

70  
1el.

003990



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN  
'97 MAY 33 PM 5 56

LIBRO DE REGISTRO  
✓ FOLIO 1000000000

**LA IMPLEMENTACION DEL "EXAMEN UNICO" DE ADMISION A EDUCACION MEDIA SUPERIOR EN 1996: UNA RESPUESTA A LA DEMANDA DE EDUCACION EN LA ZONA METROPOLITANA.**

**TRABAJO DE INVESTIGACION QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :**  
**MARIA DEL ROSARIO ZAPATA PEREZ**

**BAJO LA OPCION: "SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR"**

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

JUNIO 1997

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Gracias**

**A Dios:**

*Por su infinito amor que se refleja en cada  
instante de mi vida, en mi familia, en mis amigos,  
en el logro de mis metas...*

**A mi Madre.**

*Señora Irene Pérez Courtenay, por tanto amor y  
paciencia con los que me has guiado en cada  
etapa de mi vida y por ser fuente de amor y  
motivación constante para seguir siendo mejor  
Gracias por ser tan maravillosa, por tus sacrificios y  
por estar siempre con nosotros, gracias por  
ayudarme a alcanzar esta meta tan importante*

**A la memoria de mi Padre**

*Señor Rigoberto Zapata González, por tu cariño,  
aún cuando físicamente ya no estés con  
nosotros*

**A mis queridas hermanas.**

*Luz María e Irene Cecilia, mujeres ejemplares  
que con su integridad, dulzura y valentía para  
enfrentar la vida me han impulsado a  
superarme, por el gran cariño que nos une  
desde la infancia y por el invaluable apoyo que  
siempre me han brindado*

*A mi sobrinito José David*

*Maravillosa bendición que ilumina nuestras  
vidas con su ternura y alegría y que nos motiva  
día con día.*

*A mis hermanos*

*Francisco Javier y Ernesto José, ejemplos de  
fortaleza y perseverancia. Gracias por su cariño  
y apoyo incondicional*

*A mis sobrinitas:*

*Vania Itzel, Gretel Danaé, Ana Laura e Irene  
Carolina, quienes han colmado de bendiciones a  
nuestra familia*

*A mis queridas amigas*

*Ma. de Jesús Márquez Beltrán, Lilia Romero  
Rodríguez, Josefa González Gómez, Ma  
Mercedes Aguilar López y Ma. Elena Ríos  
Olvera, admirables mujeres en quienes la  
amistad cobra un verdadero sentido y de  
quienes me siento muy afortunada de ser amiga*

*A mis amigos:*

*Lic. Francisco Figueroa y Navarro, excelente universitario y amigo que con sus invaluable comentarios y la calidez de su amistad motivó la realización de este trabajo. Gracias siempre*

*A David Pallares Monter y Luis Alberto Martínez Ávila, inmejorables amigos de gran calidad humana*

*A las autoridades universitarias por el apoyo que me brindaron para la realización de esta investigación*

*A las personas que desinteresadamente contribuyeron con este trabajo, gracias a Rosa María Castro Sánchez y al Mtro. Luis Miguel Sampeño Sánchez*

*A mis profesores del Seminario quienes con su profesionalismo contribuyen con el engrandecimiento de nuestra Institución.*

*Un agradecimiento muy especial a mi asesor, Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez por la dedicación y apoyo brindados en la realización de este trabajo*

*Gracias a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán por permitirme egresar de sus aulas e inculcarme un gran respeto y admiración por nuestra Universidad*

*Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, noble Institución que me abrió sus puertas y a la que le debo mi formación académica y profesional.*

**La implementación del "examen único" de admisión a Educación Media Superior en 1996: una respuesta a la demanda de educación en la zona metropolitana.**

<i>INDICE</i>	<i>Pág.</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>2</b>
1.1 Reflexiones conceptuales sobre Educación, Estado, Gobierno, Modernización y Política Educativa	3
1.2 Política y Administración Pública Una orientación hacia el análisis de Políticas Públicas	14
1.3 El análisis de Políticas Públicas	18
1.3.1 Políticas Públicas y el enfoque incrementalista	23
<b>CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO</b>	<b>27</b>
2.1 Política Educativa	28
2.1.1 Antecedentes	30
2.1.2 Objetivo y estructura de la educación media superior	35
2.2 Programa para la Modernización Educativa 1988-1994	39
2.3 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000	41
2.4 Alcance de las Políticas educativas durante el periodo 1988-1994 y 1995-2000	43
2.5 Financiamiento para 1997	46

**La implementación del "examen único" de admisión a Educación Media Superior en 1996: una respuesta a la demanda de educación en la zona metropolitana.**

**CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA**

	51
3 1 Algunos elementos del contexto político nacional en 1995	52
3 2 Movimiento de aspirantes excluidos en el nivel de enseñanza media superior en 1995	53
3 2 1 Planteamiento del conflicto y su ingreso a la agenda pública	54
3 3 El "examen único" como respuesta a la demanda de educación media superior	56
3 3 1 Contexto macroeconómico	57
3 3 2 Actores políticos y sociales participantes	59

**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

4.1 Diseño del Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media superior	68
4.1.1 Características (EXANI-1)	71
4.2 Formulación e implantación del Examen Único de Ingreso al Bachillerato a través del Concurso de Selección para la educación media superior 1996	74
4.3 Seguimiento del curso de acción	75
4.4 Propuesta de evaluación	82
4.4.1 Enfoque conceptual sobre evaluación de políticas públicas	82
4.4.2 Concurso de Selección a Educación Media superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1996	85
4.4.3 Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1997	92

**CONCLUSIONES**

95

**BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país la demanda educativa financiada por el Estado se ha convertido en un problema público, que rebasa desproporcionadamente la oferta de este servicio en todos los niveles, aunado a ello, la falta de vinculación entre la formación de estudiantes con los requerimientos del mercado de trabajo, agudiza este fenómeno que actualmente y debido a la falta de respuesta efectiva se está manifestando como un conflicto social y político a mediano plazo si se analizan acontecimientos tales como el acuerdo de ingreso mediante examen único a las instituciones de educación media superior, con criterios de aplicación que han resultado cuestionables y que podrían inhabilitar este acuerdo en ciclos no lejanos. Por otra parte, la falta de vinculación del Sistema Educativo con las demandas del mercado de trabajo -en un contexto económico de globalización en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, merma la oferta profesional de los egresados de nivel medio superior y superior.

Por ello, el movimiento estudiantil generado en 1995 a raíz del elevado número de aspirantes rechazados para ingresar al nivel medio superior en las principales instituciones que imparten este nivel, se visualiza como resultado de una política educativa ineficaz, sin capacidad para atender la demanda aún cuando en el contexto de modernidad del entorno social y económico ya se planteaban los nuevos requisitos que exigían mayor calidad en el sistema educativo.

De esta manera, el conflicto estudiantil de 1995 ingreso al escenario político y propició su incorporación como tema de agenda de los poderes públicos, dando paso a la formulación de una política en respuesta al problema. Esta política se implementó con el diseño y aplicación del Examen Único de Ingreso a Educación Media Superior, el cual pretende servir como instrumento de evaluación para la distribución equitativa de la matrícula del nivel educativo en congruencia con el actual ámbito político y socioeconómico y por otra parte, pretende validar su efectividad a través del nivel de consenso obtenido en la población a la cual están dirigidas estas acciones.



Con este planteamiento, se sustenta el presente trabajo de investigación que tiene como objetivo analizar, bajo la metodología del análisis de políticas públicas, la política formulada por las autoridades educativas en respuesta a la demanda de Educación Media Superior en la instituciones oficiales de la zona metropolitana con el fin de señalar el nivel de efectividad del examen único como instrumento de evaluación y distribución de este servicio vinculándolo con el contexto político, social y económico en el que se encuentra inserto y el grado de consenso obtenido entre diversos sectores sociales

En el primer capítulo, se establece el marco conceptual que permite identificar en primera instancia, consideraciones teóricas sobre el papel de la educación en la sociedad, la orientación que actualmente tiene el Estado en un ámbito de modernización, asimismo, se plantean conceptos fundamentales dentro del esquema del análisis de políticas públicas como método para el estudio del diseño formulación, implementación y evaluación del desempeño gubernamental en actos específicos, determinando para ello, el enfoque incremental. Mediante el análisis de políticas públicas se estructurará el problema, el diseño, formulación, puesta en práctica y evaluación del curso de acción de la política de examen único

Los antecedentes históricos de la Educación Media Superior son abordados en el capítulo II. Se hace un recuento a partir del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, sobre la orientación que en los distintos sexenios ha registrado el sector educativo. Por otra parte, se establece el ámbito normativo del nivel medio superior en relación con la Ley General de Educación, así como el marco en el que se inscribe la política en el Programa para la Modernización Educativa, los objetivos, acciones principales y metas en el rubro de educación media superior

Posteriormente, se presenta la propuesta oficial en el periodo 1995-2000 a través del Programa de Desarrollo Educativo que señala los instrumentos para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de educación media

superior. Además de los objetivos, se analizarán las políticas, estrategias y líneas de acción así como los criterios sobre el financiamiento de la educación. En este capítulo, se detecta que el actual discurso oficial retoma el proyecto de modernización educativa planteado por Carlos Salinas de Gortari como instrumento de desarrollo del sector, en congruencia con la inserción de México en el esquema internacional, vinculando la educación como parte de la estrategia para la transformación productiva de la economía nacional, en beneficio del incremento de la productividad y de la racionalidad del proceso educativo

En el capítulo III se establecen algunos elementos del contexto político del país en 1995, como escenario del conflicto derivado del "Movimiento de Excluidos" en el nivel de enseñanza media superior y los puntos de la agenda de negociación para la resolución del conflicto que una vez resuelto momentáneamente, propicia la decisión gubernamental de establecer un examen único como política de admisión a las instituciones públicas que imparten el nivel.

Con este sustento, en el capítulo IV se aborda la determinación gubernamental de la política de admisión y los principales actores en su implementación autoridades educativas, Instituciones de Educación Superior y asociaciones civiles, quienes participaron en el proceso del diseño, formulación e implementación, se plantea además, la repercusión que esta medida tuvo en diversos ámbitos en el primer año de aplicación. Asimismo, se presenta una propuesta de evaluación de la implementación del nuevo proceso de admisión como política pública, orientada a establecer la efectividad del instrumento en el primer año de su aplicación a través de la información cuantitativa que se tiene. En este sentido es conveniente mencionar que por la fecha programada, el 2º ciclo de este examen correspondiente a 1997, sólo se considera brevemente en el presente trabajo a través de algunas proyecciones emitidas por las autoridades educativas

*CAPÍTULO I*  
*MARCO CONCEPTUAL*

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Para el presente trabajo de investigación, se establecen aproximaciones teóricas y conceptuales que ubiquen, dentro del contexto de Modernización del Estado mexicano la racionalidad en que se sustenta la política educativa y su orientación en torno a las medidas contingenciales que en 1996 se implementaron para dar respuesta a la demanda de Educación Media Superior

Con esta finalidad se sientan algunos aspectos teóricos sobre el papel de la educación en la sociedad su función de acuerdo a la definición de Estado en el ámbito de la modernización así como los conceptos de gobierno y política educativa

Asociado a este esquema se realizan ciertas reflexiones sobre la relación entre la Política y la Administración Pública lo que da pauta para identificar los distintos momentos que en México ha tenido esta relación y que se evidencian en los años sesenta hasta los ochenta asimismo se plantea que en este periodo se acentúa el reclamo social por la racionalidad de la actuación gubernamental y se va formando el concepto de gestión-dirección pública que asigna una mayor participación a los ciudadanos y a sus organizaciones en los procesos de decisión del gobierno De esta manera, el sustento de las políticas públicas es la constitucionalidad, el apoyo político la viabilidad administrativa y la racionalidad económica<sup>1</sup> por lo que el diseño de políticas -en otros tiempos circunscrito a las decisiones de la política- y la gestión de ellas -actividad anteriormente depositada en la administración pública como brazo ejecutor-, se integran en el análisis de políticas públicas que tiene como objetivo lograr la eficiencia de las políticas de gobierno

<sup>1</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio" en *El estudio de las Políticas Públicas*, Ed Porrúa 2ª, ed., México 1996, pág 36

En nuestro país, el análisis de políticas públicas se constituye como una alternativa para descubrir, evidenciar y corregir errores así como para proponer cursos de acción que son necesarios en la toma de decisiones públicas. En esta vertiente se determina la actual relación entre la política y la administración pública al coordinar sus esfuerzos hacia la instrumentación de procesos de modernización del aparato público, que se concretan a su vez, en programas de gobierno y utilizan para ello el análisis de políticas públicas como tecnología administrativa.

Al respecto, en el último apartado de este capítulo se pone énfasis en el análisis de políticas públicas bajo el enfoque incremental, las fases de este y los términos que resultan básicos para su conceptualización tales como agenda de gobierno, actores políticos, escenarios y relaciones intergubernamentales entre otros, enmarcándolos en el ámbito de la política educativa implementada como respuesta a la demanda metropolitana de educación media superior en 1996.

## **1.1 Reflexiones conceptuales sobre Educación, Estado, Gobierno, Modernización y Política Educativa**

### ***Sobre el Concepto de Educación***

El concepto de educación puede abordarse desde diversos ámbitos de estudio, por ejemplo: económico (presupuesto, costos, subsidios), sociológico (nivel económico, inequidad en el nivel educativo), pedagógico (eficiencia del proceso enseñanza-aprendizaje), político (reproducción de ideologías), entre los principales. En la presente

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

investigación, se analiza el concepto de educación retomando algunos elementos de estos ámbitos para explicar el actual perfil de la política educativa inserta en un contexto de modernización del estado mexicano

Previo a esta definición se mencionan conceptos de educación basados en paradigmas teóricos que han influido en las concepciones educativas oficiales en nuestro país. No es evidentemente tarea de este estudio realizar sustentaciones teórico-filosóficas sobre el tema, pero resulta conveniente para efectos de fundamentar el concepto seleccionado.

En primer término y de acuerdo a las corrientes sociológicas que han abordado las funciones sociales de los procesos educativos, la socióloga María de Ibarrola distingue las corrientes teóricas más importantes sobre las que se ha apoyado la educación en diversos momentos<sup>2</sup>:

En este sentido cita a Theodore Shultz y Talcott Parsons como sociólogos norteamericanos cuyas teorías influyeron durante algunos años en el estudio social de la educación en México: el planteamiento de Theodore Shultz es "considerar la educación como una inversión en el ser humano; como una "forma de capital", cuantificable y medible que presta un servicio productivo a la sociedad"<sup>3</sup>. Por su parte, Talcott Parsons "identifica la función "objetiva" de la escuela como instrumento de asignación y diferenciación de roles sociales según los logros escolares de los individuos: en la escuela se socializa al niño a la racionalidad igualitaria, a la competencia, a la división de tareas y a la jerarquía de los competidores"<sup>4</sup>. Estas concepciones predominaron hasta finales de la década de los sesenta, cuando los

<sup>2</sup> Cfr. IBARROLA, María de, *Las Dimensiones Sociales de la Educación*, Antología preparada por María de Ibarrola, Ediciones El Caballito, SEP Cultura, 1975, pág. 10.

<sup>3</sup> IBARROLA, María de, op. cit. pág. 12.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 13.

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

movimientos estudiantiles evidenciaron su obsolescencia para explicar el papel de la educación y por ello, la orientación marxista constituyó la alternativa teórica a seguir

Para esta orientación, las funciones sociales de los procesos educativos coadyuvan en la reproducción de "las condiciones de una formación social constituida por las fuerzas productivas, las relaciones de producción y el sometimiento a la ideología dominante"<sup>5</sup> Louis Althusser es uno de los representantes de la corriente marxista y señala que la escuela "es un aparato ideológico del Estado, que reproduce la calificación diversificada de la fuerza de trabajo (la única partitura que domina el concierto (de las acciones educativas) -añade- es la de la ideología dominante. " <sup>6</sup> Otra corriente teórica bajo la cual se analiza la educación es la funcionalista y señala que las funciones sociales que cumplen los procesos educativos son una garantía de "continuidad, cohesión y equilibrio del conjunto social en la transición de una generación a otra así como en la división social del trabajo" <sup>7</sup>

A través de estos enfoques se puede entender la educación como un factor de continuidad y de cohesión social pero también como factor de conflicto y de cambio social <sup>8</sup>

Desde el punto de vista del presente trabajo de investigación, este bagaje conceptual sobre el cual se han sustentado la investigación y la política educativa en nuestro país, actualmente se encuentra retroalimentado en virtud de que también se considera a la educación como factor estratégico para el desarrollo económico y como una inversión en capital humano por tanto el enunciado del economista Jonh K Galbraith citado por

<sup>5</sup> IBARROLA, María de, "La Sociología de la Educación, una Visión General" apartado incluido en el Cuaderno de lectura no 2 del Programa de Especialización "Educación y Sociedad en México" de la Universidad Pedagógica Nacional, 1979, pág. 8

<sup>6</sup> IBARROLA, María de, "Las dimensiones Sociales de la Educación", op. cit., págs. 13 y 14

<sup>7</sup> IBARROLA, María de, "La Sociología de la Educación, una Visión General", op. cit. pág. 8

<sup>8</sup> Ibidem, pág. 9

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Wilburg Jiménez Castro sobre la educación "... como factor de desarrollo, como inversión, como una demanda, como mecanismo de transformación social, como medio de selección y ascenso social como instrumento de progreso técnico y especialmente como soporte humano"<sup>9</sup>, condensa las características de lo que hoy en día se entiende como educación y que va más allá de los paradigmas teóricos planteados inicialmente.

Otro concepto que se considera relevante para este trabajo y que ubica también el papel actual de la educación en la sociedad, es el que señala José Sarukhán en torno a la educación como "... un fenómeno dinámico, es decir un proceso que comprende en él mismo a la educación, que hace conocer los cambios en lo político, en lo social y en lo económico",<sup>10</sup> señala además la importancia de la educación como prioridad para el bienestar de la población. La educación es causa y efecto del desarrollo, la sola acumulación de la riqueza en un país se conoce como crecimiento económico. No hay la menor duda de que existe una clara relación entre crecimiento y desarrollo, se requieren los recursos que generen los bienes y servicios para que una sociedad sea capaz del logro del bienestar social."<sup>11</sup>

Con base en esta conceptualización de la educación para el desarrollo, se realiza un análisis de los lineamientos contemplados en el proyecto modernizador del sector educativo nacional emprendido desde el Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, y continuado con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, de este último, se destaca el siguiente enunciado que ilustra la orientación del presente sexenio en el sector educativo "... este programa considera a la educación factor estratégico del desarrollo, que hace posible asumir modos de vida superiores y permite el aprovechamiento de las oportunidades que han abierto la ciencia, la tecnología y la

<sup>9</sup> JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Ed F C E, México 1976, pág. 55.

<sup>10</sup> SARUKHÁN Kermez, José. "Sociedad civil, valores éticos, educación y colaboración ciudadana" en *Participación ciudadana y Control Social*, Ed Porrúa, 1ª ed sept 1994, pág. 96

<sup>11</sup> *Ibidem* pág. 95



## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

cultura de nuestra época <sup>12</sup> es decir, se define a la educación como pieza fundamental en la estrategia para la transformación productiva de la economía y para la reactivación del proceso de movilidad social, por lo tanto, se destaca la vinculación entre la educación y el empleo, elementos incluidos en la definición ya mencionada de John K Galbraith

Para redondear el planteamiento sobre el concepto de educación, se hace referencia a la responsabilidad histórica y constitucional del Estado de proporcionar educación, tal como se plasma en el artículo 3º de nuestra Constitución Política<sup>13</sup>, en el que también se establece la educación como una responsabilidad nacional que involucra a la sociedad, a sus sectores y a sus comunidades. En forma similar, la Ley General de Educación la define como el "medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social"<sup>14</sup>. A partir de este esquema, se entiende la incorporación del sector educativo en el actual proyecto modernizador del estado mexicano que como se verá en otro apartado, deja atrás el concepto de Estado benefactor para dar paso a la *Reforma del Estado*

<sup>12</sup> PODER Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, pág. 9

<sup>13</sup> "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados y municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundana son obligatorias." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 3º, Ed. Porrúa, México 1992

<sup>14</sup> *LEY General de Educación*, 1993, Capítulo I, art. 2º, Diano Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993, pág. 42.

