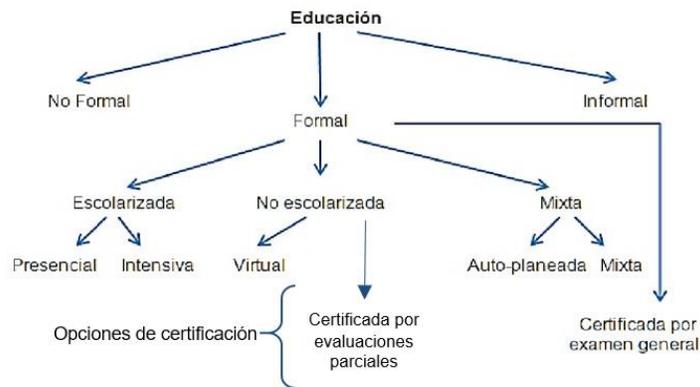
Una vez establecidos los elementos centrales de la RIEMS que buscan modificar en muchos sentidos la estructura administrativa de los bachilleratos, es necesario referir al Acuerdo 445 *Por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades*, mediante el que se buscó establecer y definir los distintos tipos de opciones educativas existentes en la EMS mexicana.

Como se planteó en los capítulos precedentes, una de las necesidades más apremiantes del subsistema de educación media superior fue la homologación de las distintas instituciones en el país, ante la diversidad de modelos educativos, fuera del control de la SEP. Por esta razón, se hizo necesaria una regulación del nivel, mediante el establecimiento de criterios curriculares de la oferta académica, no reconocidos previamente por la Ley General de Educación (LGE).

Para mayor claridad, es preciso recordar que hasta antes de la Reforma, la LGE reconocía únicamente tres tipos de educación: escolarizada, no escolarizada y mixta, aun cuando existía una variedad importante de modalidades que escapaban del reconocimiento y la regulación de la SEP.

Con base en el Acuerdo 286 de la SEP, con la creación del SNB será posible identificar y justificar plenamente qué tipo de modalidades educativas ofrece cada plantel: presencial, intensiva, virtual, auto-planeada y mixta; además de quedar reconocidas las opciones de certificación por evaluaciones parciales, como la Preparatoria Abierta, y la certificación por examen general de conocimientos (ver cuadro 4.3).

CUADRO 4.3 MODALIDADES Y OPCIONES ESTABLECIDAS EN EL ACUERDO 445 DE LA RIEMS.



Fuente: Realización propia con información del Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008. p. 4.

La necesidad de definir cinco tipos de modalidades educativas surge del propio desarrollo histórico de la EMS, que generó que un amplio grupo de instituciones y modalidades creciera al margen de los controles estatales y ocasionó que la mayor parte de éstas se adoptaran a las necesidades de su contexto inmediato. Lo mismo aplicó en la construcción de planes y programas de estudio, provocando una dispersión académica que impedía un avance homogéneo de las instituciones de educación media.

El beneficio a largo plazo que surja de este eje será la coherencia del subsistema, al existir un marco conceptual preciso, con la que se podrá diferenciar con claridad “la diversidad de la desigualdad”, se hará más sencillo otorgar a las escuelas un reconocimiento oficial, someterlas a procesos de evaluación más rigurosos, entre otros.

Como puede leerse, las ventajas de este eje se limitan a un aspecto regulatorio, que facilitará las actividades administrativas de la Federación y de las propias subsecretarías estatales, al tener un universo de planteles con categorías uniformes.

#### 4.1.4 Certificación Nacional Complementaria.

La adopción del SNB estipula que todos sus planteles miembros deberán expedir un Certificado Nacional complementario al certificado otorgado normalmente por las instituciones educativas, con el fin de contribuir al proceso de coordinación e integración de la EMS.

La entrega de esta certificación complementaria para los egresados del bachillerato, parte del supuesto de hacer un nivel educativo más igualitario y de generar egresados con certificados que muestren la igual posesión de habilidades, capacidades y destrezas, sin importar el plantel o modalidad de egreso, así como planteles que han cumplido satisfactoriamente con los tres ejes de la RIEMS, anteriormente descritos.

En este sentido, el Certificado permitirá a los estudiantes hacerse más competitivos en el ámbito laboral, al demostrar que su formación está sustentada en un enfoque por competencias y, en el caso de los bachilleratos tecnológicos y profesionales-técnicos, que cuentan con competencias laborales de estándares internacionales.

Sin embargo, por lo dicho en los apartados anteriores, esta certificación resulta sumamente cuestionable, ya que la aplicación formal de ella implica el reconocimiento del propio Estado de las carencias que enfrenta la EMS en México y de la incapacidad que ha tenido de ofertar una educación con adecuadas condiciones para los jóvenes: ahora se requerirá un certificado de “calidad” que valide, implícitamente, que el egresado, que ya cuenta con un certificado de estudios otorgado por las instituciones pertenecientes al SEMS, recibió una educación “mejor” al ser miembro del SNB.

#### 4.2 Operación y puesta en marcha del SNB.

La RIEMS se concibió como un *proceso* para ser llevado a cabo a mediano plazo, mediante distintos niveles y pasos de concreción que permitieran asegurar la implementación del SNB a escala nacional (ver cuadro 4.4).

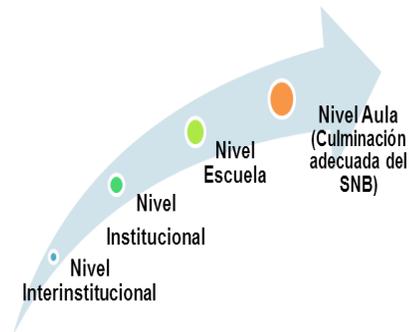
CUADRO 4.4 NIVELES DE CONCRECIÓN DE LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

4° **Nivel interinstitucional:** Definición del MCC, mediante la participación de diversas instituciones educativas.

3° **Nivel institucional:** La adecuación de los planes y programas de estudio al MCC por parte de los subsistemas.

2° **Nivel escuela:** La implementación de los procedimientos correspondientes en el plantel para que el sistema de gestión, los alumnos y docentes adopten los lineamientos del SNB.

1° **Nivel aula:** En el último nivel de concreción curricular, será el docente quien incorpore sus estrategias educativas para que los alumnos desarrollen de la mejor manera el MCC, consolidando el SNB.



Fuente: Realización propia con información del Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008. p. 4.

Con base en lo anterior, el nivel de concreción en el aula resulta ser el más importante de aplicar, debido a que el docente es quien incorpora nuevos conocimientos, habilidades y actitudes en los estudiantes, y quien culmina la adopción del modelo por competencias, que le da razón de ser al SNB.

En la actualidad, se han logrado el cuarto y tercer nivel, mientras que los otros dos se han enfrentado a procesos más lentos de realización, en razón de que los planteles que buscan pertenecer a dicho Sistema tienen que sortear los costes humanos, económicos y de infraestructura requeridos.

#### 4.2.1 Actores e instituciones encargados de su funcionamiento.

Desde la aprobación de la Reforma, la instancia encargada de llevar a cabo la concepción, puesta en marcha y gestión del SNB había sido la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), lo que permitió la adhesión de diversas instituciones de educación (incluida la UNAM) a ésta y, por supuesto, le dotó de una legitimidad temporal.

Sin embargo, el 19 de marzo del 2009, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo Secretarial 484, con el objetivo de crear un órgano colegiado que impulsara y administrara la conformación del SNB y que, mediante procesos rigurosos de evaluación, tuviera la responsabilidad de promover, supervisar, autorizar o negar la incorporación de los planteles al mismo.

Debido a ello, la ANUIES dejó de participar activamente y, en su lugar, surgió el Comité Directivo del SNB, integrado por 12 miembros, incluidos el actual Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, y el Subsecretario de Educación Media Superior, Rodolfo Tuirán Gutiérrez<sup>109</sup>. Asimismo, para lograr la labor encomendada y coadyuvar en los procesos de evaluación, el 8 de enero del 2010 se creó el Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior (COPEEMS), una asociación civil que sustentó su existencia en la necesidad de que un organismo apoyara al quehacer del Comité mismo.

El COPEEMS, como instancia evaluadora responsable de garantizar el cumplimiento de los principios de la RIEMS en los centros educativos, además de coordinar las evaluaciones *in situ* a los planteles, es la encargada de llevar a cabo la interacción con dependencias, instituciones y planteles, e identificar momentos, aspectos, facetas y dificultades en los procedimientos concernientes a la estructuración del SNB (Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato, 2013: 54).

Para el cumplimiento de sus tareas, este Consejo cuenta con la colaboración de evaluadores independientes organizados en asociaciones civiles, denominados Organismos de Apoyo a la Evaluación (OAE), y realiza los lineamientos, criterios y procedimientos para guiar el quehacer de los mismos.

En términos generales, los OAE son el apoyo operativo del COPEEMS, al realizar la evaluación presencial a los planteles aspirantes a pertenecer al SNB y elaborar un informe de resultados que puede contener desde observaciones hasta recomendaciones, para que sea el Comité quien determine si el plantel cumple con los requisitos de calidad para ingresar al Sistema.

Al finalizar el 2016, el total de Organismos de Apoyo a la Evaluación en toda la República fue de 56; sin embargo, éstos sólo se encontraron presentes en 24 estados,

---

<sup>109</sup> Entre algunas de las funciones más importantes del Comité Directivo se encuentran: “Constituir un espacio de orientación e intercambio de experiencias sobre la operatividad del SNB [...], establecer y en su caso actualizar los criterios, parámetros, metodologías, indicadores y en general, las reglas que se aplicaran a los planteles para su ingreso, permanencia y en su caso, salida del SNB [...], analizar y emitir pronunciamiento sobre las solicitudes de ingreso al SNB [...], integrar grupos de trabajo, de carácter temporal, que actúen como instancias auxiliares del propio Comité [...]”. Ver *Acuerdo 484. Por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de marzo del 2009, para un análisis más completo.

lo que implicó que entidades como Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Yucatán no contaron con la cobertura de estos organismos.

#### 4.2.2 Reglas de incorporación al Sistema.

En el *Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato* se establecen los requisitos fundamentales que los planteles públicos y privados deben cumplir para ingresar al sistema, con base en lo previsto en el *Acuerdo 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*.

En él se establece la obligación de contar con el MCC, las instalaciones adecuadas, un director acorde al perfil y una planta docente profesionalizada (ver cuadro 4.5).

CUADRO 4.5 REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ACUERDO NÚMERO 14/CD/2013 DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO

<p><b>I.</b> Solicitar formalmente al Comité Directivo su ingreso al SNB, siguiendo los procedimientos que éste determine.</p>	<p><b>II.</b> Adoptar el marco curricular común (MCC) y, consecuentemente, instaurar los mecanismos necesarios 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;</p>
<p><b>III.</b> Garantizar la existencia de una planta docente suficiente y con las competencias que se determinan en el Acuerdo número 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior.</p>	<p><b>IV.</b> Contar con las instalaciones que satisfagan las condiciones de higiene, de seguridad y pedagógicas adecuadas para los servicios que se ofrezcan.</p>
<p><b>V.</b> Cumplir con los demás requisitos aplicables en función de la modalidad educativa en la que se imparta el servicio.</p>	<p><b>VI.</b> El director deberá contar con el perfil descrito en el Acuerdo 449. En los demás casos dicho perfil podrá ser adoptado de manera voluntaria por las instituciones educativas, conforme a los Convenios Marco de Coordinación con las autoridades educativas estatales y los Convenios de Colaboración con la ANUIES, con el CONALEP y el COLBACH.</p>

Fuente: Realización propia con información de la Subsecretaría de Educación Media Superior (2013). *Acuerdo 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior. p. 4.

Partiendo de la complejidad que implica para los planteles modificar todos los componentes que abarca la RIEMS, en este documento se establece una serie de compromisos y plazos temporales que las instituciones educativas deberán cumplir

para no ser dadas de baja del SNB. Estos plazos se determinan con base en las necesidades o carencias de cada plantel y pueden tener una duración hasta de cuatro años.

La decisión de incluir tiempos de cumplimiento deja ver la intención del Estado por asegurar el avance de los planteles en la aplicación de la RIEMS. En el cuadro siguiente se muestra un panorama muy general de la mecánica en la aplicación de las temporalidades (ver cuadro 4.6).

CUADRO 4.6 COMPROMISOS Y PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL ACUERDO NÚM. 14/CD/2013 DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO

COMPROMISO	PLAZO DE CUMPLIMIENTO
<b>I.</b> Desarrollar en los alumnos las competencias genéricas y disciplinarias básicas establecidas dentro del MCC, así como las competencias disciplinares extendidas y profesionales que el plantel o el subsistema al que pertenece determinen.	n.d.
<b>II.</b> Propiciar la reflexión académica y el trabajo colegiado al interior del plantel como método para lograr la formación de los estudiantes conforme al perfil del egresado.	n.d.
<b>III.</b> Generar programas y espacios de orientación y tutoría para la atención de las necesidades de los alumnos, así como realizar las acciones necesarias para la prestación de dichos servicios.	A partir del ingreso al SNB
<b>IV.</b> Participar en los procesos de evaluación que determine la SEP.	Quando se determine su aplicación
<b>V.</b> Llevar a cabo 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
<b>VI.</b> Adoptar el sistema de control escolar del SNB.	Quando se determine su aplicación
<b>VII.</b> Facilitar el tránsito de alumnos de tal manera que sólo esté condicionado a la disponibilidad de espacios en los planteles.	Quando se determine su aplicación
<b>VIII.</b> Expedir la certificación complementaria a la conclusión de los estudios, de conformidad con los lineamientos que determine el Comité Directivo del SNB.	A partir de la primera generación que egrese con estudios realizados dentro del SNB

Fuente: Realización propia con información de la Subsecretaría de Educación Media Superior (2013). *Acuerdo 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior. págs. 4 y 5.

n.d. No dice.

Asimismo, el reconocimiento de la diversidad y desigualdad que caracterizan a la EMS llevó a la creación de diversos niveles de cumplimiento dentro del SNB, que determinan qué tan cerca se encuentra un plantel de lograr los estándares de calidad (ver cuadro 4.7).

Reconociendo el universo desigual y diverso de los planteles de la EMS, el ingreso al SNB incluye diferentes aspectos, que determinan el grado de cumplimiento respecto de los requisitos estipulados. Como se pudo observar, el Comité Directivo del SNB establece un esquema de cuatro niveles específicos, para la incorporación y permanencia de los planteles, condicionados por fechas, compromisos y procedimientos.

De acuerdo con información del propio COPEEMS, cuando un plantel solicita su ingreso al Nivel IV del SNB, de manera voluntaria, debe realizar una evaluación de tipo documental con la que asegure que cuenta con los requisitos estipulados para pertenecer a dicho nivel. Para el ingreso a éste, la evaluación y solicitud de incorporación no tienen ningún costo para el plantel aspirante.

Sin embargo, aquellos planteles que requieran ingresar a los Niveles III, II y I, tendrán que solicitar ante el propio COPEEMS que una instancia evaluadora asista a su plantel, para corroborar físicamente que éste cuenta con los requisitos establecidos en el Manual de ingreso; asimismo, el plantel se compromete a cumplir con lo estipulado en la *Regla 7/ingreso/2013* y en todo lo concerniente a la evaluación integral. En caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos y la no observancia de los plazos estipulados, el Comité del SNB evaluará la salida del plantel del Sistema y le prohibirá promocionar su modalidad educativa como perteneciente al mismo.

