



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN
MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO: 1988-
2003**

T E S I S

**PARA OPTAR POR EL GRADO
DE MAESTRO EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PÚBLICOS**

P R E S E N T A

**LIC. MAURO SERGIO SOLANO
OLMEDO**

TUTORA: DRA. MARGARITA THEESZ POSCHNER

MAYO 2006



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.

Dedicatorias y agradecimientos

Dedico este trabajo a mi esposa Marilyn por su comprensión, su apoyo y su confianza que me permitieron tener la tranquilidad y el tiempo para realizar y concluir mis estudios. También está dedicado a mis dos niñas, Marianne y Alexandra, con la esperanza de que este esfuerzo sea un ejemplo para su futura formación; a mis padres y mi hermana Mónica con mucho cariño.

Agradezco muy sinceramente a Margarita Theesz Poschner por dirigir este trabajo y por su interés, dedicación y preocupación para que este trabajo lo pudiera concluir dentro de los tiempos establecidos; a Juan Fidel Zorrilla por alentarme a estudiar este postgrado y por compartir conmigo su gran experiencia educativa en el nivel medio superior; a la Dra. Berta Lerner, Dra. Anita Barabtarlo, y Dra. María Elena Jeanetti por sus atinados comentarios y observaciones que mejoraron sustancialmente esta tesis; al Dr. Roberto Moreno, Responsable de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos; al Ing. José Efrén Castillo Sarabia, Director General del Conalep por su confianza y su apoyo. Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a todos los profesores del postgrado que se esmeraron y preocuparon por formar mejores mexicanos. Por último un sincero agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca que me otorgó para poder realizar mis estudios.

INDICE

Introducción.....	5
Justificación del trabajo de investigación.....	7
Preguntas generales de investigación.....	9
Objetivos del Proyecto.....	9
Hipótesis de trabajo.....	9
Desarrollo del trabajo.....	10
Capítulo 1.....	13
El cambio mundial y la nueva configuración de la Educación Media Superior.....	13
Introducción.....	13
1. 1 El cambio global.....	14
1.2 El cambio democrático.....	17
1.3 Cambio en las dinámicas laborales.....	19
1.4 Educación y Globalización.....	20
1.5 La educación para la convivencia en un mundo global.....	24
1.6 La orientación de las políticas educativas actuales en el mundo.....	25
1.7 Hacia un modelo formativo.....	27
1.7.1 El desarrollo individual.....	28
1.7.2 La convivencia democrática.....	29
1.7.3 La búsqueda del conocimiento avanzado.....	30
1.7.4 La aplicación de los conocimientos mediante la tecnología.....	32
1.7.5 La participación en la generación y administración de la riqueza.....	33
Conclusiones.....	35
Capítulo 2.....	37
La educación media superior en México.....	37
Introducción.....	37
2.1 La importancia de la educación media superior.....	40
2.2 La EMS y el sistema educativo.....	41
2.3 Antecedentes históricos de la EMS en México.....	43
2.4 La Educación Media Superior y las tendencias poblacionales en México.....	50
2.5 Configuración de la EMS en México.....	51
2.5.1 Educación propedéutica.....	53
2.5.2 Educación media superior de carácter bivalente.....	54
2.6 La EMS y sus dimensiones normativas en México.....	56
2.6.1 La EMS en la Ley General de Educación.....	56
2.7 El vacío normativo y la función de la EMS.....	57
2.8 Las políticas de cobertura.....	58
2. 9 La eficiencia terminal.....	59
2.10 La calidad y pertinencia curricular.....	60
2.10.1 Calificación de los profesores de EMS.....	62
2.10.2 La estructura administrativa y el funcionamiento de los planteles de EMS.....	63
Conclusiones.....	65

Capítulo 3.....	67
La Educación Media Superior en las políticas gubernamentales 1988-2003.....	67
3.1 Una mirada a las políticas educativas en México.....	68
3.2 La educación en la administración de Carlos Salinas.....	71
3.2.1 Políticas incipientes para la educación media superior.....	73
3.3 La administración de Ernesto Zedillo.....	77
3.3.1 Programa Formación Pertinente.....	81
3.3.2 El inicio del Proyecto.....	81
3.3.3 Estándares de desempeño y estándares para la vida.....	83
3.3.4 Importancia del equipo de trabajo.....	84
3.4 La administración de Vicente Fox.....	86
3.4.1 La administración Fox y las políticas de rendición de cuentas educativas.....	88
3.4.2 Líneas de acción orientadas a la EMS.....	90
3.5 Abandono de las políticas de investigación.....	95
3.6 Algunas políticas recientes, 2001-2003.....	98
3.7 Comparaciones internacionales y resultados de las políticas en EMS.....	100
3.7.1 El Pisa y los resultados de México.....	104
3.7.2 Encuesta sobre las características de las escuelas de EMS por la OCDE.....	107
3.8 La retroalimentación externa.....	107
Conclusiones.....	113
Capítulo 4.....	115
La orientación de la política educativa en el Nivel Medio Superior.....	115
4.1 Tiempos de cambio: Estado, gobierno y sociedad.....	115
4.2 Política y educación: la visión de Durkheim.....	117
4.3 Estado y educación.....	119
4.4 El compromiso de la educación.....	122
4.5 Las prácticas escolares: un cambio constante.....	123
4.6 ¿Por qué una política educativa democrática?	124
4.7 El sentido de lo público y la política pública.....	126
4.8 Las políticas públicas.....	129
4.9 Política pública en educación.....	131
4.10 La rendición de cuentas en las políticas educativas.....	133
4.11 ¿Por qué no se comunican los resultados?	136
4.12 La rendición de cuentas y la sanción.....	137
4.13 La deliberación: un elemento necesario para las políticas educativas.....	139
4.14 La deliberación del currículo.....	141
4.15 ¿Quién decide qué estudiar?	142
Conclusiones.....	145
Conclusiones generales.....	147
GLOSARIO.....	152
BIBLIOGRAFÍA.....	154
INDICE DE CUADROS.....	165

Introducción

La educación pública es una de las principales funciones del Estado. Sin embargo, se enfrenta a los nuevos retos de la apertura democrática y económica, así como a sus más inmediatas implicaciones tales como la competitividad, la rendición de cuentas, la calidad, la vinculación estrecha con los sectores productivos, la apertura a la innovación y al cambio.

Durante gran parte del siglo XX México ha hecho esfuerzos para incrementar la cobertura educativa, sin embargo se han ido postergando la atención de estas nuevas demandas por parte de las instituciones educativas, dando como consecuencia el tener un sistema cuya contribución al desarrollo económico, político y social del país así como de sus ciudadanos es cada vez más cuestionada. Pese a que la educación ha sido un factor determinante en la movilidad social, esto no ha ido de la mano de una orientación clara, definida, efectiva y coherente de las políticas educativas en el nivel medio superior. Aún se presentan dificultades para atender problemas que han sido identificados desde hace varias décadas, tales como la cobertura, la estructura y la eficiencia en cada nivel educativo.

Según estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Mundial (Véase, Banco Mundial, 2003), la mayor parte de los países de América Latina ha desatendido la política educativa en la Educación Media Superior (EMS) y su financiamiento. Esto ha traído como consecuencia que los países de la zona, incluido México, no aprovechen los efectos positivos de la propagación tecnológica de la inversión extranjera y del comercio.

En México, al igual que en la gran mayoría de los países de América Latina, el vacío que está presente en las políticas de Educación Media Superior se refiere a que por lo general se han enfocado a la cobertura, dejando de lado la calidad y la pertinencia. A diferencia de los sistemas de educación postbásica de países como Estados Unidos o Inglaterra en donde las políticas orientadas al cambio curricular y de contenidos acordes a los cambios tecnológicos, científicos, democráticos, y económicos están presentes, en la región no se han podido incorporar de forma clara y sistemática. Los planes de estudio están estructurados en torno a contenidos abstractos que a menudo requieren sólo su memorización, sin que se provean a los jóvenes oportunidades reales de obtener aprendizajes significativos. El sentido de las materias resulta vago o imperceptible para la

mayoría de los estudiantes, con lo cual el aprovechamiento escolar se ve minado (Wolff y de Moura, 2000).

Con respecto a México, ya se ha señalado que en la educación básica existe un currículo oculto (Ornelas, 1995), sin embargo se puede decir que también se extiende a la educación media superior pues están presentes prácticas que alientan la pasividad de los alumnos y la repetición. Incluso muchas de ellas son prácticas que se reproducen en las aulas no por lo que se dice sino por lo que se hace. Tal y como lo señala Ornelas, “en gran medida las conductas, más que las lecciones de los profesores, repercuten con más fuerza en la mentalidad de los futuros ciudadanos” (Ornelas, 1995:51).

A pesar de que la Educación Media Superior es un elemento fundamental para escapar de la pobreza (*Institute for Management Development*, 2000) y alentar el desarrollo de un país, en México no queda del todo claro su papel prioritario dentro de las políticas educativas, sobre todo si consideramos que tradicionalmente la educación básica y la educación superior han sido la parte central de la discusión educativa del país. Así las cosas, es una realidad que la EMS presente baja eficiencia terminal, infraestructura deficiente, un alto rezago curricular y falta de un modelo efectivo y pertinente orientado a las necesidades de los alumnos y del país (OCDE,1997).

En el plano internacional, la educación media superior ha sido considerada como un factor que determina la brecha educativa productiva y económica entre los países. Por ejemplo, al comparar México con países como Corea, Singapur, China¹ —quienes hace más de treinta años eran vistos como simples proveedores de mano de obra barata— vemos que ahora cuentan con una población con mayor promedio de escolaridad, con mayor adaptabilidad a las necesidades tecnológicas, educativas, laborales y de competitividad. La claridad que estos países han desarrollado sobre el tipo de medidas a seguir a mediano plazo, sus costos, beneficios y repercusiones en la vida del país, aún es incipiente en América Latina y evidentemente en México, cuya implementación de políticas educativas en los últimos cuarenta años no han tenido los resultados esperados.

¹ Cuando China inició la transición a una economía de mercado en el año de 1979, ya contaba con una población, sobre todo juvenil, que sabía leer y escribir y unos buenos servicios educativos en todo el país. Véase, Sen Amartya (2000: 62).

Cabría señalar que en nuestro país el 50% de los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad no están inscritos en ningún nivel educativo, comparado con un promedio de 20% de la OCDE. Sólo 6.9% de los jóvenes de 15 años de edad está en los dos niveles más altos de desempeño en capacidad de lectura de acuerdo al PISA (Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes, OCDE) mientras que el promedio de la OCDE es de 31.2%. Estos estudiantes demostraron haber adquirido habilidades relevantes y avanzadas que se demuestran con la aplicación y reflexión de la información leída.

De la misma manera, el 44% de estudiantes mexicanos de 15 años están al nivel o por debajo del nivel más bajo de desempeño evaluado por la OCDE, comparado con un promedio de la Organización de 18%. Estos estudiantes han adquirido a lo sumo, las habilidades de lectura más básicas, lo que les permite realizar sólo tareas simples como identificar el tema principal de una lectura o hacer conexiones simples. Estos estudiantes podrían no estar capacitados para continuar adquiriendo el conocimiento y las habilidades necesarios para beneficiarse totalmente de las oportunidades educativas (OCDE, 2002).

En años recientes México ha experimentado una apertura gubernamental marcada por conceptos tales como la responsabilidad y rendición de cuentas. Ambos conceptos son parte del redescubrimiento de “lo público” que a finales de la década de 1980 experimentó México. Luis F. Aguilar (1992:28) ha señalado que “lo público rebasa, la condición individual, privativa, y concierne a los que es accesible y disponible para todos los individuos de una asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política”. En este sentido, el pensar a la educación como algo público motiva a reflexionar sobre los objetivos y éxitos de las políticas educativas en el nivel medio superior, y con ello a proponer nuevas formas de resolver los problemas educativos más serios a los que se enfrenta México en el siglo XXI. Ante este escenario cabe preguntarse ¿cuáles son las políticas educativas en el nivel medio superior en los últimos quince años? ¿cuáles son los principios que las han alentado? ¿podría considerarse que las políticas que ha emprendido México en educación y en especial en el nivel medio superior, están orientadas por un sentido público?

Justificación del trabajo de investigación

La investigación está alentada y enriquecida por el contacto directo que sostuve con instituciones del nivel medio superior así como con sus políticas, finalidades y resultados. Durante cuatro años (1999-2003) laboré dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el proyecto de educación media superior “Formación Pertinente” (PFP) adscrito a la recientemente desaparecida Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), hoy Subsecretaría de Educación Superior. En este período, el Proyecto desarrolló e instrumentó una propuesta académica con el propósito de crear un modelo alternativo de transmisión del conocimiento y sus aplicaciones basada en estándares de desempeño estudiantil.

Por su naturaleza innovadora, el “Proyecto” atravesó por diversas dificultades, lo cual fue evidenciando con gran nitidez los problemas que subsisten en este nivel educativo así como la necesidad de contar con referentes claros del avance académico de los alumnos que brinden certeza a profesores, padres de familia y autoridades sobre el proceso educativo. Los intereses gremiales, los problemas administrativos, el sometimiento de los problemas académicos a situaciones políticas, la indiferencia y ausencia de responsabilidad ante los resultados adversos de los alumnos, fueron dejando claro que la formación de los jóvenes, tanto para la continuidad de sus estudios o para incorporarse a la vida productiva es relegada al último plano. Sin embargo, ante estas adversidades el Proyecto logró cambios sustanciales en las actividades cotidianas pues incorporó la corresponsabilidad docente mediante el trabajo colegiado y el seguimiento de alumnos. Dichas actividades reflejaron en el aumento de la eficiencia terminal en todos los planteles participantes y en el desempeño de los estudiantes.

El haber participado en actividades vinculadas a la innovación didáctica, la planeación, la organización, instrumentación y seguimiento del Proyecto me permitió apreciar de manera directa el estado que guarda no sólo la EMS, sino también, una gran parte de la educación en México, algunas de las principales políticas en los últimos años, así como su funcionamiento administrativo y burocrático, sus principales actores, sus preferencias y sus decisiones. En los diversos recorridos y estancias que realicé por algunos estados de la república pude apreciar los *deficits* en los que se encuentra la EMS, no sólo en cuanto a infraestructura y falta de los elementos mínimos indispensables para estudiar adecuadamente, sino *deficits* en la preparación de muchos de los profesores, directores, y funcionarios de este nivel. En muchos de los casos, me sorprendió el grado de desconocimiento, indiferencia y falta de interés por parte de altos funcionarios de lo que implica formar y educar a los jóvenes de este país. Las actividades cotidianas dentro del salón de clases, las

habilidades que desarrollan los estudiantes, los conocimientos que adquieren, las carencias y necesidades de infraestructura, la organización escolar y académica, la actualización de conocimientos y su vinculación al mundo real son cuestiones que con dificultad se encuentran reflejadas en las políticas educativas.

Preguntas generales de investigación

En este trabajo, además de las interrogantes planteadas en la introducción, se trata de responder de manera más ordenada y sistemática las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los retos que plantea el llamado mundo globalizado a los sistemas educativos de las sociedades contemporáneas? ¿Cuáles son los principios formativos que las políticas educativas en el nivel medio superior tendrían que alentar?
- ¿Se podría decir que las políticas educativas enfocadas a la Educación Media Superior en México han quedado rezagadas de acuerdo a los principios que sugiere el mundo actual?
- ¿De qué manera se han estructurado, bajo qué principios y cuáles han sido los resultados de las políticas de educación media superior emprendidas en el periodo 1988-2003?
- ¿Se podría afirmar que la política educativa en el nivel medio superior está fundamentada en un sentido público de responsabilidad, es decir, en mecanismos que aseguren a los individuos la utilidad, calidad y pertinencia de dichos estudios?
- ¿En qué medida la rendición de cuentas educativa sirve para mejorar los resultados del sistema de educación media superior en México? ¿Podrían existir nuevos referentes o prácticas que mejoren los resultados en este nivel educativo?

Objetivos del Proyecto

El trabajo tiene como objetivos:

- a) Conocer y describir las nuevas orientaciones de la educación en un mundo globalizado, así como analizar el papel de la educación media superior en México ante este contexto.
- b) Analizar las políticas de educación media superior emprendidas en el periodo 1988-2003, así como las metas y estrategias, a la luz de experiencias internacionales relevantes.
- c) Reflexionar sobre el carácter público de la educación media superior en México con el propósito de contribuir a establecer nuevos referentes que orienten las políticas de este nivel educativo hacia el mejoramiento de los servicios educativos que ofrece, en especial sobre la rendición de cuentas educativa y la transparencia en los procesos y resultados del quehacer educativo.

Hipótesis de trabajo

1. La globalización está alentando cambios sustanciales en el perfil del estudiante, los contenidos educativos, así como en la forma en que se organizan los sistemas educativos e incorporan a diversos actores en la definición y seguimiento de las políticas educativas. Sin embargo, en México las políticas educativas para la EMS no han incorporado estos cambios debido a que las políticas han dado prioridad al crecimiento del sistema sin considerar mecanismos que aseguren niveles de calidad evidentes en los desempeños de los alumnos. Con ello el sistema no ha logrado ofrecer educación a todos los jóvenes que tienen la edad para estudiar este nivel y existen evidencias sobre los bajos niveles de habilidades y conocimientos de los estudiantes de este nivel educativo.

2. La incorporación de políticas orientadas por un sentido público, de rendición de cuentas y transparencia en los procesos educativos, contribuirían de manera significativa a establecer parámetros claros y compartidos a las actividades educativas. Con ello las políticas orientadas a combatir el “rezago educativo” pueden encontrar en la difusión de resultados académicos de los alumnos, la discusión o deliberación de diversos sectores interesados en la educación media superior sobre las funciones, objetivos, o resultados de este nivel educativo; principios que benefician al individuo y a la colectividad y finalmente nuevas prácticas académicas con mejores resultados.

Desarrollo del trabajo

El estudio abarca desde las políticas educativas en la EMS durante el sexenio de Carlos Salinas, pues es en ese momento donde la coyuntura externa y la apertura hacen de la educación media superior un tema relevante. El trabajo cubre hasta la mitad del sexenio de Vicente Fox, el cual ha generado fuertes expectativas de calidad del desarrollo de políticas educativas efectivas. Cabe señalar que este trabajo considera a las políticas educativas gubernamentales las cuales se ven plasmadas en los informes y planes sexenales.

La investigación es de tipo documental. Recurre a diversas fuentes tales como, artículos académicos, principalmente nacionales, libros sobre el nivel medio superior en México, documentos oficiales emitidos por la Secretaría de Educación Pública tales como informes de labores, planes nacionales de educación, anuarios estadísticos, y otros documentos evaluaciones

internacionales por parte de organismos internacionales, principalmente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace una revisión de los principales cambios a los que se enfrentan las sociedades modernas y sobre todo, las expectativas que la llamada globalización genera en la educación. En esta primera parte se apunta a la necesidad de las sociedades de contar con individuos que puedan adaptarse al cambio y poder con las herramientas científicas, tecnológicas, matemáticas y humanísticas que les permitan entender el mundo actual. En el capítulo dos se plantea por un lado, la importancia que tienen los sistemas educativos de nivel medio superior en el mundo (*upper secondary education*); por otro lado, se describe el sistema de educación media superior en México, una breve historia, su configuración, así como sus principales problemas tales como la baja cobertura, la baja eficiencia terminal y los principales problemas de calidad. En el tercer capítulo se presentan y analizan las políticas emprendidas en México durante el período de 1988-2003. Las políticas emprendidas durante dicho período se presentan de acuerdo a los períodos sexenales. Se plantea que pese a la modernización emprendida a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y de la apertura económica y política, las políticas educativas del nivel medio superior durante el período de 1988-2003 no pudieron responder incluso a los problemas más elementales tales como la baja eficiencia terminal y la baja cobertura descritos en el capítulo dos. El cuarto capítulo es una reflexión teórica que intenta responder por qué los resultados en el nivel medio superior han sido tan modestos; ¿hacia que principios se puede recurrir para cimentar una política educativa responsable y que de respuesta a las necesidades del país y de sus ciudadanos? Se plantea que es necesario la recuperación del sentido público de la escuela en el sentido de que si bien es una función del Estado proveer de los servicios educativos, también se requiere de una educación que rinda cuentas a los ciudadanos en los que también recaiga la responsabilidad y la vigilancia de los servicios educativos. De esta forma se podría romper con viejos esquemas en los que los resultados educativos, es decir los desempeños de los alumnos, no se conocían o bien, se ocultaban por la adversidad de los mismos. Por último, se ofrecen a manera de conclusión ciertas políticas que podrían contribuir a mejorar la situación de este nivel educativo, destacando entre ellas el arraigo de los profesores a los planteles, incrementar la responsabilidad de estos hacia la comunidad, padres de familia y alumnos, e incorporar el trabajo docente colegiado para la resolución de problemas académicos, lo cual apuntaría en una mayor autonomía de los planteles y de los profesores pero con la urgencia de rendir cuentas no a la autoridad educativa sino a padres de familia y a la sociedad en general.

Se retoman los argumentos de Durkheim para establecer la necesidad de contar con una idea, finalidad y objetivos de educación compartida, con valores y prácticas en las que se refuerce el ideal de ciudadano y de sociedad a la que se aspira. También se retoman los argumentos de Habermas y de Guttman para establecer la importancia de contar con una teoría democrática de la educación que permita la discusión, la deliberación y la rendición de cuentas de las actividades escolares

Capítulo 1

El cambio mundial y la nueva configuración de la Educación Media Superior

En este capítulo se resaltan los cambios económicos, políticos y sociales a los que se encuentran sometidos los sistemas educativos en la actualidad. Se plantea la necesidad de tener un sistema educativo sensible a dichos cambios cuyas políticas sean flexibles y se orienten al desarrollo de habilidades que les permitan a los jóvenes incorporarse al mercado laboral o a seguir con sus estudios de manera exitosa.

Introducción

Las sociedades actuales están marcadas por grandes cambios. La tecnología, las comunicaciones, la apertura económica y sus demandas de competitividad y calidad, la integración mundial en grandes bloques, en pocas palabras, lo que se ha denominado globalización¹ constituye hoy día uno de los grandes retos para las sociedades contemporáneas.

Los Estados se enfrentan a nuevos cuestionamientos sobre sus capacidades, sus limitaciones y sus aportaciones al desarrollo de dichas sociedades (Tomassini, 1993). Por su parte, los gobiernos sufren nuevas y constantes presiones demográficas y migratorias, problemas ecológicos, nuevos movimientos ideológicos, sociales y culturales, así como la necesidad de incorporar las nuevas tecnológicas a la productividad.

Las tres décadas recientes han puesto de manifiesto que los flujos financieros y de capitales son de índole sin igual en la historia de la humanidad debido a la presencia de las tecnologías de la información y comunicación, lo que le da a la globalización un toque revolucionario y no solo de novedad (Giddens, 2000:23). Aunado a ello pareciera que los Estados han perdido parte de su soberanía y los políticos mucha de su capacidad para influir en los acontecimientos con lo cual se podría argumentar el fin de la era de los estados-nación (Giddens, 2000:21).

¹ La palabra “globalización” comienza a ser de uso reciente a partir de finales de la década de 1980. Su aplicación se relaciona de manera directa con la idea de que vivimos en un mismo mundo caracterizado por estrechos vínculos comerciales y financieros. Ianni (1999:13) considera que la globalización es un nuevo ataque de universalización del capitalismo apoyado en las nuevas tecnologías, la creación de nuevos productos, la recreación de la división internacional del trabajo (redistribución de empresas, corporaciones y conglomerados en todo el mundo) y la mundialización de los mercados. Los modelos de organización de trabajo predominantes dan paso a la flexibilización de los procesos de producción y de trabajo, acercándose a un modelo más sensible a las nuevas exigencias del mercado mundial que combina productividad, capacidad de innovación y competitividad. Otros autores consideran que a lo que ahora se le llama globalización es una fase de la internacionalización del capital caracterizada por la desregulación financiera, la regionalización y el fin del modelo de los Estados Unidos como modelo de organización empresarial (Coriat, 1994, Sotelo, 1999).

Dentro del ámbito educativo la demanda por nuevos y mejores espacios educativos constituye una condición necesaria para contar con personas capaces que puedan tomar en sus manos estas problemáticas y resolverlas. De esta forma los sistemas educativos, y en especial aquellos que son la antesala para la vida productiva, se ven inmersos en las siguientes metamorfosis que seguirán caracterizando el siglo XXI y a las cuales tienen que responder de manera rápida y adecuada (Prawda y Flores, 2001):

1. El tejido social, político y económico controlado u orientado por el Estado-nación habrá de cambiar por una sociedad de redes, con poder anónimo diseminado globalmente en un contexto de Estados-nación menos soberanos y menos pendientes de su responsabilidad social;
2. La economía habrá de sustentarse en la información globalizada perteneciente a determinadas redes y ya no a países;
3. La cultura se transformará en la cultura de la realidad virtual.

Así, se plantea una disyuntiva para los países y sus sistemas educativos: se transforma de manera sustancial la visión que sustentan las políticas educativas o se mantiene el *status quo* de los sistemas educativos.

1. 1 El cambio global

La globalización puede ser considerada como un proceso que abarca e influye el desarrollo de las naciones y nacionalidades, regímenes políticos y proyectos nacionales, grupos y clases sociales, economías y sociedades, culturas y civilizaciones (Ianni, 1999:11). Al ser una totalidad incluyente, compleja y contradictoria —pero al mismo tiempo una realidad poco conocida— desafía prácticas, ideas, interpretaciones sedimentadas y formas de pensamiento. De esta forma se expande a otras esferas como la esfera política, la esfera cultural, la esfera tecnológica y educativa.

Para el individuo es un fenómeno que influye en los aspectos íntimos y personales, tales como los sistemas familiares o en las relaciones de género, por poner algún ejemplo. De esta forma la globalización es una serie compleja de procesos que además operan de manera antitética. Es decir, ejerce presiones que van del ámbito local hacia uno global y viceversa. Daniel Bell, citado por Giddens señala que “la nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños” (Giddens, 2000:25). La

globalización es la razón del resurgimiento de culturas locales como consecuencia de la disminución de los Estados-nación.

La también llamada “mundialización” ha afectado el ámbito social, pues induce a unos y a otros a percibir las dimensiones propiamente globales de su existencia y de sus posibilidades de conciencia. Los individuos, grupos, clases sociales, son desafiados a descubrir las dimensiones globales de su modo de ser, actuar, pensar, imaginar. “Todos son llevados a percibir algo más allá del horizonte visible, a captar configuraciones y movimientos de la máquina del mundo” (Ianni, 1990: 21).

La dinámica de la sociedad global produce y reproduce diversidades y desigualdades, simultáneamente a las convergencias e integraciones. Y es que la globalización, de acuerdo con Ianni, rima con integración y con homogeneización, del mismo modo que con diferenciación y con fragmentación. De allí que considere que la sociedad global está siendo tejida por relaciones, procesos y estructuras de dominación y apropiación, integración y antagonismo, soberanía y hegemonía.

Si bien el desarrollo del capital es una característica esencial de la globalización, el cual articula los más diversos sistemas económicos nacionales y regionales, los más distintos proyectos nacionales de organización de la economía, etc, surgen otros fenómenos paralelos. El campo se industrializa y urbaniza, es decir, se supera o reduce la contradicción campo-ciudad, dejándolo en segundo plano como motor decisivo de la historia. De la misma forma surgen estructuras globales de poder, a veces contradictorias en sus directrices o prácticas, pero siempre rondando más allá de soberanías y ciudadanías regionales o nacionales. Ianni argumenta que el Estado-nación está en decline pues comienza a ser obligado a compartir o aceptar decisiones y directrices provenientes de centros de poder regionales o mundiales. La soberanía nacional pasa a ser tutelada crecientemente, regulada o administrada.

De la misma forma el fenómeno de la regionalización observada en algunas partes del planeta puede ser vista como una necesidad de la globalización, aunque simultáneamente sea un movimiento de integración de estados-nación. La regionalización puede ser una técnica de preservación e intereses nacionales por medio de la integración, por siempre en el ámbito de la globalización. Las condiciones de vida y de trabajo están siendo revolucionadas, pues la nueva división transnacional del trabajo y de la producción transforma al mundo en una fábrica global (Ianni, 1999:20) La mundialización de los

mercados de producción provoca la búsqueda de fuerza de trabajo barata en todos los rincones del mundo y promueve las migraciones en todas las direcciones.

La globalización altera de manera paralela las tradiciones las cuales, de acuerdo con Giddens (2000), se están erosionando y transformando al grado de estar siendo sustituidas por el “folclorismo”, el cual es presentado como espectáculo o como baratijas que se venden en los aeropuertos o centros turísticos, alterando de manera significativa la percepción que los individuos se hacen del “Yo”. Ello podría explicar en gran medida el surgimiento de los fundamentalismos en diversas regiones del planeta.

La globalización trae consigo el riesgo², entendido este como al conjunto de peligros que se analizan activamente con relación a posibilidades futuras. El riesgo supone una sociedad que trata de romper activamente con su pasado. Si asumimos la palabra “riesgo” en su acepción positiva, entonces se convierte en “fuente de energía que crea riqueza en una economía moderna, una sociedad que quiere determinar su propio futuro en lugar de dejarlo a la religión, la tradición o a los caprichos de la naturaleza” (Giddens, 2000:36). No cabe duda que las sociedades contemporáneas están atrapadas en la gestión del riesgo y los gobiernos no pueden pretender que esta gestión no sea su problema. El riesgo significa atreverse a dominarlo y asumirse como una sociedad innovadora. En lo que respecta a la educación, la globalización representa un campo fértil para apostar hacia nuevos modelos, nuevas formas de organización escolar y de atención a los alumnos.

El mundo parece estarse dividiendo entre “los que tienen” y “los que no tienen” tecnología e información. Es decir, aquellos grupos y sociedades que carecen del equipo, educación y habilidades básicos, quedan irrevocablemente rezagados del resto. (Stevens *et al.*, 2000:17). Esto es sin lugar a dudas un factor de desigualdad y un indicador de que la globalización no está evolucionando equitativamente (Stiglitz 2002:30). Inclusive dentro de la OCDE hay países que no se han logrado sobreponer a las barreras para crear campos de juego nivelados dentro de sus propias fronteras (Stevens *et al.*, 2000:24).

² Giddens distingue dos tipos de riesgo, el externo, sujeto a la tradición o a la naturaleza, y el riesgo manufacturado, es decir, el riesgo creado por el impacto mismo de nuestro conocimiento creciente sobre el mundo (situaciones en las que tenemos poca experiencia como el medio ambiente, el calentamiento atmosférico). Las sociedades actuales están en transición del predominio del riesgo externo (característico de las sociedades tradicionales) al riesgo manufacturado. El riesgo manufacturado penetra en otras áreas de la vida, tales como el matrimonio y la familia. La incertidumbre es característica de estas nuevas relaciones.

La brecha entre ricos y pobres que se ha planteado puede evidenciarse al señalar que la relación entre el país más rico y el más pobre era de 11 a 1 en 1913; de 44 a 1 en 1973 y de 72 a 1 en 1992. Los recursos de las 200 personas más ricas del mundo fueron mayores que el ingreso total de más del 40% de la gente más pobre del mundo. Sólo 55 países concentran 99% del gasto global en tecnología de la información. Más de un cuarto de la población utiliza el Internet, mientras que en América Latina sólo tienen acceso el 1%.

Si bien desde la perspectiva económica el libre comercio genera desigualdades y un costo al interior de cada país para generar instituciones adecuadas, por otro lado el costo de mantenerse ajenos a este proceso puede ser igual de dañino que mantener una economía cerrada de manera indefinida.

Dentro de la globalización, la ciencia y la tecnología se perciben de manera diferente, pues ahora con la facilidad para obtener información, los individuos pueden tomar decisiones tan simples como decidir qué comer, si tomar café descafeinado o normal, basado en el contexto de información científica y tecnológica. La era de la informática en la que nos encontramos está transformando a las sociedades en “sociedades de redes donde el poder de los flujos de información toma preponderancia sobre el flujo de poder que ejercen individualmente los miembros de las mismas redes” (Prawda y Flores, 2001:34). Esto nos lleva a plantearnos ¿dónde está el centro del poder ahora que hay redes nacionales e intranacionales?. Cabe señalar que los países asiáticos ya incorporaron la tecnología y con ello modificaron los perfiles de trabajo, los sueldos y los requerimientos educativos de los trabajadores.

Queda claro que con el fenómeno globalizador, las nociones de familia, nación, trabajo, tradición, la naturaleza y la educación ya no son los mismos. Son instituciones que parecen lo mismo pero que por dentro están cambiando. Estas instituciones se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir (Giddens, 2000:31). Se necesita reconstruir o construir nuevas instituciones pues la globalización plantea un giro a las circunstancias de nuestra vida.

1.2 El cambio democrático

Junto con el proceso de la globalización, aparece el impulso y expansión de la democracia en las actividades de las sociedades contemporáneas. Si bien la democracia puede caracterizarse como un

conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986:24), tiene implicaciones y retos de mayor envergadura.

En primer lugar, es indispensable que a quienes deciden, es decir los votantes, se les garanticen sus derechos de libertad de opinión, expresión, de reunión, de asociación. Es decir, “los derechos con base en los cuales nació el estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no solamente ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” de los individuos” (Bobbio, 1986:26).

El reto democrático que tienen ante sí las sociedades contemporáneas consiste en que el proyecto democrático fue construido y pensado para una sociedad mucho menos compleja de las que ahora predominan. De allí que las promesas no fueran cumplidas debido a los obstáculos que no fueron previstos luego de las transformaciones de la sociedad civil.³

Bobbio señala que conforme las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado, y de esta a una economía protegida, regulada, planificada aumentaron los problemas que requirieron de una capacidad técnica diferente o nueva. Así, la democracia y este nuevo grupo llamado tecnocracia son antitéticos, pues si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente.

El segundo obstáculo señalado por Bobbio es el crecimiento del aparato burocrático, es decir, el crecimiento de “ un aparato de poder ordenado jerárquicamente, del vértice a la base, y en consecuencia diametralmente opuesto al sistema de poder democrático”(Bobbio, 1986: 29). Bobbio señala que si se considera al sistema político como una pirámide, bajo el supuesto que en una sociedad democrática existan diversos grados de poder, en la sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice, mientras que en una sociedad burocrática se mueve del vértice a la base. En este sentido, el Estado benefactor, el estado social, ha sido la respuesta a una demanda proveniente de abajo, a una petición en el sentido pleno de la palabra, democrática (Bobbio 1983 : 43).

³ Véase Arbós y Giner (1993:19) Los autores exponen que “la sociedad individualista y clasista tradicional ha sido sustituida paulatinamente por otra que, sin dejar ni mucho menos de ser clasista e individualista, se ordena en torno a un conjunto de asociaciones relativamente estables que representan a grupos de interés organizados. Son colectivos que velan por sus respectivos intereses”.

El tercer punto se relaciona con el rendimiento escaso de las democracias, tema que da pie al término ingobernabilidad de la democracia. El Estado democrático ha dado pie a la emancipación de la sociedad civil del sistema político, lo que ha convertido a la sociedad civil en una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente con sus funciones debe responder adecuadamente.

En la democracia —a diferencia de la autocracia en la que hay dificultad de formular demandas y gran capacidad de dar respuestas, — la demanda es fácil y la respuesta difícil. Sin embargo, la situación no es catastrófica para la democracia. Dentro de ella pueden surgir y alentarse valores tales como la tolerancia, la resolución de los conflictos por medio de la no violencia, la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de ideas, el cambio de mentalidad y la manera de vivir y, por último, el ideal de la fraternidad. ¿Cómo lograr que esto se haga una costumbre, cómo lograr instituciones orientadas a mantener estos valores que garanticen la convivencia ordenada?

En este ámbito el individuo cobra valor mediante su capacidad y preparación para hacer una democracia operativa. Es en la escuela donde se puede cimentar la participación y las libertades civiles: libertad de expresión y discusión, afiliarse a grupos. La democracia requiere y depende en gran medida de una educación cívica sólida que forme nuevas generaciones responsables con los compromisos democráticos.

1.3 Cambio en las dinámicas laborales

La globalización del capital trae como consecuencia un mundo laboral global (Ianni 1999) caracterizado por la flexibilidad, misma que modifica las condiciones sociales y técnicas de la organización del trabajo; hace al trabajador polivalente, abre perspectivas de movilidad social vertical y horizontal, pero también intensifica la tecnificación de la fuerza productiva potenciándola. La flexibilización también comprende toda una reorganización interna de la clase trabajadora, tanto en su ámbito nacional, regional y mundial. Sus patrones de sociabilidad, de vida cultural y conciencia se modifican de manera simultánea a las condiciones de organización, movilización y reivindicación.

Surgen nuevos patrones de trabajo, de organización y de conciencia diferentes a los que se habían producido y quizá sedimentado en el ámbito de la sociedad nacional, mismos que son abandonados o reelaborados. Este cambio tan drástico ha sido llamado incluso como el “horror económico” (Forrester, 1997) porque dada su vertiginosidad crea un fenómeno de inadaptación entre los

conocimientos, habilidades y destrezas aprendidos en la escuela y la cruel realidad del desempleo al que se enfrentan los jóvenes de cualquier parte de mundo. Forrester señala de manera muy clara que se requiere preparar a las nuevas generaciones para un tipo de trabajo que ya no es el trabajo estático, tradicional, y con caminos claros. En su planteamiento se infiere que algo pasa en los sistemas educativos, pues se obstinan en desconocer y en rechazar aquello que no consta en los programas educativos, y a la vez conservan lo que consideran necesario para alcanzar un futuro imposible (Forrester, 1997:89).

La “empleabilidad”, o capacidad de una persona para ser empleado en diversas situaciones de trabajo y de actualizar esta capacidad a lo largo del tiempo cada vez cobra mayor fuerza, lo que ha redimensionado el concepto de “empleado”. De esta forma la retribución por objetivos más que por horas, la capacidad para trabajar en equipo, la capacidad para desempeñar diversas funciones y de utilizar las nuevas tecnologías, cobran cada vez mayor fuerza. Sin embargo, autores como Drucker (1989) y Handy (1992) identifican que en las escuelas y universidades es difícil que se les prepare a los jóvenes en habilidades tan indispensables como las antes señaladas.

La flexibilidad laboral contemporánea pone en entredicho los sistemas educativos rígidos en los cuales la formación suele dividirse en una formación académica (para seguir los estudios universitarios) o en una técnica (para incorporarse al trabajo). En la actualidad, los países industrializados han adoptado modelos educativos donde no puede concebirse la educación sin elementos de adiestramiento técnico así como tampoco puede concebirse la capacitación sin componentes educativos (Urquidi, 2001). De esta forma el adiestramiento en habilidades científicas y tecnológicas se torna cada vez más importantes. Ahora en el mercado laboral es indispensable una calificación “polivalente” con rotación de tareas y la responsabilidad de dirigir el trabajo propio y grupal (De Ibarrola, 1994).

1.4 Educación y Globalización

Si bien las sociedades contemporáneas presentan transformaciones en las dinámicas laborales, en su organización gubernamental, en las demandas de sus individuos y de grupos por nuevas oportunidades de desarrollo económico, político, cultural ¿qué se puede decir de las escuelas y su función? ¿hacia donde se dirigen los sistemas educativos? ¿tienen la capacidad de adaptarse a las condiciones de esta nueva dinámica nacional y mundial?

Para entender la globalización dentro de los sistemas educativos habría que asumir al cambio como el estado normal de las relaciones sociedad-escuela, y que este cambio es permanente, que no se desarrolla en un solo sentido sino en múltiples direcciones, y no es fruto de decisiones políticas o voluntaristas. En este sentido, la adaptación bien informada, inteligente y oportuna dentro de este marco de la globalización (Tomassini, 1993:66) se convierte en una responsabilidad esencial que los gobiernos tendrían que asumir y reflejarlo en políticas definidas de los sistemas educativos. Sin embargo, parece existir un desfase notorio entre la organización educativa y sus fines formativos —la cual avanza a un ritmo lento— y la dinámica que imprimen los procesos actuales.

Si bien la rápida transformación de las sociedades puede representar un problema para la respuesta rápida de los sistemas educativos, es evidente que esta misma complejidad representa un desafío a su creatividad y capacidad de responder con inteligencia a su medio. En este sentido, pensar el cambio de la sociedad y visualizarlo como un desafío implica el tratar de responder a las preguntas: ¿cómo hacer de la educación una herramienta útil para el ciudadano? ¿en qué ámbitos la educación puede adaptarse al cambio? ¿qué políticas se pueden seguir?

En el contexto de la “globalización” podemos decir que la educación aparece como la capacidad de brindar a las personas las habilidades y conocimientos que les permitan desarrollarse, tanto a nivel nacional como internacional si se considera al mundo globalizado en el que vivimos (Andere, 2003:7). Es decir, la educación de calidad es aquella que nos permite competir y desarrollarnos en un ámbito tanto nacional como internacional.

La importancia de la educación radica en que dentro de estas nuevas formas de organización social económica y política, el conocimiento y la información sistematizada están reemplazando a los recursos naturales, el dinero o la fuerza como variable clave de la generación y distribución del poder en las sociedades contemporáneas. Esta distribución del conocimiento tiene un carácter democrático pues el conocimiento es ampliable y además, requiere de un ambiente de creatividad y de libertad, opuesto a toda tentativa autoritaria o burocrática de control de poder. (Tedesco, 2000:12) Es democrática porque al conocimiento pueden acceder tanto los ricos como los pobres y es allí donde cobra importancia la orientación en el sentido correcto de las políticas educativas. Tedesco señala a esto como una corriente optimista seguida por organismos como la CEPAL y la UNESCO que enfatizan que la educación y el conocimiento son la variable clave para la transformación productiva con equidad de la América Latina.

Sin embargo, lo que se ha denominado la “sociedad del conocimiento” tiende a preocupar a muchos pues existe el temor de que no todos puedan tener el conocimiento, lo cual implica brechas más amplias entre ricos y pobres. De cualquier forma, el reto para una sociedad que se conciba como una sociedad de aprendizaje y creativa debe de encontrar los medios para refrenar las fuerzas centrífugas de desigualdad y temor que surgen cuando la gente hace hincapié en sus diferencias (Stevens *et al.*,2000, Lubbers y Koorevaar, 2000). Dentro de la globalización, las regiones y los países que aspiren a formar parte de la economía y de la sociedad del conocimiento –y aprovechar sus ventajas- tendrán que descubrir sus deficiencias en el ámbito educativo y transformarlas en ventajas y oportunidades que permitan el desarrollo de deseos e ideas que estimulen el aprendizaje y la curiosidad.

Podríamos decir entonces que hoy en día la educación está marcada por las siguientes tendencias:

1. Es necesario tener conocimientos, capacidades y destrezas por parte de la sociedad y en especial de la fuerza laboral.
2. El sector educativo es un sector estratégico porque es uno de los que pueden ofrecer en forma masiva y, de hacerse correctamente, eficiente, la oportunidad de adquirir los conocimientos y competencias que demanda el contexto cambiante.
3. El paradigma educativo vigente es estático, en el cual sólo se forman recursos humanos calificados para llenar puestos de trabajo en condiciones que se mantienen constantes.
4. Se requiere de un nuevo paradigma educativo que proporcione a toda la población los conocimientos y las competencias básicos que demanda el contexto cambiante para que esta población pueda acompañar de manera armónica el proceso de cambio (Prawda y Flores, 2001).