***Sobre el Concepto de Estado***

En la sociedad contemporánea, el concepto de Estado se vislumbra desde una perspectiva dinámica, resultado de la diversidad y complejidad de las necesidades sociales de desarrollo, bienestar y participación. " el Estado es la conexión de los quehaceres sociales su poder es la unidad de acción organizada en el interior y en el exterior "15 por esta característica, se vincula intrínsecamente con la movilidad social y no puede ser entendido como producto final, " -el Estado, ser social sujeto a las contingencias históricas-"16 y la contingencia actual en nuestro país obedece al reclamo social por una mayor eficiencia en la satisfacción de necesidades públicas en la resolución de problemas ya no en términos del Estado benefactor que suponía las demandas sociales y orientaba sus propias líneas de acción limitando con ello la participación ciudadana sino en términos de la irremplazable necesidad de un Estado representativo pero sustentado en la participación social en el ejercicio democrático de sus atribuciones y en la estrecha relación con los grupos sociales y con los ciudadanos. los anteriores puntos constituyen algunos de los principios que orientan la Reforma del Estado y que en términos generales reflejan la filosofía del proyecto de modernización hacia esta Reforma en México

En este orden de ideas, la Reforma del Estado se considera como Una variedad de mutaciones que han concurrido en la transformación del Estado de Bienestar hacia una configuración donde predomina el mercado. "17 Asimismo, se define como un proceso continuo de transformación que no obedece a un efecto de crecimiento o decremento,

<sup>15</sup> SARUKHÁN Kermez, José. "Sociedad Civil" op cit., pág 98

<sup>16</sup> URIBE Gonzalez, Hector. *Teoría Política*, Ed Porrúa, México 1977, 2a ed pág 100

<sup>17</sup> GUERRERO, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno" en *La Reforma del Estado*, Colección Política y Administración, Tomo II, Marzo de 1992, México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. pág 43

es fundamentalmente un cambio que obedece a decisiones razonadas y por tanto propicia cambios cualitativos en los asuntos del Estado

De acuerdo a este esquema, todo Estado sujeto a un proceso de modernización debe dar cabida a la participación de organizaciones y de sus demandas políticas y a la vez asegurar su propia continuidad mediante el desarrollo de nuevas capacidades, en otras palabras, " el reto perenne de los Estados Modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera autosustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores "<sup>18</sup> También resulta ilustrativo el planteamiento de Miguel de la Madrid "El Estado continuará reformándose gradualmente en la medida en que se modifiquen las relaciones entre el gobierno y la sociedad y lo propicie la evolución de la cultura política del país "<sup>19</sup>

### ***Sobre el concepto de Gobierno***

"El gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal es el conjunto de órganos estatales a los que está confinado el ejercicio de esa misma soberanía (del Estado) "<sup>20</sup> De acuerdo a lo anterior, el gobierno es la expresión oficial del Estado<sup>21</sup> e históricamente ha obedecido a diversas circunstancias, nuestra actual forma de gobierno aparentemente

<sup>18</sup> GUERRERO, Omar, op cit pág 45

<sup>19</sup> DE LA MADRID, Hurtado Miguel, "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", publicado en *Gestión y Política pública*, vol IV, núm. 2, CIDE, Méx., 1995 pág 345

<sup>20</sup> GONZÁLEZ Unbe, Héctor, op cit pág 395

<sup>21</sup> "Gobierno: integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, es decir, el Gobierno es la parte estructural del Estado", JIMÉNEZ Castro, Wilburg, op cit, pág. 31

democrática pero transgredida por gobiernos interventores y paternalistas. se enfrenta con el reto de llevar a cabo un papel directivo ante una sociedad más participativa e informada y grupos sociales que se organizan pugnan por sus intereses y reclaman mayor racionalidad en la acción gubernamental

Con este panorama, surge la alternativa de incorporar el conocimiento científico para contribuir en la calidad de la actividad gubernamental a través de las políticas públicas que se configuran como tecnología administrativa que contribuyen a la racionalidad de los actos de gobierno

Las reflexiones sobre políticas públicas y el análisis de políticas públicas, se plantearán en otro apartado de este capítulo

#### ***Sobre el concepto de Modernización***

Para consolidar el concepto de modernización en la cual se encuentra inserta la Reforma del Estado, se define la modernización -parafraseando a Gianfranco Pasquino- "como un fenómeno complejo multidimensional que se presenta con diferentes tiempos en todos los sectores del sistema social y para su comprensión completa y cuidadosa es necesario una constante atención a la interacción entre todos los sectores y el uso de métodos múltiples y de aproximaciones interdisciplinarias. Los dos temas fundamentales que surgen del estudio de la modernización son, por una parte, la tentativa del hombre de controlar la naturaleza y de sujetarla a sus necesidades y, por otra, el esfuerzo perenne para ampliar el ámbito de las elecciones políticas y sociales para el mayor número de personas"<sup>22</sup>

<sup>22</sup> PASQUINO, Gianfranco. "Modernización" en BOBBIO, Norberto Metteucci Nicola y Pasquino Gianfranco (Coords.). *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Editores, pág 997.

En este contexto, se ubica el proyecto político de modernización del Estado mexicano que se caracteriza por estrategias tales como el redimensionamiento del aparato estatal y la redefinición de su papel en el desarrollo, la descentralización de la vida nacional, la apertura económica, reformas políticas y judiciales así como la redefinición en las relaciones obrero-patronales, estado-iglesia,<sup>23</sup> asimismo la modernización plantea el uso racional de los recursos lo que en conjunto con las primeras acciones contribuirá al acceso del pleno desarrollo. La complejidad e incertidumbre en la que se lleva a cabo esta transformación del Estado mexicano, es solo un ejemplo a escala de lo que acontece a nivel internacional y que involucra tanto a países desarrollados -en la lucha por la hegemonía- como a países subdesarrollados y justamente por su complejidad, a nivel nacional impacta a todos los sectores concretándose en sus respectivas políticas. En este sentido y en relación con los objetivos de este estudio se destaca el movimiento de modernización en el sector educativo a través del Programa de Modernización Educativa (1989-1994) y del Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000).

### ***Sobre Política Educativa***

En nuestro país, la educación ha venido desempeñando un papel fundamental como una de las áreas estratégicas del Estado y de hecho, las políticas educativas forman parte de la política global de éste. Así, como ya se planteó, el estudio de las funciones sociales de la educación, la orientación de las políticas educativas, sus fundamentos y el control de la educación han servido al Estado por un lado, para dar respuesta a las necesidades sociales emergentes y lograr con ello el consenso de la población y por otro, en la búsqueda para alcanzar el desarrollo económico.

<sup>23</sup> El análisis puntual de estas estrategias las realiza Miguel de la Madrid Hurtado en op. cit. págs. 335-346.

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Esta actividad del Estado se encuentra normada a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que atribuye a la Secretaría de Educación Pública la responsabilidad del sector educativo

Art. 38 - A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos

- I Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
  - a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural
  - b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional
  - c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos
  - d) La enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
  - e) La enseñanza superior y profesional
  - f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general<sup>24</sup>

Formalmente, en la realización de estas tareas atribuidas al sector educativo, participan los estados, los municipios, las instituciones autónomas y los particulares recayendo la mayor responsabilidad en la Federación y los Estados, sin embargo, desde su creación la Secretaría de Educación Pública había centralizado estas funciones hasta la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, con lo que se descentraliza la educación básica y normal administrada anteriormente por el gobierno federal. Este acuerdo sin precedentes, sienta las bases para la federalización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, señala que la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país y

<sup>24</sup> LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Ed. Pomá, México, 1990, pág. 41

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

presupone la participación del Estado en la educación en coordinación con maestros, padres de familia, gobiernos locales, escuelas y el ámbito comunitario.<sup>25</sup>

Como antecedente de este acuerdo y en el mismo periodo presidencial, se realizó la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación cuyos resultados se virrieron en el Programa para la Modernización Educativa en 1989-1994<sup>26</sup>, en el se afirmaba como tarea principal del gobierno lograr la modernización educativa garantizando cantidad y cobertura en materia educativa señalando que

"La modernización educativa no resulta linealmente del aumento de la inversión en este campo, depende también de la decisión política de emprenderla, del compromiso corresponsable de subordinar al interés general los intereses particulares, depende, igualmente de la capacidad de usar el derecho como instrumento activo, y el diálogo y el consenso como la vía para vencer las inercias, dominar las deficiencias, y enfrentar un cambio posible, inaplazable."<sup>27</sup>

En el actual sexenio, la política educativa también se vierte en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, cuyos propósitos fundamentales son la equidad, la calidad y la pertinencia de la Educación. En cuanto a ello

"El programa intenta, en consecuencia, ampliar crecientemente la cobertura de los servicios educativos, para hacer llegar los beneficios de la educación a todos, independientemente de su ubicación geográfica y de su condición económica o social. La educación es una vía hacia una mejor manera de vivir, ha de ser pertinente a sus convicciones y aspiraciones, y servir al mantenimiento y superación de las comunidades y de la sociedad en general. La calidad de la educación ha sido

<sup>25</sup> Cfr. OCDE, *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*, México, Educación Superior, Ed. OCDE, 1997, págs. 36 y 37.

<sup>26</sup> PODER, Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, págs. I y II.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 6.

una preocupación permanente de todos los resultados. La calidad es una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación<sup>28</sup>

En estos programas las políticas generales relativas a la Educación Media Superior -y superior- atendieron en 1989-1994 a la concertación para la planeación y programación del nivel, a la colaboración interinstitucional, al crecimiento de servicios federales, a la pertinencia y vinculación de los estudios del nivel con las necesidades sociales de sus demandantes y las necesidades del desarrollo nacional y regional<sup>29</sup>, en el periodo 1995-2000 en términos generales, la política se orienta al ámbito de aplicación, cobertura, calidad desarrollo académico, pertinencia organización y coordinación<sup>30</sup>

El análisis de la racionalidad de esta política y su congruencia con las acciones tomadas en 1995 para dar respuesta al conflicto suscitado por la demanda de educación media superior, se aborda en el capítulo III

## **1.2 Política y Administración Pública: Una orientación hacia el análisis de Políticas Públicas**

En el apartado anterior, se definió al gobierno como la función política del Estado, en este punto, se define a la Administración Pública como la segunda función sustantiva del Estado, sin que este orden implique algún criterio de valor

<sup>28</sup> PODER Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa*, op. cit. págs. 12 y 13.

<sup>29</sup> Cfr. PODER Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa*, op. cit. págs. 110 y 111.

<sup>30</sup> Cfr. PODER Ejecutivo Federal. *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*, pág. 30.



## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

En su concepción tradicional la Administración Pública " es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican " <sup>31</sup> Sin embargo para la presente investigación resulta necesario un concepto que vaya mas allá de la administración como ejecutor de las decisiones del Estado por ello el concepto de Administración Pública para el desarrollo integral resuelve este requerimiento al considerarse como el

" conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa particular superable a otra mas elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos " <sup>32</sup>

Por otra parte, teóricamente corresponde a la ciencia política el estudio de las instituciones y estructuras de gobierno que involucren procesos y comportamientos políticos, sobre ello Hermann Heller señala que "La ciencia política se ocupa por principio únicamente de aquellas actividades políticas y formas institucionales de actividad que suponen un ejercicio autónomo de poder, que no aparece predeterminado de cabal manera mediante precisas reglas jurídicas normativas " <sup>33</sup>, de ahí que la ciencia política no abarca todo lo concerniente al Estado y reduce su campo de estudio a aquello que es específicamente político de tal suerte, que el conocimiento científico se basa exclusivamente en los hechos o actos políticos <sup>34</sup>

<sup>31</sup> JIMÉNEZ Castro, Wilburg *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, op. cit., pág. 25

<sup>32</sup> *Ibidem*, págs. 220 y 221

<sup>33</sup> HELLER, Hermann *Teoría del Estado*, México, D.F., FCE 1963, 5ª Ed. pág. 38.

<sup>34</sup> Sobre los actos políticos, se puede decir que son "actos humanos (conscientes y libres), sociales (trascienden de la esfera meramente personal para pasar a la convivencia humana), organizados en

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

Por otra parte, en la práctica se establece una etapa caracterizada por la dicotomía entre la Política y la Administración Pública, la primera enfocada al estudio de las instituciones y estructuras de gobierno y desvinculada de las decisiones gubernamentales la segunda circunscrita a un marco jurídico institucional. En nuestro país en los años setenta, se pone énfasis en la practicidad de la política adjudicándole la responsabilidad de involucrarse en el análisis del contenido de las decisiones más que al proceso a través del cual se tomaban estas, en tanto el ámbito de la administración pública giraba en torno a la política pública. Para los años ochenta la relación obedece al reclamo social de la racionalidad de la actuación gubernamental y origina el novedoso concepto de gestión / dirección pública enfocado a la eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Actualmente es obsoleto mencionar una dicotomía en virtud de que ambas coordinan y orientan sus esfuerzos a la instrumentación de procesos de modernización del aparato público con programas de gobierno que intentan utilizar la tecnología del análisis de políticas públicas<sup>35</sup> más aún, la Administración Pública ha superado su paradigma de ejecutar con recursos<sup>36</sup> y se perfila hacia la administración de políticas, en suma "El papel principal de la administración de nuestro tiempo debe estar vinculado con la gestión de políticas públicas"<sup>37</sup>.

En México, el actual proceso de modernización y democratización del Estado, promovido desde la década de los sesenta como respuesta a las demandas sociales y

---

vista de un fin (el bien público temporal) y que tienden a crear, desenvolver o ejercitar un poder supremo en la comunidad". GONZÁLEZ Uribe, Hector, *Teoría Política*, op cit pág 92

<sup>35</sup> El recuento de hechos que ubican la relación entre la ciencia política y la administración pública a partir de los años sesenta lo realiza Luis Aguilar Villanueva en su texto "Estudio Introductorio" en *El estudio de las Políticas Públicas*, Ed Porrúa, 2ª, ed. México, 1996 págs 64 y 69

<sup>36</sup> El enfoque paradigmático a través del cual se explica la crisis de la Administración Pública a nivel mundial derivada de la obsolescencia de los propios sistemas políticos y económicos, lo aborda ampliamente Roberto Avalos Aguirre en su artículo "La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los Paradigmas" en busca de un Nuevo Paradigma, publicado en la *Revista de Administración Pública* INAP, No. 56, págs 37 y 61

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág 59

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

vigente hasta el momento actual -sexenalmente modificado en la forma, pero conservado en su contenido- tiene sus principales indicadores en el grado de participación de la población en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, por ello mismo el cambio institucional o proceso de modernización del aparato público al que se ha hecho referencia, se vincula estrechamente con la satisfacción de necesidades públicas lograda a través de la actuación gubernamental.

En este contexto se observa que en nuestro país, la crisis de los años ochenta se caracterizó por la estructura autoritaria del sistema político-administrativo y se tradujo fundamentalmente en elevados costos políticos con la pérdida de credibilidad del sistema político, de oportunidad al no haber relación de la satisfacción de necesidades con el tiempo, calidad y cantidad y en la relación costo-beneficio social: aunado a ello, no se interrelacionó el perfil estratégico de las políticas con la acción administrativa, es decir, el gasto en recursos económicos de la sociedad no estuvo en correspondencia con los beneficios actuales e inscritos en las estrategias de las políticas diseñadas.

Este panorama prevalece en nuestros días por lo que el proyecto modernizador del Estado continúa con el reto de lograr el equilibrio entre las demandas sociales de bienes y servicios públicos y su capacidad para satisfacer eficientemente estas demandas. Este proyecto involucra el replanteamiento en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional tales como educación, salud, y vivienda entre otros.

En la presente investigación se analiza al sector educativo el cual, históricamente ha presentado tendencias hacia el rezago como consecuencia de la falta de planeación que equilibre la capacidad oferente del Estado respecto al crecimiento poblacional y a las propias demandas del mercado de trabajo, esta tendencia hacia el rezago se presenta en todos los niveles educativos y cada uno de ellos ha reflejado crisis en determinados momentos, de esta manera, el análisis parte del comportamiento del nivel correspondiente a Educación Media Superior.

Con base en lo planteado, se enfatizan las acciones de gobierno para resolver situaciones a veces contingenciales a veces planificadas, y ante la necesidad de optimizar estas decisiones, se ha dado especial realce a las políticas públicas como tecnología dirigida a la acción gubernamental<sup>36</sup> que se orientan a racionalizar y hacer eficientes las decisiones públicas, como tecnología social o tecnología blanda que implica decisión social y conocimiento de las Ciencias Sociales, lo que permite tener una alta tecnificación del conocimiento para saber o proyectar hacia dónde van las decisiones, en suma, se denota la orientación actual del ejercicio político-administrativo.

### **1.3 El Análisis de Políticas Públicas**

Omar Guerrero señala que la política pública es una política específica, no es una política general, no solo por la especificidad de su desenvolvimiento, sino por su configuración misma. Se trata asimismo de la secuela de un criterio aceptado en el seno de las ciencias políticas en el sentido de que los conocimientos sobre la ciencia y el arte de gobierno pueden ser enseñados y aprendidos. Esta perspectiva de la política constituye uno de los grandes progresos de la humanidad, pues supera antiguas versiones nobiliarias que sostenían que, para gobernar se nacía rey.

Aunque los orígenes de las pedagogías políticas son antiguos -sus antecedentes se remontan al siglo XVIII de nuestra era en Persia-, puede decirse que el primer manual

<sup>36</sup> "Las tecnologías de gobierno se caracterizan por concebir a la administración pública de conformidad con su realidad política, económica y cultural. Tienen como propósito mejorar las capacidades que los estados tienen para dirigir a la sociedad." " los componentes de las tecnologías de gobierno están dados por complejos y finas metodologías que destacan cómo racionalizar lo errático e irracional de la vida social." UVALLE, Berones Ricardo "La administración Pública como ciencia social tecnológica" en: *Gestión y Política pública*, op. cit., págs. 308 y 309

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

de aprendizaje de la política es el Príncipe, de Maquiavelo. Esta notable obra preparada en el siglo XVI constituye el más reconocido antecedente de la política pública<sup>39</sup>

A nivel nacional, las políticas públicas surgen como una demanda de la racionalidad de las acciones gubernamentales frente al crudecimiento de la problemática social, el estancamiento de la economía y la falta de credibilidad del proyecto político

El surgimiento de las políticas es analizado por Aguilar Villanueva<sup>40</sup> quien delimita dos momentos torales en el desarrollo y configuración del análisis de políticas públicas. En un primer momento, en los años cincuenta, ubica al análisis como una propuesta para centrar la atención en la actuación gubernamental -particularmente en el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas-, proporcionándole información y conocimiento para contribuir con la racionalización de la acción del gobierno en un contexto en el que la ciencia política se hallaba lejana del ámbito gubernamental y la administración pública era el instrumento ejecutor de las políticas decididas por los gobernantes. El segundo momento se ubica en los años sesenta y ochenta, ante un entorno de excesiva intervención estatal, incapacidad gubernamental para la solución de graves problemas sociales y en general, ante el fracaso de gobiernos reformistas. El reto entonces, se centraba en la recuperación del sentido público de los actos de gobierno a través de la racionalidad político-administrativa que rehacía el carácter público de las políticas

Ambos momentos del análisis de políticas se plasman en los conceptos que Aguilar Villanueva<sup>41</sup> cita de Harold D. Lasswell sobre lograr el "conocimiento del proceso de la

<sup>39</sup> APUNTES del 1er. módulo del seminario de Análisis de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno tomados del Dr. Omar Guerrero en la Maestría de Administración Pública impartida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

<sup>40</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. "Políticas Públicas y Gobierno del Estado", en la *Revista del Colegio* año II, Núm. 4, México, Octubre 1990, págs. 248 y 249

<sup>41</sup> AGUILAR Villanueva, Luis op. cit. págs. 249

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

política" (knowledge of) que tiene como objetivo conocer el proceso de decisión de la política y el "conocimiento en el proceso de la política" (knowledge in) cuya importancia radica en su capacidad de incorporar el conocimiento de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política que contribuya a la construcción, examen y selección de opciones, planteamiento que deriva en la importancia de saber porqué y cómo un tema o un problema ingresa a la agenda pública

Al respecto, es conveniente puntualizar algunas características de lo que es un problema y lo que es agenda pública Joan Subirats realiza una conceptualización de los problemas considerándolos como oportunidades de mejora que una vez identificados o definidos pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos <sup>42</sup>

Como agenda pública se entiende "lo que corresponde a los Estados -naciones- o de lo que se refiere a comunidades locales comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas" <sup>43</sup>

Pero para que puedan ingresar a la agenda pública, los problemas deben tener relevancia desde distintos puntos de vista Joan Subirats los clasifica en 6 aspectos

- 1) cuando alcanzan proporciones de crisis y/o presentan posibilidades de agravamiento en el futuro
- 2) cuando adquieren características peculiares que los diferencian de una problemática general
- 3) cuando atraen a los medios de comunicación
- 4) cuando adquieren importancia global
- 5) cuando desencadenan cuestiones relacionadas con legitimidad o poder y
- 6) cuando alcanzan gran notoriedad pública al conectarse con tendencias o valores de moda <sup>44</sup>

<sup>42</sup> SUBIRATS, Joan "Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos" en *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid 1989, pág 32

<sup>43</sup> APUNTES del 1er Módulo del III Seminario-Taller extracurricular de titulación de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno

<sup>44</sup> SUBIRATS, Joan, op cit . pág 54

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que los problemas tienen una gran diversidad en escala y significado nacional, por tanto, la gestión política debe ser diferenciada y atender esta complejidad geográfica, cultural, social y política

Una vez definido el problema e ingresado a la agenda pública, se plantea la arena política, que es el marco de influencia, la demarcación del ámbito del problema político económico geográfico social ideológico, es decir el área de influencia que permite identificar límites y alcances. Por otra parte, el escenario o la escena política permite conocer hacia donde se va a dar la política, provee perspectivas de solución aproximaciones hacia la solución factible<sup>45</sup> en la que se desarrolla el conflicto

Debido a ello se argumenta que las políticas públicas son prácticas gubernamentales de excepción, actos específicos -no programas a largo plazo- que se inscriben en una práctica general<sup>46</sup>. Entre sus elementos además, incorpora las relaciones intergubernamentales (RIGS) que no enfatizan las relaciones a nivel nacional-estatal, sino que "van más allá del legalismo y no presuponen relaciones jerárquicas, se hace referencia a ellas en un nuevo estilo de federalismo"<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Arenas políticas y Escenano político, son conceptos retomados de los Apuntes del 2º Módulo del III Seminario -Taller extracurricular de titulación de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.