En el caso de los planteles que logren cumplir con los estándares de calidad del Nivel I, su pertenencia en éste se verá condicionada al número de logros y resultados obtenidos en las evaluaciones integrales.

CUADRO 4.7 NIVELES Y REQUISITOS GENERALES DE PERMANENCIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO.



<b>Nivel I</b> (Nivel de cumplimiento más alto, de acuerdo con los estándares de calidad).	<b>Nivel II</b>	<b>Nivel III</b>	<b>Nivel IV</b> (Nivel de cumplimiento más básico).
<p><b>I.</b> Cumple con la adopción del MCC.</p> <p><b>II.</b> 80% de los grupos-asignatura es impartido por docentes formados por el PROFORDEMS.</p> <p><b>III.</b> Al menos 66% de los grupos-asignatura es impartido por docentes están certificados con el CERTIDEMS.</p> <p><b>IV.</b> El director se encuentra titulado y cuenta con constancia del PROFORDIR o equivalente.</p> <p><b>V.</b> Cumple con los requisitos del Art. 5 del Acuerdo Secretarial 480.</p> <p><b>VI.</b> Asume los compromisos de la <i>Regla 7/Ingreso/2013</i>.<sup>i</sup></p>	<p><b>I.</b> Cumple con la adopción del MCC.</p> <p><b>II.</b> 66% de los grupos-asignatura es impartido por docentes formados por el PROFORDEMS.</p> <p><b>III.</b> 33% de los grupos-asignatura es impartido por docentes están certificados con el CERTIDEMS.</p> <p><b>IV.</b> El director se encuentra titulado y cuenta con constancia del PROFORDIR o equivalente.</p> <p><b>V.</b> El director cubre el Perfil de directores del Acuerdo Secretarial 449.</p> <p><b>VI.</b> Cumple con los requisitos del Art. 5 del Acuerdo Secretarial 480.</p> <p><b>VII.</b> Asume los compromisos de la <i>Regla 7/Ingreso/2013</i>.</p>	<p><b>I.</b> Cumple con la adopción del MCC.</p> <p><b>II.</b> 33% de los grupos-asignatura es impartido por docentes formados por el PROFORDEMS.</p> <p><b>III.</b> El director se encuentra titulado.</p> <p><b>IV.</b> Cumple con los requisitos del Art. 5 del Acuerdo Secretarial 480.</p> <p><b>V.</b> Asume los compromisos de la <i>Regla 7/Ingreso/2013</i>.</p>	<p><b>I.</b> Cumple con la adopción del MCC (sólo información documental).</p> <p><b>II.</b> 33% de los grupos-asignatura es impartido por docentes formados por el PROFORDEMS (sólo información documental).</p> <p><b>III.</b> El director se encuentra titulado (sólo información documental).</p> <p><b>IV.</b> Cumple con los requisitos del Art. 5 del Acuerdo Secretarial 480.</p> <p><b>V.</b> Asume los compromisos de la <i>Regla 7/Ingreso/2013</i>.</p>

Fuente: Realización propia con información del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (2013). *Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato (versión 3.0)*. México: del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. págs. 57-61 y 252-258.

<sup>i</sup> La *Regla 7/ingreso/2013* los planteles deberán considerar en su solicitud de ingreso, los compromisos y plazos a cumplir en: la generación de espacios de orientación y tutoría; la participación en los procesos de evaluación; la implementación del tránsito de alumnos; la expedición del Certificado complementario; y, la adecuación del plantel al sistema de gestión y control escolar del SNB.

Cabe aclarar, que la evaluación de los planteles aspirantes al SNB en los niveles del III al I, deberán pagar una cuota al OAE, para que lleve a cabo (como máximo en tres días) la evaluación presencial en las instalaciones de los centros educativos. He aquí uno de los elementos más cuestionados y controversiales de la implementación del SNB, ya que para llevar a cabo el cumplimiento de la reforma educativa, cuando la educación de calidad en México además de ser un derecho, es gratuita y obligatoria, los planteles deberán pagar una cuota para poder incorporarse al mismo, mediante la evaluación de los OAE, que se aumentará o se reducirá dependiendo de los rubros que el plantel quiera evaluar (como los espacios, las unidades académicas secundarias, el número de programas de estudio, el trabajo de los docentes, etc.).

Para tener una idea de los costos que implican la evaluación para el ingreso al SNB, en la “Convocatoria a los planteles escolares que imparten educación del tipo Medio Superior y tengan interés en ingresar al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)”, actualizada en el 23 de junio del 2016, se estipula que los planteles que soliciten el ingreso al Sistema y que pretendan alcanzar cualquier nivel, a excepción del IV, además de cumplir con los requisitos anteriormente mencionados deberán cumplir con una cuota (variable en función de la complejidad y magnitud del plantel) que oscila entre los \$45,452.65 y los \$218,533.37 pesos. Dichas cuotas, autorizadas por la Asamblea General del COPEEMS A. C., tendrán vigencia durante el ciclo escolar 2016-2017<sup>110</sup>.

La anterior cantidad debe ser cubierta por el plantel para que el OAE realice la evaluación. Además, dado que la incorporación es voluntaria, el monto podrá ser cubierto por los planteles que cuentan con esos recursos y aquéllos que no tienen las posibilidades de cubrir los costes de la evaluación probablemente no podrán ingresar al SNB, ni alcanzar los estándares establecidos de infraestructura, malla curricular y formación docente, quedando finalmente rezagados.

---

<sup>110</sup> Ver Subsecretaría de Educación Media Superior (2016). *Convocatoria a los planteles escolares que imparten educación del tipo Medio Superior y tengan interés en ingresar al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)*. Recuperado en: <http://www.copeems.mx/planteles/convocatoria-planteles>, para un análisis más exhaustivo.

## CAPÍTULO 5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RIEMS: EL *IMPASSE* DEL SNB Y SU PROPUESTA ORGANIZATIVO-ADMINISTRATIVA PARA LA EMS.

### 5.1 Las cifras oficiales y las carencias de la reforma educativa actual.

Sostener la idoneidad o no de una reforma educativa no es una labor sencilla, pues implica partir de diversos elementos de análisis que den respuesta a las interrogantes en torno a su funcionalidad. Desde un primer acercamiento, es posible afirmar que una reforma educativa es adecuada cuando el grueso de los actores e instituciones que intervienen en ella la asumen como propia y participan del proceso de transformación que ésta propone. Además, si a ello se le suma que sus planteamientos tienen una importante correspondencia con las necesidades del sistema educativo, y que los beneficios para los actores e instituciones son tangibles, dicha reforma será exitosa y sus resultados serán evidentes a corto o mediano plazos.

En contraste, la poca viabilidad de una propuesta educativa se evidencia cuando pretende desarrollar acciones que no se adaptan a la realidad o busca modificar múltiples dimensiones del proceso educativo que son difíciles de regular. Asimismo, su pertinencia como política pública se ve cuestionada cuando, en términos de temporalidad y recursos, los resultados no son prometedores, esto es, que tenga muchos años ejecutándose, se le hayan invertido cuantiosos recursos y sus avances sean mínimos.

Por esta razón, resulta de vital importancia conocer el progreso en el cumplimiento de la RIEMS a escala nacional, no sólo para desentrañar la pertinencia o no de esta propuesta educativa, sino para vislumbrar su papel en la transformación del subsistema de educación media superior y su participación en la realización de la política educativa denominada Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), puesta en marcha desde el 2008.

Desde su surgimiento, la Reforma Integral de la Educación Media Superior tuvo el objetivo de organizar el nivel medio de educación y conformar un SNB que promoviera la creación de una *educación de calidad, con una cobertura universal y*

*equidad en la enseñanza para todos los jóvenes del país.* Para ello, ésta se sustentó en más de una docena de acuerdos secretariales que buscaron modificar los planos pedagógico y organizativo-administrativo de la EMS, y asegurar la consecución de estas metas estatales.

Por la magnitud de sus planteamientos y las dimensiones en las que buscó intervenir, la Reforma precisó que todos los planteles a escala nacional debían adoptar una serie de lineamientos para incorporarse al SNB y con ello alcanzar la uniformidad requerida para avanzar “en una misma dirección”. Por esta razón, uno de sus retos centrales fue que todas las escuelas cumplieran los requisitos de calidad estipulados, ya que, de no ser así, las acciones gubernamentales para direccionar y coordinar a la EMS no rendirían frutos, y las necesidades de cobertura, calidad y equidad seguirían sin ser atendidas. He aquí los avances.

De acuerdo con el Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, al término del año 2016, el SNB contó con 2,213 planteles activos a escala nacional. De este total de escuelas, 16 lograron cumplir exitosamente los requerimientos solicitados para pertenecer al nivel I, tales como la adopción del Marco Curricular Común; que el 80% de sus grupos-asignatura fuera impartido por docentes formados con el enfoque de competencias; que al menos 66% de los grupos fuera atendido por docentes certificados; que el director se encontrara acreditado por un programa de formación reconocido por el Comité, y que la administración escolar se hubiera comprometido a crear espacios de orientación y tutoría, a participar en procesos de evaluación, a facilitar el tránsito de los alumnos, a expedir un Certificado Complementario del SNB y a adecuarse al nuevo sistema de gestión y control institucional.

A diferencia de ello, el 55.9% de los planteles miembros se mantuvieron en el nivel III, debido a que no fueron capaces de cumplir a cabalidad los requerimientos de calidad solicitados y por deficiencias, incumplimientos o impedimentos no se incorporaron totalmente al modelo propuesto por el sistema (ver cuadro 5.1).

CUADRO 5.1 NÚMERO DE PLANTELES DE LA EMS POR NIVEL, INCORPORADOS AL SNB, EN 2016.

Niveles	No. de planteles	Participación (%)
I	16	0.7
II	131	5.9
III	1,236	55.9
IV	830	37.5
Total	2,213	100.0

Fuente: Realización propia con datos proporcionados en la Página oficial del Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C. URL: <http://www.copeems.mx/copeems/funciones-de-copeems>.

Lo anterior muestra que el progreso general en la aplicación de la Reforma fue desigual en ese año, resultado del universo de los planteles y sus características; que existió una concentración importante de escuelas en los niveles III y IV, y, por ende, una ausencia innegable de instituciones que alcanzaran los estándares estipulados en el nivel I.

A 8 años de su implementación, la RIEMS presentó un deficiente progreso, pues no logró incorporar una importante proporción de planteles al SNB. Por el tiempo transcurrido en la aplicación de la reforma, se esperaría que, mínimamente, la mitad de las instituciones de educación media se encontrara adherida a esta propuesta; sin embargo, esto no fue así.

Si las 2,213 escuelas, en 2016, son cotejadas con los 16,162 planteles existentes en el ciclo escolar 2014-2015 (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016: 26), resulta que únicamente el 13.7% se adhirió a la RIEMS y que exclusivamente el 0.1% de planteles en todo el país perteneció al nivel I (ver cuadro 5.2).

CUADRO 5.2 COMPARATIVO ENTRE EL TOTAL DE PLANTELES A ESCALA NACIONAL Y LOS INCORPORADOS AL SNB.

Concepto	No. de planteles					
	Público	Porcentaje (%)	Privado	Porcentaje (%)	Total	Porcentaje (%)
<b>A escala nacional*</b>	10,437	64.5	5,725	35.4	16,162	100.0
<b>Pertenecientes al SNB durante el 2016.</b>	2,176	98.3	37	1.6	2,213	13.7

\*Estas cifras representan el total de planteles de la EMS en toda la República, durante el ciclo escolar 2014-2015.

Fuente: Realización propia con información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). *La Educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p. 26, y de la Página oficial del Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C. URL: <http://www.copeems.mx/copeems/funciones-de-copeems>

Si se pretendiera mostrar la eficacia de esta reforma modernizadora, los datos citados revelarían su poca efectividad, debido a su lento avance e incumplimiento. Aunado a ello, se evidenciaría que las acciones gubernamentales para dar observancia a esta propuesta educativa no fueron suficientes y que, por su carácter voluntario, las instituciones de enseñanza carecieron de interés para sumarse a este proyecto organizativo.

El análisis de estas cifras también arrojó que, para este mismo año, 2,058,596 estudiantes, 41.29% de la matrícula en el país, fueron atendidos por planteles incorporados a alguno de los niveles del Sistema<sup>111</sup> y que, únicamente, 29,940 alumnos se encontraron inscritos en un plantel que cumplió con todos los requerimientos curriculares y administrativos propuestos por el mismo (ver cuadro 5.3).

<sup>111</sup> De acuerdo con la página oficial del COPEEMS, para el ciclo escolar 2015-2016, la matrícula nacional para la EMS fue de 4,985,080 alumnos. Ver página oficial del Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C. URL: <http://www.copeems.mx/copeems/funciones-de-copeems>, para un análisis más exhaustivo.

CUADRO 5.3 PLANTELES PERTENECIENTES AL NIVEL I DEL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO, EN 2016.

Sostenimiento	Dependencia	Plantel	Matrícula	Vigencia hasta...
Público	Universidad de Guadalajara	Escuela Preparatoria No. 15.	2,518	06/06/2020
		Escuela Preparatoria Regional de Tonalá Norte.	2,991	06/06/2020
		Escuela Preparatoria Regional de San Martín Hidalgo	2,155	06/06/2020
		Escuela Preparatoria No. 9	4,399	06/06/2020
		Escuela Preparatoria Regional de Zapotiltic	815	25/10/2019
		"Escuela Preparatoria Regional de El Salto	1,795	15/12/2019
		Escuela Preparatoria Regional de San Martín Hidalgo	733	16/06/2020
	Universidad Autónoma del Estado de México.	Escuela Preparatoria "Cuauhtémoc"	2,674	17/11/2020
		Escuela Preparatoria "Pablo González Casanova".	1,505	11/04/2017
		Escuela Preparatoria "Sor Juana Inés de la Cruz"	1,423	11/04/2017
		Escuela Preparatoria "Atacomulco"	692	01/12/2017
	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Escuela Preparatoria No. 2	2,779	06/06/2020
		Escuela Preparatoria No. 4	1,579	06/06/2020
		Bachillerato Escuela Superior "Tepeji del Río"	733	06/06/2020
	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Escuela Preparatoria de Matehuala	786	01/04/2018
	Universidad Autónoma de Sinaloa	Unidad Académica Preparatoria "Los Mochis"	2,363	22/02/2019
	<b>Total</b>			29,940

Fuente: Realización propia con información proporcionada en la Página oficial del Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C. URL: <http://www.copeems.mx/copeems/funciones-de-copeems>

Esto implica que, a 8 años de la ejecución de la RIEMS, solamente el 0.6% de los estudiantes a escala nacional (los que pertenecieron a escuelas en el nivel I) se vio beneficiado por ella y pertenecieron a bachilleratos incorporados a las universidades autónomas de los estados, los cuales se diferenciaron presupuestalmente de los demás bachilleratos públicos estatales o de sostenimiento federal.