De acuerdo a Prawda y Flores (2001) la educación tiene que ser eficiente, efectiva (otorgar lo que ofrecen con calidad), relevante, equitativa (no variar la efectividad y la calidad del servicio según la población o región geográfica) y gobernable (capacidad de gestión del sistema). Países como Corea, Taiwan, Singapur, Japón, Indonesia, todos ellos con una base educativa más desarrollada y equitativa, lo han logrado gracias a que sus políticas educativas responden a los cinco puntos señalados arriba. La educación “genera signos de desarrollo social que se acentúan a medida que el contexto está más desarrollado socialmente”. Este desarrollo imbuido por la educación incrementa a su vez la capacidad de participación y expresión de todos los grupos que conforman una sociedad. Por ello la educación en un contexto global se convierte en “un instrumento básico y estratégico para desarrollar estos activos

sociales..... ya que provee la información, los conocimientos, valores y competencias requeridas para una sociedad en constante cambio”(Prawda y Flores, 2001:82).

Otro tema relevante entre la educación y la globalización es la idea de que las tendencias globalizadoras están homogenizando e imponiendo — por medio de organismos internacionales como la OCDE, Banco Mundial, FMI etc.— determinados lineamientos en las políticas educativas de los países más débiles. Así, dichos organismos internacionales son señalados como las herramientas con las cuales los países del “gran capital” son culpados de alentar y dictar políticas de privatización de la educación y de un espacio casi nocivo de producción de “capital humano” (Álvarez, Hinkelammer, Saxe-Fernández, 2003). Sin el interés de hacer un análisis que desvíe el objetivo de este trabajo, cabe señalar que esta línea de argumentos no termina por vincular directamente esas políticas con actores y deficiencias identificados en el nivel nacional. Por otro lado, hay argumentaciones sólidas que señalan que es la incapacidad de conducir políticas adecuadas, así como errores propios de los países en desarrollo los que propician un rezago no sólo en cuestiones educativas, sino en materia de políticas sociales y económicas (Andere, 2003; Pérez Díaz, 2005). De esta forma, al buscar explicaciones externas a nuestros propios problemas se pierden de vista los acontecimientos y los problemas que suceden día a día en las escuelas.

Dentro de este ambiente globalizador, todo señala que los sistemas educativos deberán asociarse con otras instituciones sociales para cumplir sus objetivos. La política educativa tendrá que ser integral, la educación secundaria y media tienen necesariamente que reformarse y desempeñar una tarea totalmente nueva (Urquidi, 2001).

La Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno, alentada por la UNESCO, ya ha señalado que la educación del futuro está enmarcada en las tendencias de formación de una economía global y que es allí mismo donde se tendrá que asegurar el desarrollo de los talentos personales y locales y del potencial creativo. Así la globalización se convierte en un factor determinante (Hallak, 1998) que influyen hoy en día en las reformas y en la reestructuración de la educación.

Cabe señalar que dados los cambios vertiginosos es imposible preparar a los jóvenes en todas y cada una de las ramas que se desprenden de las diversas disciplinas científicas, tecnológicas o humanísticas que han surgido. Por ello, la gran paradoja que encierra la globalización consiste en que se debe

asegurar una formación sólida en cuestiones básicas. Hallak así considera que la educación deberá persistir con sus objetivos básicos pero al mismo tiempo deberá aumentar la capacidad del educando para adquirir conocimientos y mantenerse al día.

1.5 La educación para la convivencia en un mundo global

Una respuesta ante “el mundo desbocado” o global que describe Giddens, es la educación para la convivencia democrática o educación cívica (Savater, 2003). Más allá de la preparación para desempeñar tareas laborales en cualquier campo o bien, la preparación para familiarizarse con los hábitos culturales más refinados tales como la historia, la geografía, la literatura, las artes plásticas, se requiere una educación que “faculte para vivir políticamente con los demás en la ciudad democrática participando en la gestión paritaria de los asuntos públicos y con capacidad para distinguir entre lo justo y lo injusto” (Savater, 2003: 153).

Hoy más que nunca las sociedades democráticas tienen que comprometerse a formar miembros que sean objeto de las leyes pero al mismo tiempo sujetos de ellas y que intervengan en la definición de lo que es o deber ser el derecho común. La educación en un mundo cambiante cobra fuerza por la necesidad de deliberar y persuadir por la fuerza de las razones y los argumentos. “La deliberación es una tarea de puesta en común de razones y necesita fomentar la expresión y la comprensión: proponer sin imponer, aceptar sin sentir humillación, ser capaz de transacciones y acuerdos” (Savater, 2003:157).

Las democracias deben aspirar a tener ciudadanos, es decir, individuos que puedan expresar demandas sociales inteligibles a la comunidad o para comprender las demandas formuladas por otros, que sean conscientes de sus derechos y de los deberes que supone la vida en sociedad. Savater retoma el argumento de Paul Barry quien dice que ser ciudadano pleno significa participar tanto en la dirección de la propia vida como en la definición de algunos de sus parámetros generales; significa tener conciencia de que se actúa en y para un mundo compartido con otros y de que nuestras respectivas identidades individuales se relacionan y se crean mutuamente” (Savater, 2003: 155).

Es indudable que la transformación de nuestra forma de vida requiere una educación diferente. Se necesita una educación que forme hombres y mujeres que entiendan nuestro tiempo. Eso no lo está logrando la educación actual (Robles, 2001: 209). Los estudiantes transitan por las aulas buscando

algo que los atraiga, paradójicamente, fuera de ellas pues lo que acontece en estas carece de significado, interés de vinculación real con sus problemas presentes o con sus expectativas.

Las fronteras del conocimiento han crecido, el conocimiento se transforma de forma vertiginosa gracias a la informática y las telecomunicaciones. Ya no es suficiente la mera transmisión de información sino el desarrollo de habilidades para obtener, interpretar y darle un significado a esa información. Educar hoy consiste en entablar procesos de diálogo, que desarrolle la capacidad crítica de los educandos con el objeto de lograr una comprensión de mundo que posibilite su transformación (Robles, 2001:212).

La construcción de una sociedad democrática reclama la formación de hombres y mujeres que tengan la capacidad de decidir su propia palabra sobre los problemas que enfrentan. Eso no se puede lograr con una enseñanza que somete a los alumnos a la condición de oyentes de una palabra ajena, que se les entrega como definitiva, pero tampoco alentándolos a decir lo primero que se les ocurra, o a formular discursos que expresan resentimientos (Robles,2001: 213).

La educación para el milenio nuevo implica una alta intelectualidad, es decir, que los individuos alcancen el nivel al que ha llegado el desarrollo científico y tecnológico, y una elevadísima solidaridad y tolerancia⁴, soportar y apreciar la diversidad. Hacer cultura significa adecuar las ideas a los hechos de la realidad.

1.6 La orientación de las políticas educativas actuales en el mundo

Los jóvenes entre los quince y los dieciocho años de edad están a un paso de convertirse en ciudadanos y de participar de forma más clara en la construcción y el mejoramiento de su entorno. Los cambios intensificados por la globalización han tenido como consecuencia que la escuela tenga dificultades para brindar oportunidades de desarrollo para los jóvenes y que les ofrezca los elementos necesarios para convivir dentro de una sociedad democrática. Asimismo, los grandes cambios tecnológicos amenazan con dejar a los jóvenes al margen del conocimiento avanzado, del uso y

⁴ Savater (2003) señala que la educación cívica está ligada a la tolerancia pero advierte que hay planteamientos “falsamente tolerantes” y que amenazan la misma subsistencia de la democracia. Estos argumentos van en el siguiente sentido: “En la democracia, todas las opiniones son respetables”. Savater señala que no es cierto, pues dado que en las sociedades democráticas todo el mundo puede debatir, expresarse y votar, no todas las opiniones deben de ser igualmente respetadas, si por tal cosa se entiende que hay que aceptarlas sin crítica ni protesta o perpetuarlas en los sistemas educativos. Ser tolerante entonces es, de nueva cuenta, convivir con lo que uno desapruaba y con quienes lo desapruaban a uno.

comprensión de la tecnología y de la generación y administración de la riqueza. ¿Cuál sería entonces la finalidad de la escuela en las situaciones actuales? ¿Qué habilidades o conocimientos tendría que brindarles la educación a los jóvenes? ¿Cuáles son los referentes hacia los cuales se deberían orientar las políticas educativas?

En los últimos años se ha intensificado la preocupación de los países avanzados por mejorar la calidad de los servicios educativos lo cual ha tenido como consecuencia la elaboración de nuevos indicadores que den cuenta de ello. Por ejemplo, la evaluación del PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE (2000), parte de las siguientes preocupaciones: ¿qué tan bien preparados se encuentran los adultos jóvenes para enfrentar el futuro? ¿Son capaces de analizar, razonar y comunicar sus ideas de manera efectiva? ¿Tienen la capacidad de seguir aprendiendo a lo largo de la vida?

Contrario a lo que podemos encontrar en México, donde la información es útil al “sistema educativo”, “a las instituciones educativas”, o al “poder ejecutivo”⁵, este tipo de trabajos pretenden proveer orientación a los esfuerzos de instrucción de las escuelas, para el aprendizaje de los alumnos y para identificar fortalezas y debilidades del currículo. Así, pueden motivar a los estudiantes para aprender mejor, a los profesores a hacer mejor su trabajo y a las escuelas a ser más efectivas. Los trabajos están orientados tanto al público en general como a los gobiernos, cuyo interés consiste en “tener evidencia sólida y comparable sobre los resultados educativos” (OCDE, 2000:3), lo que sin ninguna duda facilita y orienta las políticas educativas.

De forma similar a este estudio se han generado otros tales como el Proyecto Internacional de Indicadores de la Educación de la OCDE (*International Indicators of Education Systems*, INES), el Proyecto sobre Evaluación de la Calidad en la Unión Europea; el Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación, de la Organización de Estados Americanos, (OEA); el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Llama peculiarmente la atención los estudios realizados por la *International Association for the Evaluation of Education Achievement* (IEA), los cuales tienen gran prestigio y reconocimiento en la opinión pública internacional entre los que destacan *Trends in Mathematics and Science Study* (TIMSS), *Progress in International Reading Literacy Studies* (PIRLS), (Tirado, 2004: 22).

⁵ El Programa Nacional de Educación 2001-2006 señala que “ los indicadores deberán desarrollarse y enriquecerse..... a fin de que reflejen con mayor precisión y fidelidad la realidad, pero no deben ser numerosos para que le sirvan a los propósitos del poder ejecutivo” (SEP, 2001: 78).

Así, la alfabetización en el conocimiento y en las habilidades necesarias para la vida adulta, llamado en inglés *literacy*, se sitúa entre las primeras prioridades educativas de los países avanzados. En los años recientes se ha intensificado la necesidad de que el grueso de la población estén “alfabetizados” en matemáticas, ciencias y tecnología. Esto contrasta con la visión que predominó en gran parte del siglo pasado en la que se consideraban estos estudios propios de los ingenieros, los matemáticos o los científicos. Sin embargo los imperativos de la vida moderna son similares a los que prevalecían en el pasado de lograr la escritura y la lectura. Dado su poderoso papel en las sociedades modernas, la ciencia es demasiado importante como para dejarla solamente a los científicos (Zen, 1992:18).

Se podría decir que la preocupación de los países avanzados organizados en la OCDE se orienta a mejorar la capacidad de las personas para usar textos para comunicarse, reflexionar y alcanzar un objetivo determinado; utilizar las matemáticas como un medio para hacer juicios fundamentados en diferentes ámbitos de la vida; usar el conocimiento científico para identificar problemas y establecer conclusiones basadas en la evidencia, así como para entender y ayudar a tomar decisiones sobre el mundo natural y los cambios que suceden en las actividades humanas. Gran parte de estos esfuerzos están sustentados en estándares⁶ o *benchmarks* que facilitan el trabajo docente pues clarifican la formación que se pretende ofrecer a los jóvenes sustentado en un principio de calidad y eficacia (Véase Rivero, 2004). Asimismo brindan la posibilidad de informar a padres de familia y a los propios alumnos sobre su propio desempeño.

1.7 Hacia un modelo formativo

Las políticas educativas, tal y como lo señalaba Durkheim, tienen en el trasfondo, y como soporte de las mismas, un modelo de hombre o individuo acorde con las necesidades de su tiempo y de su sociedad. En México como al igual que en diversos países del mundo, los modelos educativos se han plasmado en el currículo como garantía y como forma de lograr dicho propósito. Así se han conformado diversas concepciones formativas en las que están presentes la formación matemática, humanística y científica como ejes rectores de la EMS.

⁶ Pueden consultarse diversos sitios de Internet tales como www.mcrel.org; los estándares realizados por la NSTA (Asociación Nacional de Maestros de Ciencias, por sus siglas en inglés), véase www.nsta.org/standards; para consultar bibliografía sobre la historia de los estándares puede consultarse a la Universidad Norte De Carolina en Charlotte, www.uncc.cimc/standards.htm.

Frente al cambio global, se presentan como necesarias políticas orientadas a propiciar habilidades específicas de los jóvenes y dejar de lado la orientación de políticas centradas en los insumos (Andere, 2003:24). Es decir, las tendencias actuales en educación no se centran solamente en el mejoramiento de la cobertura o de la infraestructura, sino que tienen objetivos específicos hacia el mejoramiento académico de los jóvenes. Ahora bien, ¿cuáles serían las áreas a las que las políticas tendrían que estar orientadas? A continuación se proponen cinco áreas en las que es necesario focalizar las políticas educativas.

1.7.1 El desarrollo individual.

La escuela y en especial la escuela de educación media superior tiene la función de preparar a los jóvenes en el conocimiento de sí mismos, de sus libertades y sus capacidades, de tal manera que promueva sistemáticamente la formación de personas conscientes de su propia capacidad física, intelectual, creativa, de convivencia, organizativa y de liderazgo. Un principio elemental destacado por Fernando Savater (2000:34) es la dignidad humana, la cual “demanda que a cada persona se le reconozca y se le respete en su especificidad individual, demandando en retorno el mismo respeto para los demás. Esta particularidad de cada individuo crea una riqueza de formas de ver, sentir y valorar la realidad física y humana. El respeto a los individuos y sus derechos, así como las responsabilidades que esto genera constituye la base de las sociedades liberales y democráticas modernas”.

La educación tiene que aprovechar el currículo para ordenar y facilitar todos estos aprendizajes generales, tomando en cuenta los intereses y orientaciones de los alumnos. Tales recursos didácticos tienen que inducir en los estudiantes iniciativas útiles, aplicaciones novedosas y adaptaciones tanto a escala individual como de trabajo en equipo, con lo cual se pueden consolidar hábitos sanos de trabajo, autoestima y de autorregulación. No menos importante resulta la capacidad de aprovechar oportunidades y de adaptarse a situaciones de cambio.

En la educación media superior cada joven debe de ser capaz de aplicar su imaginación, creatividad, experiencia y conocimientos para comprender y afrontar problemas complejos. En virtud de su trascendencia a lo largo de la vida, la promoción de estas capacidades individuales debe de incorporarse sistemáticamente con el propósito de formar personas seguras de sí mismas, de sus

conocimientos y de sus habilidades, conscientes de su potencial individual, y de su aportación en una comunidad y en la sociedad.

1.7.2 La convivencia democrática

A partir del principio anterior se desprende la necesidad de informar y cultivar el desarrollo individual a partir de las normas y valores de convivencia y colaboración con los demás que caracterizan a una sociedad democrática contemporánea (Guttman, 1983). El primer paso es conseguir que cada uno de los individuos se asuma como ciudadano es decir, como individuo responsable de sus obligaciones y consciente de sus derechos. De la misma manera, los estudiantes deben de saber que los ciudadanos juegan un papel determinante en la conformación de una sociedad democrática.

El ser ciudadano implica, entre otras cosas, participar en público e intercambiar ideas racionalmente, es decir, explicar y sustentar sus argumentos. En el momento en que cada cual sale de su pequeño núcleo vital y se abre para asumir aquello que está en la plaza pública, en ese momento la ciudadanía cobra mayor sentido.

El joven que aspira a ser un ciudadano debe ser capaz de argumentar sus demandas, sus deseos y sus planteamientos sociales, pero debe ser capaz también de entender los razonamientos de los demás. La sociedad de los ciudadanos es sinónimo de una sociedad democrática. “En esta sociedad, el estudiante tiene que estar consciente, por ejemplo, que existen personas que no tienen cubiertos ninguno de sus derechos mínimos y que están excluidas radicalmente de la ciudadanía” (Savater, 2000:45).

La convivencia democrática requiere de una educación que forme para la cooperación, esto es, para desarrollar la capacidad de trabajar y entenderse con otros, para la participación en los asuntos de su comunidad, de su ciudad, de su país, así como de la gestión democrática. Asimismo, la solidaridad, la dignidad humana, la tolerancia, son otros valores que tienen que estructurarse en las formas cotidianas del trabajo docente y estudiantil. Por ejemplo, el estudiante debe saber que la tolerancia es la disposición, dentro de determinadas pautas legales, a soportar aquello con lo que no se está de acuerdo; que tiene como características principales el no perseguir, hostilizar o marginar socialmente de alguna manera a quien cree algo diferente. Pero el estudiante debe también reconocer que la tolerancia, al igual que todos los valores sociales, debe tener límites para ser eficaz, para ser real. La solidaridad y la dignidad humana, son, por su parte, valores sociales que tienden a proteger y a enriquecer la convivencia de todos sus

ciudadanos. Al brindar a los jóvenes, estas habilidades se está abriendo la puerta para una sociedad con valores democráticos ricos en contenido.

Dentro de este enfoque, la ley, entendida como expresión de la voluntad de un grupo de individuos de regirse por principios explícitos, impersonales, objetivos, que se aplican de manera obligatoria como forma racional de organización, cobra importancia en una sociedad avanzada y democrática. La formación escolar tiene que resaltar que las leyes se erigen como garantía de una sociedad civilizada, de un estado cuya finalidad es la libertad del hombre y sus garantías individuales. Es en la escuela, y por medio de una educación consciente de las necesidades del país, en donde se debe formar jóvenes que conozcan y desarrollen una cultura por el respeto a las leyes, así como por los derechos de los demás.

1.7.3 La búsqueda del conocimiento avanzado

La educación científica es fundamental para formar en los alumnos los valores inherentes a la ciencia, las matemáticas y la tecnología, tales como: la importancia del dato verificable, la necesidad de someter las hipótesis a pruebas rigurosas y la predictibilidad. Con ello se pretende que los alumnos desarrollen ideas y hábitos mentales que los constituyan como seres humanos capaces de pensar por sí mismos y encarar la vida y el cambio con inteligencia

El estudio científico, ya sea sobre los ámbitos físico, químico, biológico, histórico, psicológico, permiten entender a la especie humana y su entorno, así como fundamentar decisiones sensibles con base en un pensamiento racional que coloca a la evidencia, a las consideraciones cuantitativas, a los argumentos lógicos y a la incertidumbre en un lugar privilegiado del pensamiento.

A través de una buena educación científica, el alumno comprende que los acontecimientos en el universo ocurren según patrones consistentes que pueden comprenderse por medio de un estudio metódico y sistemático⁷. En este contexto, la producción de conocimientos depende tanto de hacer observaciones cuidadosas de los fenómenos como de establecer teorías que les den sustento.

Para la formación científica del estudiante es fundamental la armonización de las diversas disciplinas científicas, es decir, que son semejantes en cuanto que dependen de la evidencia, el empleo de una hipótesis y la proposición de teorías. Así, se tiene que asegurar que los estudiantes comprendan que el

⁷ Véase, Ciencia para todos, Proyecto 7061, SEP, México.

pensamiento científico se ajusta a los principios del razonamiento lógico, pues somete a prueba sus argumentos mediante la aplicación de ciertos criterios de inferencia, demostración y sentido común. De la misma forma, el pensamiento científico establece la validez de sus enunciados con base en la obtención de información precisa y cuantificable a través de cuidadosas observaciones de los fenómenos estudiados. Intenta evitar el prejuicio, no es arbitrario y está sujeto a la crítica y a la constante verificación del medio científico; y que el desempeño científico, exige un comportamiento ético y profesional. Puede aportar ideas y habilidades analíticas para enfrentar asuntos de interés público. Además, tiene aplicaciones útiles en los negocios, la industria, la música, la historia, la política, los deportes, la medicina, la agricultura, la ingeniería, las ciencias naturales y sociales.

Una formación científica sólida incluye todos los ámbitos de la investigación sobre el hombre y su entorno: desde el estudio del universo y la materia, la energía y sus manifestaciones, el movimiento, las fuerzas gravitacional y electromagnética, hasta los organismos vivos que habitan la tierra, sus diversas formas corporales, sus ligas con otras especies en el ecosistema, su evolución, y los rasgos biológicos, sociales, culturales y tecnológicos del hombre.

Sin duda, el conocimiento que genera la ciencia obliga en ocasiones a cambiar –incluso descartar– creencias añejas sobre la humanidad misma y su función en el gran esquema de las cosas. La ciencia está en una posición privilegiada para apoyar actitudes y valores fundamentales, tales como la curiosidad, la apertura a nuevas ideas y el escepticismo informado. Estos principios permiten que el alumno adquiera sensibilidad y criterio para discernir, entender la complejidad de los procesos, razonar críticamente, trabajar en equipo, argumentar y decidir. Estas destrezas de pensamiento asociadas con la ciencia, las matemáticas y la tecnología son aquellas habilidades que conformarán las herramientas esenciales de una sociedad informada que resuelve sus conflictos y genera su desarrollo de forma racional y sustentada.

Se trata de que en el nivel medio el futuro ciudadano tenga una formación científica, es decir, que perciba a las ciencias, las matemáticas y la tecnología como empresas humanas interdependientes, con potencialidades y limitaciones; que comprenda los conceptos y principios científicos clave; que esté familiarizado con el mundo natural y reconozca su diversidad y su unidad a la vez; y que emplee el conocimiento de la ciencia y los modos científicos de pensar para fines individuales y sociales.

1.7.4 La aplicación de los conocimientos mediante la tecnología.

Desde hace varios años, la educación tecnológica ha sido parte integral del currículo en países industrializados (OCDE, 1996). Al igual que la ciencia, la tecnología se ha constituido como una de las principales fuerzas que impulsan el cambio social. Por ello, las sociedades deben proveerse de los especialistas en estas áreas y deben educar a todos los futuros ciudadanos en ellas. Asimismo, la educación tecnológica le permite al individuo entender y participar activamente en el mundo actual. Por ello, todos los alumnos del bachillerato deben tener acceso a ella.

La formación científica desemboca naturalmente en la construcción de nuevas herramientas tecnológicas que permiten al individuo proponer soluciones factibles y efectivas a problemas concretos y mejorar su desempeño en el mundo. Por medio de la tecnología se pueden cambiar las actitudes de los alumnos hacia las ciencias. La esperanza es que la aproximación a las ciencias sea más relevante para los jóvenes y alentarlos que apliquen los conocimientos científicos en las decisiones personales y aquellas que atañen a la sociedad. El propósito de la tecnología está encaminado a producir y usar estructuras o sistemas que extiendan la capacidad humana de controlar o modificar el ambiente natural, o bien el ambiente creado por el hombre.

Incluir a la tecnología en las escuelas obliga a trabajar a la ciencia en un rango de aplicaciones que requiere que los estudiantes piensen de una forma más crítica y creativa. Estos nexos entre la ciencia y la tecnología ayudan a los estudiantes a aplicar lo que han aprendido dentro del salón de clases a retos cotidianos ya que la tecnología, apoyada por la ciencia, ayuda a entender que existen diferentes formas de resolver un problema, y al mismo tiempo aprender a establecer criterios y procesos que conllevan a dicho propósito.

Por ello, la utilidad de lo que los estudiantes aprendan el uso de las tecnologías se incrementa en la medida en que ellos conozcan: 1. Cómo operan dispositivos tecnológicos específicos 2. Cómo usar el conocimiento para mejorar esos dispositivos, 3. Cómo integrar lo que han aprendido en el diseño y desarrollo de nuevos dispositivos y artefactos.

La utilidad del conocimiento científico se incrementa en la medida en que los estudiantes aprenden cómo los conceptos de la ciencia se relacionan con situaciones prácticas. Para ello es indispensable que la

tecnología identifique un problema y su diseño del proceso, un modelo cognitivo y un entendimiento de sistemas. La tecnología provee la instrumentación a través de la cual se pueden observar los fenómenos científicos más allá de la ayuda de los sentidos. Asimismo, la tecnología provee la herramienta que realza la capacidad de memoria y de creatividad del hombre.

De forma similar, la ciencia provee fundamento teórico que permite que el trabajo tecnológico sea más eficiente y productivo. La ciencia descubre las oportunidades y establece los límites de lo que la tecnología puede crear. En este sentido, la ciencia, ayuda a la tecnología a continuar en su labor de “hacer”.

El alumno debe ser capaz de entender el papel de la tecnología en el contexto de la acción humana, particularmente respecto a consideraciones económicas y sociales, y comprender las consecuencias de la interacción entre la ciencia y la sociedad. El bachillerato tiene la obligación de facultar y habilitar a todos los alumnos a usar la tecnología apropiadamente y efectivamente. Ejemplo de ello es que cada vez resulta más imperante el entender los procesos utilizados para transformar diferentes tipos de materiales en productos útiles, así como así como los principios teóricos que los sustentan. Con el conocimiento tecnológico, también se contribuye a que los jóvenes se preparen para el mundo del trabajo, proporcionándoles conciencia de la necesidad de contar con habilidades flexibles en un ambiente en el que la tecnología cambia constantemente.

1.7.5 La participación en la generación y administración de la riqueza.

En la actualidad, los países que aspiran a un nivel más elevado de vida requieren de individuos más participativos en la generación de la riqueza. Para ello, es indispensable que las personas, desde muy jóvenes, sean emprendedoras, administren con medida y racionalidad sus recursos, tengan la capacidad de anticiparse a los problemas y estén preparados para un mundo cambiante en el que el conocimiento y el desarrollo de nuevos avances científicos y tecnológicos, establecen diversos campos para producir y administrar eficientemente los recursos disponibles.

Cada día son más los sectores productivos y de servicios que están basados en nuevas tecnologías. Sólo hace doscientos años, la agricultura era la única fuente de generación de la riqueza. A finales del siglo XIX la electrificación y la puesta en marcha de la investigación y el desarrollo industrial sistemáticos fueron la fuente principal de la riqueza. En la actualidad, la microelectrónica, las

computadoras, las telecomunicaciones, el diseño de materiales, la robótica y la biotecnología están transformando todas las facetas de la vida (Thurow, 1999). En esta nueva revolución tecnológica está transformando las economías locales en una economía global. Las políticas tienen que estar orientadas a que los jóvenes estén preparados para trabajar bajo este tipo de escenarios y poder visualizar beneficios en situaciones de grandes desequilibrios.

Tal como sucedió con la Revolución Industrial hace más de 150 años, las condiciones actuales están creando nuevas oportunidades para el surgimiento de la riqueza. Esto se debe a que las nuevas tecnologías implican cambios. El cambio significa desequilibrio, y a su vez, el desequilibrio crea las oportunidades para obtener altos rendimientos y niveles de crecimiento igualmente altos. En este sentido, los países tienen que estar preparados para capacitar y formar a su población para que entiendan y utilicen las nuevas tecnologías. Con ello se abren las posibilidades para sacar el mejor partido de estas nuevas situaciones.

En los ámbitos económicos y financieros están cada día más presentes conceptos como productividad, ahorro, costos, etc., conceptos que tienen que asegurarse como manejo cotidiano entre los jóvenes ya que son la base para poder generar riqueza. Las políticas educativas tendrían que centrarse en situaciones específicas tales como que el crecimiento de la productividad determina lo que sucede con el producto total disponible para ser dividido.

La escuela tiene que proveer al individuo las habilidades para que reconozca que una buena organización social es indispensable para que un país pueda generar riqueza. Es decir, si en un país no se puede mantener el orden público, construir infraestructura o reparar la existente, construir escuelas y equiparlas adecuadamente, proporcionar servicios sanitarios y de salud adecuados, la riqueza tardará más en generarse. Asimismo, tiene que desarrollar las habilidades de innovación en los individuos. Hoy día se necesitan individuos innovadores capaces de vislumbrar las posibilidades económicas de las nuevas tecnologías, tales como la venta minorista por Internet, y que rompan las antiguas barreras que intenten obstruir las innovaciones (Thurow 1999:45).

Las sociedades ricas permiten que prosperen individuos de mentalidad inquieta. No se puede saber lo que es o no es posible, o si en verdad hay monstruos, a menos que se esté dispuesto a correr los riesgos, a aventurarse y a explorar. Por su parte, las sociedades más atrasadas están dominadas por los temerosos.

Por ello es indispensable que la escuela juegue un papel determinante en la formación de mentes emprendedoras, abiertas al cambio y al mejoramiento constantes.

El conocimiento ocupa la posición que anteriormente habían tenido la tierra y la energía.. El conocimiento genera los avances en tecnología que crean las condiciones de desequilibrio en las que son posibles las altas tasas de beneficios y crecimiento. El conocimiento permite que se hagan cosas nuevas de nuevas maneras. Las sociedades compuestas por personas con poca formación y poca curiosidad no crean nuevas tecnologías ni, por tanto, nuevas formas, más eficientes y efectivas, de generación de riqueza.

Conclusiones

La educación está inmersa en un sin número de cambios de tipo económico, cultural, social y político. Los jóvenes se enfrentan cada día a un mercado laboral inestable y en ocasiones caprichoso. Sin embargo, esta misma coyuntura que trasciende a todos los países y regiones representa al mismo tiempo una oportunidad y un reto para los sistemas educativos. Aquí se ha planteado la necesidad de que las políticas educativas se centren en la formación de los jóvenes — los mismos que tendrán en sus manos el conformar sociedades más equitativas y justas —para la convivencia y la comunicación democrática, para la responsabilidad individual, para el uso de la tecnología mediante su aplicación tecnológica con sus respectivas habilidades y para la generación y administración de la riqueza.

Para lograr esto se requiere de una política educativa con principios compartidos claros que faciliten el acercamiento entre los diversos actores involucrados en el proceso educativo y, sobre todo, la exposición de avances y resultados. Es decir, si se está de acuerdo en que la tecnología tiene que ser un elemento primordial en la formación de los jóvenes ¿a qué tipo de tecnología nos referimos? ¿cómo podemos incorporarla a nuestros planes de estudio de tal forma que sea accesible para la gran mayoría de nuestros jóvenes? ¿de qué manera podemos asegurarnos que realmente se están cumpliendo con los principios formativos?

Las instituciones educativas tienen la responsabilidad de brindar a las personas las oportunidades y los incentivos para que se involucren en actividades que además de generar beneficios individuales, como podría ser el conseguir un mejor empleo y acceder a un nivel de vida más elevado, generen beneficios sociales (Banco Mundial, 2002:3). Sin embargo, ¿cómo podemos asegurarnos que esto realmente suceda? Un paso sustancial lo podemos ver ejemplificado en países angloparlantes en donde se han

incorporado estándares de desempeño que dan claridad al esfuerzo educativo pues facilitan que padres de familia, alumnos, profesores, y otros puedan identificar lo que se espera de una determinada formación, es decir, qué tipo de desempeño representa un logro sobresaliente, aceptable o malo (PREAL: 2005).

Con ello, el reto de los sistemas educativos no es responder a los intereses de quienes proveen educación— como por ejemplo los ministerios de educación o los sindicatos de docentes— sino a los intereses de quienes la reciben. La política educativa tiene que contar con cierta claridad sobre los aspectos que son más necesarios para los jóvenes, sus comunidades, sus regiones o su país, así como los mecanismos de información clara y eficaz sobre los avances realizados en el resto de la sociedad.

Capítulo 2

La educación media superior en México

En este capítulo se presenta el papel de la educación media superior México, sus características principales, así como sus antecedentes históricos y los aspectos más relevantes que han configurado su funcionamiento actual. De la misma forma se discuten los principales objetivos de las políticas educativas en este nivel tales como aumentar la cobertura, la eficiencia terminal y los problemas de calidad y pertinencia de este nivel educativo. Se muestra cómo las políticas en los últimos quince años no han logrado atacar y resolver estos problemas que han estado vigentes durante gran parte del siglo XX en el sistema de educación media superior.

Introducción

Uno de los procesos de cambio profundos con los que México inició el nuevo siglo es sin duda el que se centró en el sistema político. El fin del esquema o modelo de partido hegemónico tuvo como consecuencia severos cuestionamientos por parte de diversos sectores a la fuerte centralización de las decisiones y de la asignación de recursos¹. Al mismo tiempo han ido surgiendo nuevas exigencias de transparencia y de rendición de cuentas de las acciones gubernamentales.

La apertura política es reciente. Si bien es cierto que hacia mediados de la década de 1980 se hablaba de las bondades de la apertura económica hacia el exterior, y de las obvias limitaciones de modelos económicos anteriores, pese a su relativo éxito como fuente de legitimidad para un régimen esencialmente monopolítico (Crespo, 2003:36), el discurso de la apertura política no lograba concretizarse como elemento central en el desarrollo del país. Es durante el sexenio de Miguel de la Madrid donde la transición política mexicana se empieza a salir de control (Crespo, 2003:26) y se inicia una nueva visión reformadora en la que los cambios electorales de 1986 tuvieron un papel determinante, aunque no evitaron que el país viviera una de las crisis político-electorales más graves de su historia moderna.² Hay que recordar que nunca como antes la elección

¹ Aunque, no es posible establecer un origen único de esta forma de organización, sí podemos delinear algunos rasgos que le acercan a un pasado histórico conocido: la dominación patrimonial de la Colonia y la formación de un régimen de partido hegemónico antidemocrático y paternalista. En el origen, ambos sistemas representaban formas de dominación hegemónicas basadas en relaciones verticales entre los principales actores políticos. En estos sistemas las instituciones de gobierno son organizaciones débiles y en la mayoría de los casos no cumplen con las funciones encomendadas. El México del siglo XX hereda estas formas tradicionales de organización.

² La reforma electoral de ese año introdujo modificaciones sustantivas a las disposiciones constitucionales en la materia y arrojó una nueva ley, el Código Federal Electoral, con avances significativos pero también con retrocesos en áreas

de un presidente de la república había sido impugnada con tanta fuerza como en el año de 1988, proceso que se agravó por la falta de transparencia con que fueron organizados los comicios y la opacidad con que fueron contados los votos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000:1999).

Durante el período presidencial de Salinas de Gortari, se tendría que reconocer que la competencia interpartidista se consolida, lo cual se puede constatar a partir del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato Ernesto Rufo Appel por la gubernatura de Baja California en el año de 1989, así como la creación del Instituto Federal Electoral en el año de 1990. Entre otras cuestiones se modifican los derechos de propiedad a partir de los cambios al Artículo 27 Constitucional, se impulsaron nuevas relaciones de comercialización de productos agrícolas con el fin de sentar las bases de un mercado agrario; en materia religiosa se restablecieron relaciones con el Vaticano y se les restituye el derecho al voto a los ministros de culto, además se permite el desarrollo de cualquier tipo de asociación religiosa. En 1993 además, finalizaron las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México.

Ya en el período de Ernesto Zedillo, para las elecciones federales de 1997, el PRI perdió por primera vez el control de la Cámara de Diputados, y el PRD triunfó en la primera elección de gobierno del Distrito Federal, consolidándose con ello la formación de un sistema de partidos estable y “capaz de representar el espectro político mexicano en toda su heterogeneidad” (Meyer, 2003).

La apertura política ha sido un proceso lento y vacilante que llegó a su punto más alto con la alternancia del año 2000. En gran medida ello se debió al repliegue del gobierno con respecto a la organización de las elecciones, dando paso a una entidad “ciudadanizada” y autónoma, como lo es el IFE, que garantizara la transparencia de los procesos electorales. Con ello por primera vez en la historia política del país, el gobierno se encontró imposibilitado para manipular el proceso electoral, volviendo transparentes los mecanismos diseñados para la renovación del poder. El acotamiento del presidencialismo fue patente no sólo en su relación con el poder legislativo, sino que de forma paralela se impulsó una reforma al sistema judicial para hacerlo verdaderamente independiente. Por

estratégicas y sensibles. De acuerdo a Becerra, Salazar y Woldenberg (2000:199), las bondades de la reforma quedaron desplazadas (en las elecciones de 1988) por el retroceso principal en el cambio legislativo: el tutelaje estatal en la organización de las elecciones y sobre todo, la mayoría predeterminada de un partido político (el PRI) en el órgano encargado de la organización electoral (CFE).

otra parte, el presidente Ernesto Zedillo también inició un proceso de acotamiento de las facultades metaconstitucionales del ejecutivo como por ejemplo la disminución de su influencia como el jefe de partido.

Sin embargo, a pesar del gradual desmantelamiento del autoritarismo y de notables avances en materia de democracia, la inercia del régimen aún seguía vigente en el grueso de la vida política del país. La evidente fragilidad del estado de derecho, la progresiva inseguridad y la irremediable pobreza marcarían finalmente, el 2 de julio del año dos mil, la derrota de la “dictadura perfecta” a manos del Partido Acción Nacional (PAN). No obstante, los retos que se le presentaron al nuevo gobierno parecieron rebasar sus capacidades y dividir la opinión entre aquellos que visualizaban un cambio y aquellos que visualizaban un estancamiento en las acciones de gobierno.

A pesar de que en los últimos 15 años se han acelerado los procesos de modernización del país, muchas tareas están al día de hoy inconclusas o irrealizadas. Salvo el proceso de apertura política que se ha descrito brevemente y la apertura comercial que se ha dado en los últimos años, aún quedan muchos sectores rezagados. La rendición de cuentas y la transparencia aún son procesos que apenas recientemente comienzan a institucionalizarse; la pobreza aún sigue siendo una realidad del país, el desarrollo agrario no se vislumbra en el mediano plazo.

En lo respecta a la educación, los últimos años han estado marcados por el impulso a la descentralización de la educación básica y normal, culminado en el año de 1992, y a políticas de modernización educativa, ambas con resultados modestos. En cuanto a la información del desempeño de las escuelas, profesores y alumnos, aún no se cuenta con indicadores sólidos al respecto, y en casos de evaluaciones internacionales con resultados adversos para México, se han ocultado a la ciudadanía. La educación media superior no ha recibido una atención prioritaria pese a tener matriculados a más de tres millones de mexicanos a punto de convertirse en ciudadanos o profesionistas.

2.1 La importancia de la educación media superior.

La EMS juega un papel determinante en los sistemas educativos actuales en el mundo. Pero, ¿en qué radica su importancia? ¿Cuál es la diferencia de la EMS contemporánea con los sistemas educativos de antaño? Una característica importante consiste en que ha dejado de ser una instancia que preparaba solamente a una elite de la población para estudios avanzados y se ha convertido en una opción real para tres cuartas partes, en promedio, de la población de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004:9). En los países avanzados la EMS (conocida como *Upper Secondary Education*) constituye ahora el nivel que asegura a los jóvenes tener las habilidades necesarias para incorporarse al trabajo o bien a estudios posteriores. Se ha convertido en el elemento clave que articula la educación básica y la educación superior con el mundo laboral, profesional y productivo. El reto para las escuelas de EMS crece día con día pues deben asegurarse que los jóvenes tengan las herramientas necesarias para tener éxito en sus propios proyectos de vida, pese a la gran diversidad que pueda existir en sus desempeños, intereses, antecedentes académicos o aspiraciones.

Según estudios recientes de la misma OCDE y del Banco Mundial (véase Banco Mundial, 2003), la mayor parte de los países de América Latina, ha desatendido la política educativa en la Educación Media Superior (EMS), su financiamiento y la incorporación de un sistema que brinde a los alumnos la capacidad de aprender, de adaptarse, innovar, trabajar en equipo y relacionarse con una amplia variedad de actores. Estos mismos reportes señalan la importancia de ofrecer conocimientos científicos básicos que les permita a los jóvenes desarrollar sus capacidades de “resolución de problemas” más que dominar técnicas específicas que pueden quedar obsoletas con suma rapidez. “No se trata de educación “técnica” excesivamente especializada, a lo menos no hasta llegar a los estudios superiores o posgrados, pero incluso en ese momento son más importantes.”

Esto ha traído como consecuencia que estos países (incluido México) no aprovechen los efectos positivos de la propagación tecnológica de la inversión extranjera y del comercio. Esta perspectiva se agrava cuando se conoce que el contar con al menos 12 años de educación es un elemento fundamental para que un país escape de la pobreza (*Institute for Management Development*, 2000).

2.2 La EMS y el sistema educativo

La educación media superior en México, tema de este trabajo, se encuentra inmersa en el sistema educativo que abarca otros niveles (educación obligatoria y educación superior) y por ello comparte los rasgos generales de este sistema. Uno de ellos consiste en la dependencia casi absoluta del Estado legitimado en el artículo 3ero constitucional (Ornelas, 2002:19) la cual centraliza la normatividad del sistema, diseña el curriculum de la educación básica, normal y tecnológica, elabora e imprime los libros de texto gratuitos, asigna alrededor del 80% del gasto a la educación, otorga las licencias a los egresados de licenciatura, etcétera.

Otra característica general consiste en que en México el sistema educativo es de baja calidad y preocupado por desarrollar pocos conocimientos. Tradicionalmente se ha destacado la transmisión de saberes producidos a lo largo de la historia y la mayoría de ellos en otras partes del mundo. (Ornelas, 2002:24) Pese a que se ha sostenido que la educación es el mejor instrumento para preparar a los recursos humanos que demanda el desarrollo del país, nuestro sistema educativo, de acuerdo con Ornelas no reproduce valores que enaltezcan el trabajo; aun hay rezagos en la educación básica y sobre todo en las comunidades rurales.

Parece ser cierto, como dice Ornelas, que la educación en México ha estado marcada por diversas tendencias y corrientes dominantes, a veces encontradas y en franca contradicción o tensiones (Ornelas, 2002 :27). Por ejemplo, la Constitución del 1917 define la organización política del país como republicana y federal, sin embargo, la característica del sistema educativo hasta 1992, y en lo que a educación básica se refiere, era centralista. El sistema educativo mexicano llega al siglo XX sin cohesión, desarticulado como un “cosmos institucional complejo, desigual y diferenciado por modalidades y niveles. A veces hay propósitos contradictorios y prácticas que niegan los fines explícitos de la educación; es una historia de logros, fracasos y tensiones. La historia de la educación en México es rica en ejemplos de paradojas entre los fines de la educación y las prácticas escolares; entre las declaraciones o las promesas de los gobernantes y los resultados (o falta de ellos) en el desarrollo de la educación” (Ornelas, 2002 :28).

Para autores como Guevara Niebla, Muñoz Izquierdo, Arizmendi y Romo (Véase Guevara Nibla, 1992:32), el sistema educativo es claro reflejo de los rasgos centralistas y corporativistas del sistema político. Si bien bajo este sistema se ampliaron aceleradamente y se diversificaron los

servicios educativos, la explosión escolar no fue acompañada de reformas pedagógicas internas que aseguraran una adecuada correspondencia entre el ritmo de crecimiento y la eficiencia social del sistema educativo (Guevara Niebla, 1992:32). Habría que señalar que el esquema centralizador no fue un rotundo fracaso pues del Porfiriato hasta los años cuarenta trajo algunos beneficios como el impulso a la reforma de los planes y programas de enseñanza, se llevó la educación a grupos marginados, mejoró las condiciones de trabajo de los maestros, se impulsó el cambio social y difundió una cultura cívica básica y uniforme en toda la República (Arnaut, 1998:21). No obstante, al consolidarse como forma de organización, la centralización se convirtió en un obstáculo al desarrollo educativo, sobre todo en las décadas de 1960 y 1970 cuando el crecimiento de la demanda de servicios educativos creció a la par de la expansión poblacional.

En el Distrito Federal se concentraron los servicios, las decisiones, la contratación del personal y las definiciones curriculares. A mediados de los setenta el gobierno comenzó a cuestionar la burocratización, la duplicidad de funciones, la lentitud en la toma de decisiones y las barreras que el centralismo representaba al desarrollo de la educación nacional. La SEP llegó a prestar servicios educativos directos a más del 65% de la población inscrita; el resto lo cubrían los estados, los particulares y las instituciones autónomas. La Secretaría de Educación Pública y la política educativa del siglo XX tuvieron un carácter nacionalista e intentaron acabar con el alto índice de analfabetismo heredado del porfiriato.