<sup>46</sup> Cfr. FROHOK, Fred M (Public Policy, Prentice Hall, 1979) citado por Omar Guerrero en "Políticas Públicas: Una resurrección de la Ciencia de la policía" en Mesa redonda sobre el Tema: El papel del analista de Políticas en Asuntos Públicos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D. F. 9 de noviembre de 1988

<sup>47</sup> Cfr. WRIGHT, Deils, "Del federalismo de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América, una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno y nacional, estatal y local."

### **Enfoques de Políticas Públicas**

Las políticas públicas pueden ser analizadas bajo cuatro enfoques generales<sup>46</sup>:

- a) Racionalista
- b) Técnico
- d) Incrementalista
- e) Reformista

El enfoque racional involucra la selección razonable de distintos cursos de acción para resolver los problemas públicos. La selección razonable implica la identificación del problema, la definición y categorización de metas, la identificación de todas las alternativas de policy, el pronóstico de las consecuencias de cada alternativa, la comparación de las consecuencias en relación con las metas y la selección de la mejor alternativa. Como se observa, el sentido común prevalece en este enfoque sin embargo de acuerdo a lo que señala el autor, las características políticas e institucionales interfieren con el logro de metas racionales.

El enfoque técnico aunque es un tipo de enfoque racionalista se caracteriza por la esfera limitada de actuación. Desempeña una actividad especializada para una tarea particular, emite juicios confiables pero sólo de esa tarea y no es confiable si rebasa esos límites.

El enfoque incremental, analiza el desarrollo e implantación de la política pública como un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados, próximos o remotos de la acción. Para este enfoque, la información y el conocimiento nunca será suficiente para producir un programa completo de política pública, el enfoque se satisface con incrementos, construyendo sobre la base

<sup>46</sup> Cfr. JONES, Ch. O. "Para estudiar el proceso de policy" (Traducción de Carlos Ruiz Sánchez.) *An introduction to the Study of Public Policy*, Brooks / Cole Publishing Co. Monterey, California, 1984.



El enfoque reformista al igual que el incremental acepta límites de la información disponible y el conocimiento en el proceso de la política pública pero difieren en sus conclusiones

Con esta información y por los elementos que intervienen en él, se ha seleccionado el enfoque incremental para analizar la política de implementación del examen único de admisión a educación media superior en las instituciones públicas de la zona metropolitana en virtud de que en nuestro país, las políticas educativas han tenido un desarrollo paulatino como consecuencia del comportamiento de la demanda de la población. En particular, se destaca el largo proceso que la demanda de educación media superior y superior ha venido gestando desde la década de los setenta y que no ha sido adecuadamente enfrentada por las autoridades educativas, como prueba de ello, se citan los acontecimientos de 1995 protagonizados por jóvenes excluidos para el ingreso a las Instituciones de Educación Media Superior.

### **1.3.1 Políticas Públicas y el enfoque incrementalista**

Como ya se ha planteado, el análisis de políticas públicas permite entender la actuación gubernamental ante el entorno social. En este orden de ideas, la tendencia del Estado mexicano hasta la década de los ochenta de gobernar a través de planes nacionales se ha convertido en una práctica obsoleta debido a los procesos de cambio que el propio Estado está presentando, en gran parte, por el agotamiento de modelos de desarrollo en los que se constituía como eje toral en el proyecto nacional, caracterizándose por su intervencionismo y omnipotencia a través de acciones gubernamentales que planificaban la actividad de la sociedad tipificando y

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

homologando fines de ciertos grupos a fines nacionales. En este contexto, surge el análisis de políticas públicas bajo diferentes enfoques.

De acuerdo al enfoque incrementalista conceptualizado por Jones O. Ch.,<sup>49</sup> se analiza el desarrollo e implantación de la política pública como un proceso seriado de ajustes constantes, asimismo, la información y el conocimiento nunca serán suficientes para producir un programa completo de política pública, la cual tiende a un desarrollo gradual. Las metas emergen como una consecuencia de la demandas, tanto para algo que se está haciendo nuevo como para hacer ajustes a lo que ya está y, sin estar de acuerdo con lo que señala Jones O. Ch. en el sentido de que "La ventaja del incrementalismo es que uno nunca tiene que comprobar la validez de una nueva idea o propuesta"<sup>50</sup>, se consideran relevantes los argumentos sobre la utilidad del enfoque incrementalista para el análisis de política pública que Charles E. Lindbloom<sup>51</sup> señala y que a continuación se resumen:

1. Reduce numerosas generalizaciones o proposiciones de un sistema teórico formal y se limita a los cambios en unas cuantas variables, la teoría auxilia más no es esencial.
2. Satisface la congruencia de las relaciones del campo en el cual las variables cambian en una selección particular de policy.
3. Es un método que reduce el número y complejidad de las relaciones entre las variables consideradas. Ignora todas aquellas variables que no representen

<sup>49</sup> Cfr. JONES, O. Ch., *Introducción al Estudio de Policy Pública*. Para estudiar el Proceso de Policy. Traducción Carlos Ruiz Sánchez, México 1991, pág. 10.

<sup>50</sup> JONES, O. Ch. op. cit., pág. 12.

<sup>51</sup> LINDBLOOM, Charles E., *The American Economic Review*, XLVIII-3, Jun. 1958, pág. 289-312.

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

4. pequeños cambios en las políticas, simplifica el problema de alternativas mezcladas de distintas instituciones

5. El producto del análisis es una proposición expresada de tal forma que permite probarla

La secuencia de selecciones de políticas proporciona elementos para seleccionar nuevas alteraciones incrementales que analizar

Con este enfoque, se define el sentido de que los asuntos del Estado son mejorables a partir de que la política pública es un asunto perfectible en tanto que se constituye como "un incentivo de gobernabilidad de "Buen Gobierno"<sup>32</sup>

En el siguiente capítulo se hace un breve recuento de la orientación de las políticas educativas nacionales y algunos aspectos del nivel medio superior a partir del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, con quien se marca un momento coyuntural en las relaciones del estado y la sociedad como resultado del desgaste del sistema político particularmente se aborda el problema estudiantil como un reflejo de la obsolescencia del sistema educativo nacional; posteriormente se analizan los lineamientos generales de cada una de las administraciones posteriores hasta el sexenio actual

<sup>32</sup> GUERRERO, OMAR, "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno", op. cit. pág. 58

*CAPÍTULO II*

*LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR  
EN MÉXICO*

## CAPÍTULO II LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

En el capítulo anterior, se sustentó el porqué la educación ha sido un factor de desarrollo y crecimiento que actualmente se configura como una de las áreas estratégicas a nivel nacional tanto en el discurso político como en los proyectos de desarrollo nacional formulados en cada periodo presidencial. Sin embargo, para hablar de desarrollo y más aun a nivel nacional en términos reales este debiera ser entendido en función de la distribución equitativa de educación, vivienda, salud, trabajo, seguridad social y capacidad de realización personal de todos los miembros de la sociedad <sup>23</sup>, en tanto, el crecimiento se vincula con el aspecto económico al atender lo relacionado con el aumento de la producción y la optimización de los recursos tendientes al incremento de la eficacia. En esta vertiente, los criterios básicos de carácter cualitativo como calidad de la educación, oportunidades en el mercado de trabajo condiciones económicas y culturales de la población que demanda el servicio así como el ámbito político y social en el que se circscribe la población, no han sido considerados en la elaboración de políticas educativas o en todo caso no se han reflejado en el desarrollo real del sector.

En lugar de ello, los diagnósticos realizados a las políticas para evaluar su efectividad han puesto énfasis en parámetros estadísticos como porcentaje de demanda atendida, presupuesto asignado a infraestructura y recursos humanos. Con estos indicadores, las medidas que se instrumentan son insuficientes para abordar las problemáticas derivadas de una inadecuada orientación vocacional -lo que propicia el incremento en la demanda de ciertas instituciones educativas que no necesariamente corresponde a los requerimientos científicos y tecnológicos del país-, de una deficiente relación entre el sector productivo y el nivel de educación.

<sup>23</sup> JIMÉNEZ Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, op. cit., pág. 46

tecnológica, de la falta de oportunidades de empleo y la falacia de los estudios de licenciatura como símbolo de status y garantía para adquirir un mejor nivel de vida que han sido entre otras, causas de la explosiva demanda en el sistema de bachillerato propedéutico y por ende, del sistema universitario. Esta situación ha traído consigo el desaliento en la formación de técnicos medios necesarios en todo plan de desarrollo así como la desvinculación del nivel medio superior y superior con los requerimientos del sector productivo de incorporar profesionistas capacitados para enfrentar los retos competitivos del mercado internacional que si bien han sido puntos medulares aparentemente considerados en los diagnósticos oficiales del Sistema Educativo, no han sido contemplados en el diseño y formulación de las políticas implementadas en el sector.

### **2.1 Política Educativa**

En nuestro país en el diseño y formulación de las políticas educativas -desde su construcción como tales-, ha prevalecido la participación unilateral del Estado al representar acciones tendientes a resolver problemas de orden político o a dar soluciones parciales a las problemáticas planteadas, por lo que resulta relevante la apertura gubernamental en las decisiones del sector educativo a partir del Programa de Modernización Educativa 1989-1994, impulsado por Carlos Salinas de Gortari en donde se pondera la participación de maestros, padres de familia y organizaciones responsables en el proceso de transformación del sistema educativo hacia la modernización. Esta orientación fue retomada por Ernesto Zedillo en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, y teóricamente se inscribe en la tendencia actual de la elaboración e implementación de decisiones públicas - de políticas públicas - las cuales retroalimentando las características ya señaladas, se consideran como \* la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses,

**CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO**

objetivos y estrategias diferenciados <sup>54</sup>

En otro orden de ideas, es indudable que el desarrollo educativo influye en el desarrollo político de un país al permitir a sus habitantes el conocimiento de sus deberes y derechos, lo que implica una mayor participación en las decisiones gubernamentales, de ahí que de la orientación que se le dé a la educación, dependerá su eficacia como instrumento de desarrollo. Diversos son los propósitos que deben orientar la educación pero para esta investigación se destacan tres retomados del planteamiento de Jiménez Castro<sup>55</sup> que se presentan en el cuadro 1, y que desde la perspectiva de esta investigación no han sido considerados en el diseño de políticas educativas en México

**CUADRO 1. PROPÓSITOS QUE DEBEN ORIENTAR LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO \***

<b>PROPÓSITO</b>	<b>EFECTO</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL EFECTO</b>
Adecuar la Educación a las necesidades del país. Es decir, integrarla al desarrollo	Permite que la educación tenga una mayor intencionalidad de desarrollo	: Satisface necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos : Congruencia entre los conocimientos del egresado con los requerimientos del mercado de trabajo
Constituir una comunidad escolar entre estudiantes, profesores, maestros y padres de familia	La familia, la escuela, el colegio y la Universidad complementan y perfeccionan el proceso de educación	Formación de una élite intelectual de cuadros técnicos y de dirección superior
Incorporación a este esfuerzo racional de la acción del Estado como unidad	Participación del poder político en el desarrollo educativo. Coordinación a nivel nacional de la educación realizada por el Sector Público o Privado	: Que el sistema educativo forme parte de un plan sectorial que forme parte de un global : Modernización de los aspectos de la Administración Pública que se encuentren dedicados a la educación

\* Elaboración propia con base en datos de la obra citada

<sup>54</sup>MORATA, Francesc, *Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales* en Documentación Administrativa, No. 224-225, octubre 1990-marzo 1991, INAP, España, pág. 156

<sup>55</sup>JIMÉNEZ Castro, Wilburg op. cit., págs. 61-67.

Desde este punto de vista, en este capítulo se analizan los lineamientos de la política educativa para el nivel medio superior a través de los Programas señalados, su orientación y los actores que en ellos intervienen, previo a este planteamiento, se hace un recuento de algunos momentos históricos que han permeado el comportamiento del sector educativo, en particular de las políticas para el sistema de Educación Media Superior y Superior y que dan pauta para comprender el actual contexto en el cual se encuentra inserto

### **2.1.1 Antecedentes**

La evolución de las relaciones establecidas entre el Estado y la Educación Superior puede ubicarse en algunos momentos coyunturales que se reflejan en las políticas educativas diseñadas en los planes sexenales, sin embargo su inserción dentro de los asuntos públicos prioritarios, se origina con el movimiento estudiantil de 1968. Hasta ese momento, la insuficiente atención oficial prestada a la educación superior, se ejemplifica en las breves referencias sobre subsidios asignados al nivel

La relación de independencia tácita entre el Estado y la Educación Superior, se presenta con el otorgamiento de la autonomía universitaria el 10 de julio de 1929 y la promulgación de su Ley Orgánica en ese mismo año en este orden de ideas, es conveniente asentar la histórica supeditación del nivel medio superior a los acuerdos y proyectos de la Educación Superior, supeditación que ha sido superada parcialmente en años recientes con la creación de sistemas de educación media superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública como respuesta ante la necesidad de establecer criterios específicos de actuación para ambos niveles

Con el otorgamiento de la autonomía se consolidó la libertad ideológica de los universitarios pero una libertad sujeta a los principios de la sociedad que la originó, constituyéndose a partir de esto en una institución del Estado orientada a



## CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

contribuir con el proyecto estatal, se erigió como una corporación pública autónoma con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República.<sup>56</sup>

Distinto a los principios de esta institución en 1937 se fundó el Instituto Politécnico Nacional como parte del proyecto socialista de Lázaro Cárdenas y con el objetivo de formar técnicos adecuados para el desarrollo industrial de México contó con una estructura propia para el nivel medio superior a través del sistema de vocacionales.

Durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se empezó a configurar la idea de una Reforma Educativa y se incorporaron algunas modificaciones dentro de la Educación Media Superior para tratar de responder a los requerimientos del ámbito de modernización que en ese entonces estaba viviendo el país, y se planteaba la educación como factor estratégico sin hacer todavía evidente la problemática de este nivel aunque ya se presentaban manifestaciones políticas juveniles.

Con el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, los discursos oficiales giraron en torno al financiamiento excesivo de la educación superior y la propuesta de autofinanciamiento así como el llamado al orden público entre el Estado y las universidades. Con el movimiento estudiantil de 1968, se sienta el antecedente que agudiza la problemática derivada de la desvinculación del Estado y la educación superior, el argumento oficial adjudicaba como causas, la injerencia de ideologías extranjeras ajenas a la realidad nacional y causantes de la agitación estudiantil haciendo patente la falta de control del Estado sobre el sector educativo. En respuesta a este movimiento surgió la propuesta de una profunda y agresiva reforma

<sup>56</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, Art. 2º, Diario Oficial de la Federación, Méx. 26 de julio de 1929.

educativa desde el hogar y hacia toda la pirámide educativa como estrategia para actualizar el obsoleto sistema y recuperar el control del Estado sobre el sector

Un cambio radical en la forma -aunque no en el fondo- de esta política se observa con el régimen de Luis Echeverría Álvarez la formulación se orientó hacia la recuperación del consenso para salvar el distanciamiento del Estado con las Instituciones de Educación Superior. La política en este sentido replantea una reforma educativa basada en la autonomía, la libertad de cátedra y en la educación como factor de transformación<sup>37</sup>, en correspondencia con el modelo de desarrollo económico vigente

La propuesta se tradujo en una Reforma Educativa que planteaba: Una nueva filosofía educativa, reformas legales, intentos de modernización administrativa, investigación y planeación, flexibilidad y renovación pedagógica y nuevas posibilidades de Educación Media Superior<sup>38</sup>, proyectos susceptibles de instrumentación administrativa en términos de modernización y apertura. Las metas concretas de esta reforma eran tres:

1. Permeabilidad vertical del sistema: libre acceso de los estudiantes al nivel educativo que desearan, sin más límites que los del intelecto.
2. permeabilidad horizontal entre distintos subsistemas o instituciones educativas y
3. en caso de que el estudiante no prosiguiera sus estudios, facilitar su incorporación inmediata a actividades productivas.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> "La educación se presentaba como clave de resolución de los problemas nacionales e internacionales. Podía producir por sí sola el cambio de mentalidades, realizar al hombre en su plenitud social e individual y consolidar la conciencia histórica en contra de enemigos internos y externos, nivelar el desarrollo social y económico y producir una cultura homogénea, asegurando ocupación y ascenso social a todos los ciudadanos." VARELA Petito, Gonzalo, *Después del 68: Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, pág. 24.

<sup>38</sup> PRAWDA, Juan, *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, Ed. Colección pedagógica Grijalbo, Méx. 1991, pág. 77

<sup>39</sup> VARELA Petito, op. cit., pág. 27

## CAPITULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

La discriminada apertura educativa no obedeció a la integración racional de un plan con programas y metas bien diseñadas, en todo caso, se fue elaborando conforme a la marcha, de ahí la creación de organismos que respondieran a la creciente demanda de educación y a los lineamientos del gobierno. Como muestra de ello se crea el Colegio de Bachilleres el 19 de septiembre de 1973 como organismo descentralizado de educación media superior así como la Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, creados por decreto presidencial como paliativo contra la ineficiencia de la Reforma Educativa en este sexenio.

Para contrarrestar esta tendencia y como medida inicial, el gobierno de José López Portillo, elaboró un Plan Nacional de Educación cuyos propósitos fueron:

1. Reforzar el carácter popular y democrático de la educación.
2. Elevar la calidad de la educación y vincularla al desarrollo económico y social del país.
3. Comprometer el esfuerzo económico, social y moral de la nación en la tarea educativa.<sup>60</sup>

En este periodo y debido al despunte de la economía por el auge petrolero, se apoyó a la educación media terminal creándose en 1978 el CONALEP, se estableció un sistema de planeación dirigido a racionalizar el incremento de la matrícula y su vinculación con el sector productivo.<sup>61</sup>

Las tareas educativas de este sexenio, obedecieron a 5 objetivos programáticos:

1. Asegurar la educación básica a toda la población.
2. Vincular la Educación Terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

<sup>60</sup> PRAWDA, Juan, op. cit., pág. 73.

<sup>61</sup> Resulta interesante la tesis de Juan Prawda en cuanto a que, una vez que se activa la economía, el sistema educativo se orienta a la formación acelerada de recursos humanos requeridos y al egresar, el mercado laboral ha modificado su dinámica, PRAWDA, Juan, op. cit., pág. 287.