La lentitud en la aplicación de la reforma ha demostrado que los planteles han carecido de iniciativa para comenzar su incorporación y hace suponer que los

componentes, dimensiones, condicionantes y falta de incentivos de la RIEMS son sus principales obstáculos.

Debido a la falta de información pública es posible deducir algunos datos respecto de los avances de la reforma curricular y administrativa en la EMS para este año; sin embargo, no se tiene certeza de ellos. En materia curricular, se puede inferir que la totalidad de los planteles miembros al SNB adoptaron el Marco Curricular Común (MCC) en sus planes y programas de estudio, porque incluso el Nivel IV de incorporación tuvo que haber comprobado la aceptación del modelo basado en competencias para solicitar su ingreso (lo que significa que al menos 2,213 planteles en todo el país ya homogeneizaron su enfoque pedagógico).

De lo anterior, se deduce que el 41.29% de la matrícula nacional fue formada con base en el enfoque por competencias, aunque eso no signifique necesariamente que se encontró acompañada por todos los recursos pedagógicos o mecanismos de gestión con los cuales este enfoque se nutre.

Por el diseño de la RIEMS se puede afirmar que uno de los principales obstáculos que las escuelas enfrentaron para llevar a cabalidad la reforma se centró en la modificación del plano organizativo-administrativo (que busca profesionalizar y certificar al personal administrativo y docente, mejorar la infraestructura educativa y adoptar un sistema de tutorías y de gestión escolar), sustento de la transformación curricular del bachillerato mexicano.

Este plano cobra real trascendencia, pues concentró a 1,236 planteles en el Nivel III y a 830 en el nivel IV del Sistema, y ocasionó que, únicamente, 16 planteles en todo el país formaran parte del Nivel I. En este sentido, las cifras no fueron alentadoras, ya que implicó que 2,066 escuelas pertenecientes a los niveles III y IV no fueron de “calidad”, dado que no lograron cubrir todos los requisitos establecidos, en materia de infraestructura y gestión escolar.

Con lo anterior, es posible suponer que la ausencia de acciones y recursos presupuestales para mejorar las instalaciones educativas y aplicar los mecanismos de gestión en todos los planteles miembros, ocasionaron que la reforma no pudiera avanzar satisfactoriamente y que el modelo de educación propuesto para la EMS funcionará de manera fragmentada e incompleta durante este año, pues existieron planteles que aplicaron el MCC sin contar con una planta docente certificada en la enseñanza de las competencias o sin un sistema de tutorías, por mencionar un ejemplo. Asimismo, ello significó que diversas escuelas adecuaron sus programas de

estudio al MCC, pero que, no en todas los profesores estuvieron capacitados ni certificados para enseñar con base en el enfoque por competencias, ni que todos los directores fueron capaces de realizar la gestión educativa y ser un apoyo para los docentes.

Por esta razón, es viable aseverar que la aplicación de la reforma fue parcial e insuficiente y que, de no ser atendida con las medidas adecuadas, su *impasse* puede durar años, con generaciones de jóvenes que ingresan y egresan formados por un modelo pedagógico incompleto, que no pronostica resultados inmediatos. Además, esto provoca que el panorama para la juventud mexicana se torne incierto, pues la ausencia de un proyecto educativo consolidado produce un debilitamiento de su formación y da poca certeza de las habilidades que adquirirán en los años venideros.

Por los pocos avances obtenidos y los limitados recursos para saber sus resultados se hace complejo conocer la efectividad de este proyecto. Como consecuencia, al día de hoy, no se sabe con certeza la influencia que ejerce el nuevo modelo de gestión, de formación docente o profesionalización administrativa en el estudiantado, ni los beneficios o retrocesos de la aplicación del Marco Curricular Común en el aprendizaje de los jóvenes en México, aunque ya han habido estudios de caso que han investigado, en la inmediatez de los planteles, los efectos probables de ésta y se han adentrado en inferir sus implicaciones para la práctica docente, como el realizado por Guadalupe Pérez Cerón (Pérez, 2014).

Sumado a lo anterior, también es poco viable conocer la contribución de la política educativa del Sistema Nacional de Bachillerato en el cumplimiento de los objetivos estatales en materia de cobertura, calidad y equidad educativas, debido a los bajos índices de adhesión de los planteles y a los aún limitados resultados en el presente sexenio.

En relación a la cobertura del nivel, en el año 2016, se estimó que 4,985,080 de los 6,718,437 jóvenes de entre 15 y 17 años de edad en todo el país se encontraron matriculados, esto significa que un 74.2% de los jóvenes mexicanos estaban estudiando (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016: 34). Si este número de alumnos es cotejado con los existentes en el sexenio pasado se puede observar que hay avances pero que aún son reducidos y no pueden ser atribuidos directamente a la conformación del SNB (ver cuadro 5.4).

De acuerdo con estimaciones realizadas por el propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), de seguir con la actual política educativa en la

EMS, referente a la universalización de la cobertura, se prevé que todos los jóvenes del país estarán matriculados, aproximadamente, en más de tres lustros (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016: 32), por lo que las promesas de universalizar la media superior para el ciclo 2021-2022 será incumplida.

Asimismo, la labor educativa que el Gobierno Federal y los gobiernos locales deberán realizar será sumamente compleja para los siguientes años, puesto que buscar la cobertura nacional para el ciclo 2021-2022 implicará que la plantilla de profesores se incremente a más de 435,000 (lo que representa un aumento aproximado del 34.0% de los docentes existentes en el ciclo escolar 2014-2015) y que el número de planteles sea de 23,500 (lo que representaría un aumento de 7,338 de los existentes en el ciclo 2014-2015) (Auditoría Superior de la Federación, 2012, 349).

CUADRO 5.4 COMPARATIVO DE LA TASA DE MATRICULACIÓN DE LOS JÓVENES DE 15 A 17 AÑOS EN 2010, 2014 Y 2016.

Año	2010	2014	2016
<b>Población</b>	6,683,127	6,736,349	6,718,437*
<b>Población matriculada</b>	3,959,875	4,376,646	4,985,080
<b>Fuera de la escuela</b>	2,723,252	2,359,703	1,733,357*
<b>Tasa de matriculación</b>	59.3%	65.0%	74.2%**

Fuente: Realización propia con información del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2016). *La Educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p. 33, y con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2017). *La Educación obligatoria en México. Informe 2017*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. p. 194.

\* Cifras aproximadas, con base en la población matriculada y la tasa de matriculación.

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

Con lo anterior, reconocer las limitantes y alcances que ha tenido la RIEMS resulta de suma importancia en la actualidad, ya que permite cuestionar la pertinencia de las acciones políticas llevadas a cabo en la educación media, en el marco de la modernización educativa.

Asimismo, las cifras expuestas permiten cuestionar el papel del Estado en la construcción de una educación acorde a su población joven y conocer los retos existentes para los siguientes sexenios que, de continuar con las actuales acciones, difícilmente atenderán las necesidades de reorganización administrativa y curricular, o de cobertura y equidad que el nivel demanda.

En 2016, cerca de 1,733,357 de jóvenes de entre 15 a 17 años no estudiaban (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016: 31), mientras que los 4,985,080 alumnos de la media superior que sí se encontraron matriculados, se mantuvieron a expensas de una propuesta educativa inacabada, poco legítima y administrativa y económicamente inviable para muchos de los planteles de la República Mexicana.

Sumado a ello, los datos más recientes en materia de equidad señalaron que, al finalizar el ciclo escolar 2013-2014, el 39.9% de los planteles a escala nacional se situaron en localidades de alta o muy alta marginación (en estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero), lo que evidencia una importante cantidad de instituciones en donde las condiciones económicas y sociales no son las más adecuadas y en las cuales la ausencia de recursos educativos aún prima. En adición, cerca del 30.4% de las escuelas de la media superior también se encontraron en localidades rurales menores a 2,500 habitantes (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015: 23), las cuales presuponen condiciones ínfimas de infraestructura, accesibilidad, mecanismos de gestión y profesionalización docente y directiva.

De continuar ignorando las desigualdades de los planteles a escala nacional, los resultados de la actual reforma continuarán siendo bajos y mantendrán en una situación de rezago a todas aquellas instituciones, directivos y docentes que difícilmente podrán cumplir con los requisitos del SNB. Estos datos sugieren que la RIEMS no busca adaptarse a las condiciones de los planteles, directivos y docentes, sino que exige que todos ellos se acoplen a ella, por lo que se está convirtiendo en un obstáculo más, en el marco de la llamada modernización educativa.

Con los datos expuestos, la implementación de esta reforma parece ser un claro ejemplo de los riesgos que implica el adoptar “recetas universales” traídas de otros países, sin mediar con las condiciones reales del subsistema de educación media superior, ya que las acciones adoptadas han sido poco viables para el grueso de los planteles y se han ejecutado en el vacío por no corresponderse con las instituciones educativas y con los hacedores del proceso de enseñanza- aprendizaje.

El que la ejecución de ésta tenga tan pocos resultados es una señal de alerta respecto de la incompatibilidad de las necesidades de la sociedad y del proyecto educativo implícito y explícito que el Estado pretende promover; asimismo, debe ser una llamada de atención para que la Federación aumente los recursos presupuestarios destinados a la EMS y focalice su atención en cubrir las necesidades educativas de

los planteles y de sus estudiantes en condiciones de mayor rezago, incluso, cuando ello implique alejarse de los planteamientos de eficiencia y calidad educativas que la RIEMS y el SNB promueven.

La educación de los jóvenes tiene problemas que datan de décadas de abandono por parte del Estado y, por lo mismo, se requieren medidas y recursos humanos y económicos que trasciendan las reformas inacabadas y que corrijan las vías gubernamentales para lograr las metas nacionales. Leer las cifras a este nivel hace necesario realizar un análisis de los elementos que podrían causar el atraso en la implementación de la RIEMS y en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Por ello, a continuación, se hará un estudio general del eje de mecanismos de gestión, para entender algunas de las causas del *impasse* de este proyecto.

## **5.2 Una visión particular a los mecanismos de gestión y sus procesos de ¿equidad?**

En los últimos años, uno de los aspectos más estudiados, y que más controversias ha generado en torno a las implicaciones de la RIEMS, se centra en la adopción del Marco Curricular Común (plano pedagógico) y su propuesta de enfoque por competencias para la educación de los jóvenes. A diferencia de ello, pocos son los trabajos que han puesto su atención en las modificaciones organizativo-administrativas que los planteles deben seguir y a los impedimentos que han tenido que enfrentar para integrarse al Sistema Nacional de Bachillerato.

Analizar estos cambios administrativos hace posible conocer algunos *porqués* del rezago en la aplicación de la reforma e inferir los retos, impedimentos y desafíos del Estado en la ejecución de su proyecto educativo de “calidad”.

Como ya se demostró, la etapa de *diversificación de la EMS* representó un punto cumbre en la consolidación del nivel y evidenció las problemáticas estructurales que lo acompañarían por las décadas siguientes. Durante ésta, la concepción gubernamental de atender la demanda y posponer a segundo término los procesos de enseñanza-aprendizaje, implementados a escala nacional, provocó una “postración” del bachillerato mexicano, que acentuó su baja calidad, insuficiente cobertura y sus altos índices de inequidad.

Sumado a ello, se creó un nivel heterogéneo que se caracterizó por la contratación de docentes sin perfiles definidos; contenidos curriculares variados; mecanismos de

gestión desiguales; una planta directiva sin un perfil establecido, y el crecimiento de una infraestructura educativa alejada de diagnósticos integrales que dieran cuenta de las condiciones en las que se expandía el subsistema.

Debido a la influencia de las tendencias educativas internacionales y a las problemáticas que la diversificación produjo, el Estado asumió el compromiso de impulsar medidas y estrategias centradas en atender estos componentes, para avanzar en un modelo de educación más “acorde” con las necesidades de la sociedad.

El eje de “mecanismos de gestión” de la RIEMS representó la materialización de ese compromiso del Estado y reconoció, como nunca antes, la importancia de los mecanismos administrativos en el proceso de enseñanza, pues los concibió como un insumo imprescindible, sin el cual no sería posible alcanzar la calidad y la equidad, ni se lograría que todos los jóvenes del país tuvieran la posibilidad de acceder a un “mismo tipo de educación”.

Es por ello que, la RIEMS explicitó la relevancia de la educación media en la construcción de un país más equitativo<sup>112</sup> y estableció líneas de acción enfocadas a modificar los mecanismos de gestión, con las cuales la estrategia curricular podría ser realizada y las condiciones de desigualdad de los jóvenes y de las escuelas pasarían a ser irrelevantes cuando de educación de calidad se hablara.

En razón de esto, es que la actual reforma educativa busca que los planteles tengan “iguales condiciones”, para ofrecer una atención de calidad a todo aquel que lo solicite.<sup>113</sup> Para lograr su objeto, ésta partió de una serie de escenarios que sugirieron que si la totalidad de ellos:

---

<sup>112</sup> Ver *Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008, p. 12, para un análisis más completo.

<sup>113</sup> “El concepto de equidad ha sido utilizado comúnmente como sinónimo de justicia social con enfoque moral. Actualmente, debido a los cambios y retos producidos por fenómenos tales como la globalización, el concepto ha tomado mayor relevancia al ser incluido en la agenda pública internacional como una acción del Estado que debe ser inmediata. [...] Equidad e igualdad son conceptos ampliamente interrelacionados aun cuando el de equidad es más complejo al permitir por principio ciertas desigualdades [...] No obstante, la equidad también requiere que ciertos bienes sean distribuidos inicialmente en proporciones iguales. En este sentido equidad se relaciona con la justicia, ya que se argumenta que la distribución de los bienes debe realizarse de acuerdo con lo que cada quien merece”. Ver Bracho, T. y Hernández, J. (Septiembre de 2009) “Equidad educativa:

- contaba con una planta docente actualizada y certificada para enseñar con base en el modelo por competencias, el MCC sería implementado y todos los estudiantes tendrían acceso al “mismo conocimiento”;
- contaba con un director profesionalizado y certificado, la labor de los profesores se vería acompañada y la administración de las escuelas sería de calidad para todos;
- tenía instalaciones adecuadas con estándares mínimos, todos los estudiantes recibirían en idóneas condiciones los espacios educativos;
- generaba espacios de orientación educativa que acompañaran a los alumnos en su recorrido por la EMS, todos los estudiantes, no importando sus condiciones materiales o socioculturales, tendrían las mismas posibilidades de concluir sus estudios;
- asumía los procesos de evaluación integral, los estándares de calidad en el proceso de enseñanza aprendizaje se verían mejorados y todos los alumnos, sin importar sus condiciones económicas, podrían obtener una enseñanza adecuada,
- y si, finalmente, cumplía con lo establecido en el SNB y proporcionaba el mismo perfil educativo, todos los estudiantes podrían transitar de una escuela a otra o de una modalidad a otra sin ninguna traba administrativa y la asistencia a la escuela de su preferencia estaría condicionada únicamente por la disponibilidad de espacios en las instituciones.

Partiendo de estos supuestos, la implementación de la actual reforma educativa supondría medidas focalizadas que reconocieran las desigualdades en los planteles y regiones del país, y acciones para que éstas no fueran un impedimento en la realización de la política educativa; sin embargo, esto no parece ser así. Dos son los elementos más visibles que permiten pensar que existe una incompatibilidad de la reforma con las condiciones de desigualdad que guarda el subsistema, y que son una limitante para alcanzar la equidad educativa que requiere el nivel: el primero de ellos, hace alusión a los procesos con los que los planteles ingresan al SNB y, el segundo, a la manera en la que los mismos se mantienen en él y “ascienden” en el padrón de calidad.