En este sentido, la apreciación que desarrolló Guevara Niebla sobre la educación al considerarla como una “catástrofe silenciosa” cobra vida y se hace más palpable. El sistema educativo sigue funcionando con esquemas que sirvieron para ponerlo en marcha hace casi un siglo pero que al transcurrir los años han sido insuficientes y han generado rezagos contundentes. Esto se debe a que los problemas educativos se han ido escondiendo de la atención del público, se han mantenido en la discreción, “son graduales, indoloros y secretos, pero a la vuelta de los años podemos ver y medir la magnitud de esa catástrofe silenciosa” (Guevara Niebla, 1992:26).

Durante el siglo XX las políticas educativas cumplieron con tareas esenciales para el país: consolidar el sentimiento nacional y alfabetizar al 70% de la población. Las políticas se orientaron, aunque se podría poner en duda su efectividad, a formar una cultura y reforzar los sentimientos patrióticos de la mayoría de los mexicanos, a la par que se buscó la incorporación de la población indígena al desarrollo nacional. La idea nacionalista no fue una característica privativa del país, sino

que prevaleció en la mayoría de las naciones desarrolladas e impulsó el surgimiento de los paradigmas mundiales hasta la década de los setenta, tiempo en el que empieza un reajuste de las estructuras internacionales.

La reforma educativa de 1992 tuvo impactos diferenciados. Efectivamente, la descentralización de la educación básica permitió una mayor vigilancia y control sobre la educación primaria y secundaria, al mismo tiempo, reforzó el combate a la analfabetización que aún prevalecía en algunas zonas del país, sin embargo, nada se hizo con la educación postbásica, la cual se ve afectada por su alto grado de dispersión y escasa vigilancia institucional. En el ámbito educativo, la apertura democrática, comercial y tecnológica obligan a repensar en los modelos prevalecientes. Además, brindan una oportunidad sin igual para iniciar cambios profundos sobre aspectos olvidados, tal es el caso de la Educación Media Superior (EMS). En una sociedad más democrática y abierta al intercambio de ideas, es necesario discutir los nuevos dilemas que enfrenta la educación en México.

2.3 Antecedentes históricos de la EMS en México

Si bien es cierto que se pueden identificar antecedentes remotos del origen de la enseñanza media en México a partir del siglo XVI (Castrejón Diez, 1985), como la creación del Colegio de la Santa Cruz en Taltelolco en 1537, el Real Colegio de San Pedro, San Pablo y San Ildefonso de México en 1618, es hasta la segunda mitad del siglo XIX donde se comienza a prefigurar este tipo de educación.

El primer paso se puede localizar en el imperio de Maximiliano, mismo que emite la Ley de instrucción pública de 1865 donde hace referencia a la educación secundaria organizada al estilo francés de la época con un plan de estudios a cubrirse en siete u ocho años (Pantoja, 1983:29). Tres años después el presidente Juárez promulga la ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal en la que Gabino Barreda, quien realizó grandes aportaciones para la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria, plantea la necesidad de dar en este ciclo educativo una educación integral uniforme y completa al estudiante, haciendo de este ciclo un fin en sí mismo y que dotara al alumno de los medios suficientes para asegurarse un bienestar independiente y de hacer honradamente fortuna (Pantoja, 1983: 30). Todo ello estaba fundamentado en los valores liberales de la época en el que tenían un papel fundamental las ciencias, las matemáticas y la búsqueda de la verdad como forma de uniformar opiniones y plataforma de la paz y del orden social.

A partir de 1868, los estudios de la Escuela Preparatoria se organizaban de acuerdo a las carreras que se pretendían estudiar, las cuales eran las de abogado, médico, farmacéutico, agricultor, veterinario, ingeniero, arquitecto, ensayador y beneficiador de metales. Se organizaban en cuatro o cinco años, dependiendo de la carrera y se estudiaban de manera común los dos primeros años y a partir del tercero se compartían ciertas materias. Posteriormente en el año de 1896, al promulgarse la ley de enseñanza preparatoria para el DF se destaca el hecho de que la enseñanza preparatoria sería uniforme para todas las profesiones y se asignaba un objetivo a este ciclo de enseñanza el cual consistía en la educación física, intelectual y moral de los alumnos con un ciclo educativo de ocho semestres (Pantoja, 1983:33).

Llama la atención la existencia de artículos que establecieran, aunque fuera de manera parcial, inconclusa o limitada, ciertos lineamientos u objetivos a lograr con los alumnos. Por ejemplo, en materias como geografía e historia se les pedía a los profesores que sus alumnos llegaran a adquirir una idea sintética del universo y del proceso de civilización. En materias de Lengua Nacional, Raíces riega y latinas, Declamación y Literatura, se procuraría que los alumnos comunicaran sus ideas de la manera más conveniente, que conocieran los más notables modelos literarios y que hicieran ejercicios de composición.³ En las materias de matemáticas, cosmografía física, química, botánica, zoología y psicología se debería procurar que los alumnos razonen correctamente y que en sus respectivas clases ejercitaran las operaciones intelectuales que caracterizan el método de cada una de ellas (Fell, 1989: 313).

Recién iniciado el Siglo XX, específicamente en 1901, la Secretaria de Estado y del Despacho de justicia e Instrucción Pública, emitió un nuevo plan de estudios para la Escuela Nacional Preparatoria en el que la enseñanza sería uniforme para las nueve carreras profesionales, organizada en cursos anuales con un plan de estudios de seis años. La educación física, intelectual y moral se mantenía como objetivo general tal y como estaba en el año de 1896.

Es en el año de 1916 cuando, por decreto de la Secretaria de Estado y el Despacho de Educación Pública y Bellas Artes, se reduce de nueva cuenta a cuatro años el plan de estudios y se establece la doble finalidad de los estudios: ingresar a la Universidad Nacional y adquirir los conocimientos para diversas actividades proporcionándoles enseñanzas generales suficientes para que quienes las

³ Citado por Pantoja (1983) quien obtuvo la referencia de las Memorias del Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la República. Ed Cultura 1922.

posean puedan ser considerados como hombres cultos. Entre 1910 y 1920 el papel de la ENP no quedaba del todo claro; a veces se daba énfasis a su estatuto de antecámara de la educación superior, y a veces se le reducía al papel de la prolongación de la escuela primaria (Fell, 1989:312).

Otro decreto más en 1918, pero no emitido por el Poder Ejecutivo Federal, sino por el Consejo Superior de Educación Pública, estableció materias obligatorias y electivas, así como la incorporación de cursos de civismo y encauzamiento de la vocación y ejercicios militares. Con Moisés Saenz como director de la ENP se asignan a la buena salud, el dominio de las técnicas fundamentales, la ciudadanía, la producción utilitaria, el empleo adecuado del tiempo libre, la participación digna en la vida doméstica y la formación del carácter ético, como principales objetivos de la educación.

En 1920, siendo ya rector de la Universidad Nacional José Vasconcelos, el Consejo Universitario aprobó la seriación de las asignaturas, eliminando propiamente el concepto de cursos anuales y trastocándolos por áreas y asignaturas con máximos y mínimos de horas de trabajo en aulas, así como la posibilidad de incluir la capacitación para el trabajo. Se establecen seis áreas: ciencias matemáticas; físicas, químicas y biológicas; ciencias sociales; ciencias filosóficas y sus “aplicaciones” en la vida práctica; letras e idiomas; artes plásticas y artes industriales; artes musicales. De acuerdo a la idea de Vasconcelos las materias enseñadas serían más educativas que instructivas, orientándose hacia una mejor coordinación y progreso social. Vasconcelos intenta preparar a los jóvenes para el ejercicio de profesiones liberales con aspiraciones de acercamiento entre el “mundo de las ideas” y el “mundo del trabajo” (Fell, 1989:315).

Un suceso considerado como un hito en la educación de este nivel es el Primer Congreso de Escuelas Preparatorias de la república celebrado en el año de 1922 y convocado por Vicente Lombardo Toledano. En él se intentó resolver problemas como los contrastes y problemas de desorganización que imperaban en las escuelas preparatorias⁴: ¿Conforme a qué criterio de cultura debe formularse un plan de estudios en este nivel? ¿Qué labor social deben desempeñar los estudiantes? ¿qué materias deben proponerse para explicación de esos postulados sociales? ¿cuáles

⁴ La ENP sufrió entre 1920 y 1922 una crisis de organización en la que Vasconcelos argumentaba falta de disciplina. Paralelamente estaban presentes el reclutamiento anárquico y la frecuente falta de preparación de los profesores, la afluencia de alumnos de clases medias y populares que buscaban más una capacitación profesional que una formación enciclopédica y clásica (Véase, Fell, 1989: 317).

textos u obras de consulta deben adoptarse? ¿qué preparación debe de exigirse para los profesores? ¿cuál sistema debe de seguirse para aquilatar el aprovechamiento de los estudiantes?

En dicho congreso se concluyó que la ENP tenía como finalidad la educación intelectual ética, física y manual tanto de los que continúan estudios superiores como de los que se dedican a otras actividades. El carácter universal bajo esta concepción contrastaría notablemente con una visión orientada a formaciones específicas, lo que años después predominaría y se establecería de manera permanente hasta nuestros días, los cuales están marcados por la iniquidad de los servicios dentro de este mismo nivel.

2.3.1 La escuela técnica y las reformas de la educación media.

Durante la década de 1950, y en especial durante el período del presidente Alemán, se pensó que la educación técnica sería la clave para poner a flote la capacidad industrial del país. Se emprendió la construcción de algunos institutos tecnológicos regionales (Durango, Guadalajara, Saltillo), y se inició la creación del patronato para construir la ciudad politécnica (Solana *et al.* 2002:330). Ruiz Cortines reforzó la visión de “aumentar y mejorar escuelas y profesorado; impulsar la alfabetización; fomentar y desarrollar las instituciones de enseñanza superior, politécnica y universitaria, ampliar la enseñanza especial, agrícola e industrial” (Solana *et al.* 2002: 348).

El presidente López Mateos consideró de igual manera a la educación técnica muy importante para el país : “habremos de alcanzar la de proporcionar a nuestro sistema educacional capacitación técnica para el mayor número, y mejoraremos constantemente nuestra actual organización de la enseñanza técnica.” (Solana *et al.* 2002:360). México tendría que contar con una educación activa comprometida con el trabajo y con el contacto con industrias, sindicatos, personal directivo del IPN, de los institutos tecnológicos y otras escuelas técnicas superiores. Con ello se buscaba establecer un sistema coordinado por la Subsecretaría de Enseñanza Técnica que condujera al alumno en lapsos relativamente cortos, al taller como obrero calificado; a la posición de auxiliar subprofesional, y en su caso, por una selección de méritos, a una escuela superior.

Durante este sexenio los Institutos Tecnológicos regionales aumentaron de 7 a 11, la población del IPN casi se duplicó pues pasó de 22,200 en 1958 a 45,700 en 1964; se creó el CINVESTAV, se crearon los centros de capacitación para el trabajo industrial y agropecuario. Torres Bodet, el entonces secretario de educación, tenía la idea de “que se buscaran salidas laterales que permitieran

la incorporación al mercado productivo de los alumnos que no pueden llegar a la cima de la estructura académica tradicional en forma de escalera.” Así se evitaría la sensación oprobiosa de haber fracasado y se contaría con elementos valiosos para el progreso del país (Solana *et al.* 2002:393).

Es en este momento donde la educación técnica, clave para industrializar al país, se empieza a considerar como estudios de tipo remedial para aquellos que no pueden seguir con los estudios. Es el inicio en el que el sistema educativo en el nivel medio superior se bifurca irremediamente en la formación universitaria y la formación técnica perdiendo coherencia y sentido unificador. Asimismo, es el inicio de un sistema educativo incuestionable, perfecto, y sin ninguna responsabilidad sobre la formación de los estudiantes pues son estos quienes tendrían que asumir el riesgo y posible fracaso de sus estudios.

2.3.2 La década de 1970 y el crecimiento de la EMS

A finales de la década de 1960 ya se hacía evidente la ausencia de un plan que diera continuidad, coherencia y unidad a la educación desde el jardín de niños hasta la universidad: “un plan educativo capaz de influir y aun de modificar la estructura socioeconómica que ahora la determina” (González Cosío en Solana *et al.* 2002: 403). El sistema educativo parecía no ser un todo congruente en sus fines y en su composición; no respondía a un concepto de nación a una idea del futuro y a una finalidad histórica. El mismo González de Cosío señalaba que el éxito de los secretarios de educación hasta esa fecha, sólo había sido parcial pues a pesar del gran salto histórico de la Revolución, del triunfo que era ella en sí misma y de sus innegables conquistas, no logró superar siquiera el lastre secular del analfabetismo (*en Solana et al.* 2002: 405).

Al final del sexenio de Díaz Ordaz la Comisión Nacional de Planeamiento integral de la Educación, creada en 1965, ofrecía un Plan que proponía para la educación media la adopción de métodos pedagógicos eficientes: aprender haciendo en la primaria y enseñar produciendo en la media; la unificación de la enseñanza media (bachilleratos generales, prevocacionales, técnicas y aún normales, se tendrían que ajustar al mismo plan y programa aprobado en 1959); el enriquecimiento cultural, humanista, de la enseñanza técnica y la creación de las carreras técnicas de nivel medio; la reorientación general de la educación en el sentido del trabajo productivo.

La reforma abarcaba todos los niveles y trataba de estructurarlos progresivamente conforme a un contenido y a una metodología que garantizaran una preparación científica y humanística sólida. Se trataba de darle al estudiante una formación general, para que tenga una base cultural homogénea, una orientación especializada de acuerdo a su vocación y su grado de escolaridad, conocimientos y actividades complementarias de carácter terminal que le permitan, en caso de interrupción de estudios su adaptación inmediata al desarrollo económico del país” (Solana *et al.* 2002:511).

A partir de los acuerdos de la ANUIES de 1971 realizados en Tabasco, el IPN reestructuró su nivel medio superior, lo que dio como resultado la creación de los CECyTs (Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos). Por su parte, la UNAM creó los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) que equivalían a la preparatoria pero que otorgaban opciones de adiestramiento y capacitación en actividades que podían aplicarse en los servicios. Con la reforma, la estructura de los CECyTs pasó a tres años subdivididos en seis semestres durante los cuales se daba al educando una formación de bachiller en ciencias, se le otorgaba un adiestramiento y capacidad de orden técnico que le permitiría adquirir cada dos semestres, un crédito que lo calificara como técnico en una especialidad” (Solana *et al.* 2002: 514). Habría que recordar que anteriormente había vocacionales específicas que conducían a determinadas escuelas superiores pero en 1963 se introdujeron modificaciones que dieron lugar a la Preparatoria técnica, la cual consistía en dos años de estudios, el primero común y el segundo encaminada a estudios propedéuticos para determinadas escuelas superiores.

Con Echeverría se reestructuró la SEP, creándose cuatro subsecretarías entre ellas la de Educación Media, Técnica y Superior cuya función era organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar la educación secundaria, la capacitación para el desarrollo industrial, la educación tecnológica agropecuaria y forestal, la educación tecnológica pesquera y el sistema federal de educación superior. Ya para el sexenio de López Portillo se transformaría en la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica.

La década de 1970 vio nacer a varias instituciones de educación media superior así como la instauración de diversas reuniones de directores de enseñanza media superior- sobre todo en los años 1974, 1975 y 1976 (Castañón y Seco, 2000:60). En 1974 comenzó a funcionar el Colegio de Bachilleres, el cual surgió a recomendación expresa de la ANUIES que había detectado un déficit

en la cobertura, sobre todo en el área metropolitana (Castañón y Seco, 2000:60). Con ello se pretendía contribuir a la transformación de los métodos y contenidos de la enseñanza con finalidades educativas de tipo propedéutica y terminal. En el año de 1978 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), como un organismo público descentralizado cuyo objetivo era formar profesionales técnicos sin otorgar el grado de bachiller ni permitir la continuidad a estudios de nivel superior (De Ibarrola, 2004).

Habría que señalar que este crecimiento tan abrupto se debió a que la demanda por estudiar la educación media creció 100 veces entre 1940 y 1980: de 10,000 estudiantes en 1940, se pasó a 17,000 en 1950; 31,000 en el año de 1964; 279,000 en 1970, para llegar al año de 1980 a un millón de estudiantes (Meneses, 1997: 135). Dicho sea de paso, este crecimiento generó que el objetivo de las políticas fuera ofrecer educación al mayor número posible de personas, dejando de lado el qué, el cómo y para qué se iba a enseñar un determinado contenido. Ejemplo de ello se empezó a hacer evidente durante el período del Secretario Solana quien consideraba como clave el fomento de la educación terminal de nivel medio superior (Solana *et al.* 2002: 529). Sin embargo, hay evidencia que señala que dicho fomento no iba necesariamente ligado a la demanda específica del trabajo sino a presiones de tipo socioeducativas (De Ibarrola, 1994) tales como apoyo a otro tipo de políticas nacionales, ampliación de oportunidades de escolaridad, solución de conflictos sindicales, impulso a intereses de los docentes, etc. Es decir, se crearon escuelas sin una finalidad estratégica y ordenada que incluyera el desarrollo armónico del país. Así la vinculación con las empresas fue prácticamente inexistente, en gran medida alentada por una retórica institucional que distorsionaba la realidad y por un total descuido de la gestión pedagógica a la altura de los compromisos adquiridos.

Por su parte la ANUIES incluyó dentro del Plan Nacional de Educación Superior de 1980 diversos análisis y propuestas que pudieran determinar los escenarios que se podrían visualizar para el año de 1990, tanto para la educación superior como para la media superior, sobre todo en la de tipo técnico. Se preveía que la educación técnica en su nivel medio superior debería de abarcar el 20% de la demanda nacional, cifra que se reforzaba suponiendo que para 1982 la eficiencia terminal de este tipo de estudios debería ser de 70%, lo cual quedó muy lejos de las cifras que en realidad se dieron (Castañón y Seco, 2000:61).

Durante la década de 1980 tres fueron los sucesos relevantes en torno a la educación media superior. En 1981, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica estableció el tronco común para el bachillerato tecnológico de los centros dependientes de ese sector. Al año siguiente se celebró en Cocoyoc el Congreso Nacional de Bachillerato en el cual se propuso la bivalencia de este nivel educativo así como un tronco común. El acuerdo No. 71 que emanó de dicho Congreso o se pretendía desarrollar en los estudiantes una cultura integral con base en los conocimientos y herramientas metodológicas necesarias mediante cuatro áreas: lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias naturales e histórico sociales (Meneses, 1997:138).

2.4 La Educación Media Superior y las tendencias poblacionales en México

México está sufriendo un cambio poblacional sustancial: la población entre 15 y 64 años ha pasado de 24 a 58 millones de 1970 al año 2000; la población menor de 15 años ha dejado de ser la población predominante y ha pasado de 22 millones en 1970 a 33 millones en el año 2000.

En la actualidad, la esperanza de vida es de poco más de 75 años. Por su parte, la fecundidad ha caído drásticamente, pues en el año de 1978 el promedio de hijos por mujer era de 5, mientras que en la actualidad es de 2.4. De allí que el crecimiento de la población ha decrecido del 3.3% en 1970 a 1.7% en el año 2000 (Presidencia de la República, 2000).

En relación con la población en edad de estudiar el nivel medio y el superior (15 y 24 años), vemos que entre 1970 y 2003 creció de 9.2 a 20.8 millones y se prevé que su volumen alcanzará un máximo histórico de 21.5 millones en 2011, año en que empezará a descender. Debido a ello, la matrícula del nivel medio superior aumentará casi 70% en los próximos 10 años, en tanto que la de nivel superior lo hará en 50% (CONAPO, 2004) lo cual implica todo un reto para el sistema educativo.

Es evidente que los cambios en el volumen y estructura por edades de la población que se vislumbran para los próximos años, trasladarán una demanda más intensa de educación de la educación básica a los niveles medio superior y superior y será necesario ampliar la cobertura y calidad de estos servicios. De acuerdo al CONAPO⁵ se estima que para atender a la población de 15

⁵Tomado de <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2002may03.htm> el 1 de julio de 2004

a 18 años que demande formación en este nivel logrando cobertura universal en el 2020 será necesario multiplicar hasta seis veces la actual capacidad instalada.

La demanda en los niveles medio superior y superior continuará aumentando en los próximos años debido entre otros factores al arribo de generaciones todavía numerosas que nacieron en la época de alta fecundidad. Las presiones ejercidas por el aparato productivo y las perspectivas de la competencia económica internacional, imponen nuevos y complejos desafíos al sistema educativo nacional.

El gradual freno al crecimiento en los educandos del país se origina principalmente en la evolución de los asistentes a la primaria y se prevé que en el 2006 comience a disminuir en el sexto grado de primaria. Los alumnos inscritos en la amplia gama de opciones de educación media superior y en licenciatura y postgrado casi se duplicarían al cabo de los quince años que abarca la proyección.

En México, sólo el 16.8 por ciento de la población mayor de quince años cuenta con estudios de nivel medio superior, es decir, que cuenta con al menos un grado aprobado del nivel educativo (INEGI, 2000). Si consideramos a los mayores de 19 años con EMS la cifra cae al 10.2 por ciento del total de la población. Habría que señalar que las diferencias entre los estados de la república mexicana varían significativamente entre uno y otro. Hay entidades muy por encima de la media nacional como el DF (15%), Baja California Sur (16.3 %) y otros que se encuentran muy por debajo, como Chiapas (7%), Oaxaca (6.5%).

2.5 Configuración de la EMS en México.

La población de este nivel educativo está compuesta por jóvenes cuya edad por lo regular fluctúa entre los quince y dieciocho años. De acuerdo a las clasificaciones realizadas por la SEP, imparten este nivel educativo instituciones o planteles de orden federal, estatal, autónomo o particular, con dos opciones diferentes: una de carácter propedéutico o general (llamada también bachillerato general) y otra bivalente que agrega al bachillerato tecnológico y educación profesional técnica.

En los últimos trece años el bachillerato ha oscilado alrededor del 60% de la matrícula, la educación profesional técnica alrededor del 12 % y el tecnológico del 28 %. Cabe señalar que se presenta una disminución significativa de la proporción de la educación profesional técnica mientras que el bachillerato tecnológico no ha tenido avances significativos en los ciclos escolares que van del año 2000 al año 2003 (cuadro2.1).

CUADRO 2.1
MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR SUBSISTEMA
(miles de alumnos) Ciclos escolares 1990-1991, 2000-2001, 2001-2002 y 2002-2003^{e/}

Ciclo escolar	Bachillerat o general	%	Educación profesional técnica	%	Bachillerato tecnológico	%	Total	%
1990-1991	1'291.6	61.5	378.8	18.0	429.9	20.5	2,100.5	100
2000-2001	1,762.9	59.7	361.5	12.2	831.3	28.1	2,955.7	100
2001-2002	1,866.3	59.8	356.3	11.4	897.9	28.8	3,120.5	100
2002-2003 ^{e/}	1,951.8	59.6	373.6	11.4	950.2	29.0	3,275.6	100

^{e/} Estimado. Fuente: Informe de Labores 2001-2002. SEP.

Cabe señalar que para el ciclo escolar 2003-2004, la SEP configuró sólo dos modalidades, el bachillerato general y la educación profesional técnica. De allí se desprende que el bachillerato tenga el 89.5% de la matrícula y el profesional técnico el 10.5%. Para este mismo año se reportó una matrícula de 3, 443 740 alumnos de los cuales el 51 .02% eran mujeres y 48.98% hombres. (SEP, 2004: 91).

Del total de la matrícula registrada en el ciclo escolar 2003-2004, el 37.8% de los jóvenes asiste a escuelas administradas por los gobiernos estatales, el 27% concurre en servicios de la federación; el 14% asisten a escuelas autónomas (bachilleratos de las universidades autónomas estatales) y el 21% restante asiste a escuelas particulares (SEP, 2004:91). Cabe señalar que las escuelas particulares atendían en el año 2000 a 640 mil alumnos, alrededor del 21 % de la matrícula, lo cual nos indica en primer lugar que el crecimiento de particulares que ofrecen educación de este nivel es lento y que aún existe una incidencia primordial de la Secretaría de Educación Pública en la configuración, desarrollo financiamiento e impartición de la EMS.

En el ciclo escolar 2003-2004 los 3, 443,740 estudiantes fueron atendidos por 242 142 profesores en 11,938 escuelas (SEP 2004). La absorción de los egresados de la secundaria fue de 96.6%, el total de la matrícula inscrita representó 53.5% del grupo de edad entre los 16 y 18 años, y por último, la deserción se estableció a nivel nacional en un 16.7% en el ciclo 2003-2004.

Como se verá más adelante, las cifras señaladas en la parte superior sólo muestran una parte de la configuración de la EMS. Por lo general, las autoridades educativas omiten señalar que solamente

se atiende a poco menos de la mitad de la población en edad de estudiar este nivel educativo. Asimismo, llama la atención la fuerza que cobra la formación propedéutica en contraposición con la formación técnica. Parece evidente que el modelo de profesional técnico, sustentado principalmente en el Conalep, ha encontrado sus limitaciones formativas. Quizá de allí se desprenda la reforma académica del 2003 (Conalep, 2004), aunque los resultados aún no son tangibles.

También llama la atención que la gran mayoría de las personas que reciben los servicios educativos en el nivel medio superior, lo hacen por medio de instituciones o gobiernos cuyos recursos son de origen público, entendiéndose esto como “escuelas de gobierno” cuyo costo es subsidiado por los estados o por la federación. Esto apunta a que la responsabilidad gubernamental es muy importante, aunque no absoluta, aún cuando la normatividad por la que se rigen las instituciones privadas depende de la SEP, o están incorporadas a universidades que también reciben recursos de carácter público.

2.5.1 Educación propedéutica

De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública (SEP 2001) la educación de carácter propedéutico se imparte a través del bachillerato general en una amplia gama de instituciones públicas y particulares que se caracteriza por una estructura curricular que busca formar al estudiante para acceder a la educación superior.⁶

De acuerdo con esto, esta modalidad de Educación Media Superior proporciona al estudiante una preparación básica general en conocimientos científicos, técnicos y humanísticos, conjuntamente con algunas metodologías de investigación y de dominio del lenguaje. Los planes de estudio se organizan en dos núcleos formativos; uno básico en matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, lenguaje y comunicación, y otro propedéutico que se imparte en los últimos semestres y se organiza en 4 áreas: físicomatemáticas e ingenierías, biológicas y de la salud, sociales, y humanidades y artes.

Las instituciones que ofrecen el bachillerato propedéutico son :

- Los bachilleratos de las universidades autónomas

⁶Tomado en junio de 2004 de la pag:

http://sesic.sep.gob.mx/sesic/docsenlinea/pne/tercera_parte/educacion_media_superior/descripcion_del_sistema.htm

- Los colegios de bachilleres
- Los bachilleratos estatales
- Las preparatorias federales por cooperación⁷.
- Los centros de estudios de bachillerato de la SEP⁸
- Los bachilleratos de arte y bachilleratos militares
- La preparatoria abierta.
- La preparatoria del Distrito Federal
- Los bachilleratos federalizados.
- Los bachilleratos particulares
- El telebachillerato que actualmente opera en 11 entidades federativas y el videobachillerato impulsado recientemente en el estado de Guanajuato.

2.5.2 Educación media superior de carácter bivalente

Se caracteriza por tener una estructura curricular orientada a la formación profesional para ejercer una especialidad tecnológica y otra de carácter propedéutico para continuar con estudios superiores.

De acuerdo a los documentos oficiales, tanto el bachillerato tecnológico como la educación profesional técnica enfatizan la realización de actividades prácticas en laboratorios, talleres y espacios de producción, lo que incluye la realización de prácticas profesionales fuera de la escuela y actividades de servicio social, necesarias para obtener el título de la especialidad correspondiente (SEP, 2001:163).

Sus planes de estudio cuentan con un tronco común que es complementado con los cursos de carácter tecnológico relacionados con las diferentes especialidades. Si bien la mayor parte de la matrícula está inscrita en el sistema escolarizado, también se puede cursar la modalidad abierta.

La educación profesional técnica tiene dos instituciones, el CONALEP y la DGETI. Con ambas instancias se ha orientado la formación de técnicos medios especializados destinados al mercado de trabajo (OCDE, 1997:43). Por su parte, el bachillerato tecnológico ofrece de manera simultánea una

⁷ Ofrecen programas en los cuales los primeros 4 semestres corresponden a un tronco común y los 2 últimos a materias optativas. Operan de acuerdo con las normas que establece la SEP y están dirigidas por una asociación civil creada *ex profeso* para su organización y administración.

⁸ Iniciaron su operación en 1990 y surgieron como resultado de la reestructuración de los Centros de Bachillerato Pedagógico Federales.

preparación técnica y la requerida para tener acceso a la educación superior tecnológica. Algunos estados cuentan con bachilleratos tecnológicos así como los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CECyTE's). Por su parte las instituciones dependientes del gobierno federal son:

- Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial, Centros de Estudios Tecnológicos y de Servicios, Centros de Estudio Científicos y Tecnológicos).
- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario, Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal).
- Dirección de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (Centros de Estudios tecnológicos del Mar, Centros de Estudios tecnológicos en Aguas Continentales).
- Los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del Instituto Politécnico Nacional.
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) junto con la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), son las principales instituciones de educación profesional técnica y se caracterizan por impartir una formación orientada a la inserción en el mundo del trabajo. El CONALEP cuenta con módulos de educación basada en normas de competencia laboral y la alternativa de una formación propedéutica para aquellos estudiantes interesados en cursar el nivel superior.

Los modelos educativos dentro del nivel medio superior, sea de carácter propedéutico, bivalente o técnico han sido desarrollados de manera aislada entre sí. La política educativa no ha establecido un referente con el cual se pueda afirmar que los alumnos tienen ciertas habilidades o conocimientos compartidos, independientemente de la especialización en una determinada área. Así, al transcurrir los años, cada modelo se ha enriquecido, muchas veces sin considerar las demandas o necesidades de los jóvenes, por las actividades mismas de la inercia administrativa. Como se verá más adelante en el estudio de PISA, realizado por la OCDE, independientemente de la escuela en la que se estudie, los jóvenes mexicanos tienen serias dificultades para realizar actividades genéricas, tales como escribir, leer, entender lo que se lee, o bien realizar operaciones sencillas y resolver problemas mediante las matemáticas.

2.6 La EMS y sus dimensiones normativas en México

La educación ha sido parte fundamental del discurso gubernamental en México. Esto ha quedado plasmado en nuestra Carta Magna, la cual señala en su artículo 3ero, que “la educación que brinda el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. De acuerdo a nuestra Carta Magna el criterio que guiará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El carácter de nuestra educación será democrático -entendiendo a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo- nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana, ayudará al educando a robustecer el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, y a “sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Evidentemente esta apreciación ha tenido como fuente de su concepción a la educación básica, sobre todo el ciclo escolar de seis años de primaria, dejando de lado la educación media y la superior. Sin embargo, la EMS tiene en el artículo 3ero un referente indispensable al señalar la función estatal sobre la educación.

2.6.1 La EMS en la Ley General de Educación

Si en la Constitución se pueden inferir los principios y fundamentos que han de regir la educación impartida por el Estado mexicano, la Ley General de Educación en todo caso la ley encargada de reglamentar este nivel educativo, sólo hace una breve e insuficiente caracterización de la EMS. En su artículo 37 señala que “El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes”. Carece de cualquier claridad que defina sus objetivos, sus instancias o procedimientos, dejando a la EMS con referentes legales vagos e indeterminados.

2.7 El vacío normativo y la función de la EMS

Ante el vacío que existe en la definición y misión de la EMS han surgido diversas interpretaciones y definiciones, algunas de las cuales surgen de los planes de trabajo gubernamentales o provienen de otros sectores como las universidades. Por ejemplo, en 1971 la ANUIES señalaba que la función de la EMS era desarrollar las actitudes propias del pensamiento racional, es decir, objetividad, rigor analítico, capacidad crítica y claridad expresiva. Se pensaba que este nivel educativo le ayudaría al joven para asumir sus actividades con responsabilidad, con lucidez y solidaridad, así como usar la información básica de las ciencias y la cultura y permitirle un dominio técnico de una actividad especializada y económicamente productiva (Meneses, 1991:261).

Desarrollar la capacidad de valorar y criticar contenidos informativos, descubrir y plantear problemas de ciencia, imaginar y proponer soluciones, buscar información, comunicarse adecuadamente de forma oral o escrita, aplicar procedimientos de verificación científica, etc, han sido características que en principio se le han adjudicado a la EMS. A más de treinta años de distancia, no cabría la posibilidad de que estos objetivos no fueran medulares en el desarrollo de la EMS. Sin embargo, ¿qué tanto se ha avanzado? ¿Qué podemos decir del desempeño de los jóvenes? ¿se cuentan con mecanismos que nos puedan asegurar, o al menos dar una idea de que se están cumpliendo con esos objetivos o que se ha avanzado para su realización?

Desde la perspectiva gubernamental han habido definiciones y ordenamientos parciales o incompletas. Es decir, definiciones que solamente cumplen con requisitos administrativos u organizativos. Se percibe una ausencia de una gran visión educativa clara, al estilo de Durkheim, que clarifique el tipo joven que se quiere formar, los hábitos, los valores, las actitudes, las habilidades y los desempeños que deben de cumplir. Son definiciones que no van más allá de que la EMS se estudia después de la educación secundaria y antes de la educación superior; o bien que es para la preparación laboral, profesional o académica. ¿Pero qué significa formación para el trabajo o EMS tecnológica? ¿Qué aprenden los alumnos? ¿Qué tipo de matemáticas, ciencias o prácticas laborales realizan? ¿Qué significa propedéutica? ¿Qué significa que tienen menos énfasis que las orientaciones tecnológicas? ¿Significa que no reciben una formación matemática sólida o completa? ¿Significa que esos alumnos no van a trabajar o no van a tener contacto con la tecnología? Todas estas preguntas nos obligan a pensar que las políticas educativas tienen que ofrecer respuestas a las personas, así como a los estudiantes, profesores y aquellos interesados en el sector educativo.

2.8 Las políticas de cobertura

México terminó el Siglo XX sin ofrecer los servicios educativos a la mitad de los jóvenes que estaban en edad de recibir la educación media superior. Dejando de lado si la educación es de calidad o no, representa un grave problema de tipo estructural que el sistema ha sido incapaz de resolver. De acuerdo con datos del Censo 2000, la población entre 16 y 19 años —aquella población en edad de cursar la EMS—, era de 7, 902 101 (cuadro 2.1). De ellos, 3,866,089 eran hombres y 4, 036 012 mujeres. Lo que es importante rescatar es que para ese mismo año, apenas eran atendidos por el sistema de EMS 2 955 783, de los cuales el 49.4% eran hombres y el 50.6 % mujeres. Esta cifra se modificó para el 2001, en la que la matrícula era de 3 120 470 jóvenes, de los cuales el 49.1 % eran hombres y el 50.9% eran mujeres (SEP, 2001 a). Es decir, si tomamos como referencia el año 2000, el sistema de EMS no atendía a 4 946 638 jóvenes en edad de estudiarla; sólo el 37.4% de la población era atendida por el sistema educativo, cifra realmente alarmante para un país que pretende construir un mejor futuro arraigado en el acceso a los servicios educativos de sus jóvenes. Esta cifra aumenta considerablemente, sin dejar de ser preocupante, si tomamos la cifra del PNE 2001-2006, en la que se señala que para ese mismo año se atendía al 46% pero para la población en el rango de 16-18 años.

Cuadro 2.2

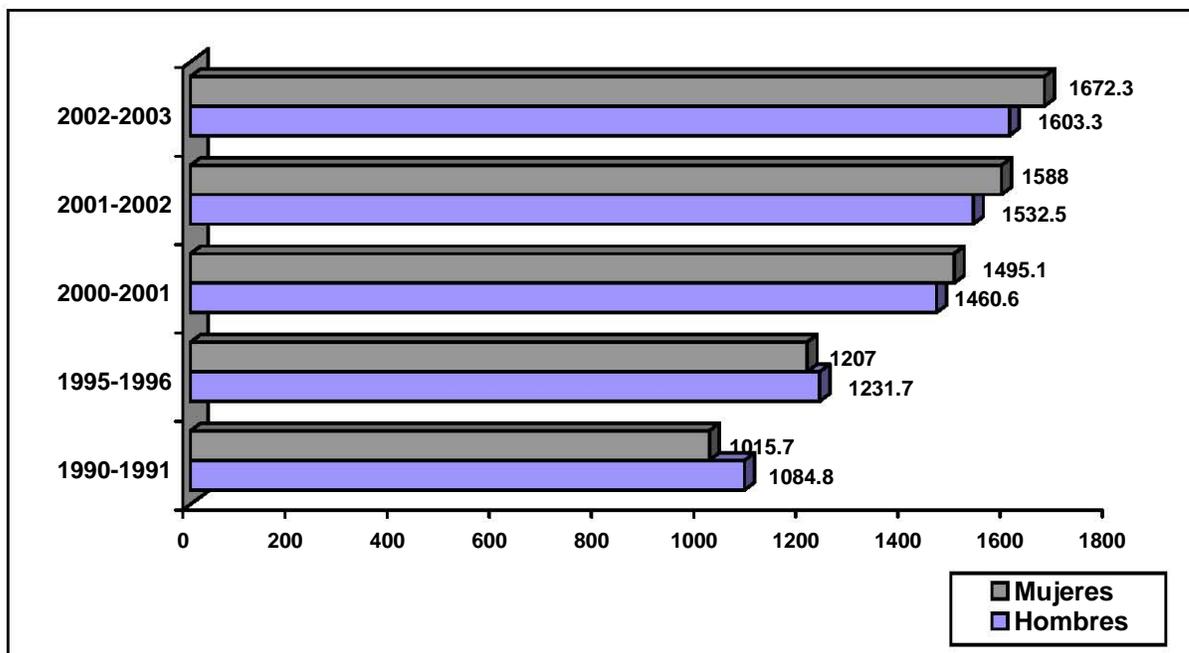
Población en edad escolar de 3 a 24 años por sexo y grupos de edad, 1950-2000

Sexo Grupos de edad	1950	1960	1970	1990	2000
Total	13 354 848	18 559 022	26 571 276	42 801 821	45 460 324
3 a 5 años	2 421 079	3 559 869	5 052 664	6 472 877	6 696 125
6 a 12 años	4 844 511	6 894 013	10 038 284	14 701 697	15 494 206
13 a 15 años	1 728 160	2 376 545	3 494 653	6 157 413	6 296 758
16 a 19 años	2 061 764	2 781 523	3 953 334	7 640 671	7 902 101
20 a 24 años	2 299 334	2 947 072	4 032 341	7 829 163	9 071 134
Hombres	6 602 218	9 297 774	13 338 423	21 267 386	22 579 345
3 a 5 años	1 222 050	1 806 145	2 575 476	3 275 045	3 394 484
6 a 12 años	2 476 949	3 527 874	5 135 323	7 441 058	7 857 769
13 a 15 años	862 452	1 192 208	1 755 447	3 059 399	3 157 403
16 a 19 años	974 003	1 366 678	1 941 877	3 753 756	3 866 089
20 a 24 años	1 066 764	1 404 869	1 930 300	3 738 128	4 303 600
Mujeres	6 752 630	9 261 248	13 232 853	21 534 435	22 880 979
3 a 5 años	1 199 029	1 753 724	2 477 188	3 197 832	3 301 641
6 a 12 años	2 367 562	3 366 139	4 902 961	7 260 639	7 636 437
13 a 15 años	865 708	1 184 337	1 739 206	3 098 014	3 139 355
16 a 19 años	1 087 761	1 414 845	2 011 457	3 886 915	4 036 012
20 a 24 años	1 232 570	1 542 203	2 102 041	4 091 035	4 767 534

FUENTE: Para 1950: DGE. *VII Censo General de Población, 1950*. México, D.F., 1953. Para 1960: DGE. *VIII Censo General de Población, 1960*. México, D.F., 1962. Para 1970: DGE. *IX Censo General de Población, 1970*. México, D.F., 1972. Para 1990: **INEGI**. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. Aguascalientes, Ags., 1992. Para 2000: **INEGI**. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*. Aguascalientes, Ags., 2001.

Si bien la matrícula de educación media superior se ha logrado incrementar en poco más de un millón de jóvenes en los últimos trece años (cuadro 2.2), puede resultar engañoso quedarse con esta imagen. Como ya se vio anteriormente, la cobertura resulta insuficiente para el rango de la población en edad de estudiar la EMS.

Cuadro 2.3
Matrícula de Educación Media Superior por sexo. Ciclos educativos 1990-1991 a 2002-2003e/



Fuente: Informe de Labores 2001-2002. SEP.

e) = Estimado

2.9 La eficiencia terminal

La eficiencia terminal considerada por la SEP para el nivel medio superior en el ciclo 2003-2004 es de 58.9% (cuadro 2.4). Esto se traduce en que sólo para ese año, poco más de 2, 028 000 pudieron egresar con el nivel medio superior dentro del tiempo estipulado. Por supuesto que hay diferencias entre estados; por ejemplo, llama la atención la eficiencia terminal de 44% del DF mientras que estados como Oaxaca (57%) Zacatecas (59.8%) se encuentran en la media nacional, o bien, estados como Chiapas (78%), Tabasco (74.7%), Tamaulipas (65.7%) que se encuentran en muy por encima de la media nacional y evidentemente del DF (SEP 2004). Cabe señalar que en algunos casos la alta eficiencia terminal se conjuga con una disminución, a veces drástica, en la cobertura tal y como pasa en Oaxaca, Zacatecas, Chiapas y Tabasco (SEP 2004:101). Si bien eficiencia terminal

ha sido un indicador utilizado en el sistema educativo nacional, caben algunas sospechas sobre la forma en que se calcula. Es decir, no queda claro si los egresados son aquellos que cumplieron su educación media superior en el período señalado, o bien, si además de estos se incluye a aquellos alumnos que por diversas causas tuvieron que volver a cursar el último grado.

El dato que se desea rescatar es que la eficiencia terminal, considerada como uno de los objetivos tradicionales y primordiales de las políticas de educación, se ha quedado estancado en los últimos veinticinco años. Se puede decir que en lo que respecta a esta meta el país se encuentra igual que hace veinte años y peor que hace veinticinco. Esto da un referente claro de que como país no se ha podido establecer una política que sea capaz de ofrecer a la mayoría educación media superior y que además logre retener y asegurar su formación completa hasta obtener su grado. En el siguiente cuadro se muestra la serie histórica de la educación media superior donde se puede contrastar este estancamiento.

Cuadro 2.4
Serie Histórica de la Educación Media Superior

Ciclos Escolares	Egresados	Población 18 años	Tasa de Terminación	Matrícula Total	Población 16-18 años	Cobertura	Reprobación	Eficiencia Terminal
1970-71	no confiable	1,001,615	n.a.	313,356	3,163,963	9.9%	n.a.	n.d.
1975-76	11,750	1,250,464	n.a.	686,343	3,934,161	17.4%	n.a.	n.d.
1980-81	287,998	1,497,262	19.2%	1,180,135	4,658,034	25.3%	32.7%	66.8%
1985-86	447,791	1,715,022	26.1%	1,897,236	5,297,621	35.8%	45.2%	60.1%
1990-91	503,217	1,905,934	26.4%	2,100,520	5,866,083	35.8%	44.2%	55.2%
1995-96	532,981	2,034,100	26.2%	2,438,676	6,194,780	39.4%	42.3%	55.5%
2000-01	688,385	2,089,429	32.9%	2,955,783	6,350,337	46.5%	37.4%	57.0%
2001-02	711,858	2,102,048	33.9%	3,120,475	6,379,799	48.9%	37.8%	57.2%
2002-03	766,796	2,112,931	36.3%	3,295,272	6,404,581	51.5%	37.5%	60.2%
2003-04*	nd		nd	3, 443 740	6 436 897	53.5%	nd	58.9%

Fuente: SEP.