## CAPÍTULO II LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

- 3 Elevar la calidad de la educación
- 4 Mejorar la atmósfera cultural del país y fomentar el desarrollo del deporte
- 5 Aumentar la eficiencia del sistema educativo<sup>52</sup>

El planteamiento de Miguel de la Madrid, pretendió ir al fondo de la problemática a través de 6 líneas de acción

- 1 Elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes
- 2 Racionalizar el uso de los recursos disponibles y asegurar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, prioritariamente a los de zonas marginadas y grupos más desfavorecidos
- 3 Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional
- 4 Regionalizar y descentralizar la educación, la cultura y la investigación
- 5 Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación
- 6 Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo<sup>53</sup>

En este recuento de políticas educativas de distintos sexenios, se destaca la atención que la educación recibió después del movimiento estudiantil del 68 desde el proyecto de reforma educativa del gobierno de Luis Echeverría hasta los planteamientos de Miguel de la Madrid. De igual forma, destaca el crecimiento de la matrícula del nivel medio superior durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez y el apoyo de esta administración y la de José López Portillo a la educación técnica del nivel medio superior. Sin embargo, estas medidas, incluyendo la creación del Colegio de Bachilleres, no respondieron a la creciente demanda de este nivel educativo y el problema continúa pese a la orientación de las políticas formuladas en los programas de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo como se verá en otro apartado de este capítulo.

<sup>52</sup> PRAWDA, Juan, *ibidem*, pág. 73

<sup>53</sup> PRAWDA, Juan, *ibid.*, pág. 283

### **2.1.2 Objetivo y Estructura de la Educación Media Superior**

#### **Objetivo**

La educación Media Superior (terminal o propedéutica) y superior tiene como objetivo social, formar los cuadros profesionales y técnicos que requiere el crecimiento económico del país

#### **Estructura de la Educación Media Superior**

De acuerdo a lo señalado en el Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994<sup>64</sup>, la educación Media Superior se integra con lo relativo a la educación media superior tecnológica y media superior universitaria

#### **Ley General de Educación**

Según la Ley General de Educación, la Educación Media Superior "comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste así como la educación profesional que no requiere bachillerato o su equivalente"<sup>65</sup>.

#### **Características generales de la Educación Media Superior**

- Tiene como antecedente la secundaria y su duración es de 3 años aunque existen algunos bachilleratos de dos años. La mayoría tiene organización semestral pero subsisten algunos de organización anual.

<sup>64</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1988-1994*, pág. 107.

<sup>65</sup> *LEY General de Educación*. Diario Oficial de la federación, martes 13 de julio de 1993, op. cit., pág. 48.

- ♦ Su población se caracteriza por jóvenes cuya edad fluctúa entre los 15 y los 18 años
- ♦ En la prestación de este servicio participan la federación, los estados, las instituciones autónomas y los particulares

### **ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR**

#### **BACHILLERATO UNIVERSITARIO**

El bachillerato universitario comprende dos programas de estudio diferentes que se imparten en dos dependencias: la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades.

La Escuela Nacional Preparatoria comprende nueve planteles y tiene como finalidad impartir enseñanza correspondiente a nivel de bachillerato, de acuerdo con su plan de estudios y con los programas correspondientes, dando a sus alumnos formación cultural, preparación adecuada para la vida y un desarrollo integral de su personalidad, que los capacite para continuar estudios profesionales conforme a su vocación y a las obligaciones de servicio social que señala el artículo 3° del Estatuto General.<sup>66</sup>

Por otra parte, el Colegio de Ciencias y Humanidades tiene como función impartir enseñanza media superior en los términos de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la Universidad.<sup>67</sup> Se creó con el objetivo de diversificar la oferta curricular y contribuir con la formación polivalente del estudiante capacitándolo mejor para

<sup>66</sup> UNAM, *Legislación*, Reglamento de la Escuela Nacional Preparatoria, Cap. I, Disposiciones Generales, Art. 2.

<sup>67</sup> UNAM, *Legislación*, Reglamento de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, Art. 1.

## CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

seguir distintas alternativas: estudios profesionales de investigación o inclusive, su incorporación más rápida al mercado de trabajo en salidas laterales que son indispensables en un país moderno<sup>68</sup> y aunque en un primer momento pretendió proporcionar tanto educación terminal como propedéutica, prevaleció este último sentido.

### COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA (CONALEP)

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, tiene como objetivo formar cuadros medios para su rápida incorporación a las fuentes de trabajo. Fue creado en 1978 como un organismo descentralizado y es un nivel educativo de cobertura nacional.<sup>69</sup>

### COLEGIO DE BACHILLERES

Fue creado por el Estado en 1974 como organismo descentralizado<sup>70</sup> incorporándose al sistema de Educación Media Superior permitiendo a algunas Universidades del interior de la república trasladar sus estructuras de educación preparatoria a esta nueva opción.

### EDUCACIÓN NORMAL

Tiene como finalidad formar docentes para las áreas y niveles de enseñanza preescolar, primaria, educación física, enseñanza técnica industrial y agropecuaria, este nivel educativo es proporcionado por el sector federal, por los gobiernos estatales y por instituciones privadas con reconocimiento oficial.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> "Proyecto para la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades" en *Documenta. Colegio de Ciencias y Humanidades*, UNAM, México, 1971, pág. 7.

<sup>69</sup> SOBERÓN, Guillermo, *La Universidad Ahora*, Ed. El Colegio Nacional, México, 1983, pág. 139.

<sup>70</sup> SOBERÓN, Guillermo, *op. cit.*, pág. 151.

<sup>71</sup> SOBERÓN, Guillermo, *Ibidem*, pág. 140.

**CAPÍTULO II LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO**

**CETIS, CBETIS, CBETA, CBTF**

La intensa apertura a modalidades tecnológicas del nivel medio superior y superior se ubica a finales de los setenta y durante los ochenta. Con este movimiento se incentivó la creación de los centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS) con carreras de técnico profesional, los centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBETIS), los Bachilleratos Tecnológicos bivalentes, los centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBETA), Centros de estudios Tecnológicos del mar (CETMAR) y los Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF). El objetivo de estas opciones fue el de formar cuadros técnicos en el nivel medio en apoyo al sector productivo.<sup>77</sup>

**CUADRO 2. ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR**

<b>TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	<b>OBJETIVO/PROPÓSITO</b>	<b>INSTITUCIONES QUE IMPARTEN</b>
INSTITUCIONES PROPEDEÚTICAS	Se orientan hacia la formación del individuo con vistas a su incorporación a estudios superiores.	Universidades, Colegios de Bachillerés, Preparatorias Federales, de Cooperación, bachilleratos pedagógicos, bachilleratos estatales y los particulares incorporados.
INSTITUCIONES TECNOLÓGICAS	Otorgan exclusivamente educación terminal y forman profesionales medios.	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Centro de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicios (CETIS) y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
INSTITUCIONES BIVALENTES	Alienden los dos propósitos anteriores.	Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios, los Centros de estudios científicos y tecnológicos, Centros de bachillerato tecnológico agropecuario, Centro de estudios tecnológicos del mar y el bachillerato impartido por los Institutos tecnológicos.

\*Fuente: Programa para la Modernización Educativa 1985-1994. Poder Ejecutivo Federal.  
Elaboración propia con base en datos de la fuente.

<sup>77</sup> Cfr. OCDE, *Exámenes de las políticas Nacionales de Educación*, op. cit., pág. 55



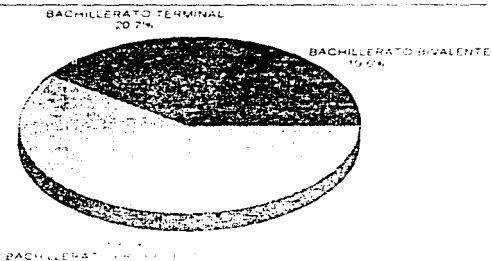
## **2.2 Programa para la Modernización Educativa 1988-1994**

Para este periodo, la política educativa en el nivel medio superior, tuvo como objetivos lograr la pertinencia de este nivel con las expectativas y necesidades de las demandas sociales, vincular el nivel con los requerimientos del desarrollo nacional y regional, mejorar la eficiencia terminal y concertar nuevos modelos educativos que permitieran una mayor participación entre los gobiernos estatales y la sociedad en su conjunto.

En 1989 en este documento oficial el gobierno señalaba como parte del diagnóstico, el acelerado crecimiento de la matrícula registrada, la cual representaba la absorción del 76% de la demanda durante 1988-1989. Señalaba también como punto nodal del diagnóstico, la desproporción entre el incremento de la demanda de educación propedéutica con respecto a la educación tecnológica en desacuerdo con las necesidades nacionales, así como la incapacidad de algunas instituciones para ofrecer este servicio.

Otro de los puntos diagnosticados fue la falta de vinculación de la educación media superior con las necesidades sociales y el aparato productivo. Asimismo se señalaba la superioridad porcentual de la Educación Media Superior Universitaria con respecto al bachillerato tecnológico bivalente y la educación terminal pública. La gráfica 1 representa este fenómeno a través del ciclo escolar, 1988, 1989.

GRÁFICA 1. MATRÍCULA TOTAL DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR  
CICLO ESCOLAR 1988-1989



Fuente: Programa para la Modernización Educativa 1988-1991. Consejo Ejecutivo Federal.  
Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Sin embargo, es evidente que estos elementos de diagnóstico, derivan de una problemática no reciente pues como ya se ha visto, a fines de los 60's y principios de los 70's, la política educativa se orientó hacia la recuperación del consenso propiciando el ingreso discriminado a las instituciones de educación media superior universitaria como política de conciliación, ya desde entonces la matrícula del bachillerato superaba desproporcionadamente la educación media terminal y la educación normal.

MATRÍCULA DE PRIMER GRADO 1971 EN EL SISTEMA EDUCATIVO*	
Media terminal	16,934
Bachillerato	151,639
Normal	20,638

\*Fuente: VARELA Petit, Gonzalo. *Después del 68*... op. cit., pág. 51.  
Elaboración propia con base en datos de la fuente

### **2.3 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**

En la Introducción al Programa se prevee la necesidad de que tanto la educación media superior como superior planteen nuevos modelos de organización académica y pedagógica en dirección continua y que se enfoquen al análisis, interpretación y buen uso de la información, más que a la acumulación de esta.

Para cumplir con los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el Programa indica las políticas, estrategias y líneas de acción tales como la consolidación de un auténtico sistema de educación media superior y superior que posibilite el incremento de la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulse la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico a través de la ampliación de la base científica nacional.

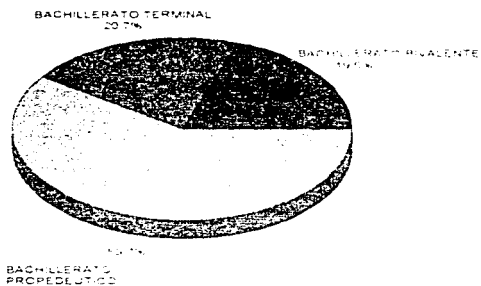
El Programa plantea como estrategias fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo:

1. La puesta en marcha de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico en las Instituciones de Educación Media Superior y Superior.
2. La ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media Superior y superior que permitan:
3. La valoración del desempeño del personal académico, los programas, las instituciones y el subsistema de educación media superior y superior en su conjunto.
4. El Programa se sustenta en experiencias pasadas y en la permanencia de acciones que han probado su efectividad.
5. Énfasis en los acuerdos interinstitucionales logrados en el ámbito de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes).

6. Filosofía basada en la realización de un diagnóstico con espíritu abierto y autocrítico que señale deficiencias y problemas y su correspondencia con políticas y acciones que los atiendan y permitan extender la cobertura y mejorar la calidad y pertinencia de los servicios

Estos son en términos generales los postulados del Programa de Desarrollo Educativo emitido en 1995 y que en el vigente estilo de gobernar de nuestro sistema político administrativo inserta el proyecto educativo en el Plan Nacional de Desarrollo a través del cual busca garantizar el consenso e imprimir racionalidad a la gestión gubernamental

GRÁFICA 2. MATRÍCULA TOTAL DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR  
CICLO ESCOLAR 1988-1989

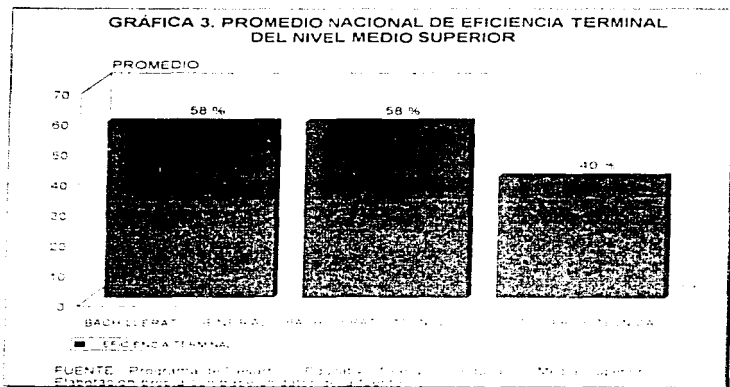


Fuente: Programa para la Modernización Educativa 1988-1994. Poder Ejecutivo Federal.  
Elaboración propia con base en datos de la fuente.

#### **2.4 Alcance de las Políticas Educativas**

En el Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, la demanda se encauzó hacia una política del Estado de concertar con las instancias involucradas en las diversas opciones de educación. De esta manera se estableció la ampliación de la oferta de este servicio hasta utilizar la capacidad instalada de los planteles. Además, se planteaba la atención de la demanda a través de la creación de nuevos planteles del Colegio de Bachilleres preparatorias por cooperación y mediante subsistemas de educación tecnológica con el fin de propiciar una participación y una corresponsabilidad más comprometida con los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad.

La cobertura que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 plantea pretende atender la creciente demanda de Enseñanza Media Superior y Superior ampliando la capacidad del sistema con nuevas y mejores oportunidades formativas, acordes con las aptitudes y expectativas de quienes demandan educación y con las necesidades del país. Como parte de las estrategias se detalla la atención a la nueva demanda a través de las instituciones educativas que posean capacidad de crecimiento, considerando los criterios de eficiencia terminal en cada subsistema.



Asimismo a continuación se hace referencia a los lineamientos de las políticas que guían el programa educativo en este sexenio:

- **Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinan a ella**
- **Fomentar la educación profesional de nivel medio superior**
- **Elevar la calidad profesional del magisterio**
- **Mejorar los contenidos y métodos educativos**
- **Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa**
- **Racionalizar la administración de los recursos**
- **Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos**

## CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

Los criterios que permean el Programa de Desarrollo Educativo sobre calidad, igualdad y pertinencia, pretenden incidir profundamente en el sistema educativo a nivel nacional

En primer término la calidad de la educación se enfoca tanto a reformas curriculares de educación básica como a la preparación de nuevos materiales didácticos y libros de texto gratuitos así como la puesta en marcha de un programa de actualización de maestros <sup>73</sup>

La equidad se orienta a la ampliación de la cobertura y el acceso de todos los niños y jóvenes a los diversos niveles educativos y propiciar su permanencia en ellas. de esta manera el programa intenta enfrentar el actual rezago educativo en congruencia con el propósito gubernamental de lograr la equidad social

Por último, para la presente investigación se destaca el criterio de pertinencia del sistema educativo que enfatiza en los niveles medio superior y superior, su vinculación con las demandas de la sociedad, la economía y en forma integral, con el desarrollo del país. En este sentido, el propósito gubernamental es la vinculación de la educación con el mercado de trabajo y las necesidades sociales de manera permanente, para ello se pretende apoyar en la formación para el trabajo a técnicos del nivel medio superior a través del Sistema Nacional Normalizado de Competencias Laborales y vincular a las instituciones de educación media superior con los sectores productivos y sociales

<sup>73</sup> El PROMEP es el Programa de Mejoramiento del Profesorado que dio inicio en diciembre de 1996 con el objetivo de mejorar sustancialmente la formación, dedicación y el desempeño de los cuerpos académicos de las Instituciones de Educación Superior como un medio para elevar la calidad de la educación superior en el país. El PROMEP tiene como antecedente el diagnóstico realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la situación del personal docente de todas las instituciones de Educación Superior del país. Cfr. U2000. *Cronica de la Educación Superior*, núm. 197, 13 de enero de 1997, pág. 3

## **2.5 Financiamiento de la Política Educativa en Educación Media Superior para 1997**

En congruencia con el Programa de Desarrollo Educativo, la política presupuestal del sector según cifras oficiales<sup>74</sup> para 1997 asciende a la cantidad de 118 mil millones de pesos, por lo que estos recursos representan el 43% del gasto social y la cuarta parte del gasto gubernamental programado, tendrán un incremento real de 7.2% en relación a lo ejercido en 1996.

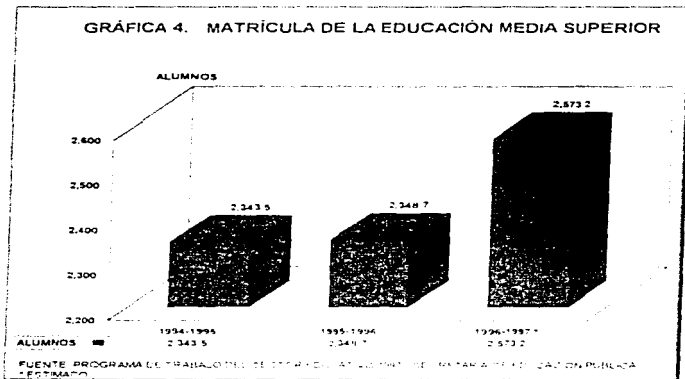
Las acciones que se plantean en el Programa para la educación media superior son:

- ⇒ Apoyo a la apertura de 100 nuevos planteles de educación media superior con recursos federales
- ⇒ Flexibilización y reforma de planes y programas en la educación técnica  
Facilitación del tránsito de estudios entre niveles, instituciones y modalidades
- ⇒ Impulso a nuevas formas de vinculación de las escuelas de Educación Media Superior con las comunidades
- ⇒ Desarrollo y aplicación de los exámenes estandarizados de ingreso y nuevas formas de acreditación regidos por el criterio de igualdad de oportunidades

<sup>74</sup> Cfr. unomásuno, 26 de febrero de 1997, págs. 1, 7, Novedades, 26 de febrero de 1997, pág. A10, Programa del Sector Educativo 1997



La matrícula de educación media superior en los años de ejercicio de esta administración se representa en la gráfica 4



En 2 años de ejercicio, se identifica un incremento mínimo de un ciclo a otro derivado en gran parte, de la movilidad demográfica registrada y también llama la atención el considerable aumento de alumnos estimado para 1997

Para retroalimentar esta gráfica, resulta representativo el cuadro 3 sobre la evolución del nivel desde 1970-1971, a 1994-1995, tomado del informe básico presentado por

las autoridades mexicanas sobre las Políticas de educación superior en México para el diagnóstico de la OCDE

Con estos datos, se observa la evolución de la educación media superior a través de 25 años en los distintos niveles que la conforman. Al comparar el periodo inicial (1970-1971) con el periodo final (1994-1995) destaca por una parte que del total de la matrícula para el primer ciclo, el 69% correspondió al Bachillerato Propedéutico y el 11% al Técnico Profesional, esta misma relación en 1994-1995, refleja que el 58% del total de la matrícula correspondió a la modalidad propedéutica y el 17% al Profesional Técnico, al promediar ambos periodos, el bachillerato bivalente represento un 23%

En esta comparación se constata el predominio de la matrícula del bachillerato propedéutico con lo que se explica el crecimiento acelerado de las instituciones que imparten esta modalidad. Asimismo se evidencia la elemental representatividad de la educación bivalente y mas aun del técnico profesional en ambos periodos.

Por último, se destaca el incremento que cada modalidad ha tenido de 1970 a 1995. En este sentido, el bachillerato propedéutico incrementó su matrícula en un 528%, el Bachillerato Bivalente en un 811% y el Profesional Técnico en 1.102%. En términos globales, de 1970 a 1995, la educación media superior incrementó su matrícula en 648%

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR<sup>75</sup>

AÑOS	BACHILLERATO		TECNICO	TOTAL
	PROPEDEUTICO	BIVALENTE	PROFESIONAL	
1970-1971	215 417	64 078	33 861	313 356
1971-1972	560 886	68 144	41 766	370 796
1972-1973	313 156	81 818	48 604	443 578
1973-1974	344 659	114 008	58 678	517 345
1974-1975	410 370	136 161	68 622	615 153
1975-1976	445 367	162 594	78 382	686 343
1976-1977	456 832	213 297	81 061	751 190
1977-1978	552 343	196 155	82 184	830 682
1978-1979	656 365	212 933	86 694	955 992
1979-1980	727 014	215 912	97 270	1 040 196
1980-1981	831 203	226 541	122 391	1 180 135
1981-1982	858 351	284 544	220 800	1 363 695
1982-1983	919 325	314 556	301 553	1535 434
1983-1984	998 575	312 324	316 619	1 627 518
1984-1985	1 032 904	394 918	317 061	1 744 883
1985-1986	1 132 602	405 504	359 130	1 897 236
1986-1987	1 158 528	368 865	408 684	1 936 077
1987-1988	1 215 962	370 136	426 170	2 012 268
1988-1989	1 237 144	405 641	427 686	2 070 471
1989-1990	1 268 467	409 972	413 481	2 091 920
1990-1991	1 291 664	429 962	378 894	2 100 520
1991-1992	1 267 588	457 706	410 900	2 136 194
1992-1993	1 278 080	488 940	410 205	2 177 225
1993-1994	1 307 010	530 645	406 479	2 244 134
1994-1995	1 352 881	583 517	407 079	2 343 477

<sup>75</sup> OCDE, *Exámenes de las Políticas Nacionales ... op cit.*, pág 113.