---

avances en la definición de su concepto”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Veracruz, para un análisis más completo.

En lo que respecta al primero, llama la atención que la evaluación inicial a la que son sometidas las escuelas no es gratuita y la magnitud de ésta se establece con base en el tamaño del plantel y la cantidad de elementos a evaluar (planes educativos, instalaciones, planta docente y directiva, etc.). Como ya se mencionó en el capítulo IV, la cuota de evaluación es aplicable sólo para ingresar a los niveles I, II y III y tiene como finalidad pagar los servicios de los evaluadores externos reconocidos por el COPEEMS.

Sin duda, este mecanismo de ingreso al SNB muestra que la Secretaría de Educación Pública y el propio Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior se deslindan del proceso operativo de evaluar a los planteles y adjudican a organismos privados la confianza de hacerlo.

Aunque, en términos concretos, el Comité Directivo del SNB es quien realiza la dictaminación de qué planteles acceden al mismo y define su temporalidad, la realidad muestra que se está permitiendo que sean organismos privados quienes evalúen a las escuelas y que los propios planteles, en pro de la “autonomía de gestión y de la competitividad escolar”, asuman los costos de evaluaciones que, a la larga, **no les garantizan** beneficios tangibles en el mejoramiento y facilitamiento de su labor educativa.

Esta nueva condicionante monetaria a la que se enfrentan las instituciones educativas aspirantes del SNB parece no haber representado un problema para los 16 planteles pertenecientes al Nivel I, en 2016, ya que sus condiciones económicas les posibilitaron cubrir dichas cantidades e incorporarse de lleno a la política educativa actual. Sin embargo, las limitantes que acarrea este elemento procedimental se hacen más visibles si se piensa en el casi 40% de las escuelas a escala nacional que se encuentra en zonas de alta o muy alta marginación, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, o en el 30% de los planteles que se localiza en zonas rurales de menos de 2,500 habitantes.

Desde una perspectiva de educación gratuita, se puede afirmar que la actual reforma educativa es inadecuada, ya que requiere que los planteles públicos eroguen recursos para ser evaluados y certificados, y para incorporarse a una política educativa de Estado que no toma en cuenta sus desigualdades (y que son las que busca erradicar). Asimismo, parte de una contradicción, pues reconoce que el subsistema de educación media superior es heterogéneo y desigual, y exige que los planteles

tengan la misma capacidad de sufragar los gastos de la evaluación (o el mismo interés).

Aparentemente, los Organismos de Apoyo a la Evaluación son más beneficiados por la implementación de estas cuotas de evaluación, pues ellos reciben miles de pesos por evaluar a las instituciones educativas. Por lo menos al cierre de 2016 cerca de 1,400 planteles pertenecientes a los niveles I, II y III tuvieron que costear los gastos de incorporación al SNB, lo que implicó que estos organismos obtuvieron millones de pesos de las escuelas de la EMS en todo el país.

Esto no es un dato menor y, aunque no es el objetivo de esta investigación, es necesario cuestionar e indagar quienes son los actores beneficiados que dirigen estos organismos, pues los recursos erogados por los planteles públicos para la realización de estas evaluaciones innegablemente provienen del erario.

Cuando un marco de acción gubernamental como la RIEMS implementa procedimientos como éstos para lograr la equidad, difícilmente podrá alcanzar su cometido si la participación del Estado en materia presupuestaria no es suficiente y si su realización depende de la erogación de recursos por parte de los actores que voluntariamente se incorporan a ella<sup>114</sup>. En los hechos, si la implementación del SNB requiere de recursos presupuestarios para poder ser puesto en marcha, la Federación tendría que asumir los costes de la evaluación de los planteles, y con ello asegurar el cumplimiento del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la educación media superior de calidad es **obligatoria y gratuita**.

Este elemento procedimental hace más sencillo comprender un *porqué* de la parálisis de la RIEMS; sin embargo, no es el único. A éste se suma otro vinculado directamente con la transformación de la administración escolar de los planteles y hace visible la complejidad y lentitud de una reforma educativa, cuando los múltiples actores y mecanismos no se adaptan fácilmente a los nuevos planteamientos derivados de su propuesta.

---

<sup>114</sup> De acuerdo con prospectivas recientes, para que el Estado logre la cobertura universal en el ciclo escolar 2021-2022, se requerirá “que el gasto público ascienda a 142.9 miles de millones de pesos para garantizar la universalidad de los servicios de bachillerato y de educación profesional técnica [...], ese presupuesto representa un incremento del 95.0%, respecto de los 73.3 miles de millones de pesos erogados en el ejercicio 2012”. Ver Auditoría Superior de la Federación. (2015) *Evaluación de la Política Pública de Educación Media Superior*. México: Auditoría Superior de la Federación, p. 322, para un análisis más exhaustivo.

Para analizar este segundo elemento se hace pertinente agrupar en tres rubros las líneas de acción que conforman el eje de “mecanismos de gestión”. Estas líneas son:

- a) la **profesionalización docente**,
- b) el mejoramiento de la **infraestructura** y
- c) la **gestión educativa** (profesionalización de los directores, la orientación educativa, el tránsito entre subsistemas y la evaluación integral).

La primera se considera fundamental en la instrumentación de la RIEMS, pues es el profesor el último eslabón de la reforma curricular del bachillerato, ya que es el responsable de incorporar estrategias pedagógicas para que los alumnos adopten el MCC. Por esta razón, el cumplimiento de este mecanismo de gestión por parte de los planteles se vuelve prioritario para el Estado, debido a que supone la aplicación del enfoque por competencias y la garantía de que los alumnos tendrán acceso al “mismo conocimiento”.

Al tener tanta relevancia para el proyecto educativo nacional, el Estado se convierte también en el principal responsable de asegurar que los profesores cuenten con los medios para aprender el nuevo enfoque pedagógico promovido por la RIEMS y, por ello, en los últimos años, ha centrado su atención en impulsar acciones tendientes a dar cumplimiento a ésta, tales como la creación del Servicio Profesional Docente.

El servicio, resultado de la aprobación de la Reforma Educativa del 2013, es el mecanismo con el cual se controla la permanencia y acceso al magisterio en todos los niveles educativos, sin incluir a la universidad, y surgió como una ofensiva política en contra del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), que controlaba los recursos de los agremiados y la asignación de las plazas docentes.<sup>115</sup>

Sumado a esta acción, de índole política más que educativa, el Estado implementó cursos de profesionalización y certificación para los profesores, como el

---

<sup>115</sup> “Para que no hubiera dudas, el 10 de diciembre, en el Museo de Antropología, en la ceremonia en la que el Presidente Enrique Peña Nieto presentó la iniciativa (de reforma), Emilio Chuayffet, Secretario de Educación Pública dijo que: ‘la Secretaría de Educación Pública, hay que decirlo claramente, es un archipiélago. Hay que revisarla críticamente, para que vuelva a ser la dependencia del Ejecutivo Federal, que ejerza la rectoría del Estado en la materia, que diagnostique los problemas, establezca las metas y los objetivos, elija la pertinencia de las estrategias y dé seguimiento puntual a las evaluaciones (...)’”. Ver Hernández, L. (2013) *No habrá recreo (contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial)*. México: Fundación Rosa Luxemburg Stiftung y Para Leer en Libertad, A.C., p. 24, para un análisis más completo.

ECODEMS, el PROFORDEMS y el CERTIDEMS; sin embargo, sus resultados no fueron los esperados. Como ya se precisó con anterioridad, al finalizar el ciclo escolar 2011-2012, los docentes certificados en competencias representaron únicamente el 8.6% de los 194,952 profesores que presentaron sus servicios en instituciones públicas de educación media superior. Asimismo, de 2008 a 2012, de los 112,334 docentes inscritos en el PROFORDEMS, el 63.4% egresó de ese programa (71,212 profesores) y sólo el 23.4% (16,688 profesores) de ellos se certificó (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 117).

Lo expuesto permite inferir que el cumplimiento de este mecanismo es insuficiente, y las causas pueden ser atribuidas a la falta de legitimidad de las acciones implementadas, pues vulneran las condiciones laborales de los maestros. En los últimos años, expertos han coincidido en que los profesores no cuentan con los incentivos ni las condiciones idóneas para acceder a estos programas, lo que se ve reflejado en los resultados negativos de la política pública.

De acuerdo con ellos, la adopción de las competencias, como un enfoque pedagógico no consensuado para la EMS, ha generado que éstas no tengan significado para los profesores en la construcción de su identidad; no creen un interés en ellos; no sean un referente para su práctica, y no produzcan otros sentimientos que los de malestar, inseguridad y aprobación-simulación. Aunado a ello, los profesores aseguran que, con esta profesionalización, se sienten ignorados como agentes sociales pertenecientes al gremio, y tienen incertidumbre de su profesión, ya que se enfrentan simultáneamente a una multiplicidad de tareas, como la formación inicial y continua, la innovación de su práctica, el uso de las TIC's, la pérdida de autonomía, la presión y restricción institucional, y, próximamente, la evaluación de sus desempeños (Pérez, 2014: 183).

Por la novedad del enfoque por competencias y su poca aplicación en México, no es posible reconocer un beneficio tangible de la profesionalización docente en la EMS, por el contrario, estos ejercicios de certificación parecen reeditar más problemas a la práctica de los profesores, al imponer un nuevo modelo pedagógico incierto para el grueso de la planta educativa<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> “Los profesores están resignificando su imagen en competencias; pero esta reconstrucción de su rol no se originó por su propia iniciativa; sino que fue por el proyecto cultural (...) hegemónico que los ha influido e introyectado tanto en sus formas de pensamiento como en sus actuaciones. El enfoque por competencias es el eje que ha guiado la transformación educativa en todas sus

La ausencia de políticas focalizadas que tomen en cuenta las necesidades geográficas, monetarias y de formación para cursar estos procesos de certificación del magisterio ha provocado que la profesionalización no se lleve a cabo y que, por lo tanto, no todas las instituciones educativas se incorporen en el SNB. Desde la ejecución del SPD, diversos expertos se han posicionado en su contra, principalmente, por no asegurar su pertinencia como política pública en el mejoramiento de la EMS, así como por los bajos resultados y las diversas fallas en su implementación<sup>117</sup>.

Otro dato importante de señalar, y que puede explicar la lentitud en la modificación de este mecanismo de gestión, es que la plantilla de profesores de la EMS no está formada en su mayoría por docentes de profesión y que los tipos de contrato laboral que mantienen son por horas, lo que reduce el interés de éstos de asumir los costes de formarse en un modelo pedagógico que en términos laborales no les reditúa muchos beneficios<sup>118</sup>.

La segunda línea de análisis, el mejoramiento de la **infraestructura**, se encuentra inmersa en las mismas problemáticas que la anterior, debido a que la cantidad de planteles a escala nacional es alta y las acciones desde el Estado han sido insuficientes.

---

directrices y se ha objetivado en los discursos oficiales, en el currículum escolar, en la orientación de la formación de los jóvenes y desempeño de los docentes. Entonces, las actuaciones de los profesores están entramadas por situaciones externas a ellos, pero que les afectan y alteran su práctica, evidenciando que (...) [ésta] es una tarea cada vez más compleja que trasciende lo meramente técnico”. Ver Pérez, L. G. (2014). *El perfil del docente en la RIEMS: expresiones e interpretaciones de los profesores del bachillerato tecnológico* (Tesis de Maestría). Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. p. 183, para un análisis más completo.

<sup>117</sup> Ver como ejemplo a Backhoff, E. (13 de marzo de 2016). “Evaluación Docente: primeros resultados”. *El Universal*. Recuperado en <http://www.eluniversal.com.mx/entradadeopinion/articulo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/2016/03/12/evaluacion-docente-primeros>, para un análisis más detallado.

<sup>118</sup> En el *Panorama Educativo 2014*, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se señaló que el 61.4% de los profesores de la EMS a nivel nacional fueron contratados por horas (esto es, 169,020 docentes) y únicamente el 17.5% de ellos tuvieron contratos de tiempo completo. Ver Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2015). *Panorama Educativo en México, 2014*. Recuperado en <http://www.inee.edu.mx/images/2015/Panorama-2014/PEM2014-4.pdf>, p. 31, para un análisis más completo.

En la etapa de *diversificación*, el subsistema sufrió una importante desorganización y ausencia de información respecto de las necesidades particulares de las escuelas en materia de infraestructura.<sup>119</sup> Por esta razón, abordar este mecanismo no es sencillo, ya que existe una multiplicidad de factores que determinan las condiciones de desigualdad en la infraestructura educativa y una falta de datos por parte del Estado que permitan conocer a cabalidad el avance de esta línea acción. Por ello, se expondrán algunas medidas gubernamentales en la materia, que permitirán comprender los pocos logros del Estado en torno al mejoramiento de las condiciones de las instalaciones educativas a escala nacional y de los cuantiosos retos aún existentes para acabar con los rezagos de este mecanismo.

Como se recordará, uno de los requisitos indispensables para poder acceder al SNB es que los planteles cumplan con instalaciones equipadas y de calidad, que permitan el adecuado desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Es por ello que, en el 2013, se publicó el *Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato 3.0*, en el que se estableció una serie de estándares de calidad que los planteles deben cumplir para asegurar su acceso y permanencia en el Sistema.

Entre algunas de las acciones para dar impulso a esta línea se encuentran la creación del *Programa Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para la Educación Media Superior* (FOCIIEMS), en 2016, el cual funciona actualmente con un esquema de coinversión en el que la Federación aporta el 50.0% y las autoridades municipales el otro 50.0% de los recursos presupuestarios para realizar el equipamiento, construcción y ampliación de los espacios educativos a escala nacional.

Dentro de éste, una de las modalidades de financiamiento es la *Modalidad D. Avance de planteles de UPEMS en el SNB*, que tiene por objeto “impulsar proyectos que contribuyan al cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables para que los planteles [...] que forman parte del SNB avancen en los niveles del mismo, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por el

---

<sup>119</sup> Durante décadas, el Estado atendió los requerimientos de infraestructura de los planteles de manera inercial, lo que provocó una falta de planeación y prioridad para atender la problemática que persistía en las escuelas. Ver Auditoría Superior de la Federación (2015). *Evaluación de la Política Pública de Educación Media Superior*. México: Auditoría Superior de la Federación, p. 134, para un análisis más exhaustivo.

COPEEMS en materia de instalaciones y equipamiento” (Secretaría de Educación Pública, 2016).

Al día de hoy, este Fondo resulta de gran relevancia para los planteles del país, ya que mediante él las instituciones educativas obtienen algunas vías para acceder a los recursos presupuestales que les permitan ampliar o equipar sus espacios educativos; sin embargo, no existe una política desde el Estado que focalice sus recursos a los planteles menos favorecidos, con el fin de alcanzar el objetivo general de equidad en el nivel.