*Para el año 2003-2004 se puede ver: SEP (2004;101)

Nd= no disponible

Na= no aplica

2.10 La calidad y pertinencia curricular

Por lo general las políticas en EMS sólo se han enfocado a la cobertura, dejando de lado la calidad y la pertinencia. Al igual que en la gran mayoría de los países de América Latina la educación media superior mexicana no prefigura de manera determinante en las prioridades de las políticas educativas. En la región se incluso se puede hablar de un fracaso en las políticas del nivel medio

superior pues no ha logrado una identidad académica propia, no existe prácticamente diferencia entre las formaciones técnicas y generales, hay un amplio descuido en las condiciones laborales de los docentes, así como en las bibliotecas y laboratorios (De Ibarrola y Gallart, 1995:31). A diferencia de los sistemas de educación postbásica de países como los Estados Unidos o Inglaterra, las políticas orientadas al cambio curricular y de contenidos acordes a los cambios tecnológicos, científicos, democráticos, y económicos no se han podido incorporar de forma clara y sistemática a los sistemas educativos de toda la región.

Los logros escolares se miden por el hecho de que el estudiante apruebe un determinado curso o materia, no por las habilidades y conocimientos que los alumnos adquirieron. Así, los maestros caen en el círculo vicioso de reducir las exigencias académicas puesto que les interesa retener a los alumnos a la vez que comparten la desmotivación de los mismos frente a contenidos que no servirán para el futuro que realmente les espera (De Ibarrola y Gallart, 1995:33). Los planes de estudio están estructurados en torno a contenidos abstractos que a menudo requieren sólo su memorización, sin que se prevean a los jóvenes oportunidades reales de obtener aprendizajes y habilidades significativos. El sentido de las materias resulta vago o imperceptible para la mayoría de los estudiantes, con lo cual el aprovechamiento escolar se ve minado (Wolff y de Moura Castro, 2000).

La EMS presenta finalmente un baja eficiencia terminal⁹, una infraestructura deficiente, un alto rezago curricular y carece de un modelo efectivo y pertinente orientado a las necesidades de los alumnos y del país. En México ya se ha señalado que existe un currículo oculto, con prácticas que alientan la pasividad y la repetición. Incluso muchas de ellas son prácticas que se reproducen en las aulas no por lo que se dice sino por lo que se hace. “En gran medida las conductas, más que las lecciones de los profesores, repercuten con más fuerza en la mentalidad de los futuros ciudadanos” (Ornelas, 1995:51).

El ámbito de la EMS se distingue por una gran fragmentación en el número de instituciones y escuelas, cuyo tamaño abarca desde los planteles con escasos 100 estudiantes, hasta los bachilleratos de las universidades públicas que pueden albergar a 5 mil, 7 mil o hasta 10 mil alumnos, tal y como

⁹ De acuerdo con Zorrilla (2002:53) la eficiencia terminal no ha tenido cabida como algo importante entre las autoridades educativas, profesores, estudiantes y en general la opinión pública. Incluso el lenguaje empleado le endilga la culpa a la víctima, al utilizarse el aborrecible término de deserción para identificar el abandono escolar, dejando de manera exclusiva a los alumnos como causa única del fenómeno.

sucede en los bachilleratos de la UNAM o de la Universidad de Guadalajara. Llama la atención que la EMS está distribuida de manera amplia a lo largo y ancho del país, ya que existe por lo menos un plantel de este ciclo en 52% de los municipios del país, lo cual cubre prácticamente la totalidad de poblaciones con más de 5 mil habitantes. A pesar de eso no se ha logrado que la EMS sea una instancia con resultados homogéneos, con desempeños elevados de los alumnos y con una cobertura y eficiencia terminal a la altura de las necesidades actuales del país.

2.10.1 Calificación de los profesores de EMS

Si bien se ha reconocido la importancia de formar a los profesores de la educación superior y sobre todo de educación básica, la formación de los profesores con orientación específica hacia la didáctica y la docencia en la EMS ha sido atendida de manera fragmentada. A lo largo de varias décadas han existido diversos programas, cursos o seminarios impulsados por diversas instituciones de nivel medio superior, que alientan la capacitación de profesores de EMS pero que lamentablemente han tenido poco impacto. Esta problemática era ya evidente al comenzar la década de 1990 pues las autoridades reconocían que el efecto real de este tipo de capacitaciones no podía ser evaluado con precisión (SEP, 1991:23). Aunado a ello habría que señalar que el incremento acelerado de la matrícula en la segunda mitad del Siglo XX¹⁰, evidenciaron la incapacidad del sistema educativo para preparar adecuadamente a los profesores. De esta forma se formaron “nuevos e improvisados profesores que trabajaron sobre la base de una libertad enorme para atender las tareas y aún los contenidos docentes” (Zorrilla, 2002:52). Con ello se institucionalizó una gran diferencia de criterios y de contenidos que han hecho complicado de manera sustancial la tarea formativa de los jóvenes.

En la actualidad, la obtención de un grado de nivel superior a punta a que sea la calificación deseable para enseñar en el nivel medio superior. Sin embargo, la educación superior no considera la posibilidad y la necesidad de formar cuadros docentes especializados en la transmisión de conocimientos y el desarrollo de habilidades con jóvenes planteándose la necesidad de alentar salidas laterales dedicadas a la formación de profesores en este nivel educativo (Villatoro, 2001:228). Algunas instituciones educativas, tanto de nivel superior como medio superior, han

¹⁰ La matrícula de la educación secundaria y de la media superior se triplicó entre 1950 y 1960. Pero fue entre 1960 y 1980 que se experimentó el salto más espectacular, cuando el número de estudiantes atendidos en la secundaria y la media superior se multiplicaron por un factor de trece (Véase Zorrilla, 2002: 51).

preferido establecer programas de posgrado, y no de licenciatura, como medio para fortalecer la formación de profesores en el Nivel medio superior. Sin embargo, dichos programas también se dirigen a los cuadros administrativos, de investigación, y funcionarios, aunado a que son programas con matriculas pequeñísimas, inclusive para las necesidades institucionales de la propia institución que las alienta.¹¹ Sin embargo, el título es considerado como la puerta principal para poder acceder a la docencia dentro de la EMS, independientemente de si se está capacitado para emprender tan delicada labor. Incluso, es probable que entre la mitad y el 35% de ellos no hayan culminado los requerimientos para la obtención de un grado de nivel superior.

Debido al desarrollo mismo del bachillerato durante los años setenta, con frecuencia los profesores entonces contratados no habían completado sus estudios. En la actualidad, muchos de ellos continúan laborando en las mismas instituciones a las que ingresaron hace alrededor de dos décadas, sin que hayan obtenido su grado. A pesar de los esfuerzos que gran parte de las instituciones han desplegado para incrementar substantivamente la titulación de sus profesores de EMS, las cifras no parecen haberse modificado substancialmente de las estimaciones que se hacían a finales de los años setenta.

2.10.2 La estructura administrativa y el funcionamiento de los planteles de EMS.

La estructura administrativa comparte rasgos añejos. De acuerdo con Ramírez (2001) y Zorrilla (2002), la estructura administrativa de la educación media superior ha sido rebasada por el crecimiento de la EMS y por su propia dinámica. Pero además de ello, los aspectos administrativos tales como contratación, asignación de grupos entrega de boletas, etc han prevalecido por encima de los asuntos que definen el sentido de la formación y del aprendizaje. La docencia ha quedado desplazada y se ha convertido en una tarea rutinaria con un grado de preocupación por el aprendizaje del alumno inadmisiblemente bajo. Asimismo, la verticalidad, la rigidez y el carácter cerrado del sistema son características que se han consolidado al interior del sistema de EMS (Ramírez, 2001:251).

¹¹ Ejemplos de ello son la Maestría para la EMS de la UAEM y la recientemente creada Maestría en docencia para la EMS de la UNAM misma que, de acuerdo al rector Juan Ramón de la Fuente “ con este programa se apoya la calidad académica de los profesores y se abre la posibilidad de hacer carrera, de manera que este nivel se convierta en una opción más atractiva”. Cabe señalar que el Número de profesores participantes no llega a los cien profesores, lo que pone en entredicho su impacto, no digamos nacional, para dicha universidad. Véase “Se crea la maestría en docencia para la Educación Media Superior”, Gaceta UNAM 29 de septiembre de 2003 p.9

Las escuelas del nivel medio superior funcionan dentro de un marco rígido, el cual prevalece desde el contrato y promoción de profesores, hasta en las posibilidades de apoyar a alumnos en desventaja, pasando por la adquisición de equipo y materiales, adquisición de libros, equipo de laboratorio (Programa Formación Pertinente, 2000). Adicionalmente se podría incluir un tipo de rigidez que impide crear nuevas formas de organización docente enfocados a ofrecer resultados. Su funcionamiento mantiene cierta similitud a un claustro (Ramírez, 2001), con la desventaja de que ha alentado vicios y distanciamiento de las comunidades con su entorno. Es aquí en donde se plantea la necesidad de contar con estructuras abiertas hacia los padres de familia, que participen en las decisiones administrativas y que se involucren en los resultados de sus hijos alumnos.

Un tema que ha sido recurrente es el de la vinculación con actividades productivas. Sin embargo, este tipo de actividades no se ha visto como parte de la formación sino como una “mera capacitación en destrezas requeridas por ciertas industrias y ramas productivas” (Ramírez, 2001: 254). En este sentido, la vinculación tendría que extenderse hacia las expectativas de la comunidad y sus propias necesidades.

La estructura deficiente antes señalada produce direcciones incapaces para atender asuntos importantes. Las “instituciones” son absorbidas o arrastradas por los intereses de grupos y personas distantes, o ajenos, a la misión de preparar ciudadanos con capacidad para contribuir al desarrollo social de sus comunidades. Los órganos colegiados se forman según los grupos de presión y se aprueban normas con criterios de estabilidad comunitaria o justicia laboral distanciadas de las condiciones concretas de la docencia. La politización excesiva carcomió la calidad de la planta docente (Ramírez, 2001: 257), lo que puede explicar la baja eficiencia terminal, la falta de pertinencia, la escasa planeación que no incorpora a los profesores y las posibles malas relaciones entre alumnos y profesores.

Aunado a que los profesores se forman aislados y lejos de sus colegas, los funcionarios se han dedicado a las cuestiones administrativas dando por hecho los “buenos” resultados o el buen trabajo de los profesores. El plan de estudios, la concepción didáctica, la organización del profesorado, los materiales didácticos, las fuentes de datos para hacer juicios sobre la calidad del aprendizaje y del funcionamiento general de la institución, todas las características esenciales de una estructura docente, son hechos que el sistema “pareciera” canalizar de manera automática y natural de acuerdo a su estructura vertical.

Esto tiene como consecuencia una enorme distancia entre los niveles de decisión y los de operación, con todas las desventajas de rutinización e inconformidades que ello produce así como la pasividad y hasta la ignorancia que origina la participación ciega en una tarea eminentemente de dignificación humana, de conciencia esclarecedora y de alto compromiso moral.

Por su parte, los directores en raras ocasiones son líderes académicos. Son electos, o mejor dicho, designados desde la administración central, llámese, dirección general, rectoría o la secretaría de educación estatal o federal. Sus tareas son distantes de las cuestiones académicas y tienden a mantener o reproducir el ambiente administrativo de “estabilidad”. Al no ejercer ningún liderazgo académico se presenta una brecha difícil de superar con los profesores, alumnos y padres de familia. De esta forma el interés de los directores por los asuntos académicos se ha ido diluyendo al concentrarse en las demandas cotidianas de empleados administrativos y de docentes (Zorrilla, 2002:52)

Conclusiones

A partir de que México se incorporó a una de las regiones más dinámicas económicamente del mundo, la educación, y en especial la educación media superior cobra particular importancia por su capacidad para difundir el conocimiento científico, humanístico y tecnológico avanzado al grueso de la población. Aunado a ello, los cambios democráticos que el país ha experimentado en los quince años recientes, aunque insuficientes, plantean diversas oportunidades de desarrollo para los jóvenes mexicanos.

Al revisar cómo se ha ido estructurando el nivel medio superior durante finales del siglo XIX y el siglo XX vemos que creció alentado por el modelo de la ENP. Sin embargo, fue un modelo que no se expandió y que batalló para constituirse como eje toral de una política de mayores alcances. Las décadas de 1940-1950-1960, pasaron casi desapercibidas para el nivel medio superior. El crecimiento casi desordenado de escuelas técnicas más el crecimiento acelerado de la población a finales de la década de 1960 pusieron en evidencia las deficiencias del sistema. Así, la cobertura se situó a la cabeza de las principales preocupaciones educativas en el nivel medio superior. La creación del CCH de la UNAM, el Colegio de Bachilleres y en menor medida el Conalep respondieron a este intento de ofrecer educación a todos, con la terrible salvedad de que no existía un modelo educativo dinámico, eficiente y que brindara una formación de calidad equitativa a los jóvenes mexicanos.

Así, al contrastar los datos elementales vemos que la cobertura, pese a ser una de las preocupaciones implícitas en las políticas educativas del nivel medio superior, no han tenido avances sustanciales como se pudo apreciar en este capítulo. Más allá de este aspecto, la calidad de los servicios representó un espacio poco explorado y quizá mal entendido pues los avances educativos se reflejan en lo que las personas son capaces de realizar —sus habilidades y conocimientos— y no en el incremento de cifras. En la actualidad resultan poco funcionales aquellas políticas educativas centradas en ofrecer insumos sin considerar y dar seguimiento a la formación de los jóvenes.

Capítulo 3

La Educación Media Superior en las políticas gubernamentales 1988-2003

En este capítulo se analizarán las políticas emprendidas en el período 1988-2003 sobre educación media superior en México. Se agrupan de acuerdo al período gubernamental o sexenio, cubriendo de tal forma la administración de los presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y de manera parcial la de Vicente Fox. Se muestra cómo las políticas en el nivel medio superior retoman el discurso modernizador sin lograr construir una política seria y consistente. Se analizan los respectivos planes de educación así como los resultados vertidos en los informes de labores de la SEP.

Introducción

A partir del año de 1988, la tendencia modernizadora¹ se constituyó como el eje central en el discurso y en las políticas educativas (Martínez Rizo, 2001). En términos generales, la modernización ha sido considerada como la creación de capacidades para absorber el cambio constante. De acuerdo a Omar Guerrero(1992:15) la modernización es un caso particular de desarrollo que consiste en la habilidad de desarrollar capacidades bajo tres condiciones: 1) un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, 2) estructuras sociales diferenciadas y flexibles y, una organización social que brinde la capacidad y 3) el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado.

Como lo ha señalado Martínez Rizo, (2001:6). esta etapa tiene como característica el distanciamiento respecto a las posturas postrevolucionarias, especialmente en la versión predominante en los sexenios de Echeverría y López Portillo, considerados populistas e ineficientes, y el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados. Ambas vertientes coincidían en orientar la política en dirección de la reducción del peso del Estado en la economía, incrementando en cambio el papel

¹ Cabría ampliar el término de modernización y su vinculación con la administración pública. Al respecto la modernización administrativa también ha sido definida tomando en cuenta el cambio y la adecuación a las condiciones prevalecientes. Para María del Carmen Pardo (1993: 11) la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias. Gildardo Campero (1982: 11) señala que es el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada: “Es un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ellas inciden”. Teniendo como referentes las definiciones anteriores podemos decir que modernizar la educación media superior consiste en un conjunto de acciones necesarias para adecuar la educación a las condiciones del mundo actual, así como a las necesidades del país, de las comunidades y de los individuos.

del mercado, coincidiendo con las tendencias de Reagan y Thatcher dominantes en la época. En este nuevo marco de ideas sobre la sociedad del conocimiento, y de la importancia de basar el desarrollo en la competitividad económica, la educación se consideró como un elemento fundamental y los países desarrollados, junto con algunos asiáticos.

3.1 Una mirada a las políticas educativas en México

En México las políticas educativas se entienden de acuerdo a Zorrilla Fierro (2003) como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo.

Para esta autora existen dos tipos de políticas: las explícitas e implícitas. Las primeras son diseñadas para gestionar el cambio o para producir ciertos estados en el equilibrio dentro del sistema (requieren ser traducidas en programas y proyectos de acción). Las implícitas son las que resultan de los actos de omisión en atender o cambiar ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad y con frecuencia equivalen a una decisión de mantener un estado presente de cosas.

Podemos decir que en México la política del nivel medio superior parte de una definición de desde la perspectiva gubernamental con un carácter normativo. Ejemplo de ello lo vemos en Gago (1993:163) en donde la política se percibe como “aquello que regula las acciones y por tanto, las políticas son los principios, recomendaciones, normas prioridades, etc que actúan como precepto o condición bajo la cual han de realizarse las tareas y funciones de un programa o un plan”. Pero, ¿cuáles son los propósitos de las políticas y cuáles sus referentes? Gago visualiza que las políticas tendrían como referentes los siguientes objetivos:

1. Asegurar la excelencia en las funciones, los servicios y los resultados de las instituciones educativas en cuestiones que son congruentes y satisfacen lo que la población requiere y necesita con mayor urgencia.
2. La inscripción de los estudiantes ha de tener en cuenta la potencialidad del aspirante.
3. La atención a la demanda debe evitar la educación masificada.
4. Orientar el fenómeno educativo al aprendizaje y menos a la enseñanza.

5. Formación orientada al análisis, la crítica, el método científico y la actitud innovadora.
6. Revisión periódica de los planes y programas de estudio.
7. La evaluación de estudiantes debe orientarse hacia los resultados, incorporando evaluadores externos.
8. La contratación de docentes ha de hacerse de acuerdo a la capacidad mostrada.
9. La contratación y promoción del personal académico ha de garantizar niveles suficientes de buena calidad en todas las instituciones educativas.
10. El salario y las prestaciones, así como los estímulos han de establecerse en función de la calidad, la productividad y el grado de participación del personal académico en la tareas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura.

Desde estas perspectivas, las políticas en educación aparecen como meros objetivos a cumplir, los cuales pueden muy bien justificarse con diversas acciones que le den curso a los recursos presupuestarios. Sin embargo, difícilmente reparan en los resultados que se tienen con los alumnos y sus desempeños, además de su impacto en indicadores como los de eficiencia terminal, que como ya se ha visto, prevalecen casi intactos desde hace ya varios lustros.

Si bien el conjunto de instituciones de la EMS es heterogéneo y en el que coexisten los regímenes de autonomía, de desconcentración, centralización, y variantes de educación privada, dicha situación ha llevado a aceptarla como una “dificultad” casi paralizadora del sistema, maniatando cualquier actividad o política en este nivel. Cualquier política tendría que estar circunscrita dentro de este fenómeno con lo cual se previene de cualquier retraso o mal funcionamiento de cualquier política pues siempre tiene cabida el argumento de que es “difícil de planear en este nivel educativo pues se hace difícil la transición de los propósitos generales a las políticas particulares (Gago, 1993: 164). Sin embargo, habría que superar esta visión un tanto derrotista si se piensa en un país con un sistema educativo en el nivel medio superior que soporte los cambios económicos, políticos y tecnológicos que requiere.

Desde la Secretaría de Educación Pública las políticas orientadas a la Educación Media Superior tienen una doble función pues en las escuelas e institutos centralizados, las políticas se implantan de manera “directa” o vertical. Por otra parte, en las escuelas autónomas y particulares las políticas del gobierno federal no determinan directamente las acciones de aquellas, sino las relaciones de las

dependencias gubernamentales con las propias instituciones educativas autónomas o particulares. Dentro de esta bivalencia cabría señalar la falta de liderazgo académico de esta Secretaría. Efectivamente, la SEP ejerce un control sobre las escuelas desconcentradas y descentralizadas, pero este control es administrativo y en el mejor de los casos presupuestal. Las actividades académicas, el trabajo propio de una escuela, la formación de los estudiantes, la incorporación de las llamadas “reformas académicas” quedan dentro de un vacío , mismo que tiende a ser ocupado por la inercia administrativa, el trabajo académico aislado, la responsabilidad dividida o la ausencia de la misma. Este fenómeno ya ha sido identificado como la anomia educativa (Zorrilla Alcalá, 2005) y se caracteriza por la normalización de conductas nocivas y alejadas de cualquier sentido formativo hacia los estudiantes. Sucede lo mismo con escuelas que sustentan su autonomía y que reproducen los mismos patrones, sólo que en esta situación la SEP se ve limitada a ejercer su poder de control “académico” pues las universidades autónomas encabezadas por la UNAM pueden decidir sobre sus planes y programas académicos. La única instancia que queda es el control presupuestario mediante los recursos federales que se destinan a dichas instituciones, sin embargo, lejos de poder incidir dentro de estas escuelas y poder generar una política para el país y su población, legitima su funcionamiento, sus resultados y la formación que reciben los alumnos.

Gago (1993) ha identificado que las políticas cercanas a las cuestiones educativas pueden ser llamadas “operativas”. Para la educación media superior se pueden identificar ocho políticas de este tipo, sin embargo, sólo establecen grandes temas, a veces muy abstractos , que pueden dar cabida a cualquier acción. Por ejemplo, hacer cursos de capacitación, incrementar la matrícula, aumentar el presupuesto, etc. Dentro de este contexto, podemos decir que los grandes lineamientos que se han se han formulado para las políticas de la educación media superior desde finales de los ochenta hasta la fecha, son: atender la demanda; atender los procesos de enseñanza aprendizaje; contratar y promocionar al personal académico; seleccionar áreas y temas para la investigación y el desarrollo de tecnologías; financiamiento; designar autoridades; difundir la cultura y mejorar estructuras y procesos de administración.

Así, en los siguientes apartados se hará una revisión de las políticas gubernamentales con respecto a la educación media superior. Cabría tener en mente que la política se entiende desde una perspectiva meramente gubernamental la cual es una constante en el período estudiado en este trabajo.

3.2 La educación en la administración de Carlos Salinas

En el ámbito educativo la administración de Carlos Salinas tuvo como principal objetivo la modernización y la federalización de los servicios educativos en su nivel básico misma que se vio concretizada en la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Educación Básica y Normal en el año de 1992. A finales de la década de 1980 y comienzos de 1990, el discurso político resaltaba el rezago educativo, la escasez de recursos económicos, la desigualdad de oportunidades, la excesiva centralización, una oferta educativa que no satisfacía la demanda de la población y severos problemas de organización magisterial (López Ramírez, 2000:67).

La modernización educativa significaba según Salinas (1989: iii) “una nueva relación entre el gobierno y la comunidad, busca la incorporación de los ciudadanos a la educación. Implica la solidaridad como actitud, como enfoque y como contenido educativo. Exige un compromiso de eficacia” Así, para Salinas (1989) la modernización resultaba inevitable y necesaria pues la revolución de los conocimientos y la competencia mundial imponía una permanente reflexión y evaluación de la educación que impartía el Estado.

Para Salinas (1989: 10) la modernización también implicaba incorporar a los marginados, principalmente en los ámbitos rurales e indígenas, así como “ racionalizar el empleo de recursos y contar con un sistema de formación, actualización y perfeccionamiento de docentes y contar con un sistema complejo , diversificado, flexible, descentralizados, apoyado en métodos, técnicas y modalidades variadas, adaptadas y pertinentes La reforma que planteaba Salinas consistía en que los alumnos y las alumnas, refiriéndose a los de la educación básica, compartieran propósitos comunes, que entendieran la importancia de la pluralidad y el valor de mantenerse unidos”, así como “transformar la estructura del sistema educativo, su equipamiento y financiamiento (Salinas, 2000: 624).

Las políticas educativas en el nivel medio superior iniciadas en la administración de Carlos Salinas, partían de una descentralización suave iniciada en el sexenio de De la Madrid Para, sobre todo por privilegiar la expansión del sistema de Colegios de Bachilleres por su esquema de financiamiento estatal y por la apertura de escuelas técnicas estatales (Weiss, 1993 :193). Se trataba de evitar el centralismo burocrático. La autonomía se percibía como facilitadora de la gestión de recursos siempre

escasos (mejorar el funcionamiento de talleres mediante autoridades municipales y de padres de familia).

En mayo de 1992, con Ernesto Zedillo al frente de la SEP, se logró el consenso necesario para que los 31 gobernadores de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaran con el gobierno federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), con el cual se inició la transferencia a los estados del manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal.

La descentralización de la función educativa pretendía atacar diversos problemas: a) generar una nueva participación de los sectores sociales, b) reconocer a las comunidades locales, c) distribuir con mayor eficacia la función educativa, d) facilitar modelos de organización administración y operación de sistemas flexibles y e) definir una educación democrática, popular y nacional, con el trabajo y la productividad.

De forma paralela, el Programa para la Modernización Educativa de Salinas contemplaba también la revalorización magisterial, mediante el “establecimiento de estructuras de promoción del trabajo para conciliar el sentido de servicio, propio de la vocación educativa, con mejores condiciones de vida.....contar con un sistema de formación de maestros, de actualización de sus conocimientos y perfeccionamiento de su capacidad educativa” (Salinas, 1989: 21).

Como lo señala López Ramírez (2000) el discurso político utilizado por Salinas es de tipo general de tal forma que cualquier opinión, oposición, propuesta o crítica podía ser articulada sin ningún problema dentro del discurso modernizador. Produce un efecto de coherencia textual incuestionable y con la unificación de un sistema de valores y perspectivas políticas que cubren los intereses de los diversos involucrados en el quehacer educativo.

Pero, pese a que se dieron avances importantes como la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3° de la Constitución, las políticas educativas del sexenio salinista no resolvieron los viejos problemas educativos, como los de calidad y equidad; los defectos estructurales del sistema y en

especial la imbricación del sindicato y las autoridades en la toma de decisiones, siguieron intactos (Véase Martínez Rizo, 2001: 6).

3.2.1 Políticas incipientes para la educación media superior

Durante la administración de Salinas se puede percibir que la EMS era motivo de preocupación en cuanto a cuestiones cuantitativas —aumentar la matrícula, eficiencia, etc— y de tipo general que garantizaran la oferta de servicios educativos (Véase Salinas 2000:640). En este sentido, se reconocía la insuficiencia de la infraestructura con la que iniciaba su período presidencial. Los acervos bibliográficos no cubrían satisfactoriamente los planes y programas vigentes; existía una baja incorporación de instrumentos y aprendizajes computacionales, lo cual ya se señalaba como necesaria en los ámbitos escolares y profesionales. En cuestiones de carácter administrativo se reconocía la dificultad del tránsito interinstitucional de los alumnos, aunque le apostaban a que un sistema de créditos establecido en los setenta, sentaría las bases para regular la equivalencia de los aprendizajes adquiridos en diferentes instituciones. Cabe señalar que esta situación no ha sido resuelta hasta la fecha y persisten los problemas de tipo administrativo para que un estudiante pueda cambiarse de escuela, incluso hay serias dificultades para cambiarse de modalidad dentro de una misma institución, por ejemplo el CCH y la ENP de la UNAM.

Las políticas educativas se fundamentaban en premisas que estaban lejos de reconocer problemas de tipo estructural del sistema de educación media superior. Por ejemplo, se tenía como punto de partida que el “desequilibrio matricular” en este nivel era causado por la escasa información de los alumnos, (SEP 1991:21) dejando de lado la responsabilidad de las instituciones que imparten el servicio educativo sobre la calidad, efectividad y pertinencia. De allí de que se impulsaran políticas que desarrollaran y mejoraran la orientación vocacional.

Otro caso es el de la formación de docentes. Durante el sexenio se reconoció que el personal docente a veces no estaba preparado, que tenía una preparación parcial para el ejercicio de la docencia y que carecía de una serie de principios psicológicos, pedagógicos y sociológicos. De manera atinada se señala que las instituciones de EMS robustecieron la formación pedagógica de su personal docente sin haber llegado a un acuerdo sobre los contenidos y actividades que deberían constituir la formación, de

allí que cada institución realizara cursillos, conferencias o prácticas que mejoraran el desempeño docente de los profesores (SEP, 1991:23).

La respuesta de la administración de Salinas no implicó mayor compromiso que la Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS), misma que tenía un papel de mediadora con poca capacidad para proponer soluciones. Claro está que la problemática no se percibía compleja por lo cual sólo sería necesario una instancia que coordinara los trabajos mediante algunas reuniones periódicas. Se estableció la concertación interinstitucional como estrategia básica para que “las mismas instituciones formularan las propuestas de solución.....para arribar a la realización de acciones tendientes a resolver su problemática concreta y satisfacer sus necesidades específicas” (SEP, 1991: 127). Era una instancia de seguimiento de acuerdos que sólo apoyaría las acciones y tareas de las comisiones formadas por integrantes de las diversas instituciones de EMS. Todo ello culminaría en algo que ha sido característico y recurrente en el sistema educativo mexicano : en “reuniones nacionales de las que emanarían las decisiones últimas de actuación en beneficio de la EMS, como fruto de la vinculación, el acuerdo y la concertación de los miembros de la CONPPEMS” (SEP 1991: 128).

Otro ámbito que no se percibía como problemático era la creciente sobrepoblación de los planteles, la relación entre los alumnos y profesores. ¿Cuántos alumnos podría atender un profesor? ¿Cuál sería el número ideal de alumnos por plantel? ¿Sería conveniente el doble o triple turno? Todo ello se dejaba de lado y sólo se pensaba en “aprovechar al máximo la capacidad instalada de los planteles en todas sus formulas” (SEP, 1991: 128).

En lo que respecta a la baja eficiencia terminal, de nueva cuenta se concebía como un problema ajeno al desempeño de las escuelas, de los profesores o del sistema educativo y se adjudicaba al poco arraigo de los alumnos, el cual les impedía seguir con sus estudios. Es decir, si se quería revertir la eficiencia terminal baja tendría que haber seguimiento en el rendimiento de los alumnos, de los “desertores” y de egresados, así como de las principales causas de reprobación. El mismo Salinas de Gortari reconocería años después que la eficiencia terminal prevaleció igual y que los programas educativos “tendrían que adaptarse a las necesidades económicas y productivas de cada región” situación que no ha sido resuelta hasta la fecha (Véase Salinas, 2000: 641).

Desahogar la demanda de las regiones rurales y apartadas era otro objetivo. Para ello se pensaba impulsar el sistema abierto incrementando los centros de esta modalidad, así como aprovechar los recursos televisivos disponibles y los recursos con los que cuentan las telesecundarias (SEP, 1991:130). En cuanto a los planes de estudio, se proponía contrastar su idoneidad con el logro de fines que se proponía cada uno. Como meta se propuso diseñar estrategias que revisaran y actualizaran los currícula en el que la autoevaluación o la heteroevaluación, entendida como aquella que se pudiera dar entre instituciones pares, sería el mecanismo para valorar la coherencia y la vigencia de los contenidos educativos de cada modelo. Llama la atención que dentro del discurso y, finalmente en la práctica, estaban excluidas las consultas a los sectores laborales, productivos, científicos, etc. Si bien se habla de reforzar los elementos de la cultura científica y tecnológica que propiciarán la incorporación de los alumnos a la realidad laboral por medio de convenios de colaboración con el sector productivo, ¿cómo hacerlo si no eran parte de la discusión de los contenidos y de la organización curricular? Por una parte el gobierno diseñaba un plan de acción pero a final de cuentas se quedaba sólo en su ejecución y operación, lo cual llevaba a la inacción o estancamiento de las políticas educativas en el nivel medio superior. Eso lo vemos con claridad quince años después: no se establecieron las instancias para que esa vinculación se diera verdaderamente y fuera un motor del desarrollo.

Con respecto a los profesores, se hablaba de consolidar los programas de carácter nacional existentes. Sin embargo, no había programas orientados que formaran profesores del nivel medio superior. Se apuntaba la necesidad de “crear” otros programas destinados a la formación, actualización y titulación de los docentes, lo cual traería de forma inmediata la mejora del proceso educativo (SEP, 1991:132). Pero nunca se mencionaba en qué consistiría la actualización, cuál o cuáles serían los criterios de la formación docente, cuáles serían los logros hacia los alumnos, qué tipo de habilidades o destrezas inculcarían, etc.

En la administración de Salinas de Gortari casi no se reflexionó sobre la función de la EMS. Se partió de un sistema de educación media superior al cual sólo hacía falta modernizarlo por medio de una efectiva concertación para la planeación y programación del nivel, dando lugar a la colaboración interinstitucional, facilitando así su desarrollo y funcionamiento (SEP, 1991: 7). Esta perspectiva sería confirmada con la creación en el año de 1990 de la Comisión Nacional Para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS) y dos años después la Comisión Nacional de Educación Media Superior (CONAEMS) las cuales tuvieron poco impacto como se verá

más adelante. Paradójicamente al mismo tiempo la SEP suprimió la Subsecretaría de Educación Media, de la cual sólo quedó la Dirección General del Bachillerato bajo el cobijo de la Subsecretaría de Educación Superior (SESIC). Al quedar la educación media superior con instancias de planeación casi inoperantes e inmersa en las presiones de la educación superior se acentuó aún más el poco interés por este nivel educativo (Véase Arredondo, 2001).

Sin lugar a dudas, la educación básica se estableció en el centro de las políticas educativas y siguió la fuerte inercia que ya se había iniciado años atrás. De acuerdo con Ornelas (2000) la educación básica seguía una clara marcha, con altos grados de congruencia y continuidad en las políticas, propósitos e instrumentos. Se reportaban mejoría en la eficiencia terminal: de 1988 a 1994 la eficiencia terminal pasó de 55% a 64%, (véase Salinas, 2000:627), el currículo sufrió una mutación positiva al incluirse la educación secundaria como obligatoria, todo ello guiado por la finalidad de expandir las oportunidades de educación, hacer más equitativo el acceso, mejorar la calidad de los servicios, los contenidos y la pertinencia de los estudios (Ornelas 2000:597) . Sin embargo, cabría preguntarse lo mismo con respecto al nivel medio superior.

Las variantes de la educación media superior permanecieron definidas como tradicionalmente se había hecho. De esta forma se consideraban dos variantes principales: la EMS tecnológica y la universitaria. La primera ofrecía una formación con énfasis en el dominio de los contenidos científicos y tecnológicos que permiten al egresado la aplicación de los conocimientos y habilidades en actividades de índole laboral y profundizando, por otra parte, en los estudios correspondientes a sus áreas de especialidad (SEP,1991: 25). Por su parte, la EMS universitaria se definió como aquella que pone mayor énfasis en la preparación general para la prosecución de estudios de tipo superior, dando menor peso al desarrollo de la formación de los alumnos para incorporarse al mundo del trabajo (SEP, 1991:26).

De las vertientes arriba descritas se retomaron tres núcleos para encuadrar a las instituciones que imparten los servicios educativos: núcleo tecnológico terminal, núcleo tecnológico bivalente y núcleo universitario propedéutico. Es decir, se dividieron las instituciones de acuerdo a la percepción de que unos alumnos van a trabajar únicamente, otros a trabajar y seguir con sus estudios y unos terceros dedicados sólo a sus estudios profesionales. Cabe señalar que esta perspectiva asignó cierto valor o ciertas propiedades a cada modalidad, sin embargo, nunca se aseguró que cumplieran de manera

eficiente las funciones para las que fueron creadas, lo cual redundó en una desvalorización de las funciones de este nivel educativo.

3.3 La administración de Ernesto Zedillo

El sexenio presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizó por sus políticas económicas de tipo estabilizador. El rescate carretero, la creación del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), la apertura de la banca a capitales extranjeros y el control de la inflación y de otras variables económicas, fueron las principales preocupaciones del sexenio. Al inicio de administración se hizo evidente una sobrevaloración del peso, la inestabilidad política se generalizó lo que redundó en un inminente salida de capitales. Esta situación puso a México al borde de la bancarrota lo cual fue superado por la intervención directa de Estados Unidos, y el Fondo Monetario Internacional principalmente, quienes aportaron el grueso de los 50 000 millones de dólares para evitar la tragedia económica. El presidente de los Estados Unidos, Clinton, argumentó que la estabilidad monetaria de México afectaba a toda la región latinoamericana y a otras economías emergentes, y que la acción de rescate era una prueba del liderazgo de los Estados Unidos (Latapí, 2004: 61).

Se podría afirmar que la llegada a la presidencia de México de Ernesto Zedillo, anteriormente titular de la SEP, hizo que las políticas de su gobierno tuvieran un alto grado de continuidad respecto a las de Carlos Salinas (Martínez Rizo, 2001: 7). Sin embargo, dentro del espectro nacional resultaba evidente que la educación no era la prioridad número dentro de las políticas gubernamentales dada la situación política y económica por la que atravesaba el país. Incluso, hay quienes sostienen que el grave rezago educativo se explica más por este tipo de coyunturas que por factores que atañen de manera directa al sistema educativo (Véase a Latapí 2004: 62).

Con respecto a la Educación Media Superior se puede apreciar que comienza a ocupar un espacio, aunque pequeño, dentro de la vasta política educativa. Llama la atención que aún en el sexenio de Zedillo se consideraba de manera conjunta con la educación superior. Los problemas o deficiencias identificados en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 se consideraron para ambos niveles educativos lo que hace difícil detectar con claridad cuáles son las políticas que se establecieron para solventar las deficiencias o problemas que afectaban a la educación media superior.

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 de la administración de Zedillo, se puede apreciar que no hay una definición clara sobre la función formativa de la EMS. Apegándose a la característica

de los documentos oficiales sólo señala de manera formal e insuficiente la existencia de las dos opciones principales: el bachillerato, modalidad que propicia la adquisición de conocimientos, métodos y lenguajes necesarios para cursar estudios superiores y, la educación profesional técnica, que prosigue la formación del estudiante y lo capacita para el ejercicio de una actividad productiva (véase Secretaría de Educación Pública, 1996:129).

A pesar de ello se reconocían las deficiencias en la formación y profesionalización de profesores; en el dominio del lenguaje, las matemáticas y las ciencias naturales, generando una alta proporción de los egresados sin una preparación adecuada para realizar estudios profesionales; desvinculación de la EMS de la educación básica; las deficiencias de los planes de estudio y de su falta de actualización; investigación escasa; carencia de estándares y criterios nacionales de evaluación; infraestructura deficiente (laboratorios, bibliotecas, talleres); no hay información confiable, sistematizada y oportuna en los procesos de planeación, evaluación, gestión y acreditación (SEP,1996: 132). La falta de pertinencia, formación adecuada de los estudiantes para estudios superiores y para el trabajo, es plenamente reconocida y aceptada, misma que se extiende a los sistemas no escolarizados y que “han sido poco eficaces para prestar servicios de calidad a los diversos grupos de población que las demandan” (SEP, 1996: 133).

En cuanto a los órganos encargados de este nivel educativo, tales como la CONPPEMS, la CONAEMS y cada una de las Comisiones Estatales de Planeación y Programación de la EMS, la administración del presidente Zedillo reconoció que los avances fueron prácticamente nulos y con resultados poco significativos (SEP, 1996: 133).

Los problemas institucionales ligados a la planeación, programación, presupuesto y evaluación de este nivel se perciben de competencia exclusiva de la autoridad gubernamental. No se señala en el PDE políticas orientadas a que la comunidad docente o los padres de familia, pudieran participar de alguna manera en dichos procesos. De esta forma, la escuela del nivel medio superior permaneció lejana, en la que la política vertical será la garantía de que los cambios, modificaciones o avances lleguen de manera inmediata a las aulas con resultados inmediatos.

Entre las políticas principales se preveía atender la demanda, “promover un sistema eficaz de orientación educativa y profesional que proporcione información adecuada, actualizada y oportuna

sobre las diversas opciones de EMS”, buscar la participación del sector productivo, aumentar los alumnos de profesional técnica de 400 mil a 750 mil -situación que no se ha dado. Sin embargo hay indicios de que no hay claridad de lo que es la identidad del bachillerato pues se indica que sólo se “avanzará en la definición del perfil y la identidad del bachillerato y se propiciará la convergencia de los diversos programas en los mismos principio y valores” (SEP, 1996: 134). Sin embargo queda poco claro cuales serán esos valores, de qué forma se van a establecer, discutir o deliberar.

Asimismo, la política de evaluación se fincó en la promoción de exámenes estandarizados de egreso e ingreso en las instituciones de educación media superior y superior, mecanismos de evaluación externa así como en el propósito de “impulsar la creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las IEMS y Superior” el cual hasta la fecha no se ha realizado.

Las políticas planteadas, si bien tenían como fundamento un diagnóstico más fuerte y serio que el de la administración anterior, aún siguen apareciendo como buenos deseos más que como herramientas claras de acción. Así se establece:

- Mejorar los métodos de selección, formación y desarrollo del personal académico;
- Impulsar la formación de maestros investigadores mediante programas flexibles;
- Impulsar la profesionalización docente tomando en cuenta el modelo académico de cada institución;
- Procurar mejor la calidad de los profesores de asignatura;
- Reforzar las habilidades pedagógicas de los maestros y
- Fomentar una organización escolar y académica que propicie mejores experiencias de aprendizaje en el estudiante.

Pese a que se incluye la “promoción” para que operen consejos sociales de vinculación que incorporen el punto de vista de las diversas agrupaciones e instituciones sociales en reformas de planes de estudio o programas de orientación vocacional y pertinencia de la investigación (SEP,1996:155), no queda claro cómo lograrlo, bajo qué principios y quiénes serían los encargados de crearlos.

En cuanto a organización y coordinación, se tenía como objetivo fortalecer al sistema de la EMS procurando una mejor articulación de las instituciones, organismos y subsistemas en torno a criterios comunes, estándares compartidos y estrategias de integración al desarrollo regional. Se planteaba,

como acciones a emprender, la revisión de la CONAEMS, el impulso a la movilidad estudiantil, la articulación de los sistemas, la reestructuración del funcionamiento de las CEPPEMS, el fomento a la comunicación interinstitucional, y la necesidad de iniciar trabajos para tener un sistema de información de EMS y Superior.

Gran parte de lo descrito anteriormente quedó en letra muerta. Responder al por qué no se avanzó significativamente apunta a una forma autoritaria, unilateral de hacer las cosas. El gobierno y la sociedad parecen enfrentarse a un divorcio en el que la indiferencia y el sólo “cumplir” con las obligaciones más elementales de manera automática nos llevaría a una mejor educación.

Dentro de las políticas señaladas como logros relevantes del sexenio, la SEP reporta la revisión de los planes y programas de estudios del bachillerato general, lo cual tuvo como mayor resultado un documento llamado “Curriculum del bachillerato general. Fundamentos”, el cual definió el marco normativo que regula los estudios de este subsistema (SEP a, 2000:190). En cinco años de administración se revisaron 650 propuestas para los programas de estudio, actualizándose 30 de las 34 asignaturas del núcleo básico. En lo que respecta a evaluación, esta sólo abarcó la evaluación institucional. La SEP señaló como relevante el diseño y aplicación de diversas estrategias de evaluación educativa para conocer los logros de las instituciones coordinadas (véase SEP a 2000:193). Pese a que la propuesta de evaluación se difundió en todos los subsistemas y recibió retroalimentación de Colegios de Bachilleres y Centros de Estudios del Bachillerato, no se muestran datos que muestren las variables evaluadas y si existieron mejorías sustanciales durante el período reportado.

En cuanto a la formación docente, se continúa con la premisa de que las instituciones del nivel medio superior tienen que actualizar y capacitar a sus profesores mediante cursos y talleres. Así, se afirma que estos cursos “se orientaron al mejor conocimiento de las características de la población estudiantil con la cual trabajan y aspectos referidos al trabajo pedagógico” (SEP a 2000:193). El resultado: más de cuatro mil profesores que atendieron una diversidad de cursos, cifra insignificante con el número de docentes en el nivel medio superior —solamente el número de los profesores del bachillerato ascendía para el año 2000 a más de 178 mil (Véase SEP a 2000: 412). El mismo alcance de cobertura tuvo el Programa de Actualización en Habilidades Docentes impulsado por la SEP e impartido por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) vía Internet. Apenas 4,500 profesores fueron atendidos pero además de su limitado alcance cabría preguntarse ¿es acaso la mejor opción para

actualizar a un docente un curso de estas características? ¿cuál es el impacto en el desempeño de los estudiantes? ¿efectivamente se mejora el rendimiento académico? Estas son preguntas que al parecer no tuvieron respuesta, ni siquiera para los encargados del diseño e implementación de esta política.