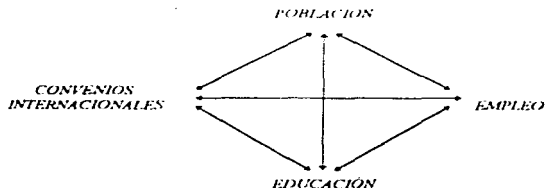
*CAPÍTULO III*

*DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU  
INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA*

**CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA**

Como se ha venido perfilando el presente tema de investigación se aborda con base en la metodología del análisis de políticas públicas, disciplina que permite evidenciar y corregir errores así como proponer cursos de acción para la solución de problemas públicos. Con este enfoque se analiza la decisión gubernamental de implementar un examen único como política de ingreso a educación media superior en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Para llevar a cabo el análisis se parte de la definición del problema a resolver, este proceso no resulta sencillo debido a que un problema de determinada política pública, se relaciona e interactúa con otras políticas. En esta investigación se destaca la interrelación entre 4 políticas involucradas en el conflicto en alusión al esquema presentado por Joan Subirats<sup>76</sup> en él, las políticas que interactúan son las que intervienen en el problema de demanda de educación media superior.



<sup>76</sup> SUBIRATS, Joan, "Definición del Problema..." op. cit., pág. 49.

Una vez considerado como problema público, se incorpora a la agenda de actuación<sup>77</sup> de los poderes públicos para dar paso a la formación de políticas. Con esta metodología, se presenta el proceso de formación de la agenda pública retomando información a partir del contexto político nacional en el que se inscribe el conflicto en 1995.

### **3.1 Algunos elementos del contexto político Nacional en 1995**

El inicio de 1995 marca un cambio coyuntural en el esquema político social y económico del país que formalmente tiene su origen en la crisis financiera de 1994. Diversos diagnósticos han planteado como posibles causas de esta crisis errores en la gestión financiera, sobrevaluación del peso y la afluencia de inversión extranjera de carácter especulativo. Sin embargo, el fenómeno económico trascendió al escenario político y social evidenciando la ineficacia gubernamental y con ello el descrédito del sistema político que enarbolaba un proyecto económico capaz de posicionar a México en un nivel competitivo, habilitado para incursionar en el mercado internacional, asimismo, reiteraba en los discursos oficiales la falsa bonanza de la nación difundiendo a la vez un clima de confianza en el contexto nacional.

Aunado a ello, trascendental es acontecimientos convergieron en este periodo: la reforma política, la reforma económica y la reforma social. De la primera se destacan los procesos encaminados a la reforma electoral, de la segunda la reciente incorporación de México a organismos internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y a la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); por su parte, la reforma social se

<sup>77</sup> "En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado, se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización." Ibidem, pág. 55.

traduce justamente en la redefinición de una política social que hereda los principios de la administración anterior y se erige como el proyecto social de la administración de Ernesto Zedillo

En este contexto se revela la obsolescencia del sistema ante los nuevos retos y la crisis se hace patente en todos los sectores. El sector educativo como elemento toral del proyecto político-social no es la excepción y con la concurrencia de movimientos magisteriales, manifiesta su descontento por la insatisfacción de requerimientos salariales y laborales, lo que agudiza la problemática entre las autoridades educativas y las organizaciones sindicales del magisterio no sólo del Distrito Federal sino de diversas entidades del país. Aunado a ello, los movimientos estudiantiles de alumnos rechazados tanto de nivel licenciatura como de bachillerato para ingreso al sistema de la Universidad Nacional Autónoma de México en septiembre de 1995, se suman a esta crisis del sector y se incorporan a la arena<sup>78</sup> política nacional de 1995

### **3.2 Movimiento de aspirantes excluidos en el nivel de enseñanza media superior en 1995**

Los movimientos estudiantiles realizados en nuestro país, se caracterizan por ser fenómenos sociales que reflejan la crisis del proyecto económico político y social de la administración vigente, destacan entre otros, el movimiento estudiantil de 1968 que se desarrolló en un escenario de rezago socioeconómico como resultado de la obsolescencia de las estructuras políticas prevalecientes hasta entonces y que derivó

<sup>78</sup> Para definir el concepto de Arena Política, se cita el concepto de Harold Lasswell: "Hemos llamado arena a una situación en la cual están involucradas autoridades. Es necesario, por tanto, identificarlas dentro del proceso social con referencia a los eventos que suceden en una "pre-arena", "co-arena" y "post-arena". Por ejemplo, un juzgado es una arena y está sujeta a los sucesos que provocan sus eventuales controversias. Las audiencias que siguen el proceso están entre los eventos de la "co-arena". Los efectos posteriores a la decisión, el litigio, implican cambios en los "valores" y en las "instituciones". La arena incluye tanto la presentación de demandas como la toma de decisiones". Lasswell, Harold D. "La Concepción emergente de las Ciencias de las Políticas Colectivas", *Estudios Políticos*, Tercera Epoca, no. 5, pág. 130

en dramáticos acontecimientos "Con la educación se radiografiaba a todo el país y en éste como en otros campos de la política de gobierno se desembocaba en un cuestionamiento de los valores fundamentales en que se había basado el desarrollo de México entre 1940 y 1970"<sup>79</sup> Asimismo, se destaca el movimiento estudiantil de 1985 en la Universidad Nacional como síntoma de la crisis económica de ese año y que, a diferencia del movimiento de 1968, fue resuelto pacíficamente mediante la concertación a través de la creación del Congreso Universitario

### **3.2.1 Planteamiento del conflicto y su ingreso a la agenda pública**

El movimiento que en este estudio se aborda se origina cuando un grupo de estudiantes que reprobó el examen de admisión mayoritariamente a nivel de bachillerato, el 22 de septiembre de 1995 manifestó su inconformidad apoderándose de la torre de la Rectoría de la UNAM, interfiriendo las labores que allí se desarrollaban en protesta por los resultados de sus exámenes, el conflicto se agudizó con la huelga de hambre de 14 personas entre estudiantes y padres de familia autonombrándose "Movimiento de Excluidos"; sus demandas se orientaban al diálogo con los funcionarios universitarios para resolver el problema

La posición de las autoridades universitarias para controlar este movimiento se centro en la no represión, sin embargo, el conflicto trascendió y comenzó a discutirse en otros foros propiciando la intervención en el conflicto de actores como la Cámara de Diputados a través de su Comisión de Educación integrada por las fracciones partidistas del PAN, PRI, PRD Y PT. La Comisión exhortaba a grupos y partidos políticos a abstenerse de intervenir y a las autoridades universitarias a dar respuestas en un esquema de respeto.<sup>80</sup> Asimismo, en el senado de la república se instaló la

<sup>79</sup> VARELA Petito Gonzalo, op cit pág 22

<sup>80</sup> Cfr. Excelsior 29 septiembre de 1995, pág 32



### CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA

Comisión de Atención a la Juventud para atender la problemática y demandas de la población juvenil en particular. la cuestión del acceso a la educación <sup>81</sup>

Finalmente, el 2 de octubre se aceptó la propuesta presentada por las autoridades de la UNAM para reiniciar el diálogo con el "Movimiento de Excluidos" de la Educación Media Superior y Superior: los representantes anunciaron su retirada de las instalaciones que mantuvieron ocupadas durante nueve días, previa firma del convenio que estableció el compromiso de los funcionarios universitarios de buscar soluciones al problema de los rechazados. Con esta decisión, los miembros del movimiento estudiantil dieron los primeros pasos para la solución del conflicto. El convenio se integró con los nueve puntos para el ingreso de bachillerato y licenciatura presentados por la UNAM. Los puntos de la agenda que se manejaron fueron

- La garantía de sustitución de los alumnos que no terminaron sus trámites de ingreso a la Universidad hasta alcanzar la capacidad máxima disponible.
- Becas en el Sistema Incorporado de la UNAM, de 50 y 100%.
- Cursos de preparación previos para presentar examen de selección a las Diversas opciones del bachillerato (SEP-UNAM).
- Facilitación de trámites para la presentación de examen de selección al Colegio de Bachilleres en colaboración con la SEP, con 18 mil lugares disponibles y
- Distribución gratuita del libro 1001 Preguntas para ingresar al bachillerato <sup>82</sup>

Respecto a estos acuerdos, los integrantes del CEU consideraron que la propuesta reflejaba voluntad política así como la decisión de ocupar la matrícula total de la Universidad.

<sup>81</sup> Cfr. Reforma 2 de octubre de 1995, pág. 2.

<sup>82</sup> Cfr. El Financiero, 1° de octubre de 1995.

La crisis en la UNAM por este acontecimiento, evidenció la ineficacia de la política gubernamental en materia educativa al no tener la capacidad de responder a la demanda de educación media superior. Paradójicamente, la política educativa del Estado ha interrelacionado teóricamente cinco elementos con la educación: preparación académica-capacitación-empleo-salario-bienestar y en contradicción, en la práctica la política global ha desalentado el desarrollo del sector productivo y se ha orientado a la disminución del gasto social por lo que la cobertura de la educación ha tendido a disminuir. Esta tendencia se reafirmó con el conflicto estudiantil de 1995 agudizado a partir de la indiferencia gubernamental que al inicio las autoridades reflejaron al desatender el problema de los rechazados y no proporcionar opciones viables planeadas. Así, el proyecto político se vio agotado no sólo en el aspecto financiero sino en los problemas sociales de un país cuyo Estado cuenta entre otras, con la obligación histórica y constitucional de promover una educación integral para todos los mexicanos.

### **3.3 El "examen único" como respuesta a la demanda de educación media superior**

De acuerdo a la información analizada<sup>83</sup>, el examen único de admisión no se diseñó de manera emergente como una respuesta al "Movimiento de Excluidos" de 1995, antes bien, el examen fue el resultado del trabajo conjunto de las diversas instituciones que proporcionan este nivel educativo, agrupadas en un Consejo Técnico integrado por representantes de estas mismas instituciones. La tarea fundamental de este

<sup>83</sup> Cfr. CARRASCO, Lucía, "Polémica en torno al nuevo proceso de admisión al bachillerato", en Páginas Urbanas de la *Revista Asamblea*, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, no. 16, mayo 1996, págs. 73 y 77.

Cfr. GAGO Huguet, Antonio, "Algunas experiencias del CENEVAL en la evaluación de la educación superior mexicana", artículo incluido en *Evaluación de la Calidad y Gestión del Cambio*, Carlos Pallán Figueroa, y Pierre Van der Donck, editores, Biblioteca de la educación Superior, ANUIES, México 1995, págs. 99, y 104.

Consejo fue la de analizar y proponer la manera óptima de atender la demanda de estudios de bachillerato o de carreras profesionales técnicas

En este sentido el antecedente de las propuestas del Consejo Técnico fueron los acuerdos para lanzar sus convocatorias de admisión al nivel medio superior de manera escalonada de tal forma que aquellas instituciones que tradicionalmente recibían la mayor demanda -como es el caso de la UNAM a través de sus preparatorias y colegios de ciencias y humanidades- fueran las primeras en realizar sus procesos de admisión, lo que implicó por años que aquellos aspirantes rechazados realizaran y pagaran tantos exámenes de admisión como opciones existieran y quisieran agotar

Por ello, los miembros del Consejo Técnico argumentaron que el examen único no era una respuesta contingente al "Movimiento de Excluidos" en virtud de que la propuesta como tal se había planteado por primera vez desde 5 años atrás. Al respecto, el director del Centro Nacional de Evaluación Nacional (CENEVAL), Antonio Gago Huguet, enfatizaba en diversos medios de comunicación la función del Ceneval en un artículo de su autoría<sup>64</sup> concreta varios aspectos del centro y señala como función la evaluación de resultados y no la de procesos, los resultados que el Centro evalúa se orientan hacia el aprendizaje y el desarrollo de ciertas habilidades y destrezas por parte de los estudiantes, lo cual excluye resultados relativos a la investigación, la extensión universitaria, la difusión cultural y la administración, entre otros aspectos

### **3.3.1 Contexto macroeconómico**

Como se ha analizado, la política educativa está circunscrita a los proyectos políticos de cada sexenio, con base en ello es posible afirmar que mientras predominó el

<sup>64</sup> Cfr. GAGO Huguet, Antonio, *Evaluación de la Calidad y Gestión del Cambio*, op. cit., págs. 99, 100.

"Estado de Bienestar", las actividades económicas señaladas como estratégicas para el desarrollo se concentraron en un estado paternalista que inhibió su crecimiento afectada de igual forma, la planta productiva no requirió mayores transformaciones y por ende se mermó la demanda de profesionistas y técnicos especializados. Contraproducente a este fenómeno, la educación pública se orientó a satisfacer masivamente la demanda de servicios educativos estableciendo una política conciliatoria sin tener un sustento de planeación y vinculación real con los proyectos económicos y políticos propiciando el rezago que actualmente enfrenta el sector.

Con este panorama, la estrategia política de fines de los ochenta y principios de los noventa de incorporar al país en el nuevo esquema de comercio internacional, ha obligado al gobierno y a todos los sectores -en particular al sector productivo- a intensos procesos de competencia que los habilite para adecuarse en forma inmediata a los requerimientos de una sociedad encaminada a formar parte de los procesos de globalización. La reactivación de este sector se vincula cada vez mas con el sector educativo, es decir, la relación empleo - educación se consolida como uno de los factores para el crecimiento económico.

Al respecto, la política educativa ha tomado medidas tendientes a incorporar al sistema educativo mexicano a esquemas regulativos externos como es el caso del organismo internacional de la Organización para la Cooperación y Desarrollo económicos (OCDE)<sup>85</sup>, cabe mencionar que derivado de un diagnóstico realizado por este organismo, poco antes del ingreso de México como país miembro y a petición de éste, la OCDE realizó un diagnóstico del nivel educativo superior al considerarse una cuestión política vital saber el grado de pertinencia de la educación superior con las necesidades sociales, relacionando estrechamente esta variable con el progreso

<sup>85</sup> La OCDE es una organización que agrupa a los países más desarrollados del mundo y a la cual México ingresó en 1994.

### **CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA.**

económico Para ello emitió ciertas recomendaciones orientadas a corregir severas fallas detectadas no solo en el nivel superior sino a nivel del sistema educativo mexicano lo que propició polémica entre algunos sectores nacionales

Las recomendaciones de este organismo son retomadas en el siguiente apartado de la presente investigación en virtud de que se considera que la decisión de implantar el examen único como forma de ingreso a las instituciones de educación media superior obedeció entre otras razones a la necesidad gubernamental de atender las recomendaciones del diagnóstico realizado por la OCDE al sector educativo

#### **3.3.2 Actores políticos y sociales participantes**

La respuesta gubernamental a las peticiones del Movimiento de Excluidos se planteó a través de un Consejo Técnico Este Consejo se integró con representantes de la Comisión Nacional de la Educación Media Superior<sup>66</sup>, un grupo técnico externo y personal adscrito al Centro Nacional de Evaluación para la Educación superior (CENEVAL) organismo no gubernamental cuyas funciones se detallan en el apartado correspondiente

#### **ANUIES**

La ANUIES se creó en 1950 Inicialmente reunió a 11 universidades públicas y 15 instituciones educativas de diversas entidades federativas del país En la actualidad

<sup>66</sup> La Comisión Nacional de la Educación Media Superior (CONAEMS) es la instancia coordinadora de acciones para la Educación Media Superior, se integra con: Escuela Nacional Preparatoria (UNAM), Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (SEPE), Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Politécnico Nacional (CECyT), Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara, Colegio de Bachilleres, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior y Universidad Autónoma de Yucatán -OCDE, *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*, op cit pág. 45

agrupa a 113 instituciones y es la organización que representa los intereses y expectativas del sector de la educación superior

Desde su fundación, la ANUIES ha sido un organismo promotor de la concertación y colaboración entre las instituciones de educación superior asimismo ha sido factor clave en el diálogo permanente de estas con entidades y dependencias oficiales. La asociación se ha orientado a instaurar una especie de régimen de responsabilidad compartida de la educación superior, esquema utilizado en otros países.

También ha desempeñado un papel relevante en la definición de las políticas generales de la educación superior y el desarrollo de este nivel educativo en el país. Como muestra de ello realizó estudios que dieron origen a la Universidad Autónoma Metropolitana y al Colegio de Bachilleres, preparó propuestas de políticas para el desarrollo de la educación superior que fueron incorporadas en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y coordinó el Plan Nacional de Educación Superior.<sup>87</sup>

#### **CONAEVA, CONPES Y CENEVAL**

Como resultado de los acuerdos derivados para la operación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), se crea en 1989 la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), instancia de carácter interinstitucional que opera bajo el seno de la CONPES. La CONPES es la Coordinadora Nacional para la planeación de la Educación Superior fundada en 1979 con el objetivo de diseñar mecanismos para que las Instituciones Públicas de educación ejecuten los lineamientos de los planes nacionales.

<sup>87</sup> Gaceta UNAM, 11 de noviembre de 1996, pág. 6

### CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA.

En congruencia con el Programa para la Modernización Educativa, se conformó el Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación Superior estableciéndose tres procesos de evaluación relacionados entre sí: procesos de evaluación institucional, estudios sobre el sistema de educación superior en su conjunto y procesos de evaluación interinstitucional sobre servicios, programas y proyectos en las diversas funciones y áreas de la educación superior realizados mediante el mecanismo de evaluación de pares.

En 1993, el Secretariado conjunto de la CONPES y la Asamblea General de la ANUIES, proponen la creación de un organismo responsable de esta línea de evaluación. A principios de 1994 comienza a operar el Centro Nacional de evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL)<sup>66</sup>

#### CENEVAL

Es una asociación civil sin fines de lucro, con subsidio oficial durante los tres primeros años, y con una meta planteada de ser autofinanciable a partir de 1997. Su estructura orgánica permite que confluyan diversos sectores interesados en los procesos de evaluación: media superior y superior como lo valida la participación en su Asamblea de Asociados de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y diversos colegios de profesionistas. De igual manera en su Consejo Directivo están presentes la SEP, la ANUIES, la FIMPES, la UNAM, y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET).

<sup>66</sup> Cfr. OCDE, *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*, op cit, pág 93  
Cfr. Información consultada en material mimeografiado de CENEVAL

## **OBJETIVOS**

El CENEVAL es un organismo no gubernamental, que tiene como fin contribuir a la evaluación y mejoramiento de la educación media superior y superior, paralela y complementariamente a las acciones y funciones que realizan tanto las instituciones, como las autoridades educativas

Sus objetivos específicos son

- Diseñar, elaborar, aplicar y calificar exámenes a fin de evaluar los resultados logrados por los estudiantes que aspiran a ingresar al bachillerato y a una licenciatura, así como a los egresados de la educación superior (se evalúan resultados y no procesos)
- Desarrollar y perfeccionar sistemas, instrumentos, procedimientos y estrategias de evaluación cada vez más adaptados a las circunstancias del país
- Proponer y aplicar perfiles e indicadores del desempeño académico
- Publicar guías de estudio, materiales relacionados con los exámenes y otros instrumentos de evaluación
- Desarrollar e impulsar investigaciones sobre las evaluaciones realizadas y los resultados obtenidos de ellas
- Promover la formación de especialistas, técnicos e investigadores en evaluación.

## **BENEFICIOS<sup>99</sup>**

- El centro contribuye a
- El conocimiento de los logros educativos por parte del estudiante.