Debido a que los proyectos se someten a concurso, son presentados voluntariamente y deben contar con criterios de costo-beneficio que sean redituables para el Estado, en términos de ampliación de la cobertura, los recursos otorgados no son para todo aquél que los solicite. Por mencionar un ejemplo, en mayo del 2016, fueron publicados los resultados de los ganadores a obtener los recursos proporcionados por el Fondo y de los 2,300 proyectos presentados, 1,679 contaron con la documentación completa y, únicamente, 1,005 fueron aprobados (Subsecretaría de Educación Media Superior, 2016).

Asimismo, entre algunas de las acciones para fortalecer el cumplimiento y la continuidad de las medidas estipuladas por la actual política educativa de Estado, el 1° febrero de 2008, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGINFE), que tuvo como objetivo regular las labores de las instituciones educativas en la materia. Mediante ella, se creó el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED), con el que se buscó contar con una institución que normara, diagnosticara, planeara y evaluara a los planteles de todo el país; sin embargo, a pesar de lo importante que resultó la creación de la LGINFE y el INIFED, fue hasta el 5 de julio de 2013 cuando la primera contó con un reglamento, por lo que la legislación en la materia se mantuvo incompleta durante cinco años.

De acuerdo con expertos, aunque hay logros en torno al equipamiento y ampliación de la infraestructura, al día de hoy es difícil conocer los avances en este mecanismo de gestión, debido principalmente a la falta de información publicada. Asimismo, la ausencia de un diagnóstico integrado de las condiciones de los planteles a escala nacional propicia que no exista una idea clara respecto de líneas de acción que favorezcan la aplicación del mismo:

[...] en materia de infraestructura física educativa, persiste la necesidad de formular de manera integral un diagnóstico de necesidades físicas y de equipamiento de todos los subsistemas y en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de orientar un política integral, priorizando los requerimientos de las escuelas de la educación media superior, bajo el esquema de equidad e igualdad de oportunidades educativas (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 156).

Por tal razón, con los datos existentes, se puede inferir que, en 2016, los 16 planteles pertenecientes al nivel I del Sistema ya cumplieron con todos los requerimientos en materia de instalaciones educativas; sin embargo, no se tiene información precisa respecto de las condiciones de los planteles en los demás niveles del SNB. La falta de información en torno a las condiciones de infraestructura en la EMS no es un problema menor, si se toma en cuenta que este requerimiento es vital para lograr el proyecto educativo del Estado y alcanzar la calidad de la educación y la equidad en el nivel.

Hasta este momento, no se sabe cómo el actual SNB fomentará la construcción de un subsistema de educación media superior más equitativo, si las condiciones para que la infraestructura de los planteles mejore son difíciles de alcanzar y rebasan las capacidades de los gobiernos locales y del propio Estado. Evidentemente, con los avances obtenidos en la aplicación de la RIEMS, se puede deducir que ésta se encuentra muy lejos de generar pronto resultados y que los alcanzados no son los más pertinentes para lograr una educación media superior más equitativa y de calidad.

Por lo pronto, en materia de infraestructura, las condiciones de desigualdad prevalecientes en los planteles menos favorecidos seguirán siendo una constante, pues las escuelas en situación de abandono, en comunidades apartadas de las ciudades, son las que difícilmente podrán acceder a los recursos para incorporarse al SNB o equipararse con los planteles mejor suministrados. Ante este panorama, se logra visualizar la existencia de un conjunto de escuelas que se mantendrán excluidas de la política educativa de Estado, frente a los planteles de zonas urbanas o semiurbanas con las condiciones de infraestructura adecuadas.

Con la falta de información pública respecto del avance en la incorporación de los planteles al SNB, se hace inviable entender la situación que guarda el tercer rubro de los mecanismos de gestión, éste es el de la **gestión escolar**. De manera similar a sus antecesoras, se puede inferir que, en 2016, la mayoría de los planteles miembros del sistema ya actualizaron sus procesos escolares o están por hacerlo; sin embargo, no

hay certeza de ello, ya que en materia de profesionalización de directores, tránsito entre subsistemas, evaluación integral y creación de espacios de orientación educativa, el requisito para pertenecer al mismo refiere que los planteles deben “comprometerse” a adoptar estos rubros en plazos de tiempo establecidos, y no de haberlos cumplido al ingresar al SNB.

De acuerdo con los últimos análisis realizados al funcionamiento de la política educativa en la EMS, no es posible precisar con certeza los avances obtenidos por los planteles en materia de gestión escolar, pues la SEP “carece de sistemas de información idóneos para conocer si los planteles educativos dependientes de las autoridades educativas estatales y de los organismos autónomos, condujeron su organización y funcionamiento” (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 179) con base en los requerimientos del SNB en materia de gestión.

De hecho, en términos de la profesionalización directiva, los únicos datos registrados sugieren que no se cuentan con indicadores ni con metas en materia de profesionalización de la planta directiva; aunque es posible suponer que, para 2016, 147 planteles pertenecientes al nivel I y II ya contaron con un director que cubre el Perfil de Directores establecido en el *Acuerdo 449 Por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior*, puesto que así se señala en los requisitos de acceso al mismo<sup>120</sup>.

Asimismo, expertos señalan que “los planteles no han podido iniciar procesos de transformación educativa orientados a establecer ambientes que promuevan constantemente el aprendizaje de los alumnos, así como para mejorar el proceso educativo y vincular a los alumnos con los sectores social y productivo del país, debido a su limitada capacidad de organización y al bajo involucramiento de sus actores, lo cual se explica por una deficiente concepción gubernamental sobre la

---

<sup>120</sup> En la evaluación más reciente a la política pública de la educación media superior se reportó que, a 2012, la Dirección General del ColBach fue la instancia que proporcionó una mayor actualización a su personal directivo, ya que actualizó al 95.0% (76 personas), mientras que la institución que brindó menor actualización a sus directivos fue la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, dado que sólo actualizó al 37.9% (3,166 personas); sin embargo, a ese año, la SEMS careció indicadores y metas que permitieran evaluar los resultados de la actualización del personal directivo. Ver Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Evaluación de la Política Pública de Educación Media Superior*. México: Auditoría Superior de la Federación, p. 118, para un análisis más completo.

gestión escolar en la educación media superior” (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 320).

Como se pudo observar, los incentivos y las estrategias para dar cumplimiento a cada uno de los mecanismos no son claros, lo que ha limitado la consolidación del sistema y el mejoramiento de la educación media superior en México. La falta de datos confiables y públicos, que den cuenta del avance en la implementación de la RIEMS, no resulta de menor relevancia, pues si el Estado no tiene claridad de los problemas que enfrenta su propuesta educativa y los evidentes obstáculos para ser desarrollada, ésta difícilmente generará logros positivos.

Hasta aquí se buscó dar un panorama general en torno a la aplicación de los mecanismos de gestión propuestos por la RIEMS y, por el escenario poco prometedor para esta reforma educativa, es posible prever que muchos planteles a escala nacional se mantendrán al margen de la transformación del nivel, si el Estado decide no replantear sus acciones y asumir políticas para beneficiar a aquellos con mayores rezagos.

Sin duda, uno de los aspectos más loables de la RIEMS es que, como nunca antes en la historia educativa nacional, una reforma había abarcado todos los componentes del subsistema de la EMS (planos pedagógico y organizativo-administrativo); sin embargo, es necesario centrar la atención en la aplicación y mejoramiento de cada uno de ellos, para que puedan ofrecer beneficios educativos tangibles, sin vulnerar la particularidad de las distintas modalidades del SEMS, en las diferentes regiones del país, incluso, cuando ello implique redefinir por completo la actual propuesta educativa.

Para mejorar el nivel es necesario realizar políticas focalizadas, que obliguen a cada entidad federativa a crear diagnósticos completos sobre las necesidades que guarda su sistema educativo local (en todos sus componentes), así como de las preferencias e intereses de la población joven de su territorio. Sumado a ello, haría prioritario que se efectuaran estudios económicos para identificar qué sectores productivos y de servicios requieren mayores egresados, en el ámbito regional y municipal, y, con ello, enfocar acciones concretas en beneficio de las localidades.

La hechura de estos diagnósticos haría posible crear estrategias, líneas de acción y metas para ser cumplidas en el mediano plazo, y propiciaría un destino racional de los recursos públicos. Asimismo, los gobiernos tendrían una idea clara de las necesidades económicas, culturales y educativas de los jóvenes a nivel local, para

establecer propuestas de enseñanza más *ad hoc* a sus preferencias, sin descuidar sus condiciones materiales, causa principal del abandono escolar.

La labor emprendida por cada gobierno local se realizaría en función de las necesidades regionales, y las problemáticas educativas se mitigarían sin necesidad de recurrir a medidas superficiales que proporcionan las recetas universalistas en materia educativa. La focalización de políticas, en el caso de la profesionalización administrativa y docente, por ejemplo, permitiría tomar en cuenta múltiples factores y causalidades que, por su carácter nacional, la RIEMS no contempla, tales como las condiciones inmediatas de los planteles o sus actores.

Si, al día de hoy, se visualiza la problemática global que envuelve a la EMS y se analizan los mecanismos con los que opera la reforma, se puede deducir que esta propuesta educativa es inviable y carece de medidas idóneas para garantizar una mejor educación. Sumado a ello, su implementación puede generar un retroceso importante en el desarrollo del nivel, ya que es posible que dé inicio a procesos de exclusión y segmentación educativas, pues este nuevo modelo se basa principalmente en la generación de “prestigio social”, como se señala en el propio documento de reforma:

en el caso de que una escuela sea de muy baja calidad, es previsible que sus estándares no reunirán las competencias que definirán al Sistema Nacional de Bachillerato, por lo que el título que obtengan (los egresados) no tendrá la misma validez a los ojos de la sociedad que el de [...] otras escuelas. (Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, 2008: 58).

En este sentido, la propuesta de la RIEMS, tal y como está planteada, más que augurar mayores beneficios para la EMS, puede instaurar nuevos procesos de diferenciación, al estigmatizar a las escuelas de “baja calidad (sin serlo necesariamente)” cuando no se apeguen al modelo educativo vigente. Asimismo, se reproduce la jerarquización de la oferta educativa, misma que buscaba ser mitigada con esta transformación, debido a que los planteles que tienen un mayor rezago difícilmente podrán compararse con aquéllos mejor equipados (basta recordar que, al 2016, sólo el 13.7% de los planteles “de mejor calidad” se han incorporado al SNB y sólo el 0.7% ha alcanzado los estándares que el Nivel I estipula).

He aquí otra de las críticas a la RIEMS, que requiere un mayor desarrollo en futuras investigaciones, y es el hecho de que, con sus planteamientos y discursos, promete desdibujar las desigualdades de los estudiantes, cuando los planteles adquieran

criterios “similares”; sin embargo, esto escapa a su alcance, ya que es una propuesta que parte de una visión pasiva de educación ante los requerimientos productivos y de desarrollo económico<sup>121</sup>, por lo que las condiciones materiales de los estudiantes seguirían siendo las mismas y continuarán permeando en su aprendizaje, desempeño y habilidades psicosociales.

En los hechos, lograr la equidad que se plantea la reforma es irrealizable, si se continúa con un país y un sistema educativo tan desigual, y si las propuestas de política educativa como ésta siguen fomentando la utilización de visiones *eficientistas* para los proyectos educativos de Estado, y transfiriendo la responsabilidad a los planteles y sus actores del éxito o fracaso en la educación de los jóvenes.

Condicionar a las instituciones educativas a erogar recursos para poder incorporarse a la política educativa de Estado es una perspectiva reduccionista de la educación, ya se pudo observar que la problemática que envuelve al subsistema es multifactorial, y que trasciende la actuación individual de los planteles y los profesores. Además, se da inicio a prácticas de privatización de la educación media superior, y establece que, por sus condiciones de infraestructura y disponibilidad de recursos, unas escuelas “son mejores” y, por lo tanto, merecen obtener el nivel I en el padrón de escuelas de calidad.

Para lograr que la educación de los jóvenes sea adecuada es necesario replantear esta propuesta por completo y partir de una visión holística del fenómeno educativo, que deje de lado los criterios de eficiencia y tenga un acercamiento más humano a las necesidades de los alumnos y los profesores. Asimismo, es imperante centrar la atención en las condiciones reales del subsistema de educación media superior y tomar en cuenta la imposibilidad que tienen los planteles para erogar recursos propios en evaluaciones o, en su defecto, responder a los requerimientos de equipamiento de laboratorios, mejoramiento de inmuebles, saneamiento de las escuelas, etc., por mencionar algunos ejemplos.

---

<sup>121</sup> De acuerdo con Macías Narro, la RIEMS no es una propuesta educativa innovadora, ya que no promueve la autosuficiencia científica y tecnológica, y con sus planteamientos lo único que busca es consolidar el sistema productivo existente. Ver Macías, A. (2009). “La RIEMS, un fracaso anunciado”. *Odiseo*. Vol. 6. (núm. 12). pp. 1-43. Recuperado en <http://www.odiseo.com.mx/2009/6-12/pdf/macias-riems.pdf>, págs. 9 y 16, para un análisis más exhaustivo.

Finalmente, es menester insistir en la obligación de que el Estado garantice que todos los planteles cuenten con el acceso al presupuesto que solicitan, pasando a segundo término si lo requieren para acceder o ascender en el SNB; además, es imprescindible reconocer la doble labor de éste en materia de financiamiento, ya que, por lo menos a 2016, es evidente que uno de los problemas centrales que enfrentaron las escuelas fue que no contaron con recursos suficientes.

### **5.3 Consideraciones de cara al Sistema Nacional de Bachillerato.**

La elección y mantenimiento de este proyecto educativo por parte del Estado reafirma abiertamente la importancia de las decisiones políticas en el devenir de la educación de un país y evidencia la predominancia de determinados posicionamientos ideológicos y económicos que, hasta la fecha, no han sido rebatidos.

La imposibilidad de dar una lectura apolítica de este proyecto de reforma permitió ver las intencionalidades del Estado y de grupos económicos y bancarios, por mantener una superestructura acorde con los planteamientos del mercado internacional y con los postulados que la sociedad del conocimiento impone.

Además, hizo posible comprender que los obstáculos a los que se enfrenta la RIEMS no sólo se centran en lo programático, sino en lo presupuestario y operativo, debido a que los recursos que la han financiado han sido insuficientes y los existentes han provenido de organismos privados, que han pugnado por una educación redituable en términos económicos y eficiente en términos curriculares, pero inviable en términos administrativos.

Con lo anterior, también fue posible demostrar que este proyecto, que enaltece el enfoque por competencias y la gestión eficiente en los procesos de enseñanza, enfrenta reales problemas en materia de política educativa, ya que no ha modificado de manera sustancial el funcionamiento del subsistema de la EMS, a 8 años de su puesta en marcha.

En este sentido, la presente investigación no sólo buscó evidenciar las insuficiencias de la RIEMS o su ineficacia como política pública, sino que se propone replantear algunas de las acciones realizadas hasta la fecha para terminar con su *impasse*. Por supuesto que, somos conscientes que proponer un proyecto educativo discorde con el modelo económico imperante es una contradicción en sí misma, pues la

superestructura educativa siempre tiene correspondencia con el sistema económico; sin embargo, si se quiere realizar un cambio real en la sociedad es necesario partir de ello y pensar en las maneras de crear una educación que adquiriera un papel más activo ante la precariedad que ofrece este sistema económico, y que permita mejorar el desarrollo del país, así como reducir tangiblemente las desigualdades materiales de los ciudadanos, mediante la autosuficiencia científica y tecnológica.