3.3.1 Programa Formación Pertinente

Sin lugar a dudas un gran acierto de la administración de Zedillo fue el poner en marcha un proyecto piloto, quizá el único de este tipo a nivel federal, que tenía como propósito central “mejorar el sentido formativo y la utilidad académica, laboral y social del bachillerato” (Véase, SEP 1999: 51 y SEP, 2000:195). El proyecto llamado “Formación Pertinente” inició en 10 instituciones de nivel medio superior y utilizó un enfoque coordinado entre cuatro áreas –ciencias, humanidades, matemáticas y tecnología.

Dicho Proyecto surgió como consecuencia de la solicitud realizada por el gobierno de México en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para que se revisaran sus políticas de la educación superior — ejercicio que culminó en 1997 con la publicación del libro Examen de las Políticas Nacionales. Educación Superior. México. En dicho trabajo se adelantaron diversas recomendaciones y puntos de vista que proponían la creación de programas que constituyeran trayectorias valiosas por sí mismas en el nivel medio superior, con pleno reconocimiento por los estudios hechos y que, además, no limitaran a quienes los cursan en sus aspiraciones por acceder al nivel superior.

El Proyecto inició con un modelo centrado en la identificación y atención a los problemas cotidianos dentro de la escuela y el salón de clases por parte de los mismos actores involucrados, principalmente profesores y autoridades. Dicho modelo incorporaba los siguientes elementos:

- Trabajo Colegiado y seguimiento en tiempo real del desempeño estudiantil;
- Seguimiento de alumnos en tiempo real por parte de los profesores;
- Visitas de seguimiento y apoyo a los planteles por parte de personal de la coordinación;
- Capacitaciones intersemestrales para planear y mejorar las actividades docentes;
- Articulación con el mundo adulto y del trabajo mediante una formación multitecnológica e
- Innovación didáctica en los temas de matemáticas, ciencias, humanidades y español que requieren urgentemente de nuevos materiales.

3.3.2 El inicio del Proyecto

En julio de 1999, el Proyecto inició su trabajo con alumnos en las diez instituciones que aceptaron

participar². Cada una de ellas seleccionó dos grupos de un máximo de cincuenta alumnos a cargo de entre diez y once profesores, en cada plantel. Desde que el Proyecto entró en operación, la colaboración constituyó un principio de construcción básico y un nexo entre todos los participantes. El proyecto se nutrió de la experiencia acumulada en las instituciones mexicanas. Tomó como referente inmediato el plan de estudios prevaleciente en el bachillerato general, el cual establece cuatro semestres (o dos años) de estudios compartidos o tronco común y un año de formación especializada de acuerdo a los intereses de los alumnos y de las características institucionales.

El Proyecto Formación Pertinente considera al bachillerato como una educación formativa, integral y además propedéutica. Por eso se promulgó como una instancia a favor de la actualización constante del currículo y de establecer mecanismos de seguimiento que garantizaran la calidad de los servicios educativos. El reto de este Proyecto era hacer efectivos los conceptos e ideas que han estado entorno al bachillerato desde hace más de veinte años de tal forma que el bachillerato se constituyera como “un ciclo con objetivos propios, destinados a impartir conocimientos y desarrollar habilidades que proporcionen al educando una visión universal, vinculada a su vez con la realidad del país y de cada una de sus regiones”³.

El Proyecto Formación Pertinente recibió dos evaluaciones⁴ por parte de expertos en educación de la OCDE. Dichas visitas se realizaron en los meses de mayo y junio del año 2000 con resultados significativos. De acuerdo con los visitantes el Proyecto realizó un trabajo innovador dentro de la educación media superior. Específicamente, los examinadores de la OCDE subrayaron que el Proyecto había instaurado:

- Una red efectiva de colaboración, concertación, evaluación e innovación continuas y sistemáticas;

² Dirección General del Bachillerato (SEP), Colegio de Bachilleres México, Colegio de Bachilleres de San Luis Potosí, Colegio de Bachilleres de Tabasco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, Universidad de Nuevo León, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Nacional Autónoma de México (CCH). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

³ Acuerdo No. 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato, Diario Oficial de la Federación; México, D. F., 28 de Mayo de 1982.

⁴ De las dos evaluaciones se publicó de manera oficial la primera. Véase, OCDE (2001). En la segunda visita los examinadores entregaron un reporte a la coordinación del Proyecto que no pudo publicarse debido a las características prevalecientes en el cambio de una administración a otra. Los miembros del equipo de revisión fueron: Margaret Vickers, Universidad del Oeste, Sydney, Australia; Michel Young, Universidad de Londres, Reino Unido y Marianne Durand-Drouhin, OECD, París, Francia.

- Una buena organización del trabajo colegiado en los planteles participantes, lo cual permitió que los docentes se responsabilizaran de la formación integral de los alumnos;
- El abatimiento del abandono escolar;
- Formas de hacer efectivas en el aula las políticas de innovación;
- Estándares académicos y de organización escolar nacionales ;
- La competencia entre instituciones y la identificación de los mejores desempeños;
- Programas y materiales tecnológicos sofisticados y académicamente sólidos que fortalecen las materias básicas del nivel medio superior y evitan que la formación se convierta sólo en capacitación y
- Estándares mínimos para la infraestructura de una escuela.

Las recomendaciones emitidas por este grupo de expertos señalaron la necesidad de ampliar a nivel nacional este proyecto de manera paulatina pero constante, de tal forma que los planteles participantes pudieran actuar como multiplicadoras de la innovación educativa dentro de una metodología “de abajo hacia arriba” como parte de un proceso de transformaciones mayores (Vickers *et al.* 2000:33). Consideraron que la propuesta curricular del Proyecto era una plataforma sólida para emprender una reforma curricular de mayores dimensiones pues “la propuesta evita el error en el que muchos de los países de la OCDE han incurrido, en donde las materias académicas permanecen puras e irreformables, mientras que al mismo tiempo, se introducen materias con orientación para el trabajo como una forma de compensar la falta de pertinencia del currículo. Casi invariablemente, esto lleva a una división entre la rigidez del currículo académico y el nuevo currículo orientado a la formación del trabajo, el cual es visto comúnmente como segunda opción. El Proyecto Piloto mexicano está encomendado a evitar esta trampa. Los fascículos novedosos que propone el Proyecto y las guías para el profesor, que se están elaborando pueden ayudar a cumplir con el objetivo, ya que los temas académicos se orientan a promover el aprendizaje de acuerdo al contexto de los alumnos” (Vickers *et al.* 2000:29). Por último, identificaron la necesidad de establecer nuevos enfoques para la evaluación estudiantil y un programa sólido de formación y actualización de profesores de tal suerte que se contaran con los recursos docentes necesarios para la innovación .

3.3.3 Estándares de desempeño y estándares para la vida

Como uno de los logros más importantes de Formación Pertinente se encuentra la elaboración y difusión de estándares académicos. Si bien no fue una de las principales acciones al inicio, conforme el Programa

fue avanzando, el grupo de trabajo detectó la necesidad de generar estándares académicos, los cuales se presentaron a profesores, autoridades y alumnos de las instituciones participantes. Al finalizar el año 2000, el Proyecto contaba con estándares formativos que se agrupaban en tres tipos: a) estándares para la responsabilidad individual, b) colaboración y convivencia democráticas, c) estándares de pensamiento y razonamiento críticos. Dichos estándares se realizaron para lograr una formación integral de los jóvenes de tal forma que pudieran ser alcanzados en cada una de las materias y asignaturas a lo largo de los tres años del nivel medio superior. De manera paralela se desarrollaron estándares para cada una de las materias centrales del bachillerato (Matemáticas, Física, Química, Biología, Historia y Español). Con ambos tipos estándares se logró, sin lugar a equivocaciones, el primer esfuerzo en México por utilizar referentes sistematizados que dieran claridad al esfuerzo educativo.

Para la elaboración de dichos estándares se tomaron como modelo los estándares ya realizados por diversos grupos académicos en los Estados Unidos. Sin embargo, la producción de los estándares del programa Formación Pertinente se adaptaron al contexto nacional y a las necesidades formativas preocupaciones formativas.

3.3.4 Importancia del equipo de trabajo

Como lo señala Álvarez Córdova (2000), el éxito de un proyecto o política educativa depende de la visión, organización y claridad educativa del grupo encargado de realizarlo. Para la operación del Proyecto Formación Pertinente se concibió una Coordinación General que organizara los trabajos con diversos especialistas para la elaboración de fascículos didácticos innovadores para las materias básicas, y un equipo de seguimiento etnográfico en las aulas y laboratorios. Dicha Coordinación, adscrita a la hoy desaparecida Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) tuvo un carácter autónomo lo que garantizó en gran medida la aceptación y el desarrollo del Proyecto en las diversas instituciones. Es decir, no se asumió como una instancia que dictaba o imponía lineamientos o estrategias, sino que asumía con seriedad su papel de colaborar en un esfuerzo educativo común con las instituciones participantes. Dicho esquema de trabajo rompió con el esquema tradicional del sistema educativo mexicano en el que una política se impone de manera unilateral sin consultas, discusiones, y sin la presentación de sus objetivos y metas.

Asimismo, la Coordinación fue encargada a una persona que conjugaba tanto el conocimiento educativo por su experiencia en la investigación, como las habilidades propias de un funcionario de la Secretaría de

Educación. Dentro de las apreciaciones vertidas por el grupo de evaluadores de la OCDE, señalaron enfáticamente el papel determinante que ejerce el liderazgo académico para motivar cambios sustanciales: su “alta capacidad de visualizar los problemas, encontrar soluciones y agregar a las comunidades docentes e instituciones educativas en un esfuerzo educativo común” (Vickers *et al.* 2000:15).

Los avances y la eficacia de las discusiones emprendidas, mostró que era posible remontar la fragmentación existente en materia de conducción de políticas nacionales, y que era factible contar con acuerdos para estándares de conocimiento por materia, materiales didácticos, exámenes de diagnóstico nacionales, y referentes para las condiciones mínimas de los planteles. El Proyecto Formación Pertinente logró hacer evidente que el trabajo al interior de la escuela, mediante el trabajo colegiado entre docentes, y el seguimiento de alumnos mediante tutorías, son dos estrategias fundamentales para la detección de problemas académicos. Con ello se pudieron establecer mecanismos de rendición de cuentas tanto al interior de la escuela como hacia la comunidad, los padres de familia y los alumnos. El trabajo colegiado funcionó como una estrategia que alentaba las mejores prácticas docentes y que en diversas situaciones lograba disminuir aquellas prácticas docentes poco efectivas tales como la memorización, la rutinización con preguntas que requieren respuestas casi monosilábicas, y la solicitud de trabajos académicos que se encontraban fuera del alcance de los alumnos.

Sin embargo, el impulso logrado por este Proyecto no logró despertar el interés de la nueva administración en el año 2000. Pese a que el Proyecto tuvo buenos resultados en lo que se refiere a la eficiencia terminal (por ejemplo, la participación de los alumnos en el plantel de la Universidad de Guadalajara fue mayor al 90 por ciento y en otros como el Colegio de Bachilleres México se duplicó), que se contaba con una propuesta de estándares académicos centrados en el desempeño de los estudiantes en las materias básicas (ciencias, matemáticas y humanidades) y a que el modelo fue tomado como referente para elaborar el Plan Nacional de Educación 2000-2006, el Proyecto ya no recibió ningún apoyo oficial. Pese a ello, y gracias a que los profesores encontraron un mecanismo en el que su trabajo era compartido y reconocido por sus colegas y por la comunidad escolar, siguió funcionando y expandiéndose hasta el año 2004, atendiendo casi a 20 mil alumnos.

3.4 La administración de Vicente Fox

La administración de Fox inició, al menos en el discurso político, con un compromiso serio con la educación del país. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 considera a la educación como un objetivo primordial para el gobierno: “La educación es la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo” (SEP, 2001:18) .

La propuesta del gobierno de Fox parte de un diagnóstico más claro y crítico que sus predecesores en cuanto a la situación general de la educación. Al iniciar su gobierno más de la mitad de las personas mayores de 15 años (32 millones de mexicanos) tenía una escolaridad inferior a secundaria completa, cifra que aumenta a 44 millones si consideramos a los mexicanos mayores de 15 años que no concluyeron la educación media superior; alrededor de un millón de niños no asisten a la primaria, primordialmente indígenas (SEP, 2001:60). Con respecto a la Educación Media Superior, se reconocen las grandes limitaciones para retener a los estudiantes, la baja cobertura (46%), así como la baja eficiencia terminal. Sin embargo, no se deja de reconocer que la EMS tiene un alto potencial pues se afirma que “puede contribuir de manera decisiva a la construcción de una sociedad crecientemente justa, educada y próspera.....al impacto directo que puede tener el fortalecimiento de la competitividad individual y colectiva en el mundo actual y a que es un recurso para combatir la desigualdad social y escapar de la pobreza” (SEP, 2001 :159).

Si bien no se hace evidente el propósito formativo o el tipo de persona que se forma en este nivel, se puede decir que a partir de este sexenio se reconoce de manera explícita el papel de la EMS pues “se constituye como un espacio educativo valioso para la adopción de valores y el desarrollo de actitudes para la vida en sociedad”. Incluso el Programa Nacional de Educación 2001-2006 consagra expresamente un subprograma a educación media superior por dos razones: es el nivel que más crecerá en el sexenio, dadas las tendencias demográficas y el incremento de los niveles de cobertura y eficiencia terminal de la primaria y la secundaria, y porque los alumnos de educación media superior se encuentran en la edad más difícil y son los que necesitan un apoyo mayor de la escuela, adecuado a su edad, para hacer de ellos ciudadanos maduros, hombres y mujeres de provecho (Martínez Rizo, 2001:10).

Las políticas que se desprenden del Programa Nacional de Educación parten de las deficiencias que enfrenta este sector educativo pues “todavía está lejos de alcanzar la fortaleza necesaria para desplegar todas sus potencialidades” (SEP, 2001:159). Los principales problemas identificados que afectaban un buen funcionamiento de la EMS son:

- Falta de identidad propia diferenciada nítidamente de los otros tipos educativos,
- Subordinación a la educación superior,
- Bajo desempeño en relación con la retención y la terminación de estudios,
- Cobertura insuficiente y desigualdad en el acceso a la EMS (mientras que la participación del grupo de edad 16-18 años en el DF es cercana al 80% en estados como Chiapas, Puebla o Oaxaca es inferior al 44%.),
- Baja eficiencia terminal y
- Planes y programas de estudio, y ambientes escolares rígidos (no se consideran las necesidades de la rica diversidad de individuos y subgrupos que componen la población escolar de cualquier plantel; rigidez en cuanto al cambio de planteles).

En un esfuerzo de presentar la política educativa en el nivel medio superior como un trabajo a largo plazo, se presentó una “visión de la EMS al 2025”. De acuerdo al PNE 2001-2006 las políticas estarían orientadas a:

- Formación de calidad basada en el desarrollo del conocimiento y sus aplicaciones que permitirá a los egresados participar exitosamente en la sociedad del conocimiento,
- Un sistema federativo integrado y coordinado,
- El sistema atenderá a 9 de cada 10 jóvenes en edad de estudiar el nivel,
- Formar ciudadanos que valoren el carácter multicultural del país,
- Planes y programas flexibles que permitan su actualización periódica
- Pertinencia sustentada en una estrecha vinculación de la escuela su comunidad y
- La participación de la sociedad será indispensable para el funcionamiento desconcentrado de las escuelas, así como para contar con esquemas de organización, de gestión y de gobierno responsables y regidos por criterios claros.

3.4.1 La administración Fox y las políticas de rendición de cuentas educativas

En la administración Fox, el Programa Nacional Educativo 2001-2006 señala que la presidencia de la república cuenta con un Sistema Nacional de Indicadores que comprende varios rubros en cuanto a cuestiones educativas:

1. **Equidad y cobertura:** aunque se incluyen a los indicadores “tradicionales”, promedio de escolaridad, índice de rezago en educación básica. Asistencia escolar de 6-14 años, cobertura de la EMS, índice de analfabetismo, los “nuevos” indicadores por realizar son: proporción de jóvenes de bajos ingresos que se benefician de la educación con respecto a los de altos ingresos y número de becas para la EMS y ES. Se señala que “ a estos indicadores podrán añadirse otros, en la medida en que la información lo permita y las necesidades de conducción del sistema educativo lo requieran”. Aquí es increíble la lógica utilizada. Dado que la información es limitada en el sistema educativo esto nos lleva a que no se podrán construir indicadores.
2. **Calidad:** se reconoce que el sistema cuenta con “alguna información” pero que no se ha hecho pública como un elemento de un sistema de seguimiento y de rendición de cuentas⁵. Dentro de estas sólo una se relaciona con la EMS: índice de satisfacción de empleadores
3. **Eficiencia:** se cuenta con indicadores de eficiencia, reprobación. Se intuye que se desarrollará un indicador de satisfacción del beneficiario (padres y empleadores) pero no se sabe específicamente con respecto a qué habilidades o características de la educación se estará haciendo este índice. Se habla de que se “manejarán indicadores de innovación y cambio; federalismo y municipalización; participación ciudadana y rendición de cuentas, reducción de costos y sustentabilidad”(SEP, 2001:78). Hay cosas contradictorias pues se señala que los indicadores deberán desarrollarse y enriquecerse..... a fin de que reflejen con mayor precisión y fidelidad la realidad, pero no deben ser numerosos para que le sirvan a los propósitos del poder ejecutivo ¿Acaso los indicadores deben de ser pensados para que le sirvan al presidente? ¿y los alumnos y los padres? Más adelante señala que las autoridades educativas necesitan de indicadores más detallados. Aquí se evidencia que el sistema sigue sin considerar a padres y alumnos, lo importante son “las autoridades”, “el poder ejecutivo”.
4. **Métodos para evaluar los aprendizajes:** El documento habla de que se requieren diversos para evaluar a los alumnos, profesores, directivos y planteles, aunque no señala cuáles. Señala que algunos son realizados por maestros y académicos, de tal forma que “así deberá seguir

⁵ Para el 6to año de primaria se incluye el porcentaje de alumnos que alcanzan un logro satisfactorio en habilidades comunicativas y matemáticas; la inclusión de contenidos de formación ciudadana y de valores en educación básica (aunque eso no significa un indicador en sí mismo), y el porcentaje de profesores de educación básica que cuentan con el curso nacional de actualización.

ocurriendo, pero puede mejorarse su calidad”. No sabemos en qué consiste este tipo de evaluación y qué impacto tendría en los alumnos ¿cómo podemos mejorar algo que no sabemos que impacto tiene?

La rendición de cuentas se visualiza en el PNE como una actividad compleja, tanto, que el gobierno de cambio electoral y democrático no pudo cifrar uno de los problemas medulares en educación. Así se planteaban preguntas tales como ¿a quién se le debe de rendir cuentas? ¿ante quién o quiénes? ¿sobre qué aspectos? ¿cuándo? ¿Cómo? (Véase SEP, 2001:79).

El documento trata de responder a estas preguntas. Todas ellas no escapan a la simpleza o bien a cuestiones abstractas. En primer lugar, plantea que la rendición de cuentas corresponde a la autoridad educativa nacional, estatal y en “la medida que proceda a la escuela o institución y hasta cada maestro”. En segunda instancia la rendición debe de hacerse hacia la sociedad, sin embargo no va más allá. Si bien “la sociedad es un punto de partida importante, este resulta insuficiente y poco esclarecedor. Incluso el documento mismo reconoce que no resulta fácil concretar este concepto, de allí que la única forma de rendir cuentas es por medio del poder legislativo señalando que “ puede y debe haber otras formas de cumplir con tan importante obligación en formas diferentes” (SEP, 2001:79). A este respecto cabe preguntarse en dónde quedaron las expectativas de los padres y alumnos sobre la educación? Es decir, los padres de familia se pueden hacer diversas preguntas legítimas que el sistema no responde por su incapacidad de imaginación e innovación. ¿Qué aprenden nuestros hijos? ¿qué tan bien lo hacen? ¿qué tanto saben de matemáticas, ciencias, tecnología? ¿en qué medida pueden incorporarse al mercado de trabajo de manera exitosa? ¿cuál es la mejor escuela a la que puede enviar a sus hijos?

Los aspectos sujetos a la rendición de cuentas no quedan del todo claro pues se habla del uso de los recursos, del funcionamiento de las escuelas o instituciones (habría que incluir los criterios y determinar si es un funcionamiento administrativo o formativo), así como de los resultados educativos aunque los indicadores sean los mismos con los que se cuentan ahora, cobertura, equidad, y otros de buena calidad que no se especifican.

La rendición de cuentas tendría que ser constante. Se reconoce que por lo menos tendría que ser anual y en períodos a mediano plazo para valorar diversos esfuerzos educativos. Asimismo se habla de que la rendición de cuentas se tendría que llevar al cabo en “momentos diversos” y en función de proyectos específicos de interés público (SEP, 2001:79). La máxima ambigüedad queda manifiesta en el intento de responder ¿cómo hacer la rendición de cuentas? Ante ello sólo se señala que deberá hacerse “de manera objetiva, precisa y transparente; sin embargo no es fácil de concretar tales cualidades”.

La sociedad en abstracto impide o hace a un lado al ciudadano. La rendición de cuentas queda como un mero trámite entre los poderes de gobierno sin considerar a los ciudadanos. En sus líneas de acción el PNE se enfoca principalmente a la transparencia en el uso de los recursos destinados a la educación: “utilizar procedimientos más transparentes y ágiles para asignar recursos... fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en materia financiera” (SEP, 2001:95), En cuanto a mecanismos de información establece que se deberán establecer mecanismos que permitan a la sociedad contar con información sobre los ámbitos del sistema educativo (SEP, 2001:95). Cabe señalar que las tendencias mundiales de las políticas educativas es que la elaboración de información sea útil para los propósitos de los estudiantes, de los padres de familia, de los empleadores y de las universidades. Por otro lado solamente se señalan acciones por realizar reuniones de intercambio de experiencias y opiniones con diversos sectores (acercamientos a la sociedad), fortalecer las áreas de comunicación social, y otras.

3.4.2 Líneas de acción orientadas a la EMS

Una de las preocupaciones principales de la administración del Presidente Fox y del Secretario de Educación Reyes Tamez, es “perfeccionar” la legislación federal sobre la EMS y reconocerla como un tipo educativo con objetivos propios, elementos comunes, y razonable diversificación, previendo lo necesario para que sus modalidades no den lugar a subsistemas estancos, sino que permitan el tránsito de un subsistema a otro, así como la interacción con el mundo del trabajo y el acceso a las diversas modalidades de educación superior.

En segunda instancia se concibió la creación de un organismo para la evaluación de las instituciones de la educación media superior (SEP 2001:100). Sin embargo, llama la atención la orientación de las políticas, destinadas a evaluar las actividades de las “instituciones”, y no de una evaluación orientada al aprendizaje de los alumnos de la EMS. Es decir, el funcionamiento administrativo (Ramírez, 2001) y el

ejercicio correcto del presupuesto siguen constituyendo elementos que “estabilizan” las políticas educativas en el nivel medio superior. Las instituciones se convierten en un fin en sí mismas, y no en una herramienta para mejorar, incrementar, o reconsiderar los aprendizajes logrados por los alumnos.

La información es importante para que los ciudadanos podamos exigir mejores resultados y desempeños de nuestro sistema educativo y de los jóvenes que estudian en él. El Programa Nacional de Educación señala que se necesita rediseñar los indicadores del Sistema Educativo Nacional. Para ello se considerarían los indicadores de la presidencia (que son los mismos de la SEP y del sistema educativo) y otros que consideren las nuevas realidades que enfrenta la educación (no se consideran los indicadores internacionales). Señala que se requieren medir los “nuevos planteamientos de la política educativa” (SEP 2001:101) pero ¿a qué se refiere específicamente? ¿cuáles indicadores para cuáles nuevos planteamientos? Da la impresión de que no se sabe más que lo esencial, que se requieren nuevos indicadores mas no se sabe cuáles o para qué. El discurso ha generado un vacío redundante en el que es fácil salirse del problema despreocupadamente.

3.4.3 Algunos resultados de las políticas foxistas

Si uno analiza los tres primeros informes de labores de la administración del Dr. Reyes Tamez, sigue estando presente la “gran” política de cobertura del sistema de educación media superior. Así se tiene que la matrícula aumentó en casi 150 mil alumnos del ciclo educativo 2002-2003 al ciclo 2003-2004. Sin embargo, la mitad de los jóvenes en edad de estudiar la EMS (16-18 años) no recibe esta educación, la eficiencia terminal sigue oscilando entre 57% y 60 % , y se presentan mejorías poco significativas en cuanto a la llamada deserción o abandono escolar y la absorción.

Si tomamos como referente el informe 2003, se puede apreciar que las grandes políticas de calidad, equidad, pertinencia, etc se ven reducidas a objetivos desconectados entre sí, a esfuerzos aislados y minúsculos —sobre todo si contrastamos los beneficiados de los programas de capacitación, infraestructura, etc, con el resto de jóvenes en edad de estudiar la EMS, de los que efectivamente están estudiando o bien, con el número total de profesores de la EMS— que intentan de alguna forma proyectar que se avanza. Como ciudadano cabe hacerse la pregunta ¿cómo traducir un incremento porcentual en la distribución de computadoras, becas, cursos, etc. en un mejor desempeño de los alumnos? ¿Acaso es automático ese proceso? ¿Está presente la idea de la educación como una caja negra que al vaciar insumos de manera aislada se van a tener resultados en el desempeño estudiantil?

Dentro de esta categoría de políticas que se convierten en sí mismas y que se distancia de la formación académica se encuentran todas las políticas reseñadas por el Informe de labores de la SEP de 2003 que abarcan el ciclo 2002-2003. A continuación se presenta un resumen de acuerdo a las siete políticas en las que la SEP informa sobre sus resultados:

Cuadro 3.1

Políticas relevantes de la EMS, 2002-2003

1. Cobertura de los servicios de Educación abierta y a distancia

- Se apoyó con recursos tecnológicos de comunicación a 25 022 estudiantes de 299 localidades.
- En relación con el ciclo anterior, la demanda atendida creció en 60.6 por ciento, pasando de 15 576 a 25 022 estudiantes atendidos y el número de centros se incrementó 40.4 por ciento.
- En el Subsistema de Preparatoria Abierta se registró una inscripción de 181 494 alumnos, 1.1 por ciento más que los atendidos en el período anterior, a través de las 146 oficinas disponibles en el país.
- El Sistema Abierto de Educación Tecnológica Agropecuaria (SAETA) atendió 28 694 alumnos, cifra que representa un incremento de 21.2 puntos porcentuales.

2. Becas a estudiantes

- El Programa OPORTUNIDADES incrementó el número de becas para EMS en 63.6 por ciento con relación al año escolar previo, al pasar de 266 965 a 436 751 estudiantes de entre 14 y 20 años de edad de todas las entidades federativas del país.

3. Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior

- Se registraron 276 490 aspirantes, en relación con el año previo, este resultado representa un incremento de 5.6 por ciento.

4. Actualización de planes y programas de estudio y programas de aprovechamiento escolar

- Las instituciones de educación media superior se han abocado a la transformación cualitativa de los servicios que ofrecen.
- Se realizaron diversas acciones para avanzar en la reformulación de los contenidos educativos: En el bachillerato general, se desarrolló la primera etapa del proyecto de actualización de los programas de estudio, contando con 14 programas de las asignaturas de primero y segundo semestres: matemáticas I y II, Química I y II, Lengua Adicional al Español I y II, Taller de Lectura y Redacción I y II, Informática I y II, Ética y Valores I y II, Introducción a las Ciencias Sociales e Historia de México I,
- En el bachillerato tecnológico, se **revisaron** los perfiles de las 15 carreras ofertadas con el propósito de actualizar los programas de estudio con base a su entorno regional y 20 planteles del Subsistema Tecnológico Agropecuario transformaron los módulos 12 al 18 correspondientes al área tecnológica para su integración a la propuesta de reforma curricular, que contiene las Normas Técnicas y Normas de Institución Educativa bajo los enfoques centrados en el aprendizaje y competencia laboral.
- El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) revisó y actualizó los planes y programas de estudio de cada una de las carreras que integran su oferta educativa, mediante la realización de 44 paneles

de expertos en las entidades federativas del país, en los que participaron 1 358 personas (50 por ciento del sector productivo, 35 por ciento de prestadores de servicios académicos y 15 por ciento de egresados); y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), analizó y evaluó los contenidos de los planes de estudio de las 41 carreras que se ofrecen en este nivel, incluyendo la revisión técnico-pedagógica impartida en educación media superior a distancia.

5. Aprovechamiento escolar

- Continuidad del Programa de Nivelación Académica (PRONIVE), el cual ofrece a los estudiantes de nuevo ingreso, que en el examen único de selección de la COMIPEMS obtuvieron un nivel de aciertos por debajo de la media institucional, un curso de nivelación integrado por dos módulos: Matemáticas y Orientación.
- El PRONIVE logró una cobertura de 3 409 estudiantes en el semestre 02-B y 1 738 en el semestre 03-A.
- El Programa de Acreditación con Alto Rendimiento tiene el propósito de establecer un sistema de apoyo a la acreditación de asignaturas con altos índices de reprobación y, de esta manera, favorecer la regularidad académica y el egreso de los estudiantes. Participaron en el Programa 15 334 estudiantes-asignatura, organizados en 430 grupos.
- El CONALEP cuenta con dos programas de aprovechamiento escolar: el Programa de Complementación de Estudios para el Ingreso a la Educación Superior (PROCEIES), dirigido a aquellos alumnos que además de su formación técnica desean continuar sus estudios en el nivel superior. Se atendió a 152 378 alumnos, de los cuales 143 675 fueron regulares y 8 703 fueron egresados inscritos al Programa. El otro, es el **Programa de Acciones Académicas Compensatorias (PAAC)**, diseñado para estandarizar el nivel de conocimientos de los alumnos de primer ingreso con deficiencias en las materias de español y matemáticas. En este rubro, la Institución atendió a 27 508 alumnos que cursaron este Programa .

6. Tecnologías de información y comunicación

- En diciembre de 2002, se creó el Portal **dget@distancia**, con el propósito de ofrecer una opción adicional para la actualización del personal y alumnos de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA).
- Se distribuyeron 796 computadoras *Pentium* IV y 102 impresoras láser, con lo que se capacitó a un mayor número de alumnos de los Colegios de Bachilleres en el uso de paquetería de amplia difusión.
- Se incrementó el equipo de cómputo a la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), a un total de 39 317 computadoras, lo que representa un índice de 12.8 alumnos por equipo.
- En coordinación con la Unidad de Televisión Educativa de la SEP, el Programa Institucional transmitió 262 programas en la barra de la DGETI a través del canal 16 de la Red EDUSAT, lo cual representa un incremento de 21.4 por ciento con relación al año 2001. Asimismo, se transmitieron *spots* promocionales de CETIS y CBTIS por radio y televisión, logrando 7 504 impactos, 6 496 y 1 008, respectivamente.
- La DGETI participó en el Proyecto denominado “Red Académica”, con el cual se dota a los planteles del servicio de *internet* en Red, contando para ese ciclo con la contratación para cubrir la totalidad de planteles.

7. Formación y actualización de docentes

- En la modalidad escolarizada se realizaron diversos cursos y talleres en los que se actualizaron a 925 académicos y, en la modalidad no escolarizada, se diseñó un Programa de Formación y Actualización a

Distancia para Profesores de Educación Media Superior en el Bachillerato General ,que se puso en operación en 2002.

- El COSNET desarrolló la “Maestría en Ciencias en la Enseñanza de las Ciencias” con la modalidad a distancia. De los 800 docentes egresados en 2002, el 50 por ciento obtuvo el grado de Maestro.
- El Programa de Estímulos al Personal Docente logró la participación de 5 497 docentes y benefició con beca-comisión a 73 y a 203 con año sabático.
- La DGETI opera el Programa de Capacitación y Actualización Permanente. En este ciclo escolar apoyó un total de 26 234 docentes, de los cuales se capacitaron a 832 en 40 cursos.
- El Subsistema de Educación Tecnológica Agropecuaria cuenta con 1 394 docentes con estudios de posgrado: 1 358 con estudios de maestría y 36 con estudios de doctorado, lo que representa un incremento del 35 por ciento respecto al ciclo escolar anterior, y el 17.5 por ciento del total de la planta docente de este nivel educativo.
- El CONALEP capacitó a 811 personas en **Educación Basada en Normas de Competencia**.

En el IPN, las actividades se orientaron a garantizar la permanencia y desarrollo del docente bajo la premisa de que los **académicos con calidad** son garantía en la educación de excelencia. Así, de los 3 562 docentes, 336 cuentan con grado de maestría y/o doctorado, 2 402 con formación profesional y sólo 824 cuentan con un grado de estudios inferior.

Fuente: SEP Tercer informe de labores 2002-2003

Al observar las políticas de EMS arriba descritas se pueden desprender varias observaciones. En primer lugar son políticas orientadas a mejorar los indicadores tradicionales, tales como cobertura, eficiencia, etc, y a aumentar el número de actividades, cursos, computadoras, que realiza el sistema de EMS. Desde esta perspectiva resulta difícil tender un puente con la calidad de los servicios pues no se puede saber qué es lo que aprenden los alumnos y qué resultados obtienen en materias como matemáticas, ciencias, lectura y redacción. En segundo lugar son políticas encaminadas en diversos “programas” muchos de los cuales son emprendidos de manera aislada por las diversas instituciones de educación media superior como las universidades autónomas, el CONALEP o los Colegios de Bachilleres. Esto se aprecia en las políticas de actualización o reformulación de contenidos, en las que la SEP, instancia que pudiera fungir como coordinadora e impulsora activa de propuestas, asume un papel pasivo y con poco liderazgo académico.

La reformulación o actualización de programas y contenidos se aprecia como un fin en sí mismo sin tener claro el por qué, para qué y sobre todo el cómo lograrlo y poder apreciar resultados directos en las escuelas. De esta forma vemos que hay avances que suenan muy contundentes, como la actualización de “ catorce asignaturas” para el primer y segundo semestre del bachillerato general”, pero no se especifica el trabajo que implica para los profesores, la capacitación que se requiere, cómo van a evaluar los contenidos, la forma en que se tendría que reestructurar el funcionamiento del trabajo

docente y escolar. Sin lugar a dudas se requiere de una actualización pero ¿cómo? De qué manera? ¿Bajo un esquema escolar rígido, fragmentado y burocratizado, con profesores aislados, sin trabajo colegiado, sin recursos didácticos adecuados,? ¿con modelos académicos que favorecen “el ver” temas y “cumplir” con el programa en lugar de centrarse en el aprendizaje?

Con estas políticas ¿se podrá de manera efectiva orientar la planeación, el desarrollo y la evaluación del proceso educativo en las instituciones del bachillerato general, tal y como lo señala la SEP? ¿qué significa que se actualizaron los lineamientos de evaluación del aprendizaje para la modalidad escolarizada, en concordancia con la reforma curricular? ¿bajo qué condiciones se incorporan las llamadas competencias laborales? ¿Qué impacto tiene o se prevé que tendrá en el rendimiento académico de los alumnos?

Interrogantes del mismo tipo aparecen en la formación de profesores ¿qué impacto tiene el capacitar a mil profesores, o apoyar a cuatrocientos para que estudien una maestría si al final de cuentas van a regresar a un sistema de trabajo aislado, rígido, que favorece los procedimientos y no ubica los resultados? Ahora bien, ¿de qué tipo de cursos estamos hablando? ¿son acaso cursos orientados a dar mejores clases o a propiciar el desarrollo de habilidades y conocimientos de los alumnos? De nueva cuenta las políticas caen en su intento de mejoría cuantitativa. Lo que importa no es cuántos cursos toman los profesores, sino qué mejorías tienen los alumnos.

3.5 Abandono de las políticas de investigación

Los planes de estudio en la EMS tienen mayoritariamente una duración de tres años, aunque hay otros de dos y de cuatro años. Los planes están organizados en torno a asignaturas o materias que se administran semestral o anualmente.

Llama la atención que en un país con más de tres millones de alumnos en el nivel medio superior y con más de cinco millones sin atender, el currículo apenas sea de interés inclusive para ámbitos especializados y vinculados directamente con la educación. De acuerdo con Frida Díaz Barriga y Elisa Lugo (2003) durante el período de 1990 a 2002 se registraron 209 estudios relacionados con el currículo en México, de los cuales sólo 17 estudios fueron relacionados con la educación media superior, es decir, el 7.94%. La educación superior es sin duda el nivel que registra el mayor número de estudios

con 152 (71.02%). La educación básica comprende 18 estudios, el posgrado 12 y 15 estudios sin nivel específico, cada uno de ellos con 8.41%, 5.6% y 7% respectivamente.

Evidentemente la autonomía de las universidades y la concentración de centros de investigación en la universidades ha favorecido el predominio de la Educación Superior. Aunque llama la atención que buena parte de las universidades tienen sistemas de educación media superior cuya población docente, administrativa y estudiantil, así como infraestructura, es en ocasiones mayor que aquella destinada exclusivamente a la educación superior. Por ejemplo, la matrícula de educación Media superior de la Universidad de Guadalajara representa casi el 60% del total de la matrícula.⁶

Al tener como referente la poca y aislada investigación sobre el currículo de la EMS cabe preguntarse ¿de qué manera se podría estructurar una reforma curricular? ¿a qué responden los diversos cambios curriculares en las instituciones de EMS?

Dentro de este gran espectro (inclinado a la educación superior) vinculado a la investigación curricular en México, han surgido modelos o propuestas tales como:

1. La educación basada en competencias,
2. El currículo flexible,
3. El currículo basado en el constructivismo psicopedagógico,
4. Formación metacurricular orientada al desarrollo de habilidades cognitivas,
5. El currículo enfocado a la integración teórico práctica y la formación profesional a través de la práctica,
6. Currículo centrado en la solución de problemas,
7. La incorporación de nuevas temáticas o ámbitos de conocimiento,
8. La formación interdisciplinaria y
9. Enfoques administrativos o de planeación estratégica (evaluación del currículo).

Con respecto a la EMS, el currículo basado en la educación basada en competencias⁷ ha sido impulsado desde la SEP y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, lo que dio lugar al Sistema Normalizado de Competencias Laborales en 1995 y posteriormente de los sistemas de Certificación

⁶ Pueden consultarse los informes de labores 2001-2002, y 2002-2003 en la página <http://www.udg.mx>, en la sección de documentos oficiales.

⁷ Este enfoque combina la formación teórica con la aplicación del conocimiento y su pretensión es lograr capacidades para realizar una determinada labor, tarea o actividad con un alto nivel de calidad y eficacia. Sus fundamentos se encuentran bajo la lógica de preparar una fuerza laboral más productiva y eficiente que dé respuesta a una economía globalizada (Luch, 1998; Rojas1998)

de Competencia Laboral (SCCL) y Nacional de Capacitación para el Trabajo (SNCT). Al mismo tiempo se registran estudios de algunas instituciones que emprendieron este tipo de currículo (Guerrero y Peña 2001; Canales 1997).

Tanto el currículo flexible (orientado al mercado laboral) como el basado en competencias laborales pueden ser considerados como el sello indiscutible de la década. El modelo psicológico constructivista está presente en el CCH incorporado en 1995-96, así como en los módulos de desarrollo humano de calidad centrados en educación de valores y actitudes del bachillerato CONALEP desarrollados en el año de 1997 (Díaz Barriga y Lugo, 2003:88).

Pese a contar con pocos estudios académicos y sobre temas dispersos relacionados sobre el currículo de la EMS, la Secretaría de Educación Pública ha desarrollado políticas de modernización con el propósito de formar jóvenes con mejor preparación para incorporarse a la sociedad y a la vida productiva (Díaz Barriga y Lugo, 2003:108) . De allí que en 1991 se realizara la Primera Reunión Nacional de Educación Media Superior y en 1994 el encuentro académico de la CONAEMS. En el primero hubo un intento de acercarse al sector productivo, mientras que en el segundo destacan los acuerdos relacionados con el perfil de los alumnos, perfil y formación docente, orientación educativa y evaluación (SEP, CONAEMS, 1994).

Relacionado al perfil del estudiante se acordó el tratar de:

- Definir un perfil básico, integral y flexible;
- Que se permita a las instituciones construir su currículo respetando sus características y su diversidad;
- Establecer tres ámbitos esenciales para la realización de un trabajo efectivo: comunicación, métodos matemáticos y reflexión para el estudio y
- Caracterizar un bachillerato genérico bajo tres núcleos: propedéutico, bivalente y terminal.

Como ya se señaló anteriormente, en septiembre de 1994 la SEP presenta el documento *Currículum básico nacional para bachillerato* el cual alude a un abordaje de los contenidos considerando la cultura, la ciencia y la tecnología y las expectativas de la sociedad respecto de la formación en dicho nivel (Díaz Barriga, 2003: 109) .

Sorprende la capacidad de la SEP para hablar en nombre de la sociedad y de sus necesidades. En ese mismo documento establece como los núcleos de formación básica a las matemáticas, las ciencias

naturales, el histórico social y lenguaje y comunicación. La propuesta incorpora como materias obligatorias la lengua adicional al español y la informática; se menciona el fortalecimiento y la modernización de las ciencias sociales, se incrementa la enseñanza en matemáticas y aumento de cursos de biología, así como el aumento en las cargas horarias de física y química. De la misma forma se incorporaron las materias de geografía y de medio ambiente y ecología y se reestructuró el área de ciencias sociales aumentando cursos de historia moderna y al sujeto en sociedad. También se acuerda introducir materias optativas para responder al entorno de las regiones.

Similarmente se plantea la necesidad de incorporar nuevas estrategias de aprendizaje para que los alumnos desarrollen nuevas habilidades para continuar con estudios superiores, incorporarse al mercado de trabajo y resolver los problemas de la vida cotidiana (Citado por Díaz Barriga:109) Se le adjudicó al currículo la capacidad, al menos en el papel, de desarrollar habilidades académicas básicas tal y como la comunicación oral y escrita, identificar información para resolver un problema, capacidad de cuestionamiento, etc.

Finalmente, pareciera que las políticas emprendidas hacia el currículo en el período analizado han dejado fuera preguntas de primer orden en la construcción y orientación de cualquier modelo educativo y, evidentemente de su currículo.

3.6 Algunas políticas recientes, 2001-2003.

A partir del año 2001 la SEP emitió la primera convocatoria para la acreditación de conocimientos correspondientes al nivel de bachillerato general autodidacta, mejor identificada como acreditación vía el Acuerdo Secretarial No. 286. La convocatoria tuvo el carácter de prueba piloto, ya que su aplicación fue únicamente para el área metropolitana. Posteriormente en 2002, 2003 y 2004 la convocatoria se amplió a nivel nacional, el registro se pudo realizar a través de Internet y se incluyeron dos períodos de registro respectivamente. De acuerdo a la SEP otorga un mayor número de posibilidades de participación a los usuarios y les permite programar mejor su preparación para el examen.

El proceso de acreditación se dirige a las personas mayores de 25 años, de nacionalidad mexicana, que cuenten con certificado de secundaria y que a través del aprendizaje autodirigido o de su experiencia de vida hayan adquirido conocimientos equiparables al bachillerato general, por lo cual dicho proceso se basa en una rigurosa evaluación. (Véase el sitio: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Alcances_de_la_Acreditacion).