<sup>99</sup> CENEVAL, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C



### **CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA.**

- La evaluación del proceso educativo en las instituciones de educación media superior y superior
- La orientación de políticas de apoyo y asignación de recursos de las instancias gubernamentales y otras agencias financiadoras de la educación media superior
- El conocimiento de la calidad de los egresados de educación superior por parte de los colegios y asociaciones de profesionales, empleadores y otras organizaciones sociales
- Proporcionar información a las instancias de planeación del desarrollo institucional, así como a los estudiosos e investigadores de la teoría y práctica educativas
- La difusión de aquellos aspectos inherentes a la calidad de la educación, con énfasis en la formación de los estudiantes

#### **FINALIDAD**

El CENEVAL tiene como finalidad el mejoramiento de la calidad de la educación superior mediante la medición, evaluación, análisis y difusión de los resultados académicos obtenidos por los estudiantes de los niveles mencionados

#### **COMIPEMS**

Las instituciones que se encontraron de acuerdo con la instrumentación del Examen Único, se integraron en la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS) como se detalla en el capítulo IV

## OCDE

Incluimos a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como participante en el proceso de decisión del examen único debido a que sus recomendaciones se encuentran relacionadas con esta política de admisión.

En primer término se destaca el diagnóstico sobre el acceso a las formaciones medias en el sentido de que no existe un examen o criterio nacional de selección. Por una parte, las instituciones universitarias de educación media superior establecen sus propias formas de ingreso, este criterio, aunado al bajo nivel académico de los egresados de algunas secundarias públicas, propician una distribución inequitativa de la matrícula.<sup>90</sup>

Al respecto, las recomendaciones de este organismo se centran en los siguientes aspectos<sup>91</sup>:

Como *Profundades Cuantitativas* se señaló la necesidad de prever el incremento de la demanda y para ello, aumentar las formaciones profesionales y tecnológicas.

En el rubro de *Equidad* se sugiere admitir en la educación media superior a todos los candidatos que tengan la capacidad de recibirla, garantizando que aquellos de un mismo nivel, tengan las mismas oportunidades de acceso a las formaciones deseadas.

Respecto a la *Pertinencia* se indica la importancia de la participación de los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias decisoras de las instituciones en la definición de los programas de estudio.

<sup>90</sup> Cfr. OCDE, *Exámenes de las políticas Nacionales de Educación*, op. cit., pág. 177.

<sup>91</sup> Cfr. *ibidem*, págs. 235-239.

### CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA.

En el rubro de *Diferenciación y Flexibilidad* se conmina a apoyar el desarrollo del nivel de técnico superior intermedio entre bachillerato y licenciatura, en el marco de las formaciones o en instituciones tales como las universidades tecnológicas

En relación con el *Sistema y las instituciones* se sugiere crear un Sistema Nacional de Educación Media Superior que permita una admisión equitativa de todos los candidatos que sean aptos para ella, con objetivos y reglas comunes definidos a nivel federal, dejando la responsabilidad de la aplicación a los estados los cuales podrán confiar su realización a diversas instituciones sobre una base contractual

En este apartado se ha hecho el planteamiento del problema y la ubicación de actores. De esta manera es posible determinar el surgimiento del problema como problema público a partir de su identificación en los 5 aspectos conceptuales ya citados basados en algunas definiciones de Joan Subirats<sup>42</sup>

- 1. El problema del acceso a la educación media superior alcanzó proporciones de crisis en 1995 y por lo tanto, el movimiento estudiantil no pudo ser ignorado. Además, se plantea como un problema susceptible de agravarse aún más en el futuro considerando variables como el crecimiento poblacional y la migración
- 2. Resultó evidente que la entidad geográfica en la que se desarrolló el conflicto, propició una particular atención en relación al resto del país. La zona metropolitana de la ciudad de México concentra la mayor población del país y por ende la de mayor demanda en los servicios. Así, la demanda de educación en todos los niveles ha sido rebasada desproporcionadamente por la oferta de las instituciones educativas que tradicionalmente la han solventado

<sup>42</sup> SUBIRATS, Joan, "Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos", op. cit., pág. 54

**CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y SU INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA.**

- ◊ La participación de los medios de comunicación en la cobertura del conflicto, propició que los grupos políticos y sociales exigieran una respuesta inmediata, por lo que partidos políticos, grupos académicos y estudiantiles participaron en este reclamo
  
- ◊ El tiempo jugó un papel muy importante en la consolidación del problema como tema de agenda pública. la resistencia del movimiento permitió ubicarlo más allá de una petición de un grupo de rechazados al poner en evidencia el trasfondo del problema educativo del nivel, así como la gran concentración de este servicio en sólo algunas instituciones

Por último, en esta fase del análisis de políticas públicas, se enfatiza la importancia de las relaciones interorganizativas <sup>92</sup> en el proceso de decisión de la política. Se destaca la relevancia de que las instituciones públicas participantes en el proceso decisorio, hayan establecido relaciones vinculadas a un fin concreto como la determinación del proceso de admisión a educación media superior en la zona metropolitana a través de un solo examen de selección sin embargo también se destaca la no participación del grupo social al cual se dirigió este nuevo proceso de admisión

En el siguiente capítulo, se analiza la fase del diseño y formulación, implantación y evaluación de esta política de ingreso al nivel medio superior

<sup>92</sup> Las relaciones interorganizativas se desprenden de la naturaleza de las Relaciones Inter gubernamentales (RIG). El análisis de las RIG son recientes aportaciones de la ciencia política al estudio de los procesos administrativos, el mérito consiste en la integración del pluralismo institucional y territorial al estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas. Cfr. MORATA, Francesc, *Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales*, op. cit. págs. 53 y 54

*CAPÍTULO IV*

*DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN  
DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE  
EVALUACIÓN*

## **CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

### **4.1 Diseño del Examen de Ingreso a la Educación Media Superior**

En el diseño del examen único de ingreso a Educación Media Superior intervinieron diversos actores pero en su revisión final sólo se involucro la participación de las autoridades educativas y representantes de la instituciones académicas de esta manera, el instrumento se planteó como resultado del trabajo conjunto de un grupo de especialistas en evaluación a nivel nacional agrupados en un Consejo Técnico Asimismo, para la construcción del examen unico se consideraron los requerimientos de conocimiento de cada una de las instituciones participantes (nueve) lo que permitió integrar preguntas que valoraran el conocimiento su aplicación la solución de problemas pero también la deducción o inferencia Algunos de los parámetros con los cuales se midieron los reactivos ya formaban parte del banco de datos del CENEVAL a pesar de ello, el examen implicó cinco meses en su diseño siendo el aspecto más delicado el de la equivalencia y el cuidado en el grado de dificultad

Al respecto, el propósito fundamental del examen de ingreso fue distinguir situaciones críticas dentro de la población lo que se logró en dos variables: los niveles de dificultad de los reactivos y el poder de discriminación de cada reactivo Con el nivel de dificultad se pretendió identificar alumnos poco regular y muy capaces con el objetivo de lograr una distribución en esa escala, de igual forma, los reactivos aseguraron la posibilidad de discriminar entre alumnos buenos y no buenos, sin embargo estos criterios, como se verá en este apartado, fueron severamente criticados por su carácter selectivo

#### CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

Oficialmente, se puntualizó que el examen fue diseñado para la selección de aspirantes y no para el diagnóstico del sistema educativo, en todo caso al comparar los resultados de la población participante de acuerdo al subsistema de educación media de origen (secundarias generales técnicas o telesecundarias) se proporciona mayor información sobre edad, sexo, zonas geográficas entre otras variables con lo que se puede identificar por primera vez en la historia de la educación de la zona metropolitana, un parametro común para comparar a las instituciones participantes de los diversos subsistemas y así poder emitir un conjunto de valoraciones sobre el sistema educativo mas no un diagnóstico.<sup>34</sup>

Las instituciones contratantes del servicio de Examen Único se integraron en la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS). En el cuadro 4 se presenta la institución participante y sus respectivos planteles, cabe mencionar que la COMIPEMS estuvo integrada por las mismas instituciones tanto en la convocatoria de 1996 como en la de 1997. También, se señala que en 1996 se convocaba al *Examen de Selección para Ingreso a Educación Media Superior*, pero derivado de la polemica generada por el término y por la propia indefinición inicial que la COMIPEMS, admitió en torno a que "no se ha logrado explicar con claridad suficiente la diferencia entre un examen para seleccionar y un examen para certificar o acreditar".<sup>35</sup> para 1997 se modificó la convocatoria invitando a participar al *Examen de Ingreso a Educación Media Superior*.

<sup>34</sup> Cit. U2000 *Crónica de la Educación Superior*, entrevista con Jorge Hernandez Uralde, Coordinador del Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior, 9 de septiembre de 1995, págs. 1 y 5

<sup>35</sup> La Jornada, 16 de enero de 1997, comentario de la COMIPEMS, citado en artículo de Rosa Elvira Vargas

**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

**Cuadro 4. Instituciones integrantes de la Comisión Metropolitana de Instituciones de Educación Media Superior (COMIPEMS).**

INSTITUCIÓN	PLANTEL
COLEGIO DE BACHILLERES (COLBACH)	
COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA (CONALEP)	
DIRECCIÓN GENERAL DEL BACHILLERATO (DGB)	CENTRO DE ESTUDIOS DE BACHILLERATO (CEB)
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL (DGETI)	CENTRO DE BACHILLERATO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS (CBETIS) CENTRO DE ESTUDIOS TECNOLÓGICOS INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS (CEITIS)
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (IPN)	CENTRO DE ESTUDIOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS (CECYT) CENTRO DE ESTUDIOS TECNOLÓGICOS (CET) "WALTER CROSS BUCHANAN" ESCUELA SUPERIOR DE ENFERMERÍA Y OBSTETRICIA (ESEO)
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL (SEC y BS)	CENTRO DE BACHILLERATO TECNOLÓGICO (CECYT) COLEGIO DE ESTUDIOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS DEL ESTADO DE MÉXICO (CECYTEM) PREPARATORIA ANEXA LA NORMAL PREPARATORIA OFICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO DE MÉXICO ESCUELA PREPARATORIA DE TEXCOCO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEM)	
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)	COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES (CCH) ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA (ENP) ENFERMERÍA NIVEL TÉCNICO ESCUELA NACIONAL DE ENFERMERÍA Y OBSTETRICIA (ENEO) ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "IZTACALA" FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ZARAGOZA"

FUENTE: Convocatoria para el Concurso de Selección para la Educación Media Superior, 1996. Elaboración propia con base en datos de la fuente.



#### **4.1.1 Características (EXANI-1)<sup>24</sup>**

##### **Naturaleza y Estructura**

Como ya se mencionó el diseño del EXANI-I <sup>25</sup> es producto de la conjunción de esfuerzos de un grupo de expertos provenientes de todas las instituciones de educación media superior lo cual fue posible gracias a que se contó con la participación de representantes de la Comisión Nacional de la Educación Media Superior, un Grupo técnico externo y el personal de la Coordinación adscrito al CENEVAL.

##### **Propósito**

Evaluar habilidades y conocimientos considerados como básicos para ingresar a la educación media superior, ya sea propedéutico o terminal.

##### **Universo**

Los egresados de secundaria que soliciten ingreso a la educación media superior en las instituciones que hayan contratado los servicios del CENEVAL.

##### **Contratantes**

Cualquier institución educativa pública o privada. Es conveniente señalar que este examen no se proporciona a solicitantes individuales.

##### **Beneficiarios**

- ⇒ Instituciones de educación media superior y superior.
- ⇒ Instituciones de educación básica.

<sup>24</sup> CENEVAL, información proporcionada por el Centro Nacional de Evaluación en folletería y material mimeografiado 1996.

<sup>25</sup> Se retoma la nomenclatura utilizada por el CENEVAL para identificar este examen.

## CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

- ⇒ Estudiantes al recibir sus evaluaciones
- ⇒ Sociedad en general, al estar mejor informada

### CARACTERÍSTICAS DEL EXAMEN

- ⇒ Examen de opción múltiple
- ⇒ 132 reactivos que consideran las aportaciones de la Comisión Nacional de la Educación Media Superior (CONAEMS), de grupos de expertos y de la UNAM
- ⇒ Áreas de evaluación: español, matemáticas, literatura, historia, geografía, física, química, biología y civismo

Tiempo de duración: tres horas

Formato para lectura óptica en la hoja de respuesta

- ⇒ Hoja de registro
- ⇒ Guía de Estudio
- ⇒ Cuadernillo de preguntas
- ⇒ Hoja de respuestas
- ⇒ Manuales para la aplicación de los exámenes.

### RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

- ⇒ Diskette en forma ASCII de los datos contenidos en las hojas de registro (con soporte en papel)
- ⇒ Diskette en formato ASCII de la calificación de la hoja de respuestas de los aspirantes registrados (con soporte en papel). El listado se ordena de mayor a menor, según los resultados obtenidos.

## CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

- ⇒ Reporte individual para cada sustentante, conteniendo nombre, folio, porcentaje global de respuestas y porcentajes obtenidos en cada uno de los temas del examen. Este reporte, además, compara al sustentante con otros participantes

### REGLAS DE SELECCIÓN

Las reglas de selección fueron señaladas por la COMIPEMS<sup>96</sup> y se señalan a continuación

1. Cumplir con los requisitos establecidos: certificado de secundaria, pago de derechos y mínimo 30 aciertos en su examen
2. Se formarán grupos de acuerdo con el plantel seleccionado como primera opción, quienes serán ordenados de acuerdo al número total de aciertos que obtengan durante el examen
3. Se seleccionará a los aspirantes en el plantel que solicitaron, siempre que no haya sido ya ocupado por aspirantes con mayor número de créditos obtenidos en el examen.
4. Una vez que han sido asignados todos los lugares en la primera fase, iniciará la segunda, en donde todos los aspirantes que no sean seleccionados en su primera opción se ordenarán de mayor a menor con respecto al número de aciertos en el examen y de acuerdo a este criterio, los jóvenes serán aceptados en el plantel o especialidad de que se disponga

<sup>96</sup> El País, 10 de marzo de 1997, pág. 12.

#### **4.2 Formulación e Implantación del Examen Único de Ingreso al Bachillerato a través del concurso de Selección para la Educación Media superior 1996.**

El fundamento oficial de un sólo examen para ingreso al nivel de educación media superior en la zona metropolitana de la ciudad de México es el de, por una parte facilitar el procedimiento de selección a fin de que todos los que egresan del nivel de secundaria tengan las mismas posibilidades de acceso a ese nivel educativo y por otra, lograr una distribución adecuada de la matrícula en las diversas instituciones

De esta manera, las instituciones involucradas definieron el examen único como un instrumento de equidad aplicado con procesos transparentes, sencillos apoyado en una adecuada orientación vocacional en la cual se ha puesto énfasis para ofrecer en todas las escuelas secundarias de la zona, información oportuna y confiable sobre las diversas alternativas educativas y el beneficio que obtiene el alumno en términos monetarios al realizar un sólo pago para concursar en las diferentes instituciones

Esta ventaja se sustenta en el hecho de que hasta 1995, muchos de los egresados de secundaria presentaban incluso, cinco diferentes exámenes en diversas instituciones pagando el consecuente costo y generando además otro problema, pero este de tipo institucional, la falta de conocimiento de la demanda real de aspirantes en la zona metropolitana

Con este procedimiento las autoridades educativas pretenden satisfacer en un alto porcentaje la demanda de educación en este nivel tomando para ello como información básica, el número de alumnos inscritos en tercer año de secundaria así como la oferta conjunta de todas las instituciones públicas. Esta información está permitiendo determinar la cantidad de alumnos que se encuentran rezagados de años anteriores y

#### **CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

que se irán rezagando al no estar satisfechos con la institución que les fue asignada como lo demuestran los datos del primer concurso de selección en 1996, asimismo se está obteniendo información de la población potencial de otras entidades federativas.

La responsabilidad de implementar esta política recayó en las Instituciones convocantes, las cuales se agruparon en la Comisión Metropolitana de Instituciones de Educación Media Superior (COMIPEMS) quienes seleccionaron al Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL) como el organismo responsable de la elaboración del examen y de su calificación con la participación de las diferentes instituciones, las cuales se están haciendo cargo del registro de aspirantes, de la aplicación del examen y de la asignación de los alumnos a los planteles. Para el control de todo el proceso se ha instrumentado la intervención de auditorías internas y externas, y de un grupo de notarios que están dando fe de la impresión, distribución y almacenamiento de los cuadernillos de examen.

#### **4.3 Seguimiento del curso de acción**

En el punto anterior se analizó la información institucional sobre el diseño, formulación e implementación del examen único. Siguiendo la metodología de la política pública, en este punto se plantea a través del curso de acción de la política ya implementada, la respuesta de los diversos actores participantes en el proceso. Cabe mencionar que algunas respuestas derivaron de la parcialidad de acciones registradas en el diseño del examen, por lo que la reacción de algunos de los grupos involucrados no se hizo esperar como a continuación se demuestra.

*DE ACADÉMICOS UNIVERSITARIOS*

En primera instancia se analiza la opinión del académico universitario Axel Didriksson<sup>99</sup> respecto a que la aplicación del examen no fue una decisión debidamente consultada en virtud de la no intervención de órganos colegiados. Axel Didriksson señaló que en todo caso los mecanismos de evaluación tendrían que orientarse no solo a servir a las instituciones educativas en el proceso de ingreso como mecanismo regulador del control de la matrícula, sino como instrumento de apoyo para identificar las debilidades de los planes de estudio. Desde el punto de vista de este investigador el nuevo proceso de admisión obedeció a los requerimientos del Tratado de Libre Comercio argumentando el contenido de los capítulos 12 y 16 del Tratado los cuales plantean garantías de calidad de los servicios profesionales y de la movilidad ocupacional de profesionistas y técnicos en los 3 países participantes (México, Estados Unidos y Canadá).

Por esta razón, la tendencia se orienta hacia la unificación de los niveles educativos con el examen único de ingreso, sumado a ello, la formalización del Sistema Nacional de Normalización de Competencias Laborales, el estudio de reformas al artículo 5º constitucional para reglamentar el ejercicio profesional y el propósito de normar el sistema de acreditación y licenciamiento del ejercicio de la autonomía, son medidas orientadas a cubrir los requerimientos de este tratado internacional.<sup>100</sup>

*DE EX CONSEJEROS UNIVERSITARIOS*

Otro sector de la comunidad universitaria se adhirió a esta posición manifestándose en contra de la unilateral determinación gubernamental de aplicar un examen único de

<sup>99</sup> Investigador Titular "B" de Tiempo Completo adscrito al Centro de Investigación y Servicios Educativos, (CISE) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>100</sup> Cfr. *Revista Asamblea*, Órgano de Difusión de la Asamblea de Representantes, op. cit. págs. 15 y 18.

#### CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

ingreso De acuerdo a la opinión de David Lozano, ex-consejero universitario, el problema de los rechazados sólo podría evitarse con una verdadera reforma educativa a través de la homologación de los planes y programas de estudio de las instituciones de este nivel en el área metropolitana y no con un sólo examen falaz que pretende engañar al estudiante con otra opción en caso de no ingresar al plantel de educación media superior de su elección, como medida para evitar movimientos de inconformes como lo acontecido con los excluidos del sistema universitario en 1995, también cuestionó la decisión de las autoridades educativas de establecer un examen único para bachillerato sin consulta previa, por lo que el reclamo se orientó a pedir el abandono de actos oficiales protocolarios y la atención de fondo del problema educativo En resumen la propuesta de este grupo encabezado por David Lozano, se enfocó a la revisión del artículo tercero constitucional, a la homologación de los planes de estudio y al mejoramiento en el esquema de enseñanza de instituciones como el Colegio de bachilleres y el CONALEP, haciendo hincapié en la omisión de las autoridades educativas al no consultar a los estudiantes, profesores y padres de familia antes implantar el examen único <sup>101</sup>

#### *DEL MOVIMIENTO DE INCONFORMES*

Del grupo social a quien se dirigió y aplicó por primera vez esta política, surgió una fracción inconforme con los resultados del Examen Único en la zona metropolitana manifestándose en plantones, marchas y ayunos en la búsqueda por ingresar al sistema de la Universidad Nacional y/o al Instituto Politécnico Nacional En un primer momento, se resolvió la demanda de una parte del grupo de inconformes con el ofrecimiento de 200 lugares en el Colegio de Bachilleres sin embargo, el resto del

<sup>101</sup> Cfr. El Universal, 11 de abril de 1996, sec. Ciudad, pág. 3; El Sol de México, 11 de abril de 1996, sec. A, pág. 4 y unomásuno, 11 de abril de 1996, Sec. Política Nacional, pág. 7.

#### CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

grupo constituido por organizaciones estudiantiles y líderes del movimiento de inconformes denominadas "Coalicón Trilateral en Defensa de la Educaci3n P3blica" y "Comit3 Estudiantil Metropolitano" asi como un peque1o grupo de padres de familia y estudiantes continuaron con un plant3n de m1s de 37 d1as en las instalaciones de la Rector1a de la UNAM. La respuesta de las autoridades universitarias fue el ofrecimiento de 477 becas completas durante tres a1os en alguna de sus 122 escuelas incorporadas y por su parte, las autoridades del IPN ofrecian de acuerdo a su reglamento el ingreso de estudiantes de bachillerato tecnol3gico del tercer semestre a los Centros de Estudios Cientificos y Tecnol3gicos previo cumplimiento de requisitos de validaci3n y promedio m1nimo de ocho. Con el paso de los d1as el movimiento huelguista se fue mermando y de los posibles 243 candidatos a beca propuestos por este movimiento, ninguno de ellos cubria los requisitos por lo que el ofrecimiento de la COMIPEMS de 200 lugares en el Centro de Bachillerato Tecnol3gico Industrial y de servicios (CEBETIS) y en los centros de Estudios Tecnol3gicos y de Servicios (Cetys)<sup>102</sup> resolvi3 moment1neamente el conflicto.

#### *DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS*

En sesi3n de Consejo Universitario del 30 de abril de 1996, se discuti3 el procedimiento y las caracteristicas del examen 3nico de ingreso al bachillerato determin1ndose que este proceso no contraven1a ninguna disposici3n emanada de la legislaci3n universitaria, argumento utilizado por los ex-consejeros universitarios respecto a la ilegalidad de este examen al estar orientado a desaparecer el pase autom1tico. Asi, previa presentaci3n de esta modalidad ante el Colegio de Directores de Escuelas y Facultades y a la Comisi3n del Trabajo Acad3mico del propio consejo, se acord3 la incorporaci3n formal de la UNAM en este proceso de admisi3n.

<sup>102</sup> Datos retomados de U2000, Cr3nica de la Educaci3n Superior, 9 de septiembre de 1996, a1o VII no. 182, p1g. 2.



*DE LA UNIÓN NACIONAL DE PADRES DE FAMILIA*

La posición de los padres de familia agrupados en la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y manifestada por su vicepresidente Rafael Funes se resume en el reconocimiento de que no todos los jóvenes egresados de secundaria desean continuar una carrera universitaria pues la mayoría no la termina o la deja inconclusa. Este problema deriva en gran parte de la obsesión de continuar una carrera profesional subestimando las posibilidades de la educación técnica. En todo caso el problema principal de la oferta educativa de nivel medio superior no debería centrarse en la disponibilidad de espacios educativos sino en la baja calidad educativa en todos los sistemas de bachillerato que se dan en el país.<sup>193</sup>

*DE OTRAS ACCIONES ORIENTADAS A CONSOLIDAR EL CONSENSO DE ESTA POLÍTICA EDUCATIVA*

En este orden de ideas, es de analizarse la transformación que se está dando en el CONALEP, institución que se ha caracterizado por tener una baja calidad académica y por ende, de poca importancia y atractivo para los jóvenes aspirantes al nivel. Para superar esta imagen, en el ciclo escolar 94-95 la institución incrementó su capacidad y con el fin de modificar parte de su estructura terminal se estudio la posibilidad de que la estructura de este sistema permitiera continuar con estudios superiores. Con este objetivo, en 1995 se realizaron consultas a nivel nacional y participación en foros para llevar a cabo un análisis de la situación del CONALEP derivando en tres objetivos fundamentales:

- 1 Mantener la presencia del Colegio como una institución de educación postsecundaria

<sup>193</sup> Cfr. unomásuno, 11 de abril de 1996, Sec. El país, pág. 36 y El Sol de México, 11 de abril de 1996, Sec. A, pág. 3.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

*DE LA UNIÓN NACIONAL DE PADRES DE FAMILIA*

La posición de los padres de familia agrupados en la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y manifestada por su vicepresidente Rafael Funes se resume en el reconocimiento de que no todos los jóvenes egresados de secundaria desean continuar una carrera universitaria pues la mayoría no la termina o la deja inconclusa. Este problema deriva en gran parte de la obsesión de continuar una carrera profesional subestimando las posibilidades de la educación técnica. En todo caso el problema principal de la oferta educativa de nivel medio superior no debería centrarse en la disponibilidad de espacios educativos sino en la baja calidad educativa en todos los sistemas de bachillerato que se dan en el país.<sup>121</sup>

*DE OTRAS ACCIONES ORIENTADAS A CONSOLIDAR EL CONSENSO DE ESTA POLÍTICA EDUCATIVA*

En este orden de ideas, es de analizarse la transformación que se está dando en el CONALEP institución que se ha caracterizado por tener una baja calidad académica y por ende, de poca importancia y atractivo para los jóvenes aspirantes al nivel. Para superar esta imagen, en el ciclo escolar 94-95, la institución incrementó su capacidad y con el fin de modificar parte de su estructura terminal, se estudió la posibilidad de que la estructura de este sistema permitiera continuar con estudios superiores. Con este objetivo, en 1995 se realizaron consultas a nivel nacional y participación en foros para llevar a cabo un análisis de la situación del CONALEP derivando en tres objetivos fundamentales:

- 1 Mantener la presencia del Colegio como una institución de educación postsecundaria.

<sup>121</sup> Cfr. unomásuno, 11 de abril de 1996, Sec. El país, pág. 36 y El Sol de México, 11 de abril de 1996, Sec. A, pág. 3.

**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

- 2 Los programas de capacitación como pilares del colegio usando la metodología de la Educación basada en Normas de competencia<sup>104</sup>, con lo que se pretende que la gente incorpore su capital humano a las necesidades del mercado de trabajo
- 3 En zonas marginales contribuir con la capacitación para el autoempleo

De acuerdo a lo que señala Antonio Argüelles director del CONALEP la nueva filosofía del colegio, se basa en la desconcentración y descentralización lo que en el futuro permitirá el logro de una educación de calidad y pertinencia así como una mayor vinculación con los sectores productivos a través de su labor en los estados

Recientemente, el propio director anunció la modificación integral del modelo académico indicando la compactación de las 146 carreras que se ofrecían en el ciclo pasado a solo 29. Con esta medida se pretende adecuar la formación del profesional técnico con los requerimientos del proyecto social y económico por otra parte, se señala el logro del reconocimiento de los estudios realizados en el colegio como equivalentes a bachillerato aunque se reafirma la naturaleza técnica del CONALEP y se rechaza la falsa idea de institución bivalente o propedéutica<sup>105</sup> poniendo sobre aviso a aquellos estudiantes que pretendan ingresar a esta institución como pase para continuar con estudios superiores. De esta manera las modificaciones anunciadas se insertan oportunamente en la víspera de la aplicación del 2º examen único de admisión a educación media superior para hacer atractivo el ingreso a estos colegios. Para

<sup>104</sup> La Educación Basada en Normas de Competencia es una opción educativa que se caracteriza por atender las competencias que el trabajador debe tener de acuerdo a las normas de capacitación del sector productivo y no del sector educativo. Estas competencias se certifican a través del Sistema de Normalización y Certificación de Competencia Laboral puesto en marcha por el presidente Ernesto Zedillo en 1995. Cfr. unomásuno, página uno, 28 de abril de 1996, pág. 12.

<sup>105</sup> Cfr. unomásuno 28 abril de 1996 "Recomposición de la oferta educativa", entrevista con Antonio Argüelles, Director General del CONALEP, Sec. página uno, pág. 12 y La Jornada, 19 de marzo 1997, pág. 24.

lograr este objetivo, se ha desplegado una intensa campaña publicitaria en diversos medios de comunicación con la finalidad de difundir la nueva imagen de la institución y mediatizar con ello la posible reacción negativa de aquellos que queden en esta opción como ocurrió en el periodo pasado

Es evidente que con este planteamiento las autoridades educativas intentan consolidar este sistema educativo para ubicarlo como alternativa a nivel de los principales que imparten el nivel de educación media superior como lo son el sistema universitario de la UNAM a través de Escuelas Nacionales Preparatorias y Colegios de Ciencias y Humanidades así como el sistema tecnológico del IPN conformado por los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT). De igual forma, con el impulso a la educación tecnológica se pretende canalizar a un mayor número de estudiantes hacia las escuelas técnico vocacionales y terminales en congruencia con la formación de profesionistas intermedios necesarios en el actual contexto de modernización del sector productivo y en general de todos los sectores de la economía nacional

Sobre esta misma vertiente es de destacar la puesta en marcha del Programa de televisión para la Educación Media Superior a Distancia anunciado por el Secretario de Educación Pública Miguel Limón Rojas, durante la presentación del Programa de Trabajo del Sector Educativo 1997<sup>106</sup>, como medida tendiente a diversificar e incrementar las opciones oficiales que se ofrecen para este nivel

<sup>106</sup> unomásuno, 26 de febrero de 1997, pág. 1.

#### **4.4 Propuesta de evaluación**

En este apartado, el estudio se aboca al planteamiento de la fase evaluatoria del examen único como política pública. Se presentan datos que en una primera aproximación, permiten conocer los resultados obtenidos durante el primer año de aplicación de este nuevo proceso de admisión para ingreso a las instituciones públicas de educación media superior en la zona metropolitana, con lo que se establecerá cuantitativamente los logros del proceso como política pública. Previamente, se hacen algunas referencias conceptuales sobre la evaluación de políticas públicas, elementos necesarios para el presente análisis.

##### **4.4.1 Enfoque conceptual sobre Evaluación de Políticas Públicas**

Como ya se ha venido perfilando, el análisis de políticas públicas se orienta al estudio de problemas concretos bien definidos que permiten proporcionar información útil en el proceso de toma de decisiones, con lo que contribuye al conocimiento en el campo de las ciencias sociales. Como métodos analíticos, utiliza los que a continuación se enumeran:

1. *Forecasting* o valoración de las consecuencias futuras de las políticas presentes
2. *Monitoring*, esto es, la supervisión, control y descripción de las políticas existentes y de sus procesos de formación.
3. *Evaluación* o valoración del merito de las políticas pasadas o futuras
4. *Prescription* o recomendación acerca de cual debería ser la política del gobierno en una determinada situación, y hasta que punto es factible.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> DUNN, 1986 250, citado por Ballarín, Xavier en "¿Cómo evaluar programas y servicios?", Madrid 1992, Ministerio de las Administraciones Públicas, pág. 45

Ahora bien, es necesario asentar que este estudio se orienta hacia el monitoreo (*Forecasting*) y evaluación de políticas y no propiamente de programas en virtud de que entendemos las políticas como " productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas "106 en tanto que un programa es un conjunto de acciones repetitivas que están referidas a una necesidad idéntica que se satisface en distintos tiempos y espacios y que tiene una significación global, o sectorial entre otras, un programa en definitiva exige objetivos y metas por ello el examen único se aborda desde el punto de vista de su efectividad como política abordandola como política pública la cual se entiende como una combinación de diversos procesos "107

Los procesos que confluyen para dar paso a una política son actores coyuntura política, recursos entre otros y para llevar a cabo el análisis se retoma el método analítico del monitoreo el cual " permite producir información sobre las causas y consecuencias pasadas de las políticas "110 debido a que se presentan datos descriptivos actuales de la aplicación del examen así como de sus procesos de formación en tanto política pública

Por otra parte, de acuerdo a lo que señala Edwards Quade el análisis de políticas públicas puede contribuir en 6 tareas comunes

- 1) Para mejorar la eficacia operativa
- 2) Asignación de recursos
- 3) Gestión del ambiente
- 4) Evaluación de programas
- 5) Planificación y presupuestación
- 6) Elección estratégica

<sup>106</sup> CARDOZO Brum, Mynam "La Evaluación de las Políticas Públicas Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones" en *Revista de Administración Pública*, no 84 México 1993, pág. 169

<sup>107</sup> "la política pública es el resultado de una combinación de procesos y lo que ocurre es que dependiendo de la naturaleza de la decisión, algunos mecanismos se presentan con mayor intensidad como es el caso de la política de modernización que por su naturaleza, alcance y repercusión puede ser considerada una fuente de conflicto y por tanto campo fértil para la negociación" MENDOZA Huichan, Ernesto "Política de Modernización y Negociación", en la *Revista del Colegio*, No 4 1990 pág. 333

<sup>108</sup> La producción de información relevante de *policy* se origina por el empleo de cuatro métodos analíticos de *policy*: Monitoreo (Descripción), Pronóstico (Predicción), Evaluación (revaluación) y Recomendación (Prescripción)

#### CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN

Estas tareas se interrelacionan para llevar a cabo la acción del programa evaluado. <sup>111</sup> el autor señala además, que la asignación de fondos públicos empieza a nivel federal, estatal o municipal para después ser reasignado a escalas inferiores lo cual debe hacerse con un criterio de equidad y eficacia. Asimismo, define la evaluación como "...un estudio en el que se mide la eficacia de los programas realizados y se identifican las políticas y estrategias que los integran y dan lugar a los mismos con su actuación"<sup>112</sup>

Retomando estos conceptos, el análisis de políticas públicas permite establecer el impacto de ellas dependiendo de su ámbito de aplicación federal, estatal, municipal así como la relación costo-eficiencia. En este sentido, se analiza el examen como política de admisión en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la cual se conforma con el Distrito Federal y 22 municipios del Estado de México<sup>113</sup>, de igual forma el análisis permite determinar la relación costo-eficiencia que el examen tuvo para las instituciones y cómo comparado con años anteriores sus ingresos por concepto de solicitud para examen han disminuido pero en beneficio de una racional distribución de la matrícula lo que se traduce en un beneficio social.

De igual forma la eficacia operativa de las instituciones participantes representadas por COMIPEMS Y CENEVAL en la implementación del examen único, puede ser abordada desde el análisis de políticas pues por una parte, el análisis de costes en la infraestructura operativa permite proyectar márgenes de ahorro en las próximas

<sup>111</sup> Cfr. QUADE, Edwards. ¿Que tipo de problema? ¿Que clase de análisis? En *Análisis para decisiones públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1983 págs 29 y 30

<sup>112</sup> QUADE, Edwards op cit. pág 33

<sup>113</sup> Acolman, Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlan, Cuautitlan Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tepotzotlan, Texcoco, Tlalinepantla, Tultepec, Tultitlan, Valle de Chalco Solidaridad. Instructivo 1997, *Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, COMIPEMS, pág 101

emisiones del examen. Asimismo, se pueden incorporar estas experiencias en la futura aplicación de este procedimiento de admisión en otras entidades de la república.

#### **4.4.2 Concurso de Selección a Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1996.**

En este apartado se presentan datos que permiten en una primera aproximación, establecer la eficiencia<sup>114</sup> de esta política de ingreso a las instituciones de educación media superior en la zona metropolitana. Cabe reiterar que la tendencia del análisis es en todo caso hacia el monitoreo más que a la evaluación, en virtud de que esta política es de recién implementación y solo cuenta con resultados de la primera versión de 1996. Sin embargo se considera que para determinar si el nuevo proceso de selección resolvió disminuyó aumento o no afectó el problema de la demanda, los resultados iniciales de 1996 permiten sentar las bases para una *evaluación a priori*, la cual se identifica por su carácter técnico y cuantitativo.<sup>115</sup> Esta información se analiza en el siguiente apartado.

En primer término y de acuerdo al informe que presentó la COMIPEMS, en el cuadro 5 se destacan los datos del Colegio de Bachilleres que muestran una diferencia del 210% entre el ingreso y la matrícula del sistema, cabe mencionar dos posibles causas: 1) la heterogeneidad de la información debido a que las 2 variables fueron tomadas de diversas fuentes y 2) con el objeto de cubrir exitosamente la demanda, en el informe

<sup>114</sup> Para los objetivos de esta investigación, se retoma el concepto de eficiencia de Herbert Simon, citado por Mynram Cardozo respecto a que "... una alternativa de decisión es eficiente si logra los resultados máximos posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultados con los menores costos de oportunidad posibles." CARDOZO Brum, Myriam, op cit. pág. 172.

<sup>115</sup> La evaluación *a priori* se enmarca en el Modelo l o Racional, de Graham Allison quien acepta la racionalidad ilimitada que le permite tener en cuenta todas sus consecuencias y suponiendo que las organizaciones se comportan en bloque como si fueran individuos, puede seleccionar siempre la solución óptima para el problema planteado. Cfr. CARDOZO Brum, Myriam, Ibidem. pág. 174.



**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN UNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

se señala la inversión de 48,924 lugares en la oferta de las 9 instituciones convocantes incrementando así, en forma real su matrícula

**CUADRO 5. RESULTADOS GLOBALES DE LA MATRÍCULA E INGRESO EN 1996**  
(miles de alumnos)

<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	<b>MATRÍCULA 1996<sup>1</sup></b>	<b>INGRESO 1996<sup>2</sup></b>
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)	33 000	34 365
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (IPN)	24 000	25 308
COLEGIO DE BACHILLERES (COLBACH)	19 000	40 045
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA INDUSTRIAL (DGETI)	33 410	45 457
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGROPECUARIA (DGETA)		370
COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TECNOLÓGICA (CONALEP)	32 700	35 160
DIRECCIÓN GENERAL DE BACHILLERES (DGB)	1 050	1 214
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO (SECYBS)	37 210 *	24 899
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEM)		736
<b>TOTAL INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	<b>180 370</b>	<b>207 554</b>
<b>INSTITUCIONES PARTICULARES</b>	<b>53 000</b>	<b>**</b>
<b>PREPARATORIAS FEDERALES</b>	<b>2 800</b>	<b>**</b>
<b>TOTAL DE OFERTA EN LA ZONA METROPOLITANA INCLUYENDO INSTITUCIONES PÚBLICAS, PARTICULARES Y PREPARATORIAS FEDERALES</b>	<b>236,170</b>	

Elaboración propia con base en datos obtenidos de las siguientes fuentes

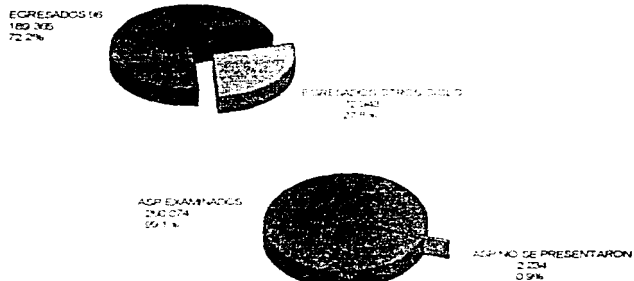
<sup>1</sup> La Jornada, Informe comentado de la COMIPEMS 17 abril de 1996, *pág. 21*

<sup>2</sup> unomásuno, 24 de febrero de 1997, *pág. 7*

\* Dato calculado con base en los datos planteados en La Jornada, 17 de abril de 1996, *pág. 21*

\*\* No se cuenta con datos de ingreso en estas instituciones

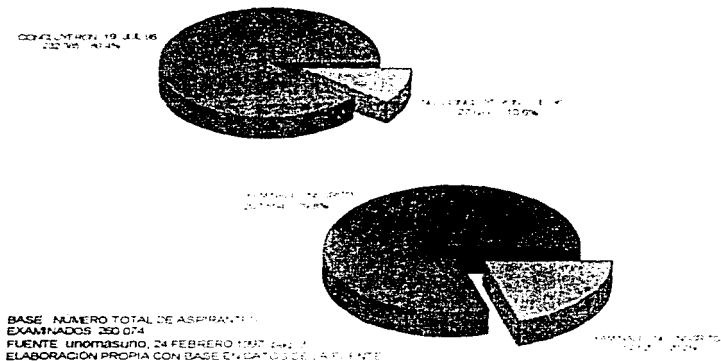
GRÁFICA 5. NÚMERO DE SOLICITUDES REGISTRADAS EN 1996 CON RELACION AL TIPO DE EGRESADO Y AL NÚMERO DE ASPIRANTES EXAMINADOS



BASE: NÚMERO TOTAL DE SOLICITUDES DE 1996  
 FUENTE: UNOTASUNO 24 FEBRERO 1997, Pág. 3  
 ELABORACION PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA FUENTE

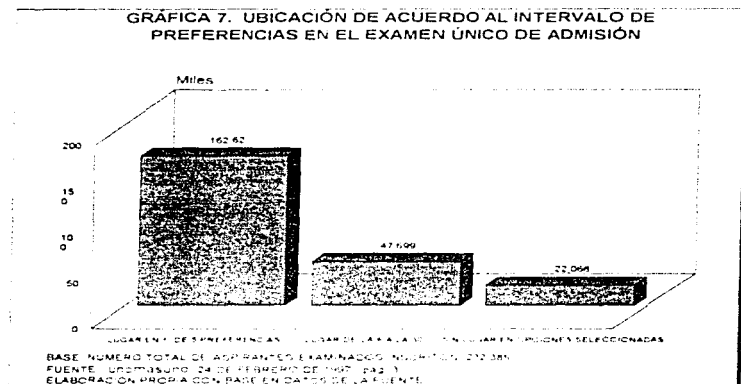
En la gráfica 5, se aprecia que un porcentaje considerable de la población solicitante correspondió a egresados de otros ciclos (28%), lo que sugiere una mayor atención a este grupo en las futuras emisiones del examen. Por otra parte la población de aspirantes que no se presentaron fue mínima por lo que es posible señalar que el examen único, pese a las proyecciones, tuvo una respuesta favorable por parte de los aspirantes.