Para ello, es preciso romper la relación de dependencia entre México y los organismos bancarios que, en las últimas décadas, ha determinado la estructura programática del Sistema Educativo Nacional, y buscar nuevas formas de financiamiento para transformar a la EMS. Si las autoridades no son conscientes que el mejoramiento del nivel requiere de una constante y ascendente inversión monetaria, difícilmente se obtendrán avances significativos.

Realizar aquello permitiría eliminar la visión de la educación como un espacio de gestión, como dictan estos organismos, no porque la eficiencia en la administración escolar sea inadecuada en sí misma, sino porque, al día de hoy, se le ha otorgado un papel predominante en la resolución de las problemáticas que aquejan a la EMS y, con principios como economía de los recursos y coordinación institucional, se ha colocado al SNB como la respuesta para crear condiciones “adecuadas” en los servicios que ofrece el bachillerato, relegando a segundo término elementos sustanciales y humanos del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Este distanciamiento haría posible adoptar una postura estatal de mayor intervencionismo, en la que existan recursos presupuestales suficientes y acciones integrales y estructuradas que den observancia a la política pública, para que se contribuya a lograr resultados positivos. Si bien es cierto que desde el Estado se ha promovido este modelo de mínima injerencia de manera premeditada, también es un hecho que los cambios reales al subsistema deben provenir de él, ya que sin presupuesto público y sin sus instituciones, tales cambios no serían viables.

Por ello, la ciudadanía y los principales actores afectados por la RIEMS deben jugar un papel fundamental en la redefinición de la política educativa, debido a que son los únicos responsables de exigir un mejor diseño y una programación adecuada de la misma, que obligue al Estado a garantizar resultados positivos a corto y mediano plazos.

En un futuro inmediato, estas exigencias podrían obligar a: 1) repensar la manera de ejecutar los *mecanismos de gestión*, ya que, por sí mismos, pueden traer beneficios

importantes para el nivel, como sistemas de tutorías, el perfeccionamiento de la infraestructura o la regulación de las distintas modalidades; 2) evaluar cuáles de ellos son los más prioritarios para ser llevados a cabo, en función de que la educación que se ofrezca a las actuales generaciones de jóvenes se vea lo menos afectada; 3) establecer programas y políticas de cumplimiento gradual, con temporalidades definidas, para que las administraciones gubernamentales tengan avances visibles, y, por último, pero no menos importante, 4) reflexionar sobre los procesos de profesionalización docente y la aplicación de la gestión escolar, no sólo para mejorar la educación de los jóvenes y las condiciones laborales de los docentes, sino para lograr un distanciamiento definitivo de las políticas impuestas por los organismos internacionales.

Por tales razones, a continuación, se expondrán algunas propuestas para transformar los mecanismos de gestión de la reforma, plano *organizativo-administrativo*, a fin de iniciar un diálogo constructivo que posibilite su modificación. Al día de hoy, pensar en adecuar estos mecanismos parece ser el camino político más viable, pues redireccionar la aplicación de una reforma educativa, avalada constitucionalmente, resulta más sencillo que lograr un consenso suficiente para derogarla e implementar un nuevo proyecto de Estado (he aquí la insistencia por cuestionar a la RIEMS, pero sin dejar de visualizarla como una propuesta que puede ser replanteada, adaptada y modificada en lo sucesivo).

Por supuesto, los caminos expuestos a continuación representan sólo una mínima parte de lo que se necesitaría para mejorar la actual política educativa del nivel y podrían ayudar a dar un rumbo distinto a su evolución, por lo que no son definitivos y, en todo momento, pueden ser discutidos, refutados o adecuados.

#### 1) Profesionalización docente.

En 2016, cientos de escuelas adoptaron en sus planes de estudio el Marco Curricular Común, basado en el cuestionado enfoque pedagógico por competencias, y cerca del 40.0% de la matrícula nacional fue formada por el mismo. Debido a los pronósticos negativos que envuelven la aplicación de dicho enfoque, se hace de suma relevancia

analizar las implicaciones en la ejecución del mismo y evaluar su pertinencia para atender las necesidades de formación de los jóvenes en México<sup>122</sup>.

La manera de modificar, discutir, consensuar y aplicar éste u otro enfoque de enseñanza en la educación media superior tendría que ser resultado de la participación de los profesores y la sociedad en general; asimismo, las dinámicas de discusión tendrían que adaptarse a las necesidades regionales de cada estado de la República. Una vez realizado el ejercicio de discusión del enfoque pedagógico para la EMS en México, se podría pensar en dar inicio a la profesionalización de los docentes, para evitar que los estudiantes reciban una educación fragmentada o incompleta, como sucede el día de hoy, con un MCC implementado y una planta docente que no comprende del todo sus alcances y limitaciones.

Por supuesto, apostar por dicha profesionalización no es una meta sencilla y asequible a corto plazo (he aquí uno de los cuestionamientos directos al Estado y a su premura por “renovar” el enfoque de la media superior), ya que implica realizar esfuerzos importantes en materia de diagnósticos, logística, recursos presupuestarios y voluntad política para negociar con los actores involucrados.

Por ello, un cambio real de este mecanismo sólo puede ser resultado de una programación política adecuada, que incluya la participación y legitimación de los docentes, quienes son el eslabón principal para una exitosa modificación del enfoque pedagógico en la EMS. En este sentido, es necesario que los gobiernos locales, como los últimos ejecutores de la política educativa estatal, realicen diagnósticos sobre las condiciones laborales y de formación de los profesores, ya que si las secretarías estatales de educación comprenden cómo está conformada su planta magisterial se hará más sencillo generar medidas focalizadas para impulsar acciones de profesionalización.

Actualmente, la ausencia de legitimidad de este mecanismo de gestión ha proveniendo de su uso como un incentivo y condicionante (laboral para los docentes y de acceso al SNB para los planteles), por lo que se hace preciso replantear este sentido, para

---

<sup>122</sup> Por mencionar un ejemplo, sería necesario acercarnos a los ejercicios de disertación realizados por asociaciones de expertos, como el Observatorio Filosófico de México y sus propuestas de enseñanza de las humanidades, a fin de pensar en formas alternativas de educación desde los propios profesores. Ver Vargas, G. (Comp). (2011). *La situación de la filosofía en la educación media superior*. México: Editorial Torres Asociados, para un análisis más completo.

que la certificación sea valorada como un ejercicio de aprendizaje y desarrollo laboral, y no como un mecanismo de control institucional.

Por ello, esta propuesta enfatiza la creación de diálogos entre las autoridades educativas locales y los profesores, para que se implementen nuevos procesos de profesionalización que no disten de sus prácticas escolares y de las necesidades regionales; que no arriesguen su estabilidad laboral, y que sumen nuevas ideas en torno a la enseñanza: sólo escuchando las demandas del último eslabón de la reforma será posible que los maestros lleven a buen término la renovación de la EMS.

Realizada esta labor, resulta impostergable que los gobiernos y la Federación destinen recursos suficientes para que los nuevos procesos de formación y certificación, surgidos del consenso, tengan un mayor impacto en sus beneficiarios, pues es posible deducir, con los datos disponibles, que este requisito es uno de los que más retrasos ha ocasionado en la conformación del SNB, debido principalmente a la falta de accesibilidad para que los profesores cursen la certificación.

Una vez replanteados los procesos de profesionalización con el grueso de la comunidad magisterial, es preciso evaluar la pertinencia de adaptar los programas como el PROFORDEMS y el CERTIDEMS y eliminarlos o complementarlos con herramientas para aprehender el enfoque pedagógico propuesto para la realización de sus tareas académicas.

## 2) Infraestructura educativa.

Una vez superada esta brecha de falta de profesionalización docente, se hace imperante atender los requerimientos de infraestructura que el nivel demanda, con los que se resuelvan los problemas predominantes en los estados con mayores rezagos y se generen mecanismos públicos para equipar o ampliar a los planteles, todo ello con base en diagnósticos integrales que den cuenta de las carencias de los mismos y con los que sea posible lograr que las acciones y los recursos no se ejerzan de una manera ineficiente.

Atender este rezago conlleva revertir décadas de olvido gubernamental, de un nivel educativo que hasta hace diez años no era obligatorio, y transformar la perspectiva de las autoridades para que se revalore el tipo de educación y las condiciones de infraestructura con las que se atiende a los futuros ciudadanos del país.

Por eso, es importante que la SEP realice un diagnóstico integral de la situación y las necesidades particulares en cada plantel, para asegurar la idoneidad de los recursos en materia de infraestructura, y que se creen los mecanismos estatales o federales que muestren información confiable en el avance de la política educativa.

Logrado lo anterior, nuevamente se necesitan estrategias focalizadas desde los estados y desde el Gobierno Federal para ejercer recursos en los planteles con mayor abandono, en zonas de alta marginación, no sólo para dar impulso a las políticas educativas de equidad y calidad, sino para posibilitar una mayor retención del estudiantado en las escuelas y que los jóvenes las perciban como espacios de construcción, aprendizaje e identificación de su proyecto de vida.

Para ello, es imprescindible destinar mayores y constantes recursos al FOCIEMS y que sea éste quien priorice los requerimientos de infraestructura y equipamiento de los planteles en situación de mayor rezago. Es urgente realizar programas en los que se establezcan pequeñas metas a corto plazo, incluso por estados, y que con recursos de la Federación y de los gobiernos locales se responda a las necesidades regionales en materia de construcción y equipamiento de las escuelas.

Asimismo, se requiere fortalecer el papel del INIFED, como instancia encargada de certificar las condiciones en las que se encuentra la totalidad de los planteles, para desarrollar programas con los que se atiendan las principales deficiencias identificadas en las instalaciones educativas. Sólo con una política de fortalecimiento a este tipo de instituciones y con la creación de criterios claros en materia de infraestructura se podrá asegurar el cumplimiento de la política de equidad.

Si se llevan a cabo estas acciones y se les destinan mayores recursos, no sólo se dará observancia al mandato constitucional de proporcionar una educación media obligatoria, gratuita y de calidad, sino que se reducirá la probabilidad de generar mayores procesos de exclusión en las instituciones educativas, pues los planteles con mayores carencias serán incluidos en la política educativa de Estado.

En este sentido, se propone que el Estado atienda inicialmente la profesionalización docente y que determine programas, recursos, plazos y temporalidades para atender la demanda de los profesores, en función de que las actuales generaciones de estudiantes no mantengan una formación inconsistente. Una vez logrado aquello, es preciso que las autoridades atiendan de lleno las necesidades de infraestructura, en las que el principio de equidad educativa se mantenga inamovible, para dar cabida a

los cerca de dos millones de jóvenes que no estudian en una institución del bachillerato.

### 3) Gestión escolar.

Sólo así, y una vez atendidas las deficiencias en materia de profesionalización docente e infraestructura, se hace oportuno dar respuesta a los mecanismos de gestión restantes, como son la profesionalización directiva, la orientación educativa, la evaluación integral y el tránsito entre subsistemas, para que la reforma se realice a cabalidad y se puedan aprovechar los elementos de la misma que resulten importantes para la administración escolar.

De igual manera que la profesionalización docente, es necesario dar un mayor impulso a los programas de profesionalización de la planta directiva, pero contruidos e implementados con base en trabajos conjuntos entre las autoridades educativas locales y los directores. Una vez realizado aquello, es pertinente evaluar y replantear el PROFORDIR, y que sean los directores quienes propongan qué tipo de herramientas de gestión y capacitación requieren para una mejor construcción de espacios de aprendizaje.

La propia SEP debe realizar diagnósticos integrales sobre la organización y el funcionamiento de los planteles del bachillerato, para conocer con certeza el *status* en el avance de la profesionalización directiva y en la implementación de espacios de orientación educativa, con base en los criterios establecidos por el SiNaTa. Si se tiene conocimiento del avance en la ejecución de éstos, será más viable generar experiencias de aprendizaje y plantear programas de trabajo específicos por regiones para atender sus deficiencias y atrasos.

A 2016, se desconoce el *status* de avance de la evaluación integral y el tránsito entre subsistemas; sin embargo, se deduce que su progreso es reducido puesto que, por el diseño de la RIEMS, para que sean llevados a cabo, el resto de las modificaciones administrativas deben ser cumplidas. En razón de ello, no está de más que se implementen sistemas de información para conocer qué planteles han logrado consolidar estos mecanismos, con el propósito de crear herramientas que faciliten el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las perspectivas actuales de la educación en México, como se vio en el capítulo 3, avalan plenamente el establecimiento de evaluaciones de “alto impacto”, que tienen

como fin responsabilizar a las instituciones y sus actores de los resultados en el aprendizaje de los estudiantes; sin embargo, pensar en una reforma real que busque modificar los procesos educativos para bien de los alumnos, implica eliminar esta visión neoconservadora y crear mecanismos que hagan posible aprender de los avances y retrocesos de las instituciones. El sentido constrictivo de las políticas en materia de evaluación no puede ser ni será la respuesta para generar una educación con un carácter más humano.

Más que crear una evaluación integral de todos los procesos de enseñanza-aprendizaje, sería importante generar mecanismos de rendición de cuentas en los planteles y en las secretarías de los estados, con los que se hagan públicos los resultados obtenidos en la administración escolar. Con ello, se relegaría el sentido constrictivo de la evaluación y se generarían otras herramientas y programas de seguimiento para asegurar la idoneidad de las acciones en el mejoramiento del proceso educativo.

El tránsito entre subsistemas, sin lugar a dudas, representa uno de los elementos más novedosos de la RIEMS y, por ello, debe ser implementado con premura, ya que, en términos generales, busca contribuir a mitigar la diferenciación y jerarquización educativas en el nivel medio superior y permitir que los alumnos puedan continuar sus estudios en las instituciones de su interés, sin que ello implique reiniciar su trayectoria académica al cambiarse de una escuela a otra.

Si bien es cierto que este mecanismo no elimina los procesos de exclusión educativa instaurados por el COMIPEMS, ni resuelve la preferencia de los jóvenes por las instituciones incorporadas a las universidades (como la UNAM o el IPN), sí puede incentivar la permanencia de los estudiantes en las aulas, para reducir la tasas de deserción escolar y contribuir a garantizar la cobertura universal del nivel que, por lo menos al 2022, no logrará ser alcanzada.

Mejorar la eficiencia y la gestión administrativa de los procesos representa una labor necesaria en el funcionamiento de la educación en general, pero no se puede suponer que ésta es la única medida con la que se logrará dar respuesta a las necesidades de la EMS en México. Por ello, es necesario que nuevamente se creen criterios para determinar hasta qué punto estas acciones benefician a la mayoría de los planteles y jóvenes, y cuáles son prioritarias para crear programas presupuestarios a nivel local y federal que den impulso al nivel.

La iniciativa de la RIEMS, acerca de crear un SNB que mejore la coordinación, vinculación, regulación y las herramientas de información de las instituciones de las EMS, podría resultar en un ejercicio muy acertado en materia de gestión escolar, sin embargo, es preciso modificar sus mecanismos de ingreso y permanencia, y eliminar el discurso de “prestigio social” que prevalece en la instauración del mismo.