El proceso de evaluación global consta de dos fases, la primera consiste en un examen general de conocimientos y habilidades y la segunda en una prueba de comprensión de textos y de habilidad en la expresión escrita y argumentativa. La primera fase consiste en un examen general de conocimientos y habilidades integrado por 180 preguntas de opción múltiple, las cuales abarcan conocimientos generales a nivel bachillerato en materia de ciencias naturales, ciencias sociales, matemáticas, español, cultura histórica y mundo contemporáneo, así como las habilidades de razonamiento verbal y matemático. La segunda fase consiste en una Prueba de Comprensión de Textos y de Habilidad en la Expresión Escrita y Argumentativa, la cual se realizará en dos partes:

1. Comprensión de textos (incluye preguntas abiertas sobre los textos).
2. Elaboración de un comentario con base en un tema polémico.

Esta política está orientada a que exista un mayor número de jóvenes con certificado. Sin embargo, cabe preguntarse ¿cual es la diferencia formativa entre aquellos que cursaron en los períodos tradicionales, entendiéndose tres años, y aquellos que lo logran mediante un proceso de algunos meses? Si existen serias evidencias y diagnósticos elaborados por la propia SEP en los que se señalan las deficiencias del sistema de EMS para atender y formar a los jóvenes de manera adecuada en las escuelas, ¿se puede lograr la calidad de la educación mediante un proceso de esta naturaleza? Aunado a lo anterior existen diversas críticas (Aboites, 2000) pues se trata de un proceso de distribución de aquellos jóvenes que quieren ingresar a la EMS y no de un proceso de evaluación que sirva como retroalimentación para la formación de los estudiantes. Además es un proceso en el que participan instituciones con diversas orientaciones formativas con lo cual los jóvenes se ven obligados a estudiar dentro de una opción que no es de su agrado.

Otra política reciente impulsada desde la Secretaría de Educación Pública en el año 2004 es el Programa Integral de Fortalecimiento de la Educación Media Superior Universitaria 2004 (PIFIEMS) en el cual se otorgarán recursos adicionales por 400 millones de pesos a 25 universidades públicas que participaron en dicho programa. De acuerdo a la SEP con estos recursos adicionales al subsidio ordinario que reciben las casas de estudio, se pretende mejorar y fortalecer el sistema público de bachillerato universitario mediante el incremento de la calidad académica de los programas educativos, haciendo énfasis en la habilitación del profesorado; en el equipamiento y mantenimiento de la infraestructura bibliotecaria y de cómputo; y en el impulso a los programas de tutoría de los estudiantes entre otros (http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol0260105).

Para participar en el PIFIEMS, las universidades públicas participantes elaboraron un plan estratégico para el desarrollo y mejoramiento de los programas académicos del bachillerato (profesorado, planta física y planes y programas de estudio) y de su gestión. Los proyectos fueron evaluados por comités externos designados para tal efecto, de acuerdo con lo estipulado en la convocatoria emitida en mayo de 2004 por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP (Véase, www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol0260105). El PIFIEMS ayudará a contribuir con el cumplimiento de objetivos y metas del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de las universidades públicas en el ámbito de la educación media superior.

De acuerdo a la SEP el PIFIEMS incorpora la experiencia acumulada por las universidades públicas en materia de planeación estratégica participativa, en el nivel de educación superior mediante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. La llamada “sinergia” que se busca entre la educación media superior y la superior en beneficio de los jóvenes mexicanos todavía aún no se puede evaluar ni ponderar. La autonomía con la que cuentan las universidades se sitúa como un elemento que puede justificar gastos sin que necesariamente se hagan explícitos mejores desempeños de los jóvenes.

3.7 Comparaciones internacionales y resultados de las políticas en EMS

Las comparaciones internacionales suelen ser criticadas por tomar países con diferentes niveles de desarrollo o crecimiento. En otra vertiente, se considera que las comparaciones internacionales con países más desarrollados son necesarias pues gran parte de ellos son nuestros socios económicos o bien nuestros competidores más cercanos (Andere, 2003:21). Lo que si queda claro es que para esta investigación proveen información realista sobre la dimensión del problema educativo en México.

Cuadro 3.2

Esperanza educativa en países de la OCDE (2001)

Años de escolaridad esperados bajo las condiciones actuales, excluyendo la educación para niños menores de cinco años

	Tiempo completo y tiempo parcial							Tiempo completo	Tiempo parcial	Índice de cambio en la esperanza educativa para todos los niveles de educación combinados (1995=100)
	Todos los niveles educativos combinados			Primaria y secundaria **	Media superior ***	Educación Post-secundaria pero no superior ****	Educación terciaria	Todos los niveles educativos	Todos los niveles educativos	
	H+M	Hombres	Mujeres	H+M				H+M		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
Países OECD										
Australia*	20.6	20.3	20.9	11.9	4.3	0.6	3.1	15.5	5.0	107
Austria*	16.3	16.2	16.3	8.2	3.8	0.5	2.4	16.3	n	104
Bélgica*	19.2	18.6	19.8	9.3	5.7	0.4	2.8	16.2	3.0	107
Canadá	16.6	16.4	16.9	8.8	3.4	0.7	2.8	15.7	1.0	97
República Checa	16.0	15.9	16.1	9.1	3.6	0.2	1.6	15.8	0.2	112
Dinamarca	18.0	17.5	18.5	9.6	3.9	n	2.6	18.0	n	106
Finlandia*	19.2	18.5	20.0	9.1	4.5	0.1	4.2	19.2	n	112
Francia	16.6	16.4	16.8	9.5	3.3	n	2.6	16.6	n	101
Alemania*	17.3	17.5	17.2	10.1	3.0	0.5	2.1	17.3	0.1	106
Grecia	16.1	15.9	16.4	9.0	2.8	0.3	3.1	15.9	0.2	116
Hungría*	16.4	16.2	16.7	8.1	3.8	0.7	2.2	14.8	1.6	115
Islandia	18.0	17.3	18.8	9.9	4.7	0.1	2.4	16.2	1.8	108
Irlanda*	16.3	15.8	16.8	10.8	2.2	0.7	2.5	15.3	1.0	106
Italia*	16.1	15.7	16.4	8.2	4.4	0.1	2.4	16.0	0.1	m
Japón	m	m	m	9.1	3.0	m	m	m	m	m
Corea	16.1	17.0	15.1	8.9	2.8	a	3.9	16.1	n	112
Luxemburgo	m	m	m	9.1	3.6	0.1	m	m	m	m
México	12.8	12.7	12.8	9.5	1.4	a	1.1	12.6	n	105
Holanda	17.3	17.5	17.2	10.5	3.3	0.1	2.5	16.5	0.8	m
Nueva Zelanda	17.8	17.0	18.6	10.1	3.8	0.6	3.2	15.5	2.3	m
Noruega	17.8	17.2	18.5	9.9	3.8	0.1	3.1	16.6	1.2	102
Polonia	16.7	16.2	17.2	8.0	4.1	0.3	2.9	14.6	2.1	116
Portugal	17.1	16.7	17.6	10.8	2.9	a	2.5	13.8	3.3	104
Eslovaquia	14.9	14.8	15.0	9.0	3.0	0.1	1.6	14.2	0.6	m
España	17.3	16.9	17.7	10.9	2.3	0.1	3.0	16.7	0.6	102
Suecia	20.0	18.5	21.6	9.7	5.2	0.1	3.2	16.5	3.5	m
Suiza	16.5	16.8	16.1	9.5	3.3	0.3	1.8	16.0	0.4	m
Turquía*	11.5	12.2	10.3	8.0	2.1	a	1.2	11.5	n	121
Reino Unido	18.9	17.9	19.9	8.9	7.4	x(5)	2.6	14.6	4.3	110

Estados Unidos	17.1	16.7	17.5	9.5	2.7	0.4	3.5	15.5	1.6	m
Country mean	16.9	16.7	17.2	9.4	3.6	0.2	2.6	15.7	1.2	108
Países no miembros de la OCDE										
Argentina 1	17.0	16.3	17.6	10.8	2.2	a	3.0	14.7	2.2	m
Brasil 1	15.7	15.4	15.9	10.8	2.7	m	0.9	15.7	n	m
Chile 1	14.8	15.0	14.6	8.4	3.5	a	1.7	14.8	n	m
China	11.7	m	m	8.9	1.2	n	0.6	11.2	0.5	m
Egipto	11.3	11.6	10.9	8.0	2.0	0.1	1.1	11.2	0.1	m
Indonesia	11.2	11.4	11.0	8.9	1.2	a	0.7	11.2	n	m
Jamaica	13.2	m	m	9.2	1.6	0.7	0.8	12.8	0.4	m
Malasia 1	12.6	12.3	12.9	8.6	1.8	0.2	1.3	12.4	0.1	m
Filipinas 1	11.9	11.8	12.0	9.3	0.7	0.2	1.4	11.9	n	m
Federación Rusa	14.6	m	m	7.0	1.2	0.7	3.2	14.6	m	m
Tailandia	13.2	13.2	13.2	9.6	2.4	n	2.0	13.2	n	m
Túnez	13.7	m	m	9.9	2.3	n	1.0	13.7	n	m
Uruguay 1	15.8	15.5	16.0	10.0	2.6	a	1.9	15.8	n	m
Zimbabwe	12.2	12.6	11.8	9.6	1.3	n	0.2	12.2	n	m

Nota: x indica que el dato está incluido en otra columna. La columna de referencia es mostrada en comillas después "x". p.e., x(2) significa que el dato está incluido en la columna 2. 1. Año de referencia 2000. * Ver anexo 3 en www.oecd.org/edu/eag2003. Fuente: OECD. ** Lower secondary *** Upper secondary education. **** Secondary non-tertiary education.

En la actualidad en México las expectativas educativas son de 12.8 años de escolaridad en promedio. Al compararlo con los otros miembros de la OCDE vemos que no es suficiente pues esta organización tiene como expectativa un promedio de 16.9 años. Por ejemplo, la ventaja de los países situados en los primeros lugares como Australia (20.6) y Bélgica (19.2) contrasta con el penúltimo lugar de México sólo por encima de Turquía que tiene 11.5 años de expectativa.

Incluso al comparar las expectativas con otros países que no son miembros de la OCDE la situación de México no es muy halagadora. Países como Argentina, Brasil, Chile y Jamaica superan a México (cuadro 3.1.). La realidad apunta a que la expectativa de México se acerca mucho a los valores de países con menos potencial económico como Zimbabwe o Tailandia.

Para la cobertura educativa de la población de 15-19 años en los países de la OCDE es de 77.7% en promedio. México reporta una cobertura de 41.1%, el cual sólo le sirve a México para situarse por delante de Turquía que tiene una tasa de matriculación de 30%. (Cuadro 3.3)

Cuadro 3.3

Tasa matriculación (2001)

Alumnos de tiempo completo y tiempo parcial en escuelas públicas y privadas

	Edad de los estudiantes:								
	Edad a la que se termina la educación obligatoria	Número de años al que más del 90% de la población está matriculada	Rango de edad al que más del 90% de la población está matriculada	4 años o menos como porcentaje de la población de 3 a 4-años	5-14 como porcentaje de la población de 5 a 14- años	15-19 como porcentaje de la población de 15 a 19 años	20-29 como porcentaje de la población de 20 a 29años	30-39 como porcentaje de la población de 30 a 39 años	40 y más como porcentaje de la población de más de años
Países	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
OCDE									
Australia	15	12	5 - 16	38.1	100.1	81.1	28.3	14.4	6.6
Austria	15	12	5 - 16	62.1	98.7	76.9	18.6	4.1	0.4
Bélgica*	18	15	3 - 17	119.4	100.2	91.0	26.5	7.3	2.9
Canada	16	12	6 - 17	20.8	97.2	75.0	21.2	4.3	1.1
Checa									
República	15	13	5 - 17	76.5	99.8	87.8	14.7	1.1	0.1
Dinamarca	16	11	4 - 15	84.6	97.2	82.9	31.5	5.7	0.9
Finlandia	16	12	6 - 17	38.7	93.5	85.3	39.2	10.4	2.1
Francia*	16	15	3 - 17	119.3	101.0	86.6	19.6	1.7	a
Alemania	18	12	6 - 17	70.4	100.1	89.4	24.2	2.8	0.2
Grecia	14.5	10	6 - 16	29.2	98.1	77.0	23.8	0.3	n
Hungría	16	12	5 - 16	80.7	99.4	79.0	20.0	3.8	0.4
Islandia*	16	13	4 - 16	122.7	98.9	79.2	30.1	6.8	1.9
Irlanda*	15	12	5 - 16	26.1	100.6	80.9	16.6	3.0	x(8)
Italia*	15	13	3 - 15	98.9	99.4	72.2	17.1	2.0	x(8)
Japón	15	14	4 - 17	76.8	101.0	m	m	m	m
Corea	14	12	6 - 17	18.2	92.6	79.3	25.0	1.6	0.3
Luxemburgo	15	11	4 - 15	68.8	92.2	78.1	6.0	0.3	n
México	15	7	6 - 12	35.2	95.0	41.0	9.1	2.9	0.4
Holanda	18	13	4 - 16	48.9	99.3	86.2	24.3	3.2	0.7
Nueva									
Zelanda	16	12	4 - 15	85.9	99.3	73.0	23.4	10.0	3.4
Noruega	16	12	6 - 17	75.9	97.6	85.3	26.3	6.3	1.4
Polonia	15	12	6 - 17	29.0	94.3	85.5	25.8	3.8	x(8)
Portugal	14	11	5 - 15	67.9	107.0	73.3	21.7	3.4	0.6
Slovaquia	16	11	6 - 16	68.5	97.9	74.6	12.0	1.3	0.2
España*	16	12	4 - 16	107.5	103.6	80.1	23.5	2.5	0.4
Suecia*	16	13	6 - 18	73.1	98.1	86.4	33.0	14.6	3.6
Suiza	15	11	6 - 16	21.5	98.7	83.3	19.7	3.5	0.2
Turquía*	14	6	7 - 12	n	83.5	30.0	5.4	0.3	n
Reino Unido*	16	12	4 - 15	81.0	98.7	74.7	23.3	13.0	5.7
Estados									
Unidos	17	11	5 - 15	47.4	102.1	77.6	22.6	4.9	1.2

Media	16	12		63.1	98.2	77.7	21.8	4.8	1.3
PAÍSES NO MIEMBROS DE LA OCDE									
Argentina 1	14	10	5 - 14	39.1	105.6	65.8	23.3	5.4	1.4
Brasil 1	14	9	7 - 15	25.4	89.8	74.6	20.8	6.7	1.8
Chile 1	14	9	6 - 14	23.1	93.6	67.8	m	m	m
China	14	5	7 - 12	n	81.7	m	m	m	m
Egipto	13	6	6 - 12	6.7	85.3	32.4	m	n	n
India 1	14	m	m	m	m	m	m	m	m
Indonesia	15	7	6 - 13	n	86.4	44.8	3.4	n	n
Israel	15	11	5 - 16	104.6	96.9	63.3	15.1	3.6	0.8
Jamaica	12	11	4 - 14	70.9	97.8	40.6	m	m	m
Malasia 1	12	8	6 - 13	12.7	93.1	46.9	8.6	0.5	0.1
Paraguay 1	14	5	7 - 11	6.7	87.6	50.4	4.1	0.2	0.1
Perú 1	16	9	6 - 14	54.1	99.3	53.8	9.1	1.8	0.4
Philippines 1	12	7	7 - 13	0.4	85.1	35.6	m	m	m
Federación Rusa	15	9	7 - 15	m	83.3	70.8	15.4	m	m
Tailandia	14	8	4 - 11	60.3	96.5	54.1	m	m	m
Túnez	16	5	6 - 10	26.0	86.7	53.9	m	n	n
Uruguay 1	15	9	6 - 14	25.3	98.5	65.9	20.4	4.1	0.6
Zimbabwe	12	7	7 - 13	n	88.4	38.3	n	n	n

Nota: La edad de terminación de la educación obligatoria es la edad a la que se termina la edad obligatoria. Por ejemplo, una terminación a la edad de 18 indica que todos los estudiantes por debajo de 18 están legalmente obligados a participar en la educación.

Nota: x indica que el dato está incluido en otra columna. La columna de referencia es mostrada en comillas después "x". p.e., x(2) significa que el dato está incluido en la columna 2. 1. Año de referencia 2000. Ver anexo 3 en www.oecd.org/edu/eag2003. Fuente: OECD.

3.7.1 El Pisa y los resultados de México

En el año 2001 la OCDE dio a conocer los primeros resultados del *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA por sus siglas en inglés). Dicha evaluación, acordada por los países de la OCDE, representa un esfuerzo de gran alcance sin antecedentes previos misma que se realizará cada tres años. La prueba mide los desempeños de lectura, matemáticas y ciencias de jóvenes de 15 años (inscritos en secundaria o bachillerato) mediante un cuestionario con preguntas de opción múltiple o abiertas; en general se presenta al estudiante un texto breve y se mide su comprensión y uso de conceptos "en situaciones de la vida real". Esta evaluación permite conocer las deficiencias o virtudes formativas de los estudiantes típicos que ingresan al bachillerato. En esta evaluación participaron los 28 países miembros de la OCDE, incluyendo además a Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia; en total se examinaron 260 mil estudiantes, de los cuales cuatro mil quinientos fueron mexicanos.

El caso de México es de llamar la atención pues además de ser parte de los últimos lugares (penúltimo con 422 puntos) está muy lejos del promedio general como se puede ver en el cuadro 3.3. En todas las calificaciones México quedó en el penúltimo lugar; en matemáticas el primer puesto fue para Japón con 557 puntos y México obtuvo 387; en ciencias ganó Corea con 552 puntos y México quedó con 422.

Cuadro 3.4
Promedio general de las tres pruebas del PISA

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Finlandia	546	12	Bélgica	507	23	Liechtenstein	483
2	Canadá	534	13	Islandia	507	24	Hungría	480
3	Holanda	532	14	Noruega	505	25	Polonia	479
4	N. Zelandia	529	15	Francia	505	26	Grecia	474
5	Australia	528	16	EUA	504	27	Portugal	470
6	Irlanda	527	17	Dinamarca	497	28	Rusia	462
7	Corea S.	525	18	Suiza	494	29	Letonia	458
8	Reino Unido	523	19	España	493	30	Luxemburgo	441
9	Japón	522	20	R. Checa	480	31	México	422
10	Suecia	516	21	Italia	479	32	Brasil	396
11	Austria	507	22	Alemania	474			

Nota: el puntaje medio de la prueba es de 500 puntos con una desviación estándar de 100 puntos.

Fuente: OECD, *Knowledge and Skills for Life. First Results from Pisa 2000* (2001)

El reporte ofrece una escala por niveles de dominio de los textos. La escala maneja cinco grados, que significan: 1) Localizar una información específica; 2) Hacer inferencias simples; 3) Captar relaciones entre componentes; 4) Identificar información implícita; 5) Mostrar dominio de lectura y valoración crítica. Se añade el grado -1 que implica incomprensión de los textos y se deduce de las respuestas incorrectas.

Mientras que en los países que ocupan los primeros lugares cerca de 20 por ciento de los jóvenes alcanzaron el nivel más alto y menos de 5 por ciento se situaron en el mínimo, en México menos del uno por ciento obtuvo el nivel superior y cerca de 30 por ciento quedó en el inferior. Peor aún, 16 por ciento se ubicó en el nivel de incomprensión de textos.

En promedio, los países de la OCDE alcanzaron resultados satisfactorios (niveles 4 y 5 de dominio) en más de 30 por ciento de los casos, mientras en México ese nivel fue ocupado por menos de 7 por ciento, lo que hace evidente la brecha de calidad que nos separa de aquellos.

El informe analiza también algunos factores que pueden incidir en el rendimiento de los estudiantes, entre ellos destacan las condiciones socioeconómicas y las propias de cada escuela. Por ejemplo, la correlación entre el PIB *per cápita* y las calificaciones es de 0.53 y la correlación entre gasto por alumno y calificaciones es 0.47. También es clara la relación entre los niveles de desigualdad económica y las calificaciones: los países en los primeros lugares no son los más ricos, sino los que además de contar con economías sólidas distribuyen con equidad los ingresos (como Finlandia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda y Australia) (Observatorio Ciudadano, 2001). Países poderosos como Estados Unidos, Francia y Alemania, pero con niveles de desigualdad mayores, obtuvieron lugares intermedios en la clasificación. México y Brasil que además de ser pobres tienen niveles de desigualdad extremos, quedaron al final.

En cuanto a las condiciones económicas de las escuelas se observa que, por regla general, los estudiantes que provienen de entornos escolares bien equipados obtienen mejores resultados. Los países con una dotación escolar satisfactoria y distribuida con equidad lograron los niveles superiores, mejores aun que otros con equipo tecnológico sofisticado, como Estados Unidos (lugar 16) o Alemania (lugar 22). Debe hacerse notar, no obstante, que la relación entre economía y resultados escolares es imperfecta.

Ahora bien, si nos comparamos con países tales como, Grecia, Hungría, Portugal o Polonia cuyos niveles de desarrollo económico y condiciones económicas de los estudiantes son similares, vemos que en esos países se obtienen mejores resultados. Ello demuestra que las condiciones económicas no son por sí mismas determinantes para mejorar los desempeños de los jóvenes y que se puede mejorar de manera significativa aún en contextos económicos y sociales desventajosos si las políticas se orientan a aspectos más necesarios como pueden ser la formación docente, el currículo, los materiales didácticos y otros.

3.7.2 Encuesta sobre las características de las escuelas de EMS por la OCDE

En el año 2000 culmina la encuesta de la OCDE para el nivel medio superior (*Survey of Upper Secondary Education*⁸). Dicho instrumento tenía como objetivo responder, desde la perspectiva de los alumnos, a la pregunta ¿qué tan bien responden a sus actividades centrales las escuelas de media superior? (OCDE, 2004:9). Considerando los procesos de transición en cada uno de los sistemas educativos de los países participantes, se establecieron algunas marcas de comparación o *benchmarks* con el objetivo de observar:

- La forma en que los procesos de transición característicos de este nivel son en sí mismos dirigidos;
- Ver qué tan equitativo es el sistema con los estudiantes en términos de cómo entran a los programas y la forma en que son orientados dentro de ellos y
- Buscar características generales de calidad tal y como: el grado en que los profesores reciben un continuo y adecuado desarrollo profesional, si se adaptan el uso de tecnologías, si el cuerpo docente (*staff*) cuenta con los recursos adecuados y la preparación necesaria, etc.

3.8 La retroalimentación externa

Es evidente que las escuelas tienen la obligación de formar a los estudiantes y prepararlos ante un futuro cada día más inestable. Esto incluye el ayudarlos a entablar contactos con cuerpos externos a la escuela, como puede ser el ámbito laboral, productivo. Este mundo “externo” puede influir la forma en que las escuelas son administradas y la forma de obtener sus objetivos. Cada día resulta más necesario el encontrar una reconciliación entre esta influencia y los intereses de los alumnos y del sistema educativo.

Evidentemente, en las sociedades democráticas existe un interés por lo que sucede en las escuelas por parte de actores que no corresponden estrictamente al entorno escolar. Estos grupos interesados en la educación tienen su visión. Pero, ¿cuáles son esos grupos interesados? De acuerdo a la encuesta se consideran:

1. Autoridades regionales o nacionales,
2. La autoridad local de la escuela,

⁸Participaron 14 países: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Corea, México, Noruega, Portugal, España, Suiza y Suecia. Inglaterra, Escocia y Holanda no se incluyeron por requisitos de muestra no cumplidos. En cada país participante se aplicó un cuestionario en un rango de 200 a 400 planteles, dando un total de 4,400 planteles en general. (OCDE, 2004:9).

3. Empleadores,
4. Grupos de padres de familia,
5. Grupos de profesores,
6. Grupos de alumnos y
7. Examinación externa por parte de un consejo

Cabe señalar que la encuesta no mide directamente su influencia, pero dan un buen acercamiento de cuáles son los más escuchados y que por lo tanto están en condiciones de tener un impacto en compartir las políticas de la escuela.

En el cuadro 3.4 se puede apreciar que en México los grupos que por lo menos tienen el potencial para ser más escuchados e incidir en el desarrollo educativo del nivel medios superior son, por evidentes razones, la autoridad educativa regional o nacional y los grupos de profesores. Estos últimos podrían ser entendidos como los sindicatos cuya tradición en México es arraigada. Hay que tener en mente que la encuesta no mide en qué medida la influencia puede ser positiva o negativa, o bien, si tiene mejores resultados o peores.

El hecho es que pareciera que la escuela de nivel medio superior actúa en un campo en el que los padres de familia, los empleadores, los grupos de alumnos y las autoridades locales no están o se mantienen al margen del proceso educativo.

Cuadro 3.5

Retroalimentación en el funcionamiento de la escuela reportado por directores (2001)

Porcentaje de estudiantes de educación media superior que asisten a escuelas donde el director reportó que la escuela obtiene retroalimentación de diferentes grupos (stakeholders)

Países OECD	Autoridades educativas regionales o nacionales			Autoridad escolar local			Empleadores			Grupos de padres		
	Promedio	S.D.	S.E.	Promedio	S.D.	S.E.	Promedio	S.D.	S.E.	Promedio	S.D.	S.E.
Bélgica (Fl.)	96	19	(1.2)	66	47	(3.1)	57	50	(3.3)	78	41	(2.7)
Dinamarca	38	49	(3.9)	22	41	(3.3)	45	50	(4.0)	46	50	(4.0)
Finlandia	67	47	(3.0)	93	26	(1.6)	69	46	(2.9)	54	50	(3.1)
Francia	83	38	(2.1)	n	n	n	68	47	(2.5)	64	48	(2.6)
Hungría	64	48	(2.8)	83	38	(2.2)	68	47	(2.7)	84	37	(2.1)
Irlanda	33	47	(3.1)	59	49	(3.3)	85	36	(2.3)	70	46	(3.0)
Italia	69	46	(2.4)	56	50	(2.6)	28	45	(2.4)	74	44	(2.3)
Corea	99	10	(0.6)	88	33	(1.8)	45	50	(2.8)	89	31	(1.7)
México	84	37	(1.9)	55	50	(2.6)	43	50	(2.6)	48	50	(2.6)
Noruega	20	40	(3.1)	83	38	(2.9)	62	49	(3.7)	8	27	(2.1)

Portugal	88	32	(2.0)	46	50	(3.1)	48	50	(3.2)	78	41	(2.6)
España	83	38	(2.0)	36	48	(2.6)	40	49	(2.6)	84	37	(2.0)
Suecia	74	44	(3.1)	84	37	(2.6)	82	39	(2.8)	37	48	(3.4)
Suiza	63	48	(2.1)	61	49	(2.1)	49	50	(2.1)	21	41	(1.8)
Media	69	39	(2.4)	59	40	(2.4)	56	47	(2.9)	60	42	(2.6)
Países Bajos 1	93	25	(2.3)	61	49	(4.6)	50	50	(4.7)	57	50	(4.7)

Cuadro 3.5
(continuación)

	Grupos de profesores			Grupos de estudiantes			Colegios Examinadores externos		
	Promedio	S.D.	S.E.	Promedio	S.D.	S.E.	Promedio	S.D.	S.E.
Países OECD									
Bélgica(Fl.)	55	50	(3.3)	81	40	(2.6)	62	49	(3.2)
Dinamarca	44	50	(4.0)	56	50	(4.0)	66	47	(3.8)
Finlandia	67	47	(3.0)	81	40	(2.5)	73	44	(2.8)
Francia	34	47	(2.6)	40	49	(2.7)	71	45	(2.5)
Hungría	86	35	(2.0)	91	29	(1.7)	54	50	(2.9)
Irlanda	32	47	(3.1)	31	46	(3.1)	68	47	(3.1)
Italia	58	49	(2.6)	66	48	(2.5)	74	44	(2.3)
Corea	86	35	(1.9)	84	37	(2.1)	67	47	(2.6)
México	59	49	(2.6)	51	50	(2.6)	57	50	(2.6)
Noruega	51	50	(3.8)	70	46	(3.5)	39	49	(3.8)
Portugal	43	50	(3.1)	61	49	(3.1)	72	45	(2.8)
España	51	50	(2.7)	44	50	(2.6)	59	49	(2.6)
Suecia	87	34	(2.4)	79	41	(2.9)	n	n	n
Suiza	28	45	(1.9)	31	46	(2.0)	52	50	(2.1)
Media	56	46	(2.8)	62	44	(2.7)	58	44	(2.7)
Países Bajos									
1	88	33	(3.1)	71	46	(4.3)	52	50	(4.7)

1. No cumplió con los requisitos internacionales de muestreo. Los datos reportados no tienen peso.

Fuente: OECD ISUSS database, 2003.

SD= Desviación estándar

ES= Error estándar

De manera general, la participación de México en esta encuesta sobre la EMS refleja las serias deficiencias de nuestro sistema educativo. Las once variables que reporta la encuesta (véase cuadro 3.6) han sido discutidas en mayor o menor medida en el ámbito nacional. Por ejemplo, nadie dudaría de la importancia de los recursos de cómputo, o de la preparación necesaria que deberían tener los profesores, o de la necesidad de contar con una retroalimentación externa. Sin embargo pareciera que son variables que se dan por hechas, que se pueden ir solucionando de manera espontánea como

consecuencia de una posible derrama económica o presupuestal, y que además son consideradas como fines específicos de una educación de calidad.

La encuesta es reflejo de omisiones, de políticas que son “normales” en cualquier sistema educativo pero que nunca se les han dado seguimiento, nunca se les ha dado la importancia que merecen. Incluso, la orientación y apoyo hacia los estudiantes (variable en la que México se encuentra en los tres niveles), se debe de revisar con cuidado pues el hecho de que existan espacios curriculares para orientación y una personal dedicado a ello en las escuelas, no se sabe cuáles son sus resultados, si su estructura realmente es adecuada para los alumnos o si su trabajo complementa las actividades de las materias científicas, humanísticas y técnicas.

Cuadro 3.6

Resultados generales

Perfiles de los países de acuerdo a los once indicadores de referencia

Países OCDE	Política de admisión 1	Desempeño	Orientación y apoyo psicológico	Retroali- mentación externa	Recursos de Staff	Contrataci- ón docente	Recursos de cómputo (estudiantes)	Recursos de cómputo (maestros)	Desarrollo profesional	Desarrollo profesional (relacionado con ICT)	Uso de computadora s
Bélgica(Fl)	↓	↑	↓	↑	↑	↓↓	↑	↓↓	↓	→	↓
Dinamarca	↓↓	→	↑	↓↓	↑	↑	↑↑	↑	↑↑	↑↑	↑↑
Finlandia	↓	↑↑	↑↑	↑↑	→	↓	↑	↑↑	↑	↑↑	→
Francia	→	→	↓	↓	↑↑	↓	↑	↓	↓↓	↓↓	→
Hungría	↓↓	↑	↑	↑↑	→	↓	↓	→	→	↓↓	↓↓
Irlanda	↑↑	→	↑↑	↓	→	↓↓	↓	↓	↓↓	→	↓↓
Italia	→	↓↓	→	→	↑	↑↑	↓	↓↓	↓	↓↓	↑
Corea	↓	m	↓↓	↑↑	↓↓	↑↑	↑	↑↑	↑↑	→	→
México	↓↓	↓↓	↑↑	↓	↓↓	→	↓↓	↓	↓	→	↓
Noruega	→	↑↑	↓	↓↓	↑↑	↑	↑↑	↑	↑	↑↑	↑↑
Portugal	↑↑	↓↓	↓↓	→	↑↑	↑	↓↓	↓↓	→	↓	→
España	↑↑	↓↓	↑	↓	→	↑↑	↓↓	→	↓↓	→	↓↓
Suecia	↑	↑↑	→	↑	↑	→	↑↑	↑↑	↑↑	→	↑↑
Suiza	↑	↑↑	↓↓	↓↓	↓↓	↓↓	→	↑	↑	→	→

Significado: ↑↑= en los 3 más altos ↑ = arriba del promedio →= promedio ↓= abajo del promedio ↓↓ = en los últimos 3

1. Obtener una alta o baja "inclusividad" en la política de admisión no indica necesariamente debilidad o fortaleza..

El estudio considera que es difícil saber el nivel óptimo de retroalimentación para conseguir la calidad educativa. En el PISA se detectó que las escuelas con relativamente mayor autonomía en las materias profesionales y en el control de presupuesto, tienen más probabilidades de servir mejor a los estudiantes. Ahora bien, si consideramos los resultados del PISA con los resultados de la encuesta (cuadro 3.7), se puede apreciar que el sistema de educación media parece no contribuir de manera significativa al mejoramiento de los estudiantes. Aquellos países que tienen mejores resultados en el PISA pareciera que en el nivel medio superior ofrecen al menos buenas condiciones para que los alumnos mantengan ese nivel. En el caso de México, en el que los resultados del PISA son muy bajos, la EMS toma a esos alumnos de quince años con deficiencias muy serias en cada una de las variables descritas en la encuesta. Dicha situación infiere de manera notable en nuestros resultados educativos.

Cuadro 3.7

Once puntos de referencia de las características de las escuelas de EMS

Punto de referencia (Benchmark)	Tres países más altos	Arriba del promedio	Cerca del promedio ¹	Abajo del promedio	Últimos tres países
1. Inclusividad de las políticas de admisión	Irlanda, Portugal, España	Suecia, Suiza	Francia, Italia, Noruega	Bélgica (Fl.), Finlandia, Corea	Dinamarca, Hungría, México
2. Tasa de desempeño de la EMS	Finlandia ² , Noruega, Suecia Suiza ²	Bélgica (Fl.), Hungría	Dinamarca, Francia, Irlanda		Italia ² , México, Portugal, España ²
3. Variedad de los métodos de orientación y apoyo psicológico	Finlandia, Irlanda, México	Dinamarca, Hungría, España	Italia, Suecia	Bélgica (Fl.), Francia, Noruega	Corea, Portugal, Suiza
4. Variedad de la retroalimentación externa	Finlandia, Hungría, Corea	Bélgica (Fl.), Suecia	Italia, Portugal	Francia, Irlanda, México, España	Dinamarca, Noruega, Suiza
5. Recursos profesionales del personal docente (staff)	Francia, Noruega, Portugal	Bélgica (Fl.), Dinamarca, Italia, Suecia	Finlandia, Hungría, Irlanda, España		Corea, México, Suiza
6. Facilidad para contratar profesores calificados	Italia, Corea, España	Dinamarca, Noruega, Portugal	México, Suecia	Finlandia, Francia, Hungría	Bélgica (Fl.), Irlanda, Suiza
7. Recursos de cómputo - estudiantes	Dinamarca, Noruega, Suecia	Bélgica (Fl.), Finlandia, Francia, Corea	Suiza	Hungría, Irlanda, Italia	México, Portugal, España
8. Recursos de cómputo - maestros	Finlandia, Corea, Suecia	Dinamarca, Noruega, Suiza	Hungría, España	Francia, Irlanda, México	Bélgica (Fl.), Italia, Portugal
9. Participación en el desarrollo profesional	Dinamarca, Corea, Suecia	Finlandia, Noruega, Suiza	Hungría, Portugal	Bélgica (Fl.), Italia, México	Francia, Irlanda, España
10. Participación en ICT-relacionado con el desarrollo profesional	Dinamarca, Finlandia, Noruega		Bélgica (Fl.), Irlanda, Corea, México, España, Suecia, Suiza	Portugal	Francia, Hungría, Italia
11. Uso educativo de las computadoras	Dinamarca, Noruega, Suecia	Italia	Finlandia, Francia, Corea, Portugal, Suiza	Bélgica (Fl.), México	Hungría, Irlanda, España

1. Dentro 0.1 desviación estándar sobre índices, dentro de los 5 puntos porcentuales sobre la tasa participación/logro, dentro del 10 por ciento en las tasas de recursos.

2. Países con igualdad en el tercer lugar.

(1) Índice de relación del desempeño con políticas de admisión.

(2) % de la población de 20-24 años que e al menos una calificación en educación media superior , o que aún está estudiando.

(3) Suma de índices internos y externos

(5) Tasa de alumnos en relación al *staff* profesional (países con bajas tasas, que indican altos recursos de *staff*, son ubicados en los lugares más altos).

(6) Índice de dificultad para contratar profesores completamente calificados (países con bajas tasas indica “facilidad” para contratar profesores calificados, están clasificados en el lugar más alto)

(7) Tasa de estudiantes con respecto a las computadoras para uso estudiantil (países con bajas tasas indican altos recursos de computo, están clasificados en los lugares más altos)

(8) Tasa de FTE profesores en relación con las computadoras para uso de los profesores (países con bajas tasas, que indican altos recursos en cómputo, están ubicados en los lugares más altos)

(9) Índice de variedad en el desarrollo profesional.

(11) Índice de variedad en el uso educativo de computadoras.

Cuadro 3.8

Indicadores de EMS y los resultados del PISA

	Número de indicadores de referencia de EMS educación media superior (Indicadores 2-11):		PISA puntaje medio en habilidades de lectura (OECD media = 500)	PISA (variación entre escuelas) ¹
	Puntajes arriba del promedio	Puntajes en los tres primeros países de los 14 países encuestados		
Países OCDE				
Noruega	8	5	505	13
Dinamarca	8	4	497	20
Finlandia	7	5	546	11
Suecia	7	5	516	9
Corea	5	4	525	20
Bélgica (Fl.)	4	0	532	m
Hungría	3	1	480	71
Italia	3	1	487	51
Suiza	3	1	494	49
Francia	2	1	505	m
Portugal	2	1	470	38
España	2	1	493	16
Irlanda	1	1	527	17
México	1	1	422	43

Los países son ordenados en forma descendente de acuerdo al número de "puntajes arriba del promedio" y después por el número de puntajes dentro de los "tres primeros" puntajes.

1. Expresado como porcentaje de la variación total de estudiantes, dentro y entre escuelas, medido entre la totalidad de la población estudiantil internacional.

Fuente: OECD (2001d)

Conclusiones

Como se puede apreciar, las políticas emprendidas en los últimos quince años de la educación media superior, han estado marcadas por conceptos como la modernización, el mejoramiento de la cobertura y en general la ampliación del sistema educativo de este nivel. Se han presentado como objetivos fundamentales de las políticas mejorar y contextualizar la educación a situaciones internacionales y nacionales cada vez más cambiantes, tanto en cuestiones políticas, económicas y culturales como tecnológicas.

Sin embargo, pareciera que pese a los diagnósticos cada vez más acertados y programas de política con objetivos más definidos, se han tenido resultados modestos, no digamos en el rendimiento estudiantil, sino en aquellas políticas a las que se les ha dedicado una diversidad de programas y recursos. Los cuadros 3.5 y 3.6 referidos con anterioridad muestran con claridad que en primera instancia las escuelas de media superior no cuentan con las condiciones necesarias para cumplir su función.

Destaca en primer lugar las políticas poco incluyentes al sistema de media superior, su bajo desempeño, así como las serias deficiencias para contar con un *staff* profesional dentro de la escuela y recursos tecnológicos, principalmente de computo.

Las políticas se siguen orientando a incrementar o mejorar los indicadores actuales, los cuales ya no están en un contexto competitivo, tanto internacional como nacionalmente. Son indicadores que distan mucho de entregar resultados sobre el desempeño y las habilidades que los alumnos reciben. El sentido de informar al público con indicadores claros sobre lo que sus hijos aprenden alentado por la OCDE y otros organismos aún no se toman como referentes ni como objetivos dentro de las políticas educativas del nivel medio superior mexicanas.

Pareciera que las políticas educativas del nivel medio superior responden a lo que Corrales (1999) señala como políticas de segundo plano debido a que generan pocos resultados en el corto plazo. Así, pocos las perciben como relevantes a diferencia de otro tipo de políticas orientadas a la economía. Por ejemplo, las reformas educativas quedan en segundo plano debido a que las políticas o reformas económicas dan mayores resultados políticos en el corto plazo.

“Una reforma educativa orientada por la calidad, a diferencia de un ajuste macroeconómico, no genera ganancias políticas inmediatas tangibles para los gobiernos....Dado que los políticos que ocupan los cargos están más interesados en librar batallas políticas inmediatas en lugar de recompensas a largo plazo, es más probable que presten mayor atención a los ajustes macroeconómicos que a la educación ”(Corrales, 1999:6).

En este mismo sentido, las presiones externas hacia la reforma educativa no son tan fuertes como las ejercidas en los ámbitos macroeconómicos. Esto se debe a que no existen mecanismos de sanción severos e inmediatos en caso de incumplimiento. El punto clave consiste en que para los ministros de educación, y los encargados de las políticas, el costo por mostrarse vacilante en lo que respecta a sus compromisos adquiridos o bien , entregar menos de lo prometido, no es tan alto como el caso de las reformas en otras áreas (Corrales, 1999:6). Este proceso de abandono y de indiferencia lleva a lo que Guevara Niebla (1992) llama la catástrofe silenciosa. Con ello las políticas educativas se ven supeditadas a la alta rotación de los puestos ministeriales. Además se utilizan el ministerio de educación para fines políticos: recompensar a grupos de apoyo, aliados políticos, cooptar rivales políticos, etc. (Corrales,1999:7).

Capítulo 4

La orientación de la política educativa en el Nivel Medio Superior

“La educación es ante todo el medio con el cual la sociedad renueva perpetuamente las condiciones de su propia existencia”.
Emile Durkheim (2000:51)

En este capítulo se plantea la necesidad de dar paso a una forma más abierta en la definición de los asuntos públicos, en especial de la política educativa en el nivel medio superior de México. En el aspecto educativo se recurre a los marcos teóricos de Durkheim y Guttman con el propósito de clarificar el papel que tiene la educación, particularmente en las sociedades democráticas. Posteriormente se hace un recorrido por algunas definiciones teóricas sobre lo público con el propósito de clarificar el concepto de política pública y su incidencia en el sector educativo. Se asume que las políticas educativas tienen un carácter público pues afectan de manera directa la situación de los individuos y es en ese supuesto en el que las políticas educativas en el nivel medio superior tendrían que estar sustentadas. De este mismo principio surge la necesidad de que las políticas educativas sean guiadas por la rendición de cuentas, así como la incorporación de la deliberación de los procesos educativos.

4.1 Tiempos de cambio: Estado, gobierno y sociedad.

En las sociedades modernas el papel que juega el Estado, mediante las funciones de sus instituciones, se ha convertido en garantía de estabilidad y certidumbre ante el futuro inmediato. Dentro de estas sociedades la democracia se ha consolidado por contar, entre otras cosas, con un conjunto de reglas y procedimientos claros aceptados y compartidos por todos los miembros que lo integran. Así, el Estado asume la responsabilidad de que dichas reglas emanadas estén orientadas a armonizar la convivencia y mejorar las condiciones generales de vida, es decir, de preservar el interés común.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (1992), el nuevo patrón de *policy making* que se da durante la década de 1980, empiezan a cambiar las expectativas, los procedimientos y las reglas entre la sociedad y el gobierno. En esa década se habló del desmantelamiento del Estado, sin embargo, los procesos de privatización, desincorporación, desregularización, liberalización, apertura, no fueron, paradójicamente, procesos para desmantelar y extinguir al Estado. Por el contrario, fueron procesos para devolver al estado a “sus funciones originales, a su razón de ser.” Es decir, la intervención estatal dejó el control de diversas áreas y sectores (industrial, comercial, laboral, etc) para ser una instancia más reguladora y armonizadora de las actividades económicas principalmente.

Para lograr esto, un factor importante en la reconstrucción de la naturaleza pública, fue la democratización, la cual ha sido necesaria para crear las condiciones que atiendan con eficiencia los males, deficiencias y problemas públicos. Con la democratización se ha logrado desalentar el atropello a las libertades o laxitudes financieras: “ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia.....ha sido también tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos.” (Aguilar, 1992:23) ¿Cómo realizar las funciones del Estado en un contexto democrático? ¿Es posible armar un proyecto nacional unitario?

Así, hoy hablamos de sociedades cada vez más complejas y plurales; de la misma forma debemos hablar de gobiernos complejos y plurales, que presenten modelos de estructura de funcionamiento simplificados, flexibles y dinámicos (Crozier: 1989). Debido al desarrollo de esta complejidad, los nuevos modelos de gobierno deben de tomar en cuenta el modelo de simplicidad, el de autonomía de las unidades operativas y el gobierno por la cultura, lo cual significa destacar más la administración por cooperación que por los métodos tradicionales de verticalidad.