GRÁFICA 6. ASPIRANTES EXAMINADOS EN 1996



De los 260.074 aspirantes examinados el 10% no concluyeron oportunamente con su trámite aprobatorio de materias. Al igual que el grupo de rezagados del año anterior, esta población se tuvo que tomar en cuenta al proyectarse la población potencial demandante para el presente año de 1997, información que ya ha sido proporcionada por las autoridades educativas. De la misma manera, los examinados no inscritos (20%) se ubican como aspirantes que no concluyeron oportunamente sus trámites aprobatorios de materias o bien, que no estuvieron satisfechos con el lugar que obtuvieron y formalmente son parte del grupo de rezagados para 1997.

GRÁFICA 7. UBICACIÓN DE ACUERDO AL INTERVALO DE PREFERENCIAS EN EL EXAMEN ÚNICO DE ADMISIÓN



En la gráfica 7 se presenta la distribución de las preferencias de los aspirantes en el examen único de acuerdo a los resultados del primer concurso de selección. En ella se aprecia un mayor porcentaje de alumnos que ingresaron a una de sus 5 primeras opciones seleccionadas, en este caso las cifras indican que el examen cubrió satisfactoriamente las expectativas del mayor número de la población examinada inscrita, en tanto, los alumnos que no alcanzaron lugar en las opciones seleccionadas fueron aquellos que tuvieron un bajo promedio de aciertos aunque se reconoce que hubo estudiantes de alto nivel que no se pudieron inscribir en las opciones que seleccionaron debido a la insuficiencia en la matrícula de los planteles elegidos.

#### **CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

En general y en opinión de las autoridades de COMIPEMS, a todos los aspirantes que cubrieron los requisitos señalados en la convocatoria se les ofreció un lugar para efectuar sus estudios por lo que oficialmente, esta nueva política de admisión a educación media superior cubrió con el objetivo social de cubrir la demanda de manera equitativa y oportuna y por otra parte, permitió la distribución racional de la matrícula en las diversas instituciones participantes

#### **RESULTADOS FINANCIEROS**

De acuerdo a las cifras que reporta la COMIPEMS como resultado de este primer concurso de selección, los recursos recaudados fueron suficientes para cubrir todos los gastos derivados del concurso, desde infraestructura y recursos humanos hasta permitir un remanente, por lo que financieramente la aplicación de esta nueva política de admisión sólo mermó parcialmente los ingresos de las principales instituciones educativas que en otros años administraban en su totalidad los recursos recaudados por concepto de inscripción<sup>116</sup>. Sin embargo y como ya se ha planteado los beneficios económicos se han orientado más al aspirante quien con este nuevo procedimiento, realiza un gasto mínimo en comparación con otros años

<sup>116</sup> Como ejemplo, se menciona que en 1995, la Universidad Nacional Autónoma de México percibió la cantidad de \$9,120,200 por cobrar 60 pesos a cada uno de los 152,000 aspirantes que presentaron examen de admisión, en tanto, al Instituto Politécnico Nacional ingresaban \$3,177,120 por cobrar 80 pesos a cada uno de los 39,714 aspirantes. Cfr. unomásuno, 28 abril 1996, pág. 3. Con este nuevo procedimiento, la cifra asignada a las instituciones por concepto de recuperación, se distribuirá proporcionalmente de acuerdo al número de personas, equipo e instalaciones que fueron empleados durante el registro y el examen de los aspirantes mermando considerablemente los ingresos de las principales instituciones receptoras. Cfr. unomásuno, Política Nacional, Informe comentado de COMIPEMS, 23 de febrero de 1997, pág. 7.

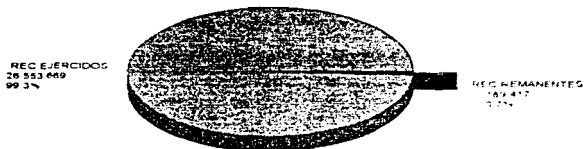
**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN UNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

**CUADRO 6. RESULTADOS FINANCIEROS DE LA 1ª EVALUACIÓN - 1996**

<b>RECEPTORES</b>	<b>MONTO \$</b>	<b>%</b>
<b>9 INSTITUCIONES PARTICIPANTES UNAV, P.A. COLBACH, DGETI, DGETA, CONALEP, DGB, SEC Y UAEM</b>	13,710,502.06	51
<b>CENEVAL - DISEÑO Y VALIDACIÓN DEL EXAMEN, CALIFICACIÓN DEL SUSTENTANTE Y ASIGNACIÓN DE PLANTELES</b>	5,246,160	20
<b>COMIPEMS - IMPRESIÓN DE MATERIALES, INSTRUCTIVOS, HOJAS DE REGISTRO, GUÍAS DE EXÁMENES, CUESTIONARIOS Y HOJAS DE RESPUESTAS, INSERCIÓN EN PRENSA, IMPRESIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA GACETA DE RESULTADOS</b>	4,803,538.77	18
<b>COMIPEMS - COMPRA DE EQUIPOS E INSUMOS PARA COMPUTADORA, ALQUILERES, TRANSPORTACIÓN EN VEHÍCULOS DE SEGURIDAD Y ALIMENTACIÓN DEL PERSONAL</b>	2,265,649.24	9
<b>COMIPEMS - HONORARIOS PROFESIONALES DE LOS AUDITORES EXTERNOS Y LOS NOTARIOS PÚBLICOS</b>	527,819	1.9
<b>RECURSOS RECAUDADOS EJERCIDOS</b>	26,553,669	100
<b>REMANENTE</b>	189,418	
<b>TOTAL DE RECURSOS RECAUDADOS</b>	<b>26,743,087</b>	

FUENTE: unomásuno, según datos presentados en informe de COMIPEMS 23 febrero 1997, pag. 3  
Elaboración propia con base en datos de la fuente

GRÁFICA 8. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DE INSCRIPCIÓN



BASE TOTAL DE RECURSOS METABOLIZADOS DE 1997: 28 723 086  
FUENTE: UNO MAS UNO, 23 FEBRERO 1997, PÁG. 11  
ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA FUENTE

#### 4.4.3 Concurso de ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1997

Para este ciclo, las autoridades educativas anunciaron la aplicación de criterios de mayor exigencia y rigor académicos, continuando con el informe presentado por la COMIPEMS<sup>117</sup>, los criterios aplicados en la selección de 1996 buscaron minimizar las restricciones de acceso a la educación media superior considerando que socialmente era más pertinente iniciar este nuevo proceso con políticas flexibles y progresivamente avanzar hacia condiciones de mayor exigencia y rigor académico, tal como ya se empieza a plantear en este periodo de 1997, en el que además, se encuentra garantizado el ingreso de todos los aspirantes a nivel medio superior según palabras

<sup>117</sup> La Jornada, 16 de enero de 1997

**CAPÍTULO IV. DISEÑO, FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL EXAMEN ÚNICO Y PROPUESTA DE EVALUACIÓN**

del secretario de educación pública<sup>118</sup>, por lo pronto, también se ha modificado el costo del examen el cual asciende a la cantidad de 115 pesos es decir, se ha incrementado en un 5% respecto al año pasado

**CUADRO 7. DEMANDA GLOBAL ESTIMADA PARA 1997 <sup>1</sup>**

RUBRO	NÚMERO DE ASPIRANTES
ASPIRANTES DE SECUNDARIA	133.500
OTROS <sup>2</sup>	162.000
TOTAL DE LA DEMANDA ESTIMADA	295.500

<sup>1</sup> Cantidad estimada por SEP para 1997

<sup>2</sup> OTROS incluye 50,000 aspirantes no inscritos en el 1er periodo (1996), aspirantes inconformes y aspirantes de otras entidades (fuera de la ZMCM)

FUENTE: El Nacional, 10 de marzo de 1997, pág 12

Elaboración propia con base en datos de la fuente

Finalmente, cabe mencionar que en este segundo ejercicio del examen único, las autoridades han reconocido las deficiencias operativas y de instrumentación del examen y pretenden en forma inmediata, incrementar y mejorar el esquema de orientación vocacional para los estudiantes y modificar el sistema de prioridades del examen, con el objetivo de que los estudiantes de alto nivel se inscriban en una de las opciones de su elección y no queden fuera por este motivo.

<sup>118</sup> unomásuno, Política Nacional, 25 de febrero de 1997, pág 10.



## ***CONCLUSIONES***

## CONCLUSIONES

En nuestro país, el Estado mexicano atraviesa por un momento de recomposición en el que resulta impostergable que los actos de gobierno adquieran mayor racionalidad y eficacia, por ello, las políticas se constituyen en el instrumento idóneo que permite el logro de objetivos más aún en congruencia con el entorno internacional esta transformación se ha condensado en la Reforma del Estado caracterizada por implantar procesos de modernización en programas de gobierno asimismo ha involucrado la nueva orientación del sistema administrativo público que exige la interacción de la administración pública y la política en la toma de decisiones para la solución de problemas públicos. En este sentido se ha planteado el análisis de políticas públicas como disciplina social que proporciona alternativas de solución que contribuyen al diseño, formulación, implementación y evaluación de las propias políticas, las cuales en su sentido formal y real deben orientarse a resolver problemas públicos, tareas asignadas a la política y a la administración pública.

Bajo esta perspectiva, en el presente trabajo de investigación se abordó la educación como pilar de los proyectos sociales de cada administración. Con esta premisa y con base en la metodología del análisis de políticas públicas, se determinó que en 1996 a través de la implantación del examen único de admisión a educación media superior en la zona metropolitana del Distrito Federal, se constituyó una política educativa de tipo incremental orientada a la resolución del problema contingencial de satisfacción de la demanda, en ese año y para esa entidad federativa. Para demostrar el sentido de incrementalidad, se analizaron las vertientes de las políticas educativas a partir del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, administración en la cual las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente con el sector educativo en el nivel medio superior y superior, - que hasta entonces se encontraban protegidos por cierta autonomía -, se fragmentaron dando pauta a la coyuntura que determinaría la futura actuación del

estado frente a estos niveles educativos y en general a todo el sistema a nivel nacional

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, la política educativa se permeó con discursos y acciones gubernamentales conciliatorias que buscaron recuperar el consenso de la población propiciando la indiscriminada apertura a la educación, lo que en términos reales se tradujo en la masificación de la educación media superior y superior incrementando considerablemente la matrícula de las principales instituciones receptoras UNAM e IPN. Con José López Portillo se pretendió desacelerar este proceso instrumentando medidas tendientes a racionalizar la matrícula y establecer lineamientos de planificación a través del Plan Nacional de Educación que desde entonces -y como actualmente está formulado en el Programa de Desarrollo Educativo- ya enunciaba la necesidad de elevar la calidad de la educación, vinculándola con el desarrollo económico y social estableciendo un compromiso a nivel nacional en la tarea educativa, en este sexenio y ante el contexto del auge petrolero, la política se orientó a la formación de cuadros medios especializados apoyando la educación técnica con la creación de instituciones educativas de este nivel, sin embargo con el desplome de la economía las formaciones técnicas pasaron a un segundo plano propiciando a la vez, el rezago de estos sistemas educativos.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la Reforma Educativa se enfocó también a elevar la calidad, racionalizar el uso de los recursos y hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo, en esta línea, el Programa de Modernización Educativa 1988-1994 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, también pretendió la renovación del sector diagnosticando problemas en la cobertura y calidad sin dar respuesta real al problema educativo en relación al incremento de la demanda del ya complejo nivel. En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se retoman criterios del Programa de Modernización Educativa

respecto a la cobertura, calidad y pertinencia de la educación dando realce al elemento evaluativo. Sin embargo y pese a la proyección que se hace sobre el incremento en la demanda, no logró anticiparse al reclamo de educación del nivel medio superior de un específico sector de la población.

Con este antecedente y en la coyuntura política social y económica de 1995, el movimiento estudiantil de aspirantes rechazados para ingreso a la educación media superior, evidenció el problema generado por la histórica supeditación de este nivel a sólo 2 instituciones públicas así como la obsolescencia de los planteamientos de la política educativa correspondiente. Al trascender el problema e involucrar a otros sectores, las autoridades implantaron el examen único institucionalizándolo como una nueva política de admisión enfocada a cubrir de manera equitativa la demanda de este servicio. Sin embargo, la unilateralidad en el diseño, formulación e implementación del instrumento y su carácter emergente propició nuevamente la polémica en diversos medios. En este sentido, la presente investigación demuestra que si bien es cierto que la construcción del nuevo procedimiento de admisión fue unilateral y su aplicación de carácter emergente, también lo es que el proceso ya había sido estudiado previamente por las autoridades educativas. Al margen de esta polémica se plantea que formalmente el examen de acuerdo a los resultados otorgados por la COMIPEMS sobre el primer año de aplicación, el nuevo proceso de admisión cubrió satisfactoriamente las demandas de la población.

Con estos resultados en esta investigación se concluye que el examen único de selección a educación media superior en la zona metropolitana, resolvió eficientemente el problema de la demanda educativa en 1996, pues por una parte dio respuesta al requerimiento social y por otra, deslindó de la tradicional responsabilidad a la UNAM e IPN de ubicar a la mayor población en sus instituciones. En el primer ciclo de este proceso se observó una redistribución en las preferencias del aspirante y con ello, el desahogo en la matrícula de ambas instituciones.

De igual forma, con los datos vertidos se concluye que la problemática actual de la educación media superior y en general del sistema educativo no es nueva y las estrategias seleccionadas por los gobiernos en turno, han sido acciones contingenciales -en tanto acciones que han desbordado de la actuación gubernamental- que respondieron parcialmente a los requerimientos del grupo social demandante. La omisión de factores estratégicos en el análisis como el proyecto económico nacional y por ende el desarrollo de la planta productiva de bienes y servicios, el crecimiento demográfico, la configuración socioeconómica de la población, la actualización de la educación -no sólo como reformas educativas sexenales- la calidad de la educación y fundamentalmente la participación del grupo social afectado, son elementos que no se han incorporado en la implementación de políticas educativas. En los periodos de análisis de este estudio, oficialmente se contemplan algunos de ellos sin embargo lo que no se contempló fue un nuevo movimiento estudiantil derivado fundamentalmente, de la incapacidad de las instituciones educativas públicas en la zona metropolitana para ofrecer el servicio de educación media superior, por ello se considera que el nuevo proceso de admisión fue una política incremental para atender una solución contingencial.

Finalmente, anotamos que este estudio pretende contribuir con otros planteamientos que pudieran hacerse en torno a la política educativa en el actual sexenio en el nivel medio superior y de la cual se retomó para fines de la presente investigación la implementación del examen único de ingreso a educación media superior en la zona metropolitana como política de admisión al nivel. Lo anterior, con el propósito de que en la elaboración del diagnóstico se cuente con mayores elementos para mejorar las decisiones futuras que en materia de educación media superior se adopten sobre todo porque las autoridades responsables han planteado la posibilidad de que sea aplicada en otras entidades federativas lo que implicaría retomar algunos elementos del diagnóstico de la experiencia de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

AGUILAR Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas Públicas* (estudio introductorio y edición), Ed Porrúa, tomo 1, 2ª ed. 1996 págs 280

AGUILAR Villanueva, Luis. "Política Pública y gobierno del Estado", en *La revista del Colegio*, no 4, octubre 1990 págs 232-253

ÁVALOS Aguilar, Roberto. "La Crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los Paradigmas" en busca de un nuevo Paradigma", publicado en *la Revista de Administración Pública* INAP, num 56 págs 36-61

BALLART, Xavier. "¿Como evaluar programas y servicios?". Madrid, 1992. *Ministerio de Administraciones Públicas*, págs. 43-45 y 71-89

CARDOZO Brum, Myriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas. Problemas Metodologías, Aportes y Limitaciones". *Revista de Administración Pública* México 1993, págs 169-197

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "La Reforma del Estado en México, una perspectiva histórica" publicado en *Gestión y Política Pública*, vol IV, núm 2. CIDE México 1995, págs 253-508

GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Teoría Política* Ed Porrúa, México 1977 2a ed págs 670

GUERRERO, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno" en *La Reforma del Estado*, Colección Política y Administración Tomo II, Marzo de 1992, México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C

HELLER, Herman. *Teoría del Estado* México, F C E., 1965, 5a ed págs 43-61

IBARROLA, María de. *Las dimensiones sociales de la educación*, Antología preparada por María de Ibarrola, Ediciones El Caballito, SEP Cultura, págs 159

IBARROLA, María de. "La Sociología de la Educación, una Visión General", apartado incluido en el Cuaderno de Lectura no 2 del Programa de Especialización "Educación y Sociedad en México" de la Universidad Pedagógica Nacional, págs 93

JIMÉNEZ Castro Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Ed F C E. México, 1976. págs 463

JONES Ch. O "Para estudiar el Proceso de Policy" (Traducción de Carlos Ruiz Sánchez). *An Introduction to the study of Public Policy*. Brooks/Cole publishing Co. Monterey Cal 1924. págs 20

LASSWELL, Harold J. "La concepción emergente de las ciencias de las Políticas Colectivas". *Estudios Políticos* Tercera Epoca. No 5 págs 186

LINDBLOOM, Charles E. *The American Economic Review* XLVIII-3, jun 1958, págs 289 Versión resumida al español por el Mtro. Carlos Ruiz Sanchez sept 1994

MENDOZA Huichan, Ernesto. "Política de Modernización y Negociación", en la *Revista del Colegio*, no 4, 1990, págs 33

MORATA Francisc. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales" en *Documentación Administrativa* no 224-225 octubre 1990 marzo 1991 INAP. España págs 72-81

OCDE. *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*. México. Educación Superior Ed OCDE, 1997. pág 244

PALLÁN Figueroa Carlos. *Evaluación de la Calidad y Gestión del Cambio* Colección Biblioteca de la Educación Superior. Carlos Pallán Figueroa y Pierre Van der Donckt editores, Méx. 1995 págs 145

PASQUINO, Gianfranco. "Modernización" en BOBIO, Norberto Metteuci Nicola y Pasquino Gianfranco (coords) *Diccionario de Política* Siglo XXI. Editores

PRAWDA Juan. *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*. Ed Colección Pedagógica. Grijalbo, Méx 1991

QUADE, Edwards. "¿Qué tipo de problema? ¿Qué clase de análisis?" en *Análisis para decisiones públicas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983

SARUKHÁN Kermez, José. "Sociedad civil, valores éticos, educación y colaboración ciudadana", en *Participación Ciudadana y Control social*. Ed Porrúa 1ª ed México 1994, págs 95-109

SOBERÓN, Guillermo. *La Universidad Ahora*. Ed El colegio Nacional México 1983, págs 303

SUBIRATS Joan "Definición del problema relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos", en *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid 1989 págs. 47-67

UVALLE Berrones Ricardo "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica" en *Gestión y Política Pública*, vol III, NÚM 2 Méx segundo semestre de 1994. Ed CIDE, págs 253-508

VARELA Petito, Gonzalo. *Después del 68. Respuesta de la política educativa a la crisis universitaria* Ed Porrúa UNAM, México, 1995, págs 175

WRIGTH, Deils. "Del federalismo de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: el gobierno nacional estatal y local"

#### HEMEROGRAFÍA

\* Periódicos de circulación nacional, (Excélsior, El Financiero, unomásuno, La Jornada, Reforma, U2000, El Sol de México)

\* ASAMBLEA, Revista de la Asamblea de Representantes, Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes



*DOCUMENTOS OFICIALES*

- \* Ley General de Educación
- \* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- \* Programa para la modernización educativa (1988-1994)
- \* Acuerdo para la modernización educativa (1995-2000)
- \* ANUIES, Revista para la Educación Superior, número 94
- \* CENEVAL, folleteria