El que las distintas modalidades educativas del subsistema mantengan su particularidad, no implica una imposibilidad de pertenecer a un SNB reformado, ya que su uso estaría dirigido exclusivamente a monitorear los avances y necesidades de los planteles. La forma de implementar este sistema, por ahora, parece incierta, pero representa una invitación para que los hacedores de políticas y los propios académicos e investigadores seamos capaces de pensar en otras alternativas de gestión, que sean más incluyentes y que respondan a la necesidad de construir una educación más innovadora.

La implementación de este sistema permitiría hacer públicos los avances en torno al mejoramiento de la EMS y contar con la información que permita la incorporación de “programas y proyectos (...) en la estructura programática y en la desagregación presupuestaria, a fin de identificar el ejercicio presupuestal y avance de los componentes de la política pública” (Auditoría Superior de la Federación, 2015: 327).

Finalmente, es importante referir la urgencia por atender, desde una visión holística, los múltiples problemas en la EMS, así como hacer frente a los factores internos y externos, en los tres niveles de gobierno, que limitan su mejoramiento. La diversidad de actores, reglas, procedimientos e instituciones a modificar explica por sí misma los obstáculos que enfrenta la Reforma Integral de la Educación Media Superior hoy en día y, aunque ésta se presenta como una propuesta completa y construida sobre la base de la participación, la realidad es que apenas logra atender algunas necesidades de este nivel educativo.

Sin duda, llama la atención que, a casi 150 años de haber sido creada la preparatoria en México, el Estado sigue siendo incapaz de asegurar la cobertura universal del nivel y de aprender de las experiencias de las etapas por las que ha transitado. Por decir lo menos, la EMS requiere ser desprovista de su carácter exclusivista y restringido para algunos sectores poblacionales, en situación de vulnerabilidad, a fin de que el grueso de los jóvenes cuente con herramientas psicosociales y laborales en su vida adulta.

Si bien es cierto que el abandono escolar escapa, en diversos casos, a los alcances del Sistema Educativo Nacional, también es un hecho que éste es el principal responsable de promover el interés de los jóvenes para incorporarse a los planteles y concluir sus estudios en una institución del nivel. En esta línea, el Estado debe realizar acciones intensivas y constantes, ya que las condiciones económicas del país, la falta de oportunidades laborales, las desigualdades en materia de derechos y el aumento de la pobreza, son sólo algunas de las causas que exacerbaban este desinterés en la educación y están propiciando un México con bajos niveles de formación.

Atender esta demanda, requiere de miles de recursos presupuestales, y de una plena conciencia de qué tipo de educación se le pretende dejar a las futuras generaciones. Por ello, se necesitan mecanismos que prioricen el cumplimiento de las metas de la política pública, incluso, por encima de las tendencias de eficiencia y gestión escolar. Si se echa un vistazo a las condiciones negativas que los estudiantes deben de enfrentar hoy en día (violencia, ilegitimidad política, embarazos a temprana edad, precarización laboral, inequidad, desigualdades, etc.) se puede ver que la reforma organizativo-administrativa del nivel es importante; sin embargo, no es suficiente para generar cambios trascendentes en materia de cobertura y equidad.

Con esto, una vez más, no se demerita la relevancia de la gestión escolar en el mejor desempeño de los estudiantes; no obstante, es preciso priorizar estrategias educativas, ya que poco impacto tiene para el país fomentar en todos los planteles una gestión escolar Nivel I del SNB, si más de dos millones de jóvenes no tienen cabida en el Sistema Educativo Nacional.

## CONCLUSIONES

Con esta investigación se buscó dar un panorama general de la situación que guarda la aplicación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México y, por ende, la consolidación del Sistema Nacional de Bachillerato, a ocho años de su puesta en marcha. El análisis realizado se centró en el estudio de las modificaciones organizativo-administrativas que la reforma propuso para el subsistema, mediante el eje de *mecanismos de gestión*, y en las condicionantes a las que los planteles y sus actores han tenido que enfrentarse para adherirse a este proyecto educativo estatal.

Con los resultados obtenidos se demostró que los actuales mecanismos gubernamentales en materia de aplicación de políticas (creación de leyes en materia educativa, acuerdos de coordinación entre el Estado y los gobiernos locales, asignaciones presupuestales, entre otros) han sido útiles para mantener la vigencia de las políticas educativas modernizadoras en la EMS, y para dar continuidad, a lo largo de diversas administraciones, a las acciones que buscan atender las problemáticas estructurales que aquejan el nivel; sin embargo, éstos no han sido suficientes para mitigar las deficiencias dentro de la EMS.

Para demostrar lo anterior, se analizó la Reforma Integral de la Educación Media Superior que, desde su aprobación, fue respaldada por un conjunto de acuerdos secretariales y leyes constitucionales que le dieron vigencia, así como de importantes recursos presupuestarios para asegurar su funcionamiento. No obstante, ello no garantizó su éxito y, por el contrario, dio cuenta de la incapacidad del Estado de consolidar sus estrategias y de incorporar al país a las tendencias mundiales que el mercado económico global y la clase empresarial han impuesto.

Con la revisión programática de la reforma fue posible dimensionar su relevancia para contribuir al cumplimiento de las actuales políticas educativas de Estado, relacionadas con la coordinación institucional, la cobertura, la calidad y la equidad, así como comprender la influencia presupuestal que los organismos internacionales han tenido sobre ella; aspectos que, sin duda, han representado y representan una limitante para que el Estado modifique de raíz sus estrategias y líneas de acción, y promueva la participación de actores clave (profesores, especialistas educativos, organizaciones de la sociedad civil y padres de familia) en el rediseño de la misma, a fin de revertir el *impasse* en el que se encuentra desde hace años.

Desde una lectura general, se pudo observar que la situación actual por la que atraviesa el nivel, y la propia RIEMS, no ha sido más que el resultado de las omisiones que el Estado ha tenido por años, y revertir las consecuencias formativas, administrativas, presupuestales y culturales de ello no representa una tarea asequible a corto plazo, ya que muchas de ellas son difíciles de diagnosticar, atender y erradicar.

En razón de ello, es prioritario que las futuras acciones en materia presupuestaria, operativa y programática en la EMS se sustenten en diagnósticos y escenarios a 10 o 20 años, con el objetivo de determinar la oportunidad, suficiencia y viabilidad de las políticas implementadas, así como las prioridades en materia programática, para tener una perspectiva clara de su impacto en la formación de los jóvenes. Partiendo de estas premisas, se debe tener un conocimiento suficiente de la construcción histórica del nivel, de sus prácticas y carencias, para que las estrategias a impulsar permitan edificar un proyecto alternativo de educación, que difiera de los realizados hasta fecha, a fin de mitigar los problemas estructurales del subsistema.

Si se sigue pensando que las recetas universales provenientes de organismos internacionales podrán hacer frente a las deficiencias de la EMS, sin tomar en cuenta las particularidades históricas, políticas y económicas del nivel, difícilmente se podrá avanzar en la construcción de un subsistema más equitativo e incluyente. Asimismo, si el Estado continúa con una postura acrítica y pasiva frente a los requerimientos que la EMS mantiene desde hace décadas, la posibilidad de transformar la formación de los jóvenes mexicanos se tornará aún más lejana.

Por ello, es vital que el Estado retome su papel de órgano regulador, para intervenir de manera proactiva en la modificación de la actual reforma; en la consolidación de un subsistema que aminore las desigualdades, y para que rompa con la progresividad de acciones que abogan por la exclusividad de competencias para el trabajo en la educación y la aplicación de evaluaciones constrictivas, sin platearse las necesidades económicas, humanas y democráticas que el país requiere.

Sólo desde las instituciones estatales, y con la exigencia ciudadana, será posible erradicar de fondo las causas por las cuales la EMS sigue siendo un foco rojo de desorganización curricular, docente y administrativa del Sistema Educativo Nacional; así como las razones por las que se sigue considerando un espacio restringido, desigual e inequitativo para determinados grupos sociales.

La capacidad mediadora del Estado, y el alcance temporal, presupuestario y jurídico de sus decisiones, podrán generar un proyecto incluyente y legítimo, que facilite a

los principales actores (profesores y directivos) construir alternativas de enseñanza, formación y gestión, así como desarrollar un proyecto sólido de educación nacional.

El país requiere de acciones curriculares y organizativas que sean política y administrativamente viables, y que disten de propuestas como la actual reforma, que no permiten conocer con certeza los beneficios que ofrecen; que no atienden de manera inmediata los problemas públicos por los cuales reciben recursos de la Federación; que no dan una clara orientación ética y humana, ni cuentan con las herramientas de gestión que den una respuesta a los aspectos sustantivos que promueven.

En este sentido, es necesario construir una acción educativa que tome en cuenta las problemáticas del subsistema y que proporcione a los jóvenes una perspectiva del qué, cómo y para qué de su educación, así como herramientas psicosociales y prácticas, que les posibiliten enfrentar las condiciones de desempleo, violencia, desigualdad y pobreza latentes en el país.

Al día de hoy, es imperante transformar los escenarios negativos que brinda la educación media superior, pues en la actualidad cientos de jóvenes mexicanos se encuentran fuera de las aulas, y los que están dentro de ellas mantienen una formación fragmentada, ante una RIEMS inacabada, que no ha logrado garantizar que todos los planteles cuenten con profesores y directores profesionalizados; una suficiente infraestructura y equipamiento de los planteles; sistemas de orientación escolar, que acompañen la trayectoria académica de los estudiantes, así como con evaluaciones que fomenten el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Si bien, para algunos, es muy prematuro asegurar el fracaso de esta reforma educativa, que va a menos del 50.0% de su aplicación, muchos elementos apuntan hacia ello, pues, como ya se señaló, aun cuando la reforma lograra ser aplicada en todo el subsistema, su perspectiva eminentemente administrativa haría imposible transformar el nivel, volverlo más equitativo e incluyente, o crear una generación de jóvenes más crítica, participativa y que comprenda cuál es su papel en la construcción de un país con menos desigualdades.

Por ello, hoy tenemos la obligación de trascender la mera discusión de si la RIEMS cumple o no con la conformación del SNB, y centrarnos en proponer proyectos educativos sólidos y completos, que sean críticos ante las demandas que la sociedad del conocimiento y la división internacional del trabajo imponen.

Sumado a ello, la obligación de los gobernantes es reconocer su papel de servidores públicos y enfocarse en la generación de espacios educativos que aumenten la cobertura, así como de políticas públicas que posibiliten aminorar la deserción escolar, aumentar los índices de eficiencia terminal, y crear enfoques pedagógicos alejados de la competitividad laboral.

Los propios gobernantes deben tomar una postura más crítica en torno a la modificación del modelo económico imperante y replantearse los valores que el país requiere con urgencia, para incidir positivamente en la transformación social y económica que México necesita.

Si la educación que se ofrece en las aulas es incapaz de formar ciudadanos participativos, éticos y críticos, con condiciones adecuadas de estudio, qué futuro se puede construir para las generaciones venideras y cuál es legado histórico que se dejará para la posteridad.

Hoy, a ocho años de haberse implementado la RIEMS, todavía se está a tiempo de modificar sus estrategias y eliminar los principios de eficiencia, privatización y exclusión educativas que enarbola, ya que esta reforma no puede ser el único proyecto de enseñanza que somos capaces de impulsar como sociedad, y tampoco representa la única posibilidad de futuro que podemos ofrecer a los jóvenes mexicanos.

**APÉNDICE**  
**SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO**

---

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario.
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios.
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades.
CEB	Centro de Estudios de Bachillerato.
CECATI	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial.
CECyT	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos.
CECyTM	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Mar.
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.
CEPPEMS	Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior.
CERTIDEMS	Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior.
CET	Centro de Estudios Tecnológicos.
CETA	Centro de Estudios Tecnológico Agropecuario.
CETIS	Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios.
COLBACH	Colegio de Bachilleres.
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior.
CONAEMS	Comisión Nacional de Educación Media Superior.
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional.
CONALTE	Consejo Nacional Técnico de la Educación.
CONPPEMS	Comisión Nacional de para la Planeación y Programación de Educación Media Superior.
COPEEMS	Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C.
COSDAC	Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico.
COSNET	Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica.
DGECyTM	Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar.
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.
DGETIC	Dirección General de Educación Técnica, Industrial y Comercial.

DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECODEMS	Evaluación de las Competencias Docentes para la Educación Media Superior.
EMS	Educación Media Superior.
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia.
ENLACE	Examen Nacional de Logro en Centros Escolares.
ENP	Escuela Nacional Preparatoria.
EPT	Escuela Preparatoria Técnica.
ETI	Escuelas Tecnológicas Industriales.
EXCALE	Examen para la Calidad y el Logro Educativos.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOCIIEMS	Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para la Educación Media Superior.
IEMS	Instituto de Educación Media Superior.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
INIFED	Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
LGE	Ley General de Educación.
LGINFE	Ley General de Infraestructura Física Educativa.
MCC	Marco Curricular Común.
OAE	Organismo de Apoyo a la Evaluación.
OCDE	Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
PISA	<i>Programme for International Student Assessment.</i>
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PROFORDEMS	Diplomado en Competencias Docentes del Nivel Medio Superior.
PROFORDIR	Programa de Formación de Directores.
PROFyDDEMS	Programa de Formación y Desarrollo de Directores de Educación Media Superior.
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior.
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior.
SEMTyS	Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior.
SEN	Sistema Educativo Nacional.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SET	Subsecretaría de Educación Tecnológica.
SETyS	Subsecretaría de Enseñanzas Técnica y Superior.
SiNaTa	Sistema Nacional de Tutorías Académicas.

SNB	Sistema Nacional de Bachillerato.
SNET	Sistema Nacional de Educación Tecnológica.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

---

- Abbagnano, N. (1984). *Historia de la Pedagogía*. México: FCE.
- Aboites, L. (2008). “El último tramo, 1929-2000”. En Zoraida, J. *Nueva Historia Mínima de México Ilustrada* (469-539). México: Colegio de México.
- Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México: historia de poder y resistencia (1982-2012)*. México: UAM Xochimilco.
- Adalid, M. (1998). “Las reformas al artículo tercero constitucional”. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Ochenta años de vida constitucional en México*. (pp. 457-476). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar, L. F. (2003). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Alba, F. (Comp.). (1976). *La población de México*. México: Centro de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México.
- Álvarez, D. (2011) *Critica de la teoría económica y política en México*. México: El Caballito.
- Arce, F. (2006). “En busca de una educación revolucionaria: 1924-1934”. En Zoraida, J., Tanck, D, Staples, A. y Arce, F. *Ensayos sobre historia de la educación en México*. (pp. 145-187). México: Colegio de México.
- Aristóteles. (1982). *La Política*. España: Gredos.
- (2012). *Ética Nicomaquea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arredondo, M. A. (Noviembre de 2004). “El proyecto educativo de la modernidad para los jóvenes”. Conferencia llevada a cabo en el *IX Encuentro Internacional de Historia de la Educación* de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación, A.C, Colima, Colima.
- Ávila, J. (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional.
- (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo II. México: Instituto Politécnico Nacional.
- (Coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo III. México: Instituto Politécnico Nacional.