Desde esta perspectiva, las reformas de un gobierno o los procesos de cambio, pueden incluir un conjunto de políticas públicas activas (basadas en diagnósticos, objetivos claros y por supuesto con los recursos necesarios) que innoven o cambien las organizaciones públicas para que cumplan con sus metas y rindan mejores resultados a los ciudadanos.

En países como México, cuya incorporación a la vida democrática aún es reciente, cabe preguntarse ¿en qué medida el estado y sus instituciones garantizan la convivencia y mejores condiciones de vida? Específicamente en el ámbito educativo ¿en qué medida las acciones gubernamentales realmente cumplen su misión de ofrecer una educación para todos los mexicanos, con calidad y que sea un elemento para acceder a mejores niveles de vida? ¿en qué medida deberíamos ser partícipes de la formación de nuestros propios hijos? ¿qué valores deberían de estar en los cimientos de un sistema educativo? A continuación se retoman algunos argumentos teóricos que intentan clarificar hacia donde se tendría que orientar la educación.

4.2 Política y educación: la visión de Durkheim

No cabe duda de que la educación ha cambiado de acuerdo a cada época y a las necesidades, percepciones y visión de la educación presentes en cada país o región. Desde hace ya varios años Durkheim apuntaba a la idea de que la educación se orienta al establecimiento de una sociedad deseable de acuerdo a su contexto. Así, en las ciudades griegas y latinas, la educación preparaba al individuo para subordinarse ciegamente a la colectividad, para llegar a ser la cosa de la sociedad, mientras que “hoy día, la educación trata de hacer del individuo una personalidad autónoma” (Durkheim, 2000:63). Esta apreciación o búsqueda de la autonomía individual sigue estando vigente en los propósitos y los deseos de la educación, sobre todo en las sociedades democráticas.

Para construir su idea de educación, Durkheim rescata la concepción de Stuart Mill y de Kant sobre la educación. El primer pensador concibe a la educación como “todo lo que hacemos nosotros mismos y todo lo que los demás hacen por nosotros con objeto de acercarnos a la perfección de nuestra naturaleza.” Esta definición cuenta con un carácter individual de la educación pero a su vez con sentido de corresponsabilidad social. Por su parte, Kant señala que “el objeto de la educación es desarrollar en cada individuo toda la perfección que es susceptible” (Durkheim, 2000:60) .

De acuerdo con la visión de Durkheim, la perspectiva kantiana entra en contradicción con una regla de la conciencia humana que nos ordena consagrarnos a una tarea especial y restringida. Todos tenemos funciones distintas, es decir se tendría que entender que el “objeto de la educación es lo que algunos le llaman “potenciar” las habilidades de cada individuo. Pero el mismo Durkheim lo señala, “la especialización no excluye un cierto fondo común, y por tanto un cierto equilibrio de las funciones, lo mismo orgánicas que psíquicas, sin el cual la salud del individuo quedaría comprometida, al mismo tiempo que la cohesión social” (Durkheim, 2000:61).

Este punto es muy importante en la actualidad pues la ciencia y la tecnología están presentes en la vida cotidiana de cualquier persona haciéndose obligado una formación más apegada a estas dos características. Así, los imperativos de la vida moderna en desarrollar ciudadanos “alfabetizados” en ciencias, matemáticas y tecnología son similares a los que prevalecían en el pasado de lograr la escritura y la lectura en los adultos. Incluso se podría decir que dado su poderoso papel en las sociedades modernas, la ciencia es demasiado importante como para dejarla solamente a los científicos (Zen, 1992:18.)

Al considerar una política educativa siempre están implícitos diversos cuestionamientos que le dan sentido. Por ejemplo: ¿Qué tipo de educación se desea? ¿Qué principios habilidades o conocimientos tendrían que desarrollar los individuos? ¿Hacia qué tipo de ciudadanos alienta la educación? La realidad es que cada sociedad tiene un sistema educativo que de acuerdo a Durkheim “se impone a las gentes con una fuerza generalmente irresistible” (Durkheim, 2000:66). Es decir, la educación cumple una función social, es un producto de la vida en común y expresa sus necesidades de tal forma que es difícil creer que podemos educar a nuestros hijos exclusivamente con visiones particulares o aisladas de lo que sucede en la comunidad.

“No hay pueblo donde no exista un cierto número de ideas, de sentimientos y de prácticas que la educación debe inculcar a todos los niños indistintamente, sea cualquiera la categoría social a que pertenezcan.” (Durkheim, 2000:71)

En nuestra actualidad nos enfrentamos a que, si bien en la educación media superior comienzan las inclinaciones de los jóvenes por diversos aspectos del conocimiento, no queda del todo claro si los elementos comunes o compartidos se han expandido. Es decir, si consideramos que ciertas habilidades verbales y matemáticas, científicas, tecnológicas y humanísticas son esenciales para que todos y cada uno de los individuos logre su desarrollo personal, no existen las evidencias suficientes para poder asegurar que lo están logrando.

No cabe duda que una de las funciones sociales de la educación está orientada a formar individuos con disposición a la actividad que tenga beneficios para la colectividad. Esa característica representa lo que hay de mejor en nosotros: “es ella (la educación) quien nos enseña a dominar nuestras pasiones, nuestros instintos, a imponerles una ley, a molestarnos, a privarnos a sacrificarnos, a subordinar nuestros fines personales a fines más altos” (Durkheim, 2000:82). En este ordenamiento de Durkheim no existe ningún antagonismo entre la sociedad y el individuo pues “el individuo al querer la sociedad se quiere a sí mismo”. De esta forma la sociedad actúa sobre la educación y esta a su vez no constriñe o limita al individuo, sino por el contrario contribuye a engrandecerle y a hacer de él un ser verdaderamente humano.

4.3 Estado y educación.

La idea del Estado, entendido como la personificación y el garante de los deseos colectivos está presente, sobre todo en la tradición filosófica que abarca desde Platón hasta Hegel (Torres, 2001). John Locke señalaba que el Estado surge por el establecimiento de un contrato colectivo en pos del bien público y por la necesidad de buscar la comunicación y la compañía de otros. Así se establece un poder político con el derecho a poder dictar leyes para la preservación de la propiedad, y el derecho de emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de tales leyes. De esta forma, “la sociedad política o civil existe allí donde cada uno de los miembros haya renunciado a su poder natural y lo haya dejado en manos de la comunidad en todos aquellos casos en que no esté imposibilitado para pedir la protección de la ley establecida por la comunidad” (Locke, 2002:87).

Si la educación tiene una función colectiva, si tiene el objeto de adaptar al individuo al medio social que está destinado a vivir para que así lo pueda mejorar, es imposible que la sociedad por medio de sus órganos de gobierno se desinterese de semejante operación. Así es necesario emprender políticas que aseguren entre los ciudadanos una cierta comunidad de ideas y de sentimientos, pero además, ciertas habilidades y conocimientos sin los cuales no se explican las sociedades contemporáneas. Por ello, dada la función que cumple la educación, el Estado no puede desinteresarse de ella (Durkheim, 2000:87).

Ahora bien, ¿hasta qué punto el Estado y sus órganos de gobierno están interesados en alentar, coordinar y dirigir la educación? Cabe aclarar que el interés estatal por la educación no quiere decir que deba necesariamente monopolizar la enseñanza. La educación que es “privada”, no debe de implicar un abandono por parte del Estado. Durkheim señalaba atinadamente que la educación, independientemente de ser impartida por actores privados o estatales, al ser de interés público toda educación debería de ser inspeccionada y en este sentido, rendir cuentas a la comunidad sobre la formación que ofrece a los individuos (Durkheim, 2000:88).

Hasta este punto cabe la siguiente reflexión: ¿quién define la educación de los próximos ciudadanos? Guttman (1987) plantea tres teorías sobre el Estado y la educación. La primera de ellas es el “Estado familia” basado en el argumento platónico en el que el Estado es la autoridad educativa exclusiva. De esta forma, mediante el conocimiento, se establece armonía entre el bien social y el individual. Se esperaría una camaradería e igualdad de mentalidades entre los ciudadanos. Educar es enseñar “la buena vida” o la correcta, y es allí donde cabe la pregunta ¿cuál

es la educación correcta, correcta para quién? Bajo esta perspectiva, el Estado refleja una imagen paterna y además, no necesita justificar mayor sabiduría, “sólo necesita argumentar que concibió, crió y educó a sus ciudadanos. Su fuerza moral es dudosa al hacer caso omiso de los ciudadanos” (Guttman, 1987:49).

Guttman identifica algunos problemas del “Estado familia” platónico: ¿Cómo poder aceptar la posibilidad de que alguien, suficientemente sabio y consciente pueda descubrir el bien? Si el bien es para todos quizá pueda convencer a algunos pero no a todos. Aquí es donde cualquier ciudadano podría preguntar ¿acaso no tenemos derecho a tomar parte en la definición de la estructura básica de la sociedad? Desde la perspectiva platónica se niega la fuerza de estos reclamos acerca de nuestro bien. Para Guttman, existe un relativismo educativo en el cual la vida objetivamente buena es aquella en la cual nos desarrollamos de acuerdo con nuestros propios valores morales. (Guttman 1987:47).

En segunda instancia, se encuentra el “Estado de las familias”, el cual se caracteriza por establecer o ceder la autoridad educativa exclusivamente en manos de los padres. Esta idea parte de John Locke, quien sostuvo que los padres eran los mejores protectores de los intereses de sus hijos. Ahora bien, una cosa es reconocer el derecho y la responsabilidad que tienen los padres de educar a su hijos y otra el considerar que los padres pueden aislar a sus hijos del contacto con diferentes formas de vivir o de pensar. Ni el Estado ni los padres tienen el derecho a la autoridad exclusiva sobre la educación de los hijos. “Dado que los niños son a la vez miembros de familias y de estados, la autoridad educativa de los padres y de los Estados debe ser parcial para ser justificada”. (Guttman 1987:49). Habría que señalar que los Estados que abdican de toda autoridad educativa en pro de los padres están sacrificando sus instrumentos más efectivos y justificables para asegurar el respeto mutuo entre los ciudadanos.

Por último se encuentra el “Estado de los individuos”, el cual cobija o va acorde con la visión de las políticas públicas centradas en los ciudadanos discutidas posteriormente. Desde esta perspectiva se responde a la debilidad del Estado familia y del estado de las familias, defendiendo los objetivos duales de oportunidad de elección y neutralidad entre concepciones de buena vida. Así, Stuart Mill argumentaba que todo intento por parte del Estado de inclinar las conclusiones de sus ciudadanos sobre asuntos disputados era malo. En *Sobre la libertad*, Mill argumenta que:

“ Me opondré tanto como el que más a que toda o una gran parte de la educación del pueblo se ponga en manos del Estado. Todo cuanto se ha dicho sobre la importancia de la individualidad de carácter y la diversidad de opiniones y conductas, implica una diversidad de educación de la misma indecible importancia. Una educación general del estado es una mera invención para moldear al pueblo haciendo a todos exactamente iguales” (Mill, 1984:158).

El ideal de neutralidad impulsado por Mill o Kant tiene sus limitaciones: eso es en su forma extrema, irrealizable. Siempre existen valores culturales que de una u otra forma influyen en nuestras decisiones. Guttman (1987) señala que el estado de los individuos intenta justificar la “poda” de los deseos de los niños en términos liberales: restringiendo su libertad cuando son jóvenes para incrementarla en el resto de sus vidas.

Al no tener la respuesta sobre qué educación queremos para nuestros hijos, se puede encontrar otra forma que permita justificar una educación necesariamente no neutral, haciendo frente al desacuerdo social sobre lo que constituye el verdadero propósito de la educación. ¿Cómo justificar la no neutralidad de la educación? Guttman señala que aunque colectivamente no estemos comprometidos con ningún conjunto de objetivos educativos, sí lo estamos con el de llegar a un acuerdo sobre nuestros propios principios educativos. Es decir, como ciudadanos aspiramos a un conjunto de prácticas educativas responsables de la formación de los jóvenes, con metas y resultados a la vista de que facilite la convivencia en una sociedad.

Una condición necesaria (pero no suficiente) para la reproducción social consciente es que los ciudadanos tengan la capacidad de deliberar sobre vías alternas de vida política y personal. Para reflexionar sobre sí mismo y sobre una buena vida y una buena sociedad se requiere libertad de elección individual y colectiva. ¿Por qué es tan aceptado el ideal de la neutralidad de la educación? Esto puede radicar en un “saludable” recelo sobre la pretensión de superioridad moral de los educadores. Hay falsas afirmaciones de superioridad moral de las autoridades educativas. ¿Qué tipo de educación debe de alentar entonces un Estado Democrático? Guttman reconoce las “verdades parciales” de cada uno de los ideales de Estado. Entonces señala que la autoridad educativa debe estar compartida entre los padres, los ciudadanos y los docentes. Por tanto, un estado democrático debe comprometerse a asignar la autoridad educativa de tal manera que dé a sus miembros una educación adecuada para participar en la política democrática, para elegir entre un rango de

opciones de buenas vidas y para compartirla en diferentes subcomunidades como las familias que imparten identidad a la vida de sus ciudadanos (Guttman, 1987:64).

Promover un carácter en los jóvenes fundamentado en la fuerza de la razón es un propósito esencial de la educación de cualquier sociedad. Una segunda razón para no sostener la neutralidad del Estado y las familias es que el bien de los niños no incluye sólo la libertad para elegir, sino la identificación y la participación en el bien de su familia y en las políticas de su sociedad o comunidad. El estado democrático debe integrar la idea del Estado familia y del estado de las familias con el propósito de desarrollar en los niños la capacidad de entender y evaluar concepciones competitivas de buena vida y de buena sociedad. Con ello la educación democrática aprecia el valor de la educación como manera de crear comunidades cohesionadas y promueve la elección deliberativa sin determinar fines absolutos.

El Estado democrático de la educación intenta enseñar virtudes, virtudes deliberativas y que propicien la participación en la reproducción social consciente (Guttman, 1987: 68). Confirma un rango de autoridad de los padres en la educación resistiendo la fuerte visión comunitaria según la cual los niños pertenecen al Estado. Como el Estado de los individuos, el Estado democrático defiende un rango de autoridad profesional sobre la educación (no en términos de neutralidad liberal, sino en la medida necesaria para permitir que los niños tengan la capacidad de evaluar aquellos estilos de vida más favorecidos por la autoridad de los padres y del estado) (Guttman 1987:68)

1.4 El compromiso de la educación

¿Cuáles son los principios que están en la base de nuestra civilización y que la educación debe de alentar? Las democracias han estado comprometidas con una educación fundada en el respeto a la razón, a la ciencia y a las ideas. Es precisamente allí donde se encuentra la función del Estado. Debe comprometerse y abrirles paso a estos principios, hacer que sean enseñados y practicados de manera cotidiana en las escuelas. Es obligación del Estado, diría Durkheim, el velar para que en ninguna parte se consienta que los ignoren los niños y jóvenes (Durkheim 2000: 89). Si nos remontamos tres siglos atrás, vemos que pensadores como Montesquieu (2003) ya señalaban que cualquier forma de gobierno tiene ciertos principios que defender y es por medio de la educación como puede

preservarlos: “las monarquías tendrán por regla el honor; en las repúblicas tendrán la virtud¹ por norma; en el despotismo será el temor”.

La educación es un proceso de paciencia y de continuidad. Es un esfuerzo cuya lógica va más allá de períodos gubernamentales, ideologías partidistas u ocurrencias, modas o interpretaciones coyunturales de los políticos. Aquí se refleja la necesidad de contar con una visión compartida por una colectividad la cual legitime a cualquier política emprendida. Por ello Durkheim considera que la educación “insiste con lentitud en un sentido bien determinado, sin dejarse desviar por los incidentes exteriores y las circunstancias adventicias, entonces dispone de todos los medios necesarios para impresionar hondamente las almas” (Durkheim, 2000: 97). Así, las políticas educativas tendrían como punto de partida aquellos elementos a los cuales una sociedad quiere y necesita alentar. La educación debe dirigirse a perfeccionar la naturaleza humana mediante el desarrollo de sus potencialidades, a desviarla hacia propósitos socialmente útiles o a vencerla reprimiendo aquellas inclinaciones que son socialmente destructivas (Guttman, 1987:40).

4.5 Las prácticas escolares: un cambio constante.

Las prácticas educativas constituyen en sí, el sistema de educación de cualquier país en un tiempo o época determinado. Ya apuntaba Durkheim la necesidad de investigar cómo funcionan, los resultados que producen y cuáles son las condiciones que hacen variar estos resultados, para lo cual “haría falta una buena estadística escolar” (Durkheim, 2000: 113).

En el sistema escolar está explícito el cambio, pues no está hecho de prácticas establecidas o de métodos consagrados por el uso o por herencias del pasado: “ En un sistema escolar se encuentran tendencias hacia el porvenir, aspiraciones hacia un ideal nuevo, más o menos entrevisto.” (Durkheim, 2000: 128) Un sistema escolar está compuesto por un conjunto de arreglos definidos y estables, de métodos establecidos, es decir, de instituciones; por otro lado en su interior hay una máquina constituida de ideas que la mueven y que la instigan a cambiar. Para la toma de decisiones en el nivel medio superior se requiere entender y comprender desde adentro eso a lo que Durkheim llama maquinaria. Él mismo al hablar sobre la educación secundaria en Francia señalaba que:

¹En la “Advertencia” inicial del Espíritu de las Leyes, Montesquieu llama virtud al amor a la patria y el amor hacia la igualdad. Señala que no es la moral cristiana sino la virtud política y ésta es la que hace mover a una república.

“hace falta apreciar sus tendencias al movimiento que no cesa nunca; hace falta poder decidir, con conocimiento de causa, lo que ella debe ser en el porvenir”.....No es ni en la edad media, ni en el Renacimiento, ni en el siglo XVII, ni en el XVIII, adonde hemos de ir a buscar el modelo humano que la enseñanza de hoy día debe tener por objeto realizar. Son los hombres de hoy día los que hay que considerar; lo que importa es que tengamos conciencia de nosotros mismos; y en nosotros, es al hombre de mañana sobre todo a quien hay que buscar, descubrir y diferenciar”. (Durkheim, 2000:190)

4.6 ¿Por qué una política educativa democrática?

Guttman (1987) señala que cualquier prescripción de política educativa debe estar fundamentada en una teoría de la educación que permita clarificar sus principios. De esta forma la teoría se puede juzgar junto con las consecuencias políticas que surgen de ella. En ese mismo sentido Durkheim ya había señalado la necesidad de que cada sociedad requiere formarse de un cierto ideal de hombre, de lo que este debe ser, tanto desde el punto de vista intelectual como físico y moral. Es decir, la educación necesita de un compromiso explícito de aquellos que toman las decisiones con alguna orientación educativa. Este ideal como lo llama Durkheim tendría que ser hasta cierto punto igual para todos los ciudadanos sin que esto quiera decir que se atente contra de la individualidad, pues este ideal es uno y diverso al mismo tiempo (Durkheim, 2000: 73).

Pero ¿quién determina ese ideal? Durkheim (2000:75) señalaba que la sociedad en su conjunto, así como cada medio particular son quienes pueden determinar ese ideal que la educación realiza. “La sociedad no puede vivir si entre sus miembros no existe una suficiente homogeneidad: la educación perpetúa y refuerza esta homogeneidad fijando de antemano en el alma del niño las semejanzas esenciales que exige la vida colectiva. Pero por otra parte toda cooperación sin una cierta diversidad, sería imposible: la educación asegura la persistencia de esta diversidad necesaria, diversificándose y especializándose ella misma.” Es decir, tiene que haber conocimiento de la comunidad o de la sociedad de los contenidos curriculares y las formas de lograrlos. Tienen que haber principios morales, científicos, humanistas que justifiquen el por qué son parte del currículo y por qué los jóvenes tienen que estudiarlos.

La diversidad comienza a ser parte relevante del México actual. Lo interesante de una teoría democrática o de un ideal que sustente las políticas educativas, es que se aceptaría el hecho de las diferencias entre las distintas ideas morales que se puedan tener con respecto a la educación. Se propiciarían deliberaciones democráticas no sólo como una manera de conciliar esas diferencias, sino

como un componente de la educación democrática. En este sentido, la educación basada en principios democráticos crea una virtud: se genera una deliberación a partir del desacuerdo inevitable sobre los problemas educativos, al mismo tiempo que facilita la apertura y el flujo de información sobre los aspectos educativos más relevantes.

Es probable que las políticas que resulten de las deliberaciones democráticas no siempre serán las correctas, pero serán más progresistas que aquellas elaboradas por expertos educativos que no responden a los valores de la población. Al contar con una teoría democrática que respalde las políticas educativas quizá no se ofrecen soluciones a todos los problemas que acosan a las instituciones educativas, pero pueden ser considerados como maneras de resolver estos problemas que sea compatible con el compromiso con los valores democráticos (Guttman, 1987:27) Ayuda a definir sobre quiénes deben tener la autoridad de tomar decisiones en la educación y cuáles son los límites morales de esta autoridad situación.

Un punto importante que resalta Guttman es que aquellos ideales morales sobre la forma en que se educa a los jóvenes no desaparecen en una percepción democrática, pero “no podemos simplemente transformar nuestras propias ideas morales de la educación, por más objetivas que sean, en políticas públicas”. En este sentido Dewey (citado por Guttman, 1987: 28) señalaba que “lo que los mejores y más sabios padres desean para sus hijos es lo que la comunidad debe querer para todos sus niños”. Sin embargo la objeción de Guttman consiste en: ¿realmente la ciudadanía debe querer para todos sus niños lo que los “mejores y más sabios padres quieren para sus hijos”?

Una sociedad democrática no debería estar obligada a legislar lo que los padres sabios quieren para sus hijos, es decir lo que de manera subjetiva consideran que debe ser la educación, sino que no debería legislar para que la educación no fomente una democracia represiva y discriminatoria. Para Guttman una sociedad que otorga cierto poder a los ciudadanos para definir políticas educativas moderadas por esos dos principios, cumple el ideal democrático de la educación.

Ahora bien, hay que diferenciar **socialización política** de **educación democrática**. La primera incluye los procesos por los que las sociedades democráticas transmiten los valores políticos, actitudes y formas de conducta de los ciudadanos. Estos procesos muchas veces no son intencionales por lo que los estudios de socialización política tienden a enfocarse en la denominada “reproducción social inconsciente” (quieren explicar el proceso por el cual las sociedades se

perpetúan) . Por otro lado, la teoría democrática de la educación tiene el propósito de comprender de qué manera deben participar los miembros de una sociedad democrática para definir conscientemente su futuro.

En las democracias políticas modernas gobiernan los ciudadanos y son ellos los que tienen, o deben tener, mayor incidencia sobre cómo se educarán los ciudadanos futuros. La **educación democrática** es un ideal político y educativo, no obstante, al seguir el pensamiento aristotélico vemos que un niño, al mismo tiempo que es educado es gobernado, en el sentido de que “no puedes ser un gobernante si nunca has sido gobernado”. Ser ciudadano democrático implica gobernar y la educación democrática consiste en ser primero gobernado para luego gobernar, lo cual asegura una convivencia armoniosa en una sociedad.

4.7 El sentido de lo público y la política pública

Para Aguilar (1992) lo público hace referencia al principio de libre acceso, transparencia y apertura. También hace referencia a recursos públicos y recaudaciones fiscales. De allí se desprende que al hablar de políticas públicas se hable de decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes.

Con esta perspectiva de lo público y de política pública disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas; singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que el gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. “La noción de política pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos” (Aguilar, 1992:33).

El decir que algo es público quiere decir que en alguna medida pertenece a todos y de que existe cierto interés por mantenerlo y mejorarlo. Hannah Arendt (1993) señalaba que la palabra público significa dos fenómenos estrechamente relacionados: a) que todo lo que aparece en público puede

verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible, y b) significa el propio mundo, cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él. Un mundo común sólo puede sobrevivir al paso de las generaciones en la medida en que aparezca en público. “La publicidad de la esfera pública es lo que puede absorber y hacer brillar a través de los siglos cualquier cosa que los hombres quieran salvar de la natural ruina del tiempo” (Arendt, 1993:64). El mundo en común es el lugar de reunión de todos; quienes están presentes ocupan diferentes posiciones en él. Y el puesto de uno puede no coincidir más con el de otro que la posición de dos objetos. Ser visto y oído por otros deriva su significado del hecho de que todos ven y oyen desde una posición diferente, este es el significado de la vida pública (Arendt, 1993:66).

En contraposición, vivir una vida privada por completo significa por encima de todo estar privado de cosas esenciales a una verdadera vida humana, es decir, estar privado de una “objetiva” relación con los otros que proviene de hallarse relacionado y separado de ellos a través del intermediario de un mundo común de cosas, estar privado de realizar al más permanente que la propia vida (Arendt, 1993:67). De estas definiciones se desprende que la educación al ser pública, puede ser un espacio en el que todos tienen un interés en que se reproduzcan y generen las mayores y mejores expectativas para una comunidad.

Lo público también puede estar caracterizado por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. Más aún: cuando ellas desempeñan algún cargo dotado de autoridad político jurídica, la publicidad de sus actos se convierte en un elemento esencial a todo estado de derecho (Garzón, 2005:17). De la misma manera, el sentido de lo público tiene que ver con intereses, necesidades y proyectos de alcance nacional o general. Cuando hablamos de política pública se hace referencia a que existe una relación en la que a mayor libertad política, existe mayor independencia en la definición de los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos. Es decir, la diversidad de alternativas puede generar mayor especificidad de las políticas pues pueden participar expertos, investigadores y en general la opinión pública.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sin resolver parece exigir dos requisitos: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Es aquí donde se encuentra el gran reto para México pues las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares están condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la

hostilidad política. El protagonismo gubernamental terminó por imponer un único formato a los problemas, una misma definición y explicación. Así podemos constatar que los problemas y soluciones del nivel medio superior se han reducido, desde la perspectiva gubernamental, a reproducir los esquemas para otros niveles educativos: aumentar la cobertura, aumentar los indicadores de eficiencia terminal, incrementar el número de becas, etc.

El diseño de políticas abre todo un abanico de estrategias ya que del pluralismo político deviene la pluralidad de políticas, lo cual se constituye en el estilo de las sociedades democráticas y de las sociedades abiertas.

Por medio de las políticas públicas, los gobiernos pueden establecer una nueva articulación de lo público y lo privado. “Al establecerse un proceso de cambio o de reforma gubernamental, lo público resurge una vez como objeto de desestatización y desburocratización para convertirse en un espacio legítimo, irrenunciable y perteneciente a la vida ciudadana” (Uvalle, 1997:101). En este sentido, las políticas públicas implican el gobierno de los ciudadanos, pues contribuyen a recuperar su sentido público y su capacidad de conducción. Con ello, las políticas públicas no aluden a más Estado ni a más gobierno, sino a la calidad del estado para gobernar a los distintos ciudadanos.

Los cambios vertiginosos a los que se enfrentan los gobiernos sitúan a las políticas públicas en una situación privilegiada, pues su orientación y alcance público, alientan la democratización del poder, alientan “la apertura de la sociedad y a la formulación de líneas de gobierno en que puede y debe aprovecharse la cooperación de los ciudadanos” (Uvalle, 1997:102).

Así en la actualidad el ejercicio de gobierno y de reformas está cada vez más ligado a las políticas públicas que a los grandes proyectos uniformes y verticales. Las reformas deben de realizarse con la idea de satisfacer las necesidades de cada organización para servir mejor a la sociedad. Para ello se requiere de la capacidad de ver con diferentes lentes el mismo problema (Allison, 1969), o lo que otros autores llaman innovar, es decir, plantear y resolver los problemas con una nueva idea, método o forma (Vargas, 1999). En el aspecto educativo, pareciera que existen respuestas aparentemente razonables que a la vista de la mayoría resultan aceptadas. Por ejemplo, existe en el imaginario nacional mexicano la aceptación tácita de que el abandono escolar en el nivel medio superior responde a problemas económicos, sociales, o problemas de adaptación propios de la edad de los jóvenes. Así, vemos que se dispara una serie de políticas para “corregir” estos problemas;

programas de orientación, programas de becas, o bien, materias de valores. Desde esta perspectiva se asume que el problema está fuera del sistema educativo y como consecuencia no hay soluciones vinculadas al mejoramiento académico de las escuelas. La pertinencia de los contenidos, la existencia de un trabajo colegiado por parte de los profesores, el seguimiento académico de los alumnos, la incorporación de nuevos métodos didácticos para cada materia, etc, son cuestiones que por lo general pasan a un segundo plano pues ya se estableció desde el inicio que el problema en gran parte es del alumno y no del sistema educativo.

4.8 Las políticas públicas

La palabra política, entendida en el sentido de política pública, proviene del vocablo inglés *policy* la cual ha sido utilizada para designar las elecciones más importantes de la vida pública y de la privada (Díaz Piña, 2003:99). Difiere del vocablo *Politics* el cual se asocia con el estudio del sistema político entero más que el proceso de cómo se adopta la decisión singular; *politics* se vincula más con los grandes movimientos colectivos o el desarrollo histórico global que con los pasos “supuestamente” anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo (Aguilar, 1994:15).

Política pública ha sido definida de varias maneras. Así vemos que puede ser aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 1995:3); o bien, suele entenderse como un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular Aguilar (1994). Algunos la entienden como decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines; otros, consideran que la política incluye los medios y los fines. Para otros autores, las políticas no son un tranquilo y neutro espacio jurídico u administrativo, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (Lowi, 1964). En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas:

“una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. Una política no es sólo una decisión. Es, ante todo acción, un conjunto de acciones” (Aguilar, 1994:25).

Una definición atractiva, sobre todo por sus implicaciones que tiene en el sector educativo cuyo beneficio o perjuicio es evidente por tratarse de personas, es la que presenta Peters (1982). Desde la perspectiva de este autor, se puede considerar como una política pública a la suma de las actividades gubernamentales que tienen una influencia en la vida de los ciudadanos. Esta definición acepta tres tipos de niveles. En el primer nivel se ubican la **elección de política**, es decir, aquellas decisiones tomadas por los políticos, servidores públicos u otro tipo de autoridad que utilizan su poder público para afectar la vida de los ciudadanos. De esta forma el presidente, los congresistas, los gobernadores, administradores, etc. realizan elecciones políticas de las cuales emergen políticas que pueden ser puestas en práctica.

El segundo nivel atañe a los **resultados de políticas**, es decir, la elección política puesta en acción. En este nivel el gobierno realiza acciones como gastar el presupuesto, realizar contrataciones de personal, promulgar regulaciones que afectan a la economía o a la sociedad. Los resultados de políticas pueden ser homologados con los famosos programas gubernamentales que la gente conoce o percibe. Finalmente en un tercer nivel, se tienen los **impactos de la política**, es decir los efectos que la elección política y sus resultados tienen en los ciudadanos. Es decir reflejan el éxito o el fracaso de la política pública.

Además de colocar al ciudadano en el centro de las políticas gubernamentales, una característica que destaca Peters sobre la política pública es que no todas las políticas gubernamentales son implementadas por los empleados del gobierno. Es decir, en las sociedades democráticas muchas de las políticas son implementadas por organizaciones privadas, o bien, por un ciudadano o grupos de ciudadanos. Por ejemplo, una compañía aérea, al solicitar el uso del cinturón de seguridad está implementando una política pública.

De acuerdo con Peters, todos los gobiernos tienen un número determinado de instrumentos que son los que influyen en la economía y en la sociedad, y que a su vez producen los cambios o modificaciones en la vida cotidiana de los individuos o ciudadanos. Sin embargo, cada uno de estos instrumentos pueden resultar efectivos o no de acuerdo con las circunstancias vigentes en cada sociedad. Desafortunadamente, los gobiernos no tienen el suficiente conocimiento para conocer los efectos de sus “herramientas”, o bien, la relación de una herramienta con algún instrumento de política en particular que sea capaz de tener resultados efectivos.

Si bien Peters se enfoca en la política pública norteamericana, podemos encontrar referentes interesantes. El primer recurso que tiene un gobierno, y cabría decir que de forma exclusiva, es la aplicación y creación de la Ley. De esta forma el gobierno tiene el derecho de hacer decretos o bien eliminarlos teniendo siempre como punto de apoyo el poder legítimo del Estado. En materia educativa esta herramienta puede resultar de las más útiles y eficaces en la medida en que se construya un ordenamiento legal claro. Peters señala que en casi todas las instancias el hacer uso de la Ley produce un determinado cumplimiento, aunque se requiere contar con mecanismos que aseguren su aplicación y que den seguimiento para lograr la efectividad de este instrumento.

Otros recursos gubernamentales para implementar una política son los servicios, la capacidad de generar o fabricar dinero, establecer impuestos, desarrollar una diversidad de instrumentos económicos. En cuanto a los recursos relacionados con los servicios, que es donde se incluye la educación, siempre está presente una pregunta obvia ¿el suministro de un determinado servicio representa la forma más eficiente que se le puede brindar a un ciudadano? De nueva cuenta aparece en el centro de la política el individuo, el ciudadano que se verá afectado por cualquiera que sea la decisión o política a implementar. Dentro de esta lógica no es de extrañar que en países como Estados Unidos, o bien países europeos, los servicios puedan ser prestados por grupos o corporaciones privados, incluyendo servicios tradicionalmente bajo la responsabilidad gubernamental. Así se encuentran como ejemplos los grupos de bomberos, la recolección de impuestos o la administración de los centros penitenciarios a cargo de particulares que tienen la obligación y la responsabilidad de brindar buenos servicios a los ciudadanos (Peters, 1982:8).

De acuerdo con Peters toda política está inmersa en un ambiente, es decir, una política no puede ser construida en el vacío, pues es el resultado de la interacción de todos los factores antecedentes con los deseos y decisiones de aquellos que hacen las políticas (Peters, 1982:13). Asimismo existen diversos tipos de fuerzas en una sociedad que determinan la realización de una política; por ejemplo la presencia de fuerzas conservadoras, la alta o baja participación de los ciudadanos, la riqueza de un determinado país, el pragmatismo y diversidad de una sociedad, etc. Dentro de esta idea de participación puede estar presente la idea de Hirschman (1986) relacionada con que en ciertas sociedades no hay la capacidades de vincularse, hay individuos que no participan, que no se sienten decepcionados por los servicios gubernamentales.

4.9 Política pública en educación.

En el ámbito educativo, la política pública puede ser entendida como un plan de acciones o conjunto de ideales que afectan directamente a un grupo o grupos de personas (alumnos, profesores, investigadores, empresarios, etc). Las políticas públicas son aquellas que son hechas en nombre del Estado por sus diversos instrumentos para orientar la conducta de los individuos, tales como maestros o estudiantes u organizaciones como las escuelas o las universidades (Taylor *et al.* 1997). Si bien la visión de política planteada por Peters tiene como principal característica el situar a las personas afectadas o involucradas en el centro del problema, hace falta incorporarlas de tal forma que no sea una mera política unidireccional que afecte a un grupo pasivo de individuos. La visión planteada por Guttman (1987) abre una serie de posibilidades para que los actores tales como padres de familia, empleadores, sociedades de alumnos, etc, participaran y discutieran los asuntos más relevantes sobre la forma en que se están educando sus hijos. De esta forma se podría acercarse a la visión del “Estado de los individuos” discutido en apartados anteriores (Guttman, 1987).

Siguiendo la misma línea esbozada en la definición de lo público, la educación llamada pública responde al conjunto de instituciones cuyas actividades cuentan con la autoridad del estado, o justifican sus actividades en términos del Estado. En este sentido está más expuesto a la dirección política y al escrutinio que el sector privado (Taylor *et al.* 1997:2) en este sentido, la idea del sector público en el ámbito educativo refuerza la idea de igualdad para todos los ciudadanos; asimismo también involucra la idea de que toda la autoridad pública debe ser usada para el interés público.

Así podemos decir que las políticas públicas en educación están guiadas por dos funciones principales: establecer aquellas normas culturales que son consideradas por la sociedad mediante el Estado como deseables para la educación e instituir los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) contra los cuales puedan ser medidos los desempeños de los alumnos y de los estudiantes. Cabría señalar que con el tiempo las políticas educativas han llegado a ser un instrumento burocrático con el cual se puede administrar las expectativas que el público tiene en la educación. Es decir, la educación no es discutida en términos de grandes visiones e ideales sino en términos de lo que el gobierno cree posible hacer y, de manera seguida, lo que cree conveniente. Dicha perspectiva se puede apreciar en países como el nuestro en el que las políticas han desarrollado una perspectiva estrictamente gubernamental, lejos de una tradición liberal democrática (Cabrero, 2000) que margina cualquier posibilidad de intercambio de ideas entre los diversos actores involucrados en la educación.

4.10 La rendición de cuentas en las políticas educativas

El concepto en inglés de rendición de cuentas (*accountability*), significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. La rendición de cuentas implica la presencia de sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde, 2002) y la aceptación de la responsabilidad de las acciones por parte de las instituciones gubernamentales ante la sociedad (Nonell, 2002). Esta descripción de la rendición de cuentas está sustentada en el objetivo o la idea de que la responsabilidad mejore los mecanismos de consulta y de dialogo y que a su vez estos refuercen la legitimidad de las políticas públicas. El establecer una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas se constituye como eje rector para las políticas públicas, pues le da voz a ambos, involucrándolos de esta forma en un debate público.

Se ha señalado que la rendición de cuentas no es unidireccional pues involucra tanto la obligatoriedad de rendir cuentas como la exigencia de cuentas por derecho, es decir, involucra tanto a los que exigen la rendición de cuentas como a los que rinden cuentas. Así, incluye la obligación de los políticos y de funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro lado incluye la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

En los últimos años México ha incorporado, como parte de su joven vida democrática, la rendición de cuentas en las acciones gubernamentales. Así, en el año 2002 cobró vida la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dando origen al Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública (IFAI).²

La información que se mantenía dentro de las instituciones gubernamentales ahora puede ser de dominio público. Con el uso de Internet es posible ingresar a las páginas electrónicas de las diversas ramas de gobierno y obtener información que va desde información general, trámites, directorios, servicios, hasta documentos de trabajo, presupuestos, adquisiciones y la nómina de los servidores públicos. Con ello los ciudadanos pueden solicitar información y en caso de no recibir respuesta pueden solicitar la intervención del IFAI quien da seguimiento a las diversas controversias.

² Sin lugar a dudas se ha dado un paso considerable sobre todo si consideramos que durante décadas, el sistema político post-revolucionario había institucionalizado la impunidad, operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua (Schedler: 2005). Así todo funcionario era responsable ante su jefe inmediato y esta cadena culminaba con el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de la revolución mexicana.

Sin embargo, la rendición de cuentas es aún incipiente en México y está orientada principalmente a informar sobre las actividades relacionadas con el ejercicio del presupuesto. En educación esta visión ha predominado pues vemos que solamente se consideran los 17 ámbitos que contempla la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³, mismos que son obligatorios para todas las dependencias gubernamentales. Instituciones tales como el Conalep, o el Colegio de Bachilleres también publican en sus respectivas páginas dicha información. Este ordenamiento legal es complementado con las estadísticas e indicadores educativos que tradicionalmente se han venido reproduciendo en los informes de gobierno. ¿Podemos decir que el mero hecho de transparentar cuestiones que son importantes como el gasto o las nóminas es suficiente para lograr mejoramiento de los desempeños estudiantiles? ¿acaso la información existente, la misma que se le puede pedir a cualquier dependencia gubernamental, da garantía del buen desempeño de los alumnos?

Los esfuerzos por la “rendición de cuentas” de parte de las instituciones educativas, principalmente del sector descentralizado, se concentran en hacer transparentes las metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, etc. Prevalece la visión que Schedler ha identificado, haciendo de la rendición de cuentas una producción información, muchas veces barroca, vacua y tediosa; información no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada en el espacio público. Así, las políticas educativas también están sujetas a “un profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas” (Schedler, 2005: 20).

Los resultados en educación se han entendido de diversas maneras. Muchos estudios (Véase PREAL, 2005) hablan de responsabilidad refiriéndose al uso de pruebas estandarizadas para determinar cómo se están desempeñando las escuelas.

La rendición de cuentas en educación implica establecer objetivos y hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres directores de escuelas, profesores y funcionarios.

³ El Título Primero, Capítulo Segundo, de la LFTAIPG se establece el tipo de información que las autoridades federales deben publicar a través de su página de Internet. Son un total de diez y siete obligaciones de transparencia entre las cuales se encuentran la estructura orgánica de las instituciones, las facultades de sus unidades administrativas, el directorio de sus servidores públicos, su remuneración mensual, metas y servicios, programas de subsidios, trámites, marco normativo, informes generados, entre otros . Se establece que dichas obligaciones deben publicarse de tal forma que se facilite su uso y su comprensión, así como que se permita asegurar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información.

Implica establecer claros incentivos que estimulen el desempeño a un nivel profesional adecuado. Ayuda a cerciorarse de que las escuelas entreguen el nivel de educación que se espera (PREAL, 2003).

La rendición de cuentas requiere de cuatro elementos: estándares académicos de desempeño, información, consecuencias y autoridad.

- Los **estándares** son importantes pues son los que definen lo que se espera que los alumnos sepan en cada grado y describan el tipo de rendimiento considerado sobresaliente, aceptable e insuficiente. También son importantes estándares mínimos en cuanto a formación de profesores, directores, materiales didácticos (bibliotecas, textos, computadoras, laboratorios) En este sentido ningún país en América Latina este tipo de estándares. Solo hay pasos importantes como los realizados en Brasil (2003:2).

¿Qué condiciones debe tener un sistema de estándares? De acuerdo al PREAL (2005) es fundamental alinear los estándares con el currículo y con las pruebas así como establecer altas expectativas y estándares. Este último punto ha resultado de vital importancia para elevar los niveles de aprendizaje en áreas como las matemáticas y la comunicación verbal y escrita (PREAL, 2005).

- Los usuarios de la educación tienen que tener **información** confiable sobre los logros académicos de los jóvenes. Por ello es necesario contar con un sistema de pruebas nacionales en matemáticas, ciencias y lenguaje. Dichos resultados deben ser divulgados sabiamente y ampliamente en formatos que sean fáciles de comprender. En la mayoría de los países de América Latina se aplican pruebas de rendimiento, pero los resultados no se dan a conocer o se divulgan de manera inadecuada.
- **Consecuencias.** Tiene que haber un sistema de incentivos adecuado y orientado a los rendimientos. Actualmente los buenos logros no tienen consecuencias, es decir, los maestros con buenos resultados, además de que es difícil identificarlos, no siempre reciben un sueldo mejor que los que no tienen buenos resultados.
- **Autoridad.** Es importante que la escuela cuente con mecanismos en los que la comunidad, los padres de familia y las autoridades educativas tomen decisiones y que asuman la responsabilidad de los buenos o malos resultados. Algunos estudios apuntan a la necesidad

de que las escuelas tengan autonomía para la contratación de profesores y el establecimiento, así como la asignación del presupuesto escolar.

4.11 ¿Por qué no se comunican los resultados?

Se carece de una estrategia definida sobre la evaluación y sus propósitos. Se cae con frecuencia en el error de que el mero hecho de evaluar producirá mejoras o que todos los actores comprenderán y emplearán los resultados que se divulguen. También se cree, por parte de unidades de evaluación, que su función es únicamente producir datos e información cuyo análisis no les corresponden y debe ser realizado por terceras partes. Para la exposición de los datos hay escasa consideración hacia audiencias externas, tales como las familias, la opinión pública, el sistema político, el mundo académico, las organizaciones sociales, la prensa, etc.

Las pruebas vigentes suelen carecer de una alineación adecuada con los objetivos establecidos en el currículo. De esta forma las evaluaciones no responden a la pregunta principal de si los alumnos están aprendiendo lo que se espera que aprendan y qué tan bien o mal lo están haciendo (PREAL, 2004).