- Ayala, J. (2011). *La evaluación de los programas de estudios de las asignaturas de primer semestre del bachillerato general en el marco de la RIEMS* (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Backhoff, E. (13 de marzo de 2016). "Evaluación Docente: primeros resultados". *El Universal*. Recuperado en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/lo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/2016/03/12/evaluacion-docente-primeros>
- Banco Mundial. (16 de diciembre de 2013). "BM/México: Continúan mejoras a educación media superior que cubre a más de 4 millones de estudiantes" (Comunicado de prensa). Recuperado en <http://www.bancomundial.org/es/news/pressrelease/2013/12/16/wb-mexico-secondary-education-students>
- Bracho, T. y Hernández, J. (Septiembre de 2009) "Equidad educativa: avances en la definición de su concepto". Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Veracruz.
- Bolívar, R. (1999) "La política como actividad del hombre". *Revista de Estudios Políticos*. Cuarta Época. (núm. 20). pp. 79-96.
- Calvillo, M y Ramírez, R.L. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional. Tomo III*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Camacho, S. (2001). "Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 6. (núm. 13). pp. 1-15.
- Cárdenas, L. (1934). *Plan Sexenal*. México: Partido Revolucionario Institucional.
- Castrejón, J. (1998). "El Bachillerato". En Latapí, Pablo. *Un siglo de educación en México*. (pp. 276-297). México: Fondo de Cultura Económica.
- Contreras, S. y Backhoff, E. (2014). "Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: Una comparación entre Enlace, Excale y PISA". *Revista Nexos*. Recuperado en <http://www.nexos.com.mx/?p=22749>
- Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*. México: Ediciones Era.

- (1989). "Consideraciones en torno al método de la Ciencia Política". En Arnaldo Córdova. *Ciencia política, democracia y elecciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz, Á. (2006). "Enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?" *Revista Perfiles Educativos*. Vol. 28. (núm. 111). pp. 7-36.
- Durkheim, E. (1976). *Educación como socialización*. Salamanca, España: Ediciones Sígueme.
- Fell, C. (1989). *José Vasconcelos. Los años del águila, 1920-1925. Educación cultura e iberoamericanismo en el México posrevolucionario*. México: Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Citado en Ávila, J. (coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo II. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Flores-Crespo, P. (2008). *Análisis de política pública en educación*. México: Universidad Iberoamericana.
- Flores, Z. (27 de mayo de 2015). "Desempleo afecta más a los profesionistas". *El Financiero*. Recuperado en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/desempleo-afecta-mas-a-los-profesionistas>
- Fonseca, C. D. e Ibarra, L. M. (Coord.). (2015). *Docentes, estudiantes y egresados del bachillerato tecnológico industrial en el Marco Curricular Común*. México: Coordinación Sectorial de Desarrollo Económico.
- Galván, L. E. (1993). *Diccionario de la Historia de la Educación en México*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado en [http://www.biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter\\_c/conalte.htm](http://www.biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_c/conalte.htm)
- Gómez, D. (2000) *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- González, F. y González, M. A. (2008). *Del Porfirismo al Neoliberalismo*. México: Ediciones Quinto Sol.
- Guevara, G. (1985). *La educación socialista en México (1934-1945)*. México: El Caballito.
- Gutiérrez, F. (1985). *La educación como praxis política*. México: Siglo XXI.

- Hernández, L. (2013) *No habrá recreo (contra-reforma constitucional y desobediencia magisterial)*. México: Fundación Rosa Luxemburg Stiftung y Para Leer en Libertad, A.C.
- Ibarra, G. A. (2010). *Política educativa en el bachillerato mexicano. Análisis de cuatro sexenios (1989-2008)*. (Tesis de Doctorado). México: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kay, M. (1982). *Estado, clases sociales y educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (1975). “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1978)”. *Revista del Comercio Exterior*. (núm. 12).pp. 1324-1325. Citado por Meneses, E. (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Universidad Iberoamericana..
- (1979). *Política educativa y valores nacionales*. México: Nueva Imagen.
- (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- (1998). *Un siglo de educación en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2004). “La política educativa del Estado desde el 2002”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 6. (núm. 2). pp. 1-16. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/155/15506208.pdf>
- León, A. (2007). “Qué es la educación”. *Educere*. Vol. 11. (núm. 39). pp. 595-604.
- Macías, A. (2009). “La RIEMS, un fracaso anunciado”. *Odiseo*. Vol. 6. (núm. 12). pp. 1-43. Recuperado en <http://www.odiseo.com.mx/2009/6-12/pdf/macias-riems.pdf>
- Maquiavelo, N. (2008). *El Príncipe*. México: Porrúa.
- (2011). *El Príncipe*. Madrid, España: Gredos.
- Marx, K. y Engels, F. (1847). *Manifiesto del Partido Comunista*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meneses, E. (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Universidad Iberoamericana. Citado en Ávila, J. (coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo II. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Menéndez, R. (2012). “Los proyectos educativos del siglo XIX: México y la construcción de la nación”. *Estudios 101*. Vol. X. pp. 191-203.

- Mesa, G. (Noviembre 2011). “Federalización educativa en México... ¿Y la educación?” Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa, México, Ciudad de México.
- Mialaret, G. (1984). *Diccionario de ciencias de la educación*. España: Oikos-tau.
- Montes de Oca, E. (1999). *Presidente Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940. Pensamiento y acción*. Estado de México: Colegio Mexiquense. Citado por Rivas, T. (2012). “El Instituto Politécnico Nacional y la educación socialista durante el cardenismo”. *Repositorio digital del Instituto Politécnico Nacional*. Recuperado en <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/handle/123456789/5357>
- Moreno, R. (1987). *La escuela del proletariado. Ensayo histórico sobre la educación técnica industrial en México, 1876-1938*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Citado en Ávila, J. (coord.). (2011). *La educación técnica en México desde la Independencia, 1820-2010*. Tomo I. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Moreno, P. (2004). “La política educativa de Vicente Fox (2001-2006)”. *Tiempo de educar*. Vol. 5. (núm. 10). pp. 9-35.
- Neyra, A. R. (2010). “El bachillerato mexicano y la política educativa: desde sus inicios hasta la educación basada en competencias”. *Textual*. Núm. 55. pp. 63-82.
- Pantoja, D. (1983). *Notas y reflexiones acerca de la historia del bachillerato*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pedraza, D. (2010). *Política de la Educación en el México Contemporáneo*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Perales, F. de J. (Septiembre de 2009). “Transformación en las escuelas normales: condiciones de posibilidad”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Veracruz. Citado por Mesa, G. (Noviembre 2011). “Federalización educativa en México... ¿Y la educación?” Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* del Congreso Mexicano de Investigación Educativa, México, Ciudad de México.
- Pérez, L. G. (2014) *El perfil del docente en la RIEMS: expresiones e interpretaciones de los profesores del bachillerato tecnológico* (Tesis de Maestría). Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ramírez, C. (2006). *La reforma del sistema educativo mexicano 1983-2000. Incidencia de los organismos financieros internacionales, BM y BID, en la educación básica* (Tesis de Licenciatura). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romo, M. y Gutiérrez, H. (1983). “Los matices del positivismo en la Escuela Nacional Preparatoria (1867-1964)”. *Perfiles Educativos*. núm. 2. pp. 1-16.
- Sartori, G. (2002). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Székely, M. (Agosto de 2009). “Avances y transformaciones en la Educación Media Superior”. Ponencia presentada en la Universidad de Chapingo. Recuperada en <http://virtual.chapingo.mx/prope/lecturas/avances.pdf>.
- Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R. (coord.). (1981). *Historia de la Educación Pública en México*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Stein, E., Tomassi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (coord.). (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Planeta.
- Strauss, L. y Cropsey, J. (Comps.). (1993) *Historia de la filosofía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, E. (2006). “Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma”. *Revista de Estudios Políticos*. Octava Época. núm. 9. pp. 59-73.
- Talancón, J. (2006). “Benito Juárez: la educación y el Estado”. *Revista de Posgrado en Derecho de la UNAM*. Vol. 2 (núm. 3). pp. 49-71. Recuperado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev>
- Urquidí, V. L. (1982). “La enseñanza técnica en México: balance provisional”. *Perspectivas*. Vol. XII. (núm 1). pp. 123-131.
- Vargas, G. (Comp). (2011). *La situación de la filosofía en la educación media superior*. México: Editorial Torres Asociados.
- Victorino, L. (2005). *Políticas educativas. La educación en México, siglo XX y perspectivas*. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Villa, L. (2010) “La educación media superior: su construcción social”. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coord.). *Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México.
- Warren, H. (1948). *Diccionario de Psicología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza Editorial.

- Werner, J. (1962). *Paideia: los ideales de la cultura griega*. Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zoraida, J. (1997). “Modernización Educativa 1989-1994”. *Historia Mexicana*. Vol. 46. (núm. 4). México.
- Zorrilla, M. y Villa L. (Coord.). (2003). *Políticas Educativas*. México: COMIE, A.C.

### **Documentos oficiales**

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de mayo de 1992.
- Acuerdo No. 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato*. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de mayo de 1982.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (1973). *Estudio sobre la Demanda de Educación de Nivel Medio Superior y Nivel Superior (Primer ingreso) en el país y proposiciones para su solución*. Recuperado de [http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista6\\_S2A1ES.pdf](http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista6_S2A1ES.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Educación Media Superior (Evaluación No. 290)*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- (2015). *Evaluación de la Política Pública de Educación Media Superior*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Cámara de Diputados. (2006). *Informes de Gobierno de Adolfo López Mateos de 1959, 1960, 1961, 1962, 1963 y 1964*. México: Cámara de Diputados.
- (2006) *Informes de Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines de 1953, 1954, 1955, 1956, 1957 y 1958*. México: Cámara de Diputados.
- (2006). *Informes de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez de 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976*. México: Cámara de Diputados.
- (2006). *Informes de Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz de 1965, 1966, 1967, 1968, 1969 y 1970*. México: Cámara de Diputados.
- (2006). *Informes de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari de 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994*. México: Cámara de Diputados.
- Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato. (2013). *Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato (versión 3.0)*. México: Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.* Diario Oficial de la Federación. México. 5 de febrero de 1917.
- Decreto que reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación. México. 30 de diciembre de 1946.
- Decreto por el que se reforman los artículos 3o., 4o., 9o., 37, 65 y 66; y se adicionan los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación.* Diario Oficial de la Federación. México. 10 de junio del 2013.
- Decreto que reforma el artículo 3° y la fracción XXV del 73 constitucionales.* Diario Oficial de la Federación. México. 13 de diciembre de 1934.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.* Diario Oficial de la Federación. México. 17 de enero del 2008.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015). *Cifras básicas de educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2013-2014.* Recuperado en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/104/P2B104.pdf>
- (2015). *Panorama Educativo en México, 2014.* Recuperado en <http://www.inee.edu.mx/images/2015/Panorama-2014/PEM2014-4.pdf>
- (2016). *La Educación obligatoria en México. Informe 2016.* México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- (2017). *La Educación obligatoria en México. Informe 2017.* México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Instituto Nacional de la Juventud. (2016). *Encuesta Nacional de Juventud 2005.* México: Instituto Nacional de la Juventud.
- Ley Federal de Educación, 1973.* Diario Oficial de la Federación. México. 29 de noviembre de 1973.
- Ley General de Educación, 1993.* Diario Oficial de la Federación. México. 13 de julio de 1993.
- Ley Orgánica de Instrucción Pública.* Diario Oficial de la Federación. México. 23 de enero de 1942.
- Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal y los Territorios.* Diario Oficial de la Federación. México. 2 de diciembre de 1867.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros*

- compromisos comunes*. Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- . (2013). *La situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- . (2015). *La Educación Para Todos, 2000-2015: logros y desafíos*. Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- . (2015). *Replantear la educación, ¿Hacia un bien común mundial?* Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *The Definition and selection of Key Competencies. Executive Summary (DeSeCo)*. Recuperado en <http://www.oecd.org/education/skills-beyondschool/definitionandselectionofcompetenciesdeseco.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de mayo de 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México. 31 de mayo de 1995.
- Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México. 19 de febrero de 1996.
- Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Deporte, 1984-1988*. Diario Oficial de la Federación. México. 21 de septiembre de 1984.
- Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. México. 16 de julio de 1996.
- Secretaría de Educación Pública. (2014). “Cronología mínima de la SEP” (2014). *Artículo 3º*. Núm. 4. México.
- . (2014). *Foro Nacional de Consulta para la Revisión del Modelo Educativo*. Mérida, Yucatán. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=W733S8-4pg8>
- . (2014). *Manual de Organización de la Oficina de la Subsecretaría de Educación Media Superior*. México: Secretaría de Educación Pública.

- . (2016) *Folleto informativo del Diplomado del Programa de Actualización y Profesionalización Directiva*. Recuperado en <http://profesionalizaciondirectiva.sems.gob.mx/dir/DiplomadoPAyPD2014.pdf>
- . (2016). *Lineamientos para la operación del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior 2016*. Recuperado en <http://dgecytm.sep.gob.mx/work/models/dgecytm/Resource/361/1/images/Const%20y%20Man%20-%20Lineamientos-FCIEMS-2016.pdf>
- . (2017). *Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Subsecretaría de Educación Media Superior. (2011). *Manual del Sistema Nacional de Tutorías Académicas para el bachillerato general, tecnológico y profesional técnico*. México.
- . (2013). *Acuerdo 14/CD/2013 del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior.
- . (2016). *Convocatoria a los planteles escolares que imparten educación del tipo Medio Superior y tengan interés en ingresar al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)*. Recuperado en <http://www.copeems.mx/planteles/convocatoria-planteles>
- . (2016). *Publicación de resultados del Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior 2016*. Recuperado en <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12227/13/images/resultados-FCIICUFCT-2016.pdf>
- Universidad Nacional Autónoma de México. (1975). *Serie inscripción general, primer ingreso, reingreso, egresados, títulos otorgados y títulos expedidos de la UNAM*. México: Dirección General de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### **Acuerdos secretariales de la Reforma Integral de la Educación Media Superior**

- Acuerdo 442. Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Diario Oficial de la Federación. México. 26 de septiembre del 2008.

*Acuerdo 444. Por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato.* Diario Oficial de la Federación. México. 21 de octubre del 2008.

*Acuerdo 445. Por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades.* Diario Oficial de la Federación. México. 21 de octubre del 2008.

*Acuerdo 447. Por el que se establecen las competencias para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada.* Diario Oficial de la Federación. México. 29 de octubre del 2008.

*Acuerdo 449. Por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior.* Diario Oficial de la Federación. México. 2 de diciembre del 2008.

*Acuerdo 480. Por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato.* Diario Oficial de la Federación. México. 23 de enero del 2009.

*Acuerdo 484. Por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato.* Diario Oficial de la Federación. México. 19 de marzo del 2009.

## **Cibergrafía**

Página oficial del Consejo para la Evaluación del Tipo Medio Superior, A.C. URL: <http://www.copeems.mx/copeems/funciones-de-copeems>

Página oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. URL <https://es.unesco.org/>

Secretaría de Educación Pública. (2014). *Foro Nacional de Consulta para la Revisión del Modelo Educativo*. Mérida, Yucatán. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=W733S8-4pg8>