Así es como se obtiene que existe un mal manejo político de los resultados. Las autoridades educativas suelen no dar a conocer los resultados por intereses de orden político. También suele pasar que los funcionarios no dominan el tema y transmiten mensajes que incluyen errores de interpretación importantes. También se utilizan los resultados negativos para desprestigiar a rivales políticos, para presionar sobre los grupos docentes, etc.

Existe falta de independencia técnica y política de las unidades de evaluación, pues producen y divulgan información sobre logros educativos, pero suelen ser parte interesada. Dicha situación permanece incluso cuando la instancia valuadora está fuera de la estructura gubernamental pues dependen de los recursos públicos para realizar las evaluaciones y de decisiones políticas para difundirlos (PREAL, 2004:3). De nueva cuenta, la evaluación no se considera como una labor de información hacia el público.

Si las escuelas no proporcionan información transparente sobre sus esfuerzos y resultados y si no existe un cierto grado de presión para una mejoría, persistirán los problemas de baja calidad de enseñanza y de inequidad. Se necesita ir más allá de la evaluación entendida como pruebas, se

requiere valorar la educación de acuerdo a indicadores que den información sobre los profesores, el tamaño de los grupos, la gestión escolar (misión, objetivos, regulaciones y procedimientos); el estado que guardan los insumos necesarios para ofrecer una educación de calidad como la disponibilidad de textos, bibliotecas, laboratorios, etc. También se requiere que los padres puedan evaluar a las escuelas mediante cuestionarios, lo cual facilitaría identificar problemas. Todo ello requiere de un giro radical en la política educativa pues requiere de involucrar y persuadir a funcionarios, profesores, padres de familia.

4.12 La rendición de cuentas y la sanción

¿En qué medida la rendición de cuentas alienta la inspección pública, la explicación de los actos y una posible sanción.? De acuerdo a Schedler hay dos dimensiones de la rendición de cuentas: la primera es **informativa** y las personas pueden preguntar por hechos; la segunda es **argumentativa** en la cual se pregunta por razones. De esta forma la rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información, y la obligación de divulgar todos los datos necesarios por parte del gobierno, así como el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

“Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón.” (Schedler, 2005:33).

Parte del problema en educación es que ha sido difícil identificar responsables por los resultados modestos de nuestro sistema educativo. ¿Cómo poder determinar que un funcionario es responsable si ha ejercido el presupuesto destinado, si ha presentado indicadores que reportan avances en equipamiento de escuelas, en el incremento de becas, los cursos de capacitación a profesores? ¿Cómo argumentar resultados pobres de las políticas educativas si existe una percepción, que actúa como escudo, que argumenta que los malos resultados se deben a factores que no están vinculados necesariamente con el quehacer cotidiano en las escuelas, tales como la pobreza generalizada del país, los problemas sociales, el poder económico de las potencias mundiales, etc? (Véase, Álvarez; Hinkelammer, Saxe-Fernández, 2003).

Pareciera existir en el imaginario colectivo la creencia de que para tener un sistema educativo de calidad es necesario verter en una “caja negra” una serie de elementos y esperar que de manera

automática se tenga como resultado un sistema de calidad (véase Andere, 2003:28). Así, lo que ha regido a las políticas educativas ha sido el incorporar recursos económicos, un plan de estudios, maestros, una estructura física (planteles, laboratorios, bibliotecas), horarios, una estructura administrativa. ¿Acaso la formación de los jóvenes, sus resultados y desempeños, son los más adecuados? ¿Podemos decir que este modelo nos ha dado buenos resultados en por los menos los últimos quince años?

Habermas había señalado que en política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos. Se necesitan reglas claras, así como criterios que puedan determinar la medida en que una determinada acción pueda ser valorada; en el caso de caminar de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder (Habermas, 1987: 45). Es aquí donde se encuentra el problema pues en el sector educativo mexicano, y en especial el nivel medio superior, se ha venido actuando bajo reglas y criterios cuya conformación se presupone que generarán, de manera espontánea y natural, mejoras en los desempeños académicos de los alumnos y en general del sistema educativo. Así, se han hecho esfuerzos por contar con los medios (becas, presupuesto, infraestructura, etc) con la esperanza en que esas políticas den de manera automática, incrementos en la eficiencia terminal y un mejor manejo de la lengua, las matemáticas, las ciencias y las tecnologías de los jóvenes⁴. Es decir, son políticas cuya rendición de cuentas cuantitativa resulta muy fácil de cumplir pero que no dan cuenta clara de lo que resulta del trabajo cotidiano en cada una de las escuelas de nivel medio superior, ni tampoco establece responsabilidades para cada uno de los encargados

Si bien se han identificado diversas variantes de rendición de cuentas —mismas que utilizan diversos criterios⁵— aún se requiere hacer más específicos los criterios para el ámbito educativo. Eso aún es un proceso que amerita discusión y deliberación pues ¿cuál es el objetivo que queremos cumplir, de qué manera lo medimos y de qué forma se traduce en indicadores útiles para los ciudadanos? Un punto de partida son los criterios políticos bajo los cuales la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas. (Schedler, 2005:31) Pero en educación cada vez es más necesario saber de qué forma trabaja el

⁴ Con respecto a las becas cabría señalar que en la administración de Vicente Fox las becas destinadas al nivel medio superior se han incrementado sustancialmente. Sin embargo del 2001 al 2004 aún no se han podido detectar incrementos sustanciales en la eficiencia terminal.

⁵ Tales criterios pueden ser: políticos, administrativos, criterios profesionales, financieros, legales, constitucionales y morales.

plantel, de qué manera los profesores responden a los problemas académicos, cuáles son sus estrategias didácticas, de qué manera se traduce todo eso en mejores desempeños académicos de los estudiantes.

Pero ¿quién exige cuentas sobre la educación? Al igual que en el ámbito político no hay una respuesta uniforme. Sin embargo, la responsabilidad de juzgar a la política tiene que recaer de alguna manera en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y en general en la sociedad. Se puede recurrir a la distinción hecha por O'Donnell (1998) entre rendición de cuentas horizontal y vertical como forma de servir como ancla conceptual. La primera se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la segunda se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el estado. Sin embargo los actores políticos en un sistema democrático nunca se enfrentan en absoluta desigualdad de poder ni en perfecta igualdad de poder, por lo que terminaríamos con que a todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como diagonales u oblicuas (Schedler, 2005:35).

4.13 La deliberación: un elemento necesario para las políticas educativas

Como se ha esbozado en los apartados anteriores, existe la necesidad de inclusión y deliberación en las sociedades democráticas, y sobre todo, de la deliberación en torno a las políticas que una determinada sociedad reclama para sus individuos. La deliberación constituye el primer elemento de rendición de cuentas dentro de un sistema educativo, principalmente en las escuelas, pues permite que se establezcan diversas formas de ver un problema y de resolverlo. Pero, ¿por qué la deliberación es importante para la discusión educativa? De acuerdo con Habermas (1996), la deliberación consiste en dirimir los conflictos mediante el entendimiento. Sin embargo, señala que hay concepciones del bien que compiten entre sí. A falta de acuerdo sustancial acerca de los contenidos de las normas los interesados se ven entonces remitidos a la situación en cierto modo neutral de que ellos comparten alguna forma de vida comunicativa, estructurada mediante el entendimiento lingüístico (Habermas, 1996: 71).

Una aportación importante para la deliberación en aspectos educativos es que en la deliberación se dan relaciones entre iguales: “el trato igual es el trato que se dan los desiguales que a la vez son conscientes de su copertenencia....el respeto recíproco e igual para todos exigido por el universalismo sensible a las diferencias quiere una inclusión no niveladora y no confiscadora del otro en su alteridad.”

De acuerdo con Habermas en las deliberaciones racionales se universaliza, abstrae y desborda el contenido normativo de los supuestos practicados de la acción comunicativa, es decir, se extienden a una comunidad inclusiva que no excluye en principio a ningún sujeto capaz de lenguaje en tanto que pueda realizar contribuciones relevantes. Existe una fundamentación moral de esta deliberación la cual tendría tres pasos:

- Son válidas las normas que en discursos prácticos susciten la aprobación de todos los interesados.
- Una norma es válida cuando las consecuencias y efectos laterales que se desprenderían previsiblemente de su seguimiento general para las constelaciones de intereses y orientaciones valorativas de cada cual podrían ser aceptadas sin coacción conjuntamente por todos los interesados.
- Los interesados mismos quizá se den por satisfechos con esta regla de argumentación mientras se muestre útil y no conduzca a resultados contraintuitivos.

Habermas señala que con la práctica argumentativa se pone en marcha una competencia cooperativa hacia la búsqueda de los mejores argumentos que une *ad limine* a los participantes en la orientación el objetivo del entendimiento. “El supuesto de que la competición puede conducir a resultados aceptables racionalmente, e incluso convincentes, se fundamenta en la fuerza de convicción de los argumentos”(Habermas, 1996: 73) .

Las razones por medio de las cuales una argumentación puede ser aceptada, son de acuerdo a (Habermas, 1996):

1. Nadie que puede hacer una contribución relevante puede ser excluido de la participación;
2. A todos se les dan las mismas oportunidades de hacer sus aportaciones;
3. Los participantes deben de decir lo que opinan;
4. La comunicación tiene que ser libre de coacciones tanto internas como externas.

El esquema presentado por Habermas encuentra sin dificultad su capacidad de incorporarse al ámbito educativo pues ¿en qué lugar mejor que una escuela, orientada a buscar mejores jóvenes, contribuir a su desarrollo intelectual mediante grupos académicos que deliberen sobre la mejor forma de contribuir a ello?

4.14 La deliberación del currículo

En los sistemas educativos modernos cada día es más evidente la necesidad de realizar políticas para actualizar, corregir y mejorar el currículo de acuerdo a las necesidades propias de cada país, región y de cada comunidad. Joseph Schwab, precursor de la deliberación del currículo, creía que el mejoramiento educativo tiene que concentrarse en la experiencia concreta de “este estudiante, en esta escuela” en una determinada zona, con un director específico y dentro de un ambiente político determinado: “la mejora educativa tiene que aprender a concentrarse en la experiencia concreta de este estudiante, en esta escuela, en la zona sur de Colombus, dirigida por el director Jones, durante la presente alcaldía de Ed Tweed y ante la probable perspectiva de su reelección” (citado por Westbury, 2002:12).

La experiencia de diversos países de habla inglesa y en países europeos, algunos gobiernos han tratado de introducir cambios en los sistemas educativos basándose en principios abstractos y que en raras ocasiones se conectan y que además, sólo en pocas ocasiones logran producir los cambios que intentaban (Westbury 2002:15). En México, con los hechos y resultados discutidos en el capítulo dos nos dejan algo parecido. De esta forma las llamadas reformas han terminado por brindar resultados modestos o bien actividades inacabables. Así, tal y como lo señala Westbury, el currículo y la enseñanza han terminado por verse como actividades complejas, que buscan un bien público consensuado, no sólo como instrumentos impulsados agresivamente, sino también como reformas impulsadas desde arriba.

En contraparte, la corriente deliberadora del currículo ofrece una alternativa, de tal forma que permita descender o aterrizar las reformas educativas emprendidas. Su marco está fundamentado tanto en una filosofía social bien articulada como en un fuerte sentido de las realidades institucionales y organizativas. Su método está fundamentado en la búsqueda de una base para la acción consensuada entre aquellos que participan en el trabajo continuo de las escuelas y, a través de tal deliberación, intentan aportar propiedad a aquellos más centralmente involucrados en la misión y en el perfil de la escuela (Westbury, 2002:15).

Esta corriente destaca la importancia de pensar sobre el currículo en un marco en el que se respeta a los profesores y el trabajo que realizan, al mismo tiempo que se les pide participar en la búsqueda

de respuestas comunes de acuerdo a su comunidad o región y sobre todo, ante las preguntas que suscitan sus actividades cotidianas, tanto colectivas como individuales.

4.15 ¿Quién decide qué estudiar?

Actualmente las manos calificadas se inclinan por la conformación de grupos de trabajo donde participan los propios actores del currículo, a diferencia de percepciones anteriores en los que “los expertos” eran los preferidos. Posner (1998) señala como importante la participación de por lo menos uno de los cuatro lugares de la educación: estudiantes, profesores, la materia de estudio y el medio, además de un coordinador de deliberaciones (especialista en currículo o en educación). Es importante que las políticas educativas involucren a los docentes en los procesos de diseño y reestructuración curricular mediante cuerpos colegiados como academias y comités académicos. Díaz Barriga y Lugo (2003) señalan que las tendencias actuales buscan la participación activa y comprometida de los profesores en los planes y programas de estudio que ellos mismos van a impartir para evitar las contradicciones evidenciadas en décadas pasadas entre el currículo formal y el vivido.

Adicionalmente los sistemas educativos pueden responder con facilidad a la pregunta ¿qué debería enseñarse? Sin embargo al establecer la pregunta ¿cómo hacerlo?, es donde la imaginación se ve limitada por la repetición de esquemas que pueden resultar en un fracaso (Westbury, 2002:11). Esta visión plantea la necesidad de que los países en desarrollo se hagan este tipo de preguntas: ¿qué estamos enseñando? ¿qué se debería enseñar? ¿qué deberíamos hacer?, y principalmente ¿cómo hacerlo?

La discusión sobre el currículo y las políticas emprendidas en México durante los últimos quince años en el nivel medio superior es muy incipiente y no consideran la participación directa y sostenida de otros sectores. Como se vio en el capítulo 3, en nuestro país a diferencia de otros países miembros de la OCDE, la incidencia de los padres de familia, de los grupos académicos e incluso de los mismos alumnos es poco relevante para orientar este nivel educativo. De allí surge la pregunta ¿cómo se justifican políticas llámese de modernización curricular sin acercarse y conocer los puntos de vista de los actores directamente involucrados? ¿qué intereses de los alumnos, padres de familia, productores, sector industrial y de servicios, etc se ven reflejados en estas “reformas”?

Ian Westbury (2002:17) acierta al señalar “ ¿Qué necesitan enseñar las escuelas y cómo deben hacerlo para que los alumnos, como futuros adultos tengan el mejor acceso posible a nuestras culturas, al mismo tiempo que afrontan las necesidades futuras de las sociedades y de los individuos que las componen? ¿Qué debería enseñarse para que los estudiantes se preparen para llevar unas vidas en sus respectivos mundos que serán necesariamente globales y en los que habrá nuevas necesidades de recursos humanos? ¿Qué deberían hacer las escuelas para ofrecer oportunidades educativas a todos y respetar las demandas de justicia social, al tiempo que preparan a los miembros de las elites del mañana?”

Evidentemente las respuestas a estas preguntas se encuentran en primera instancia en las expectativas que tienen sobre la escuela los alumnos, sus familias y las comunidades. A este respecto cabe preguntarnos ¿sabemos en México cuáles son estas expectativas? ¿estamos respondiendo a estas preguntas sin considerar siquiera a los actores que están directamente involucrados y considerando solamente las intuiciones o conocimientos de algunos funcionarios y en el mejor de los casos de algunos círculos académicos? ¿Sabemos realmente qué conocimientos son los más valiosos e importantes para los actuales estudiantes del nivel medio superior? ¿Hasta qué punto podemos presumir que las ciencias y las matemáticas que se enseñan en nuestras escuelas son modernas? ¿Satisfacen las necesidades de quienes ingresan a las universidades y de quienes ingresan al mercado laboral?

Encontrar las respuestas a algunas de las preguntas anteriores no pueden omitir a los padres de familia, los estudiantes y las comunidades, pues también tienen intereses en la idea de escolarización y en el funcionamiento de las escuelas a las que asisten. Es difícil que desde el punto de vista teórico o abstracto se encuentren soluciones prácticas alrededor de las mejores prácticas dentro del salón de clase, sobre todo si se tienen dos concepciones distintas. La primera marcada por el pensamiento político y gestor, el cual se pregunta cómo se pueden hacer aquellas cosas complicadas que implican valores, que pueden ser controvertidas y que se relacionan con organizaciones complejas; la segunda marcada por el pensamiento con el que los profesores forcejean al preguntarse lo que intentan hacer con los estudiantes de manera cotidiana en el salón de clases.

Emprender una política de modificación curricular, o de “reforma curricular” como en México se le ha denominado, implica algo más que el deseo de satisfacer ordenamientos administrativos o

políticos. Se debe de comprender lo que pueden hacer las escuelas y los profesores para afectar de manera importante y positiva a los estudiantes. Las posibles limitaciones de las escuelas tienen que ser utilizadas por la misma comunidad escolar para mejorar sus servicios a la comunidad. Se tiene que comprender qué factores son los que afectan su sensibilidad ante la posibilidad de asignaturas nuevas, así como formas de enseñar y objetivos nuevos y diferentes (Westbury, 2002). Evidentemente, esta visión de las políticas educativas sería un parteaguas en un país como México, sobre todo si consideramos que aún están arraigadas prácticas centralistas en las que los planteles tienen poca capacidad de decisión, inclusive ante problemas cotidianos y aparentemente fáciles de resolver. Por ejemplo, el establecimiento de reuniones docentes para analizar los problemas específicos de los alumnos de un determinado plantel se puede enfrentar a los horarios establecidos por la dirección del subsistema, la complejidad para autorizar un pago adicional, la falta de recursos para acondicionar un área específica para los docentes, etc.

No cabe duda que el reto educativo consiste, más allá de luchar por la asignación de recursos, en definir qué tipo de educación deseamos y queremos para enfrentar exitosamente las dinámicas mundiales actuales. ¿Acaso queremos escuelas que reproduzcan esquemas repetitivos y memorísticos? ¿Queremos una educación que realmente forme a los estudiantes para la convivencia democrática? ¿Acaso requerimos para dicho fin escuelas sensibles a las necesidades y demandas de los jóvenes? ¿requerimos de un nuevo esquema u organización de las escuelas basados en principios de corresponsabilidad de la formación de los alumnos?

Tal y como lo señala Guttman (1987), un principio fundamental en la democracia deliberativa es la reciprocidad entre individuos libres e iguales. En ella el elemento primordial lo ocupan ciudadanos que se deben justificaciones entre sí por medio de leyes que los unen colectivamente. En este sentido, la democracia deliberativa pone de manifiesto la importancia de la educación pública para desarrollar las capacidades de deliberar en los jóvenes como futuros ciudadanos libres. ¿podría ser el nivel medio superior una instancia para desarrollar estas habilidades entre los jóvenes? Si bien esta corriente educativa intenta aplicar esta nueva forma de concebir la educación en el sistema básico, cabe preguntarse ¿valdría la pena modificar las estructuras educativas para lograr dicho fin?

La forma de detectar o evaluar la deliberación entre los alumnos puede resultar fácil ya que deliberar implica la capacidad de leer y de escribir, o bien el calcular y desarrollar un pensamiento crítico o entender los puntos de vista de otras personas (Guttman, 1987:15). Esta característica es la

que distingue a los ciudadanos democráticos de aquellos individualistas o pasivos. Deliberar implica respeto mutuo e implica un esfuerzo por encontrar medios de cooperación que beneficie a la colectividad.

Conclusiones

La política educativa tal y como se ha entendido en México tiene un carácter unidireccional que parte de las instancias gubernamentales y baja a los sistemas, a las instituciones, a los profesores y, finalmente a los alumnos. Los resultados obtenidos, al menos dentro de la educación media superior, son modestos.

En este capítulo se planteó que en las sociedades occidentales la elaboración de políticas va de la mano con el cambio democrático. Para el ámbito educativo eso significa el contar con principios claros que guíen y den certeza a esas mismas prácticas democráticas. En México si bien el cambio democrático es incipiente, alentado fundamentalmente por la transferencia del poder de manera estable, abre la posibilidad de plantear políticas incluyentes hacia los actores que están involucrados de manera directa en el sistema educativo.

El papel del gobierno es fundamental para el desarrollo de políticas, sin embargo se tienen que encontrar mecanismos para la participación de las personas. El papel de lo público revisado en este capítulo nos lleva a que la educación puede ser guiada por el libre acceso a los resultados directos de los alumnos, la transparencia en los procesos y de apertura. Por la naturaleza misma de la educación, quizá las políticas educativas tienen que incorporar la opinión, participación y la corresponsabilidad de las personas.

La visión planteada por Guttman (1987) abre una serie de posibilidades para que los actores tales como padres de familia, empleadores, sociedades de alumnos, etc, participaran y discutieran los asuntos más relevantes sobre la forma en que se están educando sus hijos. De esta forma se podría acercar a la visión del “Estado de los individuos” discutido en apartados anteriores (Guttman, 1987).

La educación llamada pública responde al conjunto de instituciones cuyas actividades cuentan con el aval de las personas y de la autoridad gubernamental. En ese sentido tendría que estar sustentada

en principios claros. Aquí se estableció que la rendición de cuentas educativas es parte fundamental de dichos principios. Sin embargo, tiene que ir más allá de la asignación del presupuesto y su ejercicio pues eso, si bien es importante, no da cuenta de los conocimientos y habilidades que los jóvenes adquieren.

La deliberación de los procesos educativos, del currículo y de la forma de lograr mejores resultados con los alumnos es una vertiente poco alentada por las políticas educativas en el nivel medio superior. Si bien se ha argumentado que la deliberación consume mucho tiempo y recursos (Véase Reimers y Mc Ginn, 1997:123), para sociedades como la nuestra representa una oportunidad de conocer el funcionamiento de nuestras escuelas, alumnos y docentes, de tal forma que se encuentren diversas soluciones. Asimismo, el comunicar los avances, dentro de las escuelas e informar a los padres es una obligación que tendría que ser alentada por las políticas educativas.

Conclusiones generales

A lo largo de este trabajo se presentaron las principales políticas de educación media superior en el período 1988-2003. Son quince años de políticas en educación media superior en los que el país no pudo responder de manera adecuada a los cambios de apertura económica, de competitividad y de calidad en la educación. Las metas u objetivos que estuvieron presentes durante gran parte del siglo XX tales como el incremento de la cobertura y la eficiencia terminal, no lograron situarse en un ámbito competitivo a nivel internacional. En este trabajo se planteó la necesidad de que cada persona sepa cuál es el valor agregado que la Educación Media Superior le provee a los jóvenes, a sus hijos. No es suficiente saber que aumenta el presupuesto, que aumentan las becas, que hay computadoras, si todo ello no se encamina y va de la mano con un sentido público de la educación.

La educación, y en especial la educación media superior, cobra cada vez más importancia en un mundo en el que las condiciones laborales cada vez son más exigentes, cambiantes y flexibles. México enfrenta al día de hoy uno de sus mayores retos educativos pues apenas poco más de la mitad de los jóvenes en edad de estudiar la EMS logra tener acceso a este nivel educativo. Adicionalmente el sistema presenta severos problemas de eficiencia terminal, la cual oscila alrededor de 60%, de calidad y de pertinencia. Todo ello apunta a la necesidad de una revisión seria y profunda de los principios que están detrás de las políticas educativas.

Como ya lo señalaba Laswell (2000) hace algunas décadas, la especialización de las políticas constituye una parte sustancial en cualquier proceso de política. El conocimiento *de* y *en* del proceso de toma de decisiones en materia de política educativa son fundamentales para integrar de manera adecuada los avances de investigación e innovación que se dan a nivel mundial. Esto implica cambiar radicalmente la orientación de las políticas, con mayor apertura a las demandas de los ciudadanos y a las necesidades que enfrenta el país. Con ello se tendría que desechar por completo los viejos patrones de gobierno, los cuales tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. Sólo de esta forma podrían llegar a darse cambios significativos en el salón de clase, situación que no se ha generado en las escuelas de educación media superior del país.

La incorporación de estándares de desempeño de los estudiantes, así como la inclusión de incentivos claros y que partan de los resultados de los alumnos (y en menor medida de los

profesores) la rendición de cuentas, la selección del personal administrativo y académico de acuerdo a sus capacidades (directores y profesores), tendrán que ser parte sustancial de una política educativa democrática y equitativa. La educación de este nivel, tomada como “cosa pública”, tiene que hacer referencia, necesariamente, al principio de libre acceso a la información, a la transparencia y a la apertura, ya que las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza y la luz pública. Los resultados de la OCDE en la encuesta sobre la EMS señalada en el capítulo tres dan cuenta clara de que solamente la autoridad central y los grupos de profesores, entendidos como sindicatos, son quienes tienen la información y quienes inciden en el desarrollo educativo.

¿Hacia dónde orientar las políticas educativas?

1. En primer lugar hacia un sentido público, basado en la responsabilidad de todo el sistema educativo, desde profesores hasta autoridades de alto rango. Las preguntas básicas que deben guiar la responsabilidad es ¿qué hemos estado haciendo mal? ¿por qué tenemos resultados tan modestos?
2. Contar con un sistema cuyos indicadores respondan a los conocimientos y habilidades para este nivel educativo. Si bien los indicadores cuantitativos han servido para evidenciar avances en la cobertura de los servicios educativos o en el mejoramiento de la infraestructura, se tiene que pensar en un sistema que además de cumplir con metas administrativas responda a cuestionamientos directos sobre las habilidades, conocimientos o competencias que adquieren los estudiantes. El país tendría que regirse por políticas que vayan más allá de la inmediatez política, la coyuntura y la ideología política. Al aclarar lo que realmente sabe, pueden y necesitan los alumnos se está tomando un curso diferente a los diversos escenarios políticos. La educación requiere de políticas que no estén supeditadas a cuestiones políticas, se requieren políticas con iniciativas y dinámicas propias cuya principal preocupación sea formar mejores ciudadanos y mostrar evidencia de ello.
3. Los mecanismos de rendición de cuentas tienen que incorporarse desde el plantel, haciendo de este el principal motor del sistema educativo. Ninguna reforma podrá avanzar si no se cuenta con escuelas que tengan estructuras docentes colegiadas, que integren la discusión y la deliberación para resolver los principales problemas o deficiencias de los alumnos. De esta forma los profesores junto con los alumnos pueden ser el primer paso para que el sistema educativo comience a rendir cuentas ¿qué es lo que hacen los jóvenes, en

determinado grupo, en determinada materia con determinado profesor? Se necesita convertir a las escuelas en verdaderos centros de formación en los que se asuma la responsabilidad de la calidad formativa. El sistema por lo general traslada la responsabilidad al alumno quien tiene que estudiar, investigar, analizar, leer, discutir, etc ¿pero acaso nos aseguramos de que eso verdaderamente suceda?

4. Sin lugar a dudas se tendría que alentar la autonomía de los planteles, entendiendo por esta la capacidad que puedan tener para ajustar el ritmo y secuencia de los planes de estudio de acuerdo a las deficiencias y limitaciones de los alumnos. Las actividades de cada plantel tienen que ser compartidas entre los profesores por medio de un trabajo colegiado sistemático que enfrente los principales problemas académicos de los alumnos. Con ello se tiene que ofrecer a la comunidad los resultados que tiene cada plantel.
5. Se requiere atender estándares al egreso de tal forma que los alumnos puedan saber que al término de su ciclo educativo pueden realmente cumplir con ellos. Con ello quedaría en segundo plano cuestiones como el avance programático, cuyo origen está centrado en el control de los profesores para que “cumplan” con el programa, pero no para que los alumnos desarrollen habilidad y conocimientos.

Sin lugar a dudas la aplicación de una política educativa es un proceso complejo en el que existen múltiples actores con la capacidad de vetar el avance de una política (Álvarez, 2000:259). De acuerdo con Wildavski, la dificultad de implementar una política responde a que las políticas están basadas con frecuencia en relaciones causales muy débiles entre las acciones y las soluciones. Además, muchas veces las tecnologías para tratar los problemas frecuentemente se desconocen o están en proceso de ser desarrolladas. Evidentemente las políticas educativas en México han sido tradicionalmente ricas en ideas pero pobres en resultados, esto se debe en gran parte al sistema sexenal en el que en cada ciclo se parte de cero, se inventan nuevas reglas para romper con el pasado y establecer un programa más ambicioso y relevante para el nuevo presidente (Álvarez, 2000:260). El sistema educativo mexicano está inmerso en un ambiente político complejo en el cual es difícil implementar políticas públicas. Por ello los cambios radicales en las prácticas existentes tienen pocas probabilidades de tener éxito y generalmente requieren mucho tiempo y esfuerzo” (Álvarez, 2000: 269).

A lo largo de este trabajo hemos planteado la necesidad de que las políticas educativas estén guiadas por una visión educativa en la que los ciudadanos sean de los principales actores. Para ello

se requiere abandonar la facilidad que brinda la práctica educativa neutral y apostar por un nuevo tipo, un nuevo modelo de educación. Como Freire señalaba (1996) “tenemos el derecho de y el deber de vivir la práctica educativa en coherencia con nuestra opción política. En este sentido, si optamos por una visión democrática y progresista, la educación no tiene que imponer nuestras opciones y ofrecer a las nuevas generaciones testimonio de las libertades con las que contamos.”

El defender una política educativa democrática implica una serie de prácticas que se tienen que evitar como por ejemplo: considerar el conocimiento y la experiencia con el que los alumnos llegan a la escuela; tomar al educando como objeto de la práctica educativa de la que es un sujeto; defender la visión estrecha de la escuela como un espacio exclusivo de lecciones que enseñar y lecciones que tomar, lejos de luchas, conflictos que se dan “lejos de ella”, en el mundo distante (Freire, 1996:79).

Se necesita discutir, abrir, y liberalizar el currículo, y no adoptar posiciones intolerantes en la que es imposible la convivencia con los diferentes; apostar a la elaboración de “paquetes” de contenidos elaborados por grupos pequeños, lejos de la experiencia docente. Posiblemente se pueda cuestionar la efectividad de dichos mecanismos, sin embargo, no se puede concebir una sociedad democrática si sus prácticas ejemplifican justamente lo contrario. En el mismo sentido cabría señalar que si bien los resultados positivos no se pueden garantizar, por lo menos surgen como una alternativa ante los avances modestos de la educación media superior en México.

Como bien lo ha señalado Freire, una sociedad con un régimen autoritario apuesta a “sus propuestas” y a la evaluación posterior (Freire, 1996:81). De esta forma el mejoramiento de la calidad encuentra su referente en lo que debe ser la formación permanente de los educadores, es decir, que la formación permanente se base en la práctica de analizar la práctica.

La educación moderna tiene como una de sus principales metas buscar la innovación; buscar como referente inmediato la participación, en cuanto ejercicio de voz y voto, de intervenir, de decidir, implica un derecho de ciudadanía. Es una contradicción que se hable de una práctica educativa moderna y que a la vez se desarrolle en modelo rígidos y verticales, donde no hay lugar para la duda, la curiosidad, la crítica, la sugerencia, de voz de la comunidad, de las profesoras y profesores que deben estar sometidos a los “paquetes”; en los padres que a los que sólo se les invita ir a la escuela para las fiestas de fin de año o para recibir quejas sobre sus hijos o para participar en

trabajos comunitarios de reparación del edificio o para contribuir con dinero para la compra de material escolar (Freire 1996:82). Es imposible hacer una administración democrática orientada a la autonomía de la escuela con estructuras administrativas que alientan el poder autoritario y jerárquico.

Es preciso democratizar el poder, reconocer el derecho natural de voz de los alumnos, reducir el poder personal de los directores, crear nuevas instancias de poder en los consejos de escuelas, deliberativos y no sólo consultivos por medio de los cuales los padres vayan teniendo injerencia en los destinos de sus hijos y de la escuela. Se requiere descentralizar decisiones:

“Un mayor nivel de participación democrática de los alumnos, de padres de familia, de los profesores, de la comunidad, de una escuela que siendo pública aspire a ir haciéndose popular, requiere de estructuras livianas, disponibles para el cambio, descentralizadas, que hagan viable la acción gubernamental con rapidez y eficiencia.”
.....La democracia requiere estructuras democráticas y no estructuras inhibitorias de la presencia participativa de la sociedad civil en el comando de la *res-pública*. (Freire 1996:84)

Se necesita que los padres conozcan la escuela por dentro y romper con el esquema autoritario que aun está presente en el ambiente escolar entre directores o profesores; hay quienes no perciben la importancia que tiene para el desarrollo democrático la presencia popular en la intimidad de la escuela por medio del diálogo y el intercambio de ideas (Freire,1996:86). Ya han surgido experiencias importantes en México, como el Proyecto Formación Pertinente (2000), en el que los profesores y autoridades de las escuelas han trabajado junto con alumnos y padres de familia en objetivos comunes, estableciendo acuerdos de seguimiento y ofreciendo resultados al inicio y termino del período escolar. Con ejemplos como este se ha podido demostrar (Zorrilla, 2005) que cuestiones como la eficiencia terminal pueden ser mejoradas de manera sustancial sin tener que recurrir a fuertes presupuestos, numerosos asesores o determinada infraestructura.

GLOSARIO

ANMEB:	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
ANUIES:	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CCH:	Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM.
CECyTE's:	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados
CECyTs:	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, IPN.
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEPPEMS	Comisiones Estatales para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior
CINVESTAV:	Centro de investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
COMIPEMS:	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior.
CONAEMS:	Comisión Nacional de educación Media Superior
CONALEP:	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONPPEMS:	Comisión Nacional Para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior
DGETA:	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGETI:	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
EDUSAT:	Sistema de Televisión Educativa
EMS:	Educación Media Superior
ENP:	Escuela Nacional Preparatoria
ES:	Educación Superior
IEA:	International Association for the Evaluation of Education Achievement
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
INES:	International Indicators of Education Systems (OCDE).
IPN:	Instituto Politécnico Nacional

<u>LFTAIPG:</u>	Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI:	Organización de Estados Americanos.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PDI:	Plan de Desarrollo Institucional.
PDE:	Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000.
PFP:	Proyecto Formación Pertinente para la EMS.
PIFIEMS:	Programa Integral de Fortalecimiento de la Educación Media Superior Universitaria.
PISA:	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (<i>Programme for International Student Assessment</i>)
PREAL:	Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
PRLS:	<i>Progress in International Reading Literacy Studies.</i>
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SESIC:	Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (hoy Subsecretaría de Educación Superior).
SNTE:	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TIMSS:	Trends in Mathematics and Science Study.
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América de Norte.
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura.
Upper Secondary Education:	Educación Media Superior

BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Hugo (2000) “El examen único y cultura de la evaluación en México”, en Teresa Pacheco Méndez y Ángel Díaz Barriga (coords.) Evaluación educativa, CESU-UNAM-FCE. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio”, en El estudio de las políticas públicas, (Aguilar Villanueva Luis, comp) Miguel Ángel Porrúa, 3era edición México, pp. 13-74.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1994) La hechura de las políticas (Aguilar Villanueva Luis, comp) Miguel Ángel Porrúa, 1era reimpresión, México, pp.119-174.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1989) “Rasgos de la política pública mexicana”, Sociológica, año 4 núm. 11, sept- dic, UAM-A.

Allison, Graham T, (1969) “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos” en Luis F. Aguilar (editor) La hechura de las Políticas, Porrúa, México, pp.119-174.

Álvarez Córdova, Leonardo M. (2000) “La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes”, Gestión y política pública, Vol. IX No. 2, segundo semestre, CIDE, pp.257-301.

Álvarez Lozano, Luis J. (coord.) (2003) Un mundo sin educación, Editorial Dríada, México.

Andere, Eduardo, (2003) La educación en México: Un fracaso monumental, Editorial Planeta, México p. 224.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (1993) La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

Arendt, Hannah (1993) La condición Humana, Editorial Paidós, Barcelona.

Arnaut, Alberto (1998) La federalización educativa en México, Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Arredondo Galván, Victor Martiniano (2001) “Perspectivas de la enseñanza media superior en el umbral del siglo XXI, en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coord), Educación Media Superior: Aportes, Volumen I CCH-UNAM, México, pp.113-139.

Ayala Espino, José (2002) ”Educación, Estado y Mercado”, en Fundamentos institucionales del mercado, Facultad de economía, UNAM, , México. Pp.215-238

Banco Mundial, (2002) World development Report 2002. Building Institutions for Markets, Oxford University Press, Washington D.C.

Banco Mundial, (2003) Closing the Gap in Education and Technology, by David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Indermit S. Gill , Jose Luis Guasch , Carolina Sanchez-Paramo , Norbert Schady , William F. Maloney.

Barzelay, Michael (1998) Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública, FCE, México.

Bazán Levy, José de Jesús “Horizontes actuales de la educación media superior” en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coord), (2001)Educación Media Superior: Aportes, CCH-UNAM, México, pp,15-45.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg (2000) La mecánica del cambio político en México, Cal y Arena, México.

Bobbio, Norberto (1986) El futuro de la Democracia, FCE, México.

Boisvert, Jacques (2004) La formación del pensamiento crítico: Teoría y Práctica, FCE, México.

Cabrero, Enrique (2000) “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, Gestión y política pública, Vol. IX No 2, segundo semestre, CIDE, pp.189-229.

Campero Cárdenas, Gildardo (1982), “La reforma administrativa en América Latina” INAP, Serie Praxis No. 54, México, pp. 205-242.

Castañeda, Jorge (2004) Somos muchos, ideas para el mañana, Planeta, México D.F.

Castañón Roberto y Rosa María Seco (2000), La educación media superior en México: una invitación a la reflexión, Limusa, México.

Castrejón Díaz, Jaime (1985) Estudiantes, Bachillerato y Sociedad. Colegio de Bachilleres, México.

CENEVAL,(2005) La inteligencia colectiva de México: una estimación de los niveles de conocimiento de su población, México.

Conalep (2004) Programa institucional 2001-2006. Actualización de metas estratégicas 2004-2006, Editorial Cigome, México.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación Designada por el S.E el Presidente de la república (1994) Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la educación, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena designado por S.E el Presidente de la República (1994), Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Cortés Estrada, Lourdes, Juan Gómez Tagle, (1999) “La diversificación de la educación media superior en México”, en Pedroza Flores, René (*et al*) (coord.) 1999, Educación Media Superior en México. Realidad y perspectiva, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 65-91.

Corrales, Javier (1999) Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas, serie Reforma y Gestión Educativa, No.14. Banco Mundial.

Crespo, José Antonio (2003) “Las singularidades de un régimen”, en Escenarios de la Transición en México, comp, Gastón Luke Garza y Virgilio Muñoz, Grijalbo, México, pp. 35-45.

Crozier, Michel, (1989) Estado Pequeño, Estado modesto, FCE, México.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg, (1990), El actor y el sistema, Alianza editorial Mexicana, México D.F.

De Garay, Adrián (1998) “Privatización de la educación superior o distribución tácita de la demanda?”, en Revista de la Educación Superior, ANUIES, Vol. XXVII, No. 107, Julio-septiembre, México.

De Ibarrola, María (2001) “Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México. Un análisis de la expresión local de políticas nacionales”, en Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social, Pieck, E. (coord). México, pp. 221-249.

De Ibarrola, María, (1994) La articulación entre la escuela técnica del nivel medio superior y el mundo del trabajo en México ¿espacios vacíos de la gestión educativa?, DIE, Documento de Trabajo No. 27. México.D.F.

De Ibarrola, María y María Antonia Gallart (coords.) (1995), Democracia y Productividad: desafíos de una nueva educación media en América Latina, Cooperativa Editorial Magisterio, Colombia.

Deutsch, Karl (1985), Los nervios del gobierno: Modelos de comunicación y control políticos, Paidós, Buenos Aires.

Díaz Barriga Frida y Elisa Lugo (2003), “Desarrollo del Currículo”, en Ángel Díaz Barriga (coord.) La investigación curricular en México. La década de los noventa, COMIE-SEP –CESU, ideograma Editores, México, pp. 63-123.

Díaz Piña, Antonio (2003) Las políticas educativas en materia educativa, SEP, México.

Drucker, Peter F.(1989), The new realities, Oxford, Hinemann professional.

Durkheim Emile, (2000) Educación y Sociología, Colofón, México.

Dye, Thomas S, (1995) Understanding Public Policy, Prentice Hall, New Jersey E.U.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2004) El derecho a la privacidad, IFAI, Cuadernos de transparencia, No.2, México.

Fell, Claude (1989) José Vasconcelos: Los años del águila, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, México.

Fernández, Milagros y Alberto Navarrete, (1986) “CONALEP o tan lejos como llegue la educación”, en Cuadernos de crítica, No.2, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Forrester, Viviane (1997) El horror económico, FCE, México.

Freire, Paulo (1996) Política y educación, Siglo XXI Editores, México.

Gago, Antonio (1993) “Redefinición para las políticas de educación media superior y superior” en Labastida, Julio; Martín Del Campo ; Giovanna Valenti, y Lorenza Villalever (coords.) La educación ciencia y tecnología: los nuevos desafíos para América Latina., UNAM, México

Gago, Antonio (1998) “Cultura y evaluación en la educación superior: del diagnóstico a la certificación”, en Revista de la Educación Superior, ANUIES, Vol. XXVII, No. 107, Julio-septiembre, México.

García Camacho, Trinidad (2001) “La calidad en la educación media superior”, en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coord), (2001)Educación Media Superior: Aportes, CCH-UNAM, México, pp. 61-88.

Garzón Valdés, Ernesto (2005) Lo íntimo, lo privado y lo público, IFAI, Cuadernos de transparencia No.6, México.

Giddens, Anthony, (2000) Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas, Taurus, México.

González Casanova, Pablo (1986) “La creación del Colegio de Ciencias y Humanidades” en Cuadernos de crítica, No.2, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Guerrero, G y M. Peña (2001) “Las competencias: un curriculum en construcción. Estudio de caso”, en Memorias electrónicas del VI Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE-Universidad de Colima, México.

Guerrero, Omar (1992) El estado en la era de la modernización, Plaza y Valdés, México.

Guevara Niebla, Gilberto (compilador) (1992) La catástrofe silenciosa, FCE, México.

Guidi Kawas, Gerardo (1994) Educación para hoy, educación para mañana, Ediciones Caballito, México.

Guttman, Amy (1987) La educación democrática, Editorial Paidós, Barcelona.

Habermas, Jürgen (1998) Facticidad y Validez, Editorial Trotta, Madrid.

Habermas Jürgen (1996) La inclusión del otro, Editorial Paidós, Barcelona.

Handy, Charles (1992) La edad de la insensatez, Limusa, México.

Hallak, Jacques (1998) “Educación y Globalización”, en Carta informativa del IIEP, UNESCO Vol. XVI No. 2, abril-junio, París. <http://www.unesco.org/iiep/spa/newsletter/1998/aprs98.pdf>.

- Hirschman, Albert. O(1986) Interés privado y acción pública, FCE, México.
- Hinkelammert, Franz (2003) “La universidad frente a la globalización”, *en* Álvarez Lozano, Luis J. (coord.) (2003) Un mundo sin educación, Editorial Dríada, México.
- Institute for Management Development (2000), The World Competitiveness Year Book 2000.
- Ianni, Octavio (1999), La era del globalismo, Editorial Siglo XXI, México.
- INEGI, (2001) XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos. Aguascalientes, Ags.
- Kent Serna, Rollin (1986) “Los variados senderos de una reforma académica”, *en* Cuadernos de crítica, No.2, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.
- Larrauri Torroella, Ramón (1999) “La educación Media Superior en México durante el siglo XX, una breve mirada”, *en* Pedroza Flores, René *et al* (coords.) 1999, Educación Media Superior en México. Realidad y perspectiva, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 19-64.
- Lasswell, Harold (2000) “La orientación de las políticas”, *en* Estudio de las Políticas públicas, coord. Luis F. Aguilar, Tercera edición, Porrúa, México, pp.79-103.
- Latapí, Pablo, (2004) La SEP por dentro: Las políticas de la Secretaría de educación Pública comentadas por sus secretarios (1992-2004), FCE, México.
- Lluch, Eliana, (1998) “introducción a la educación basada en competencias”, Educación, No.53, junio pp.81-108
- Locke, John, (2002) Segundo ensayo sobre el gobierno civil, Losada, Buenos Aires.
- López Ramírez, José Javier (2000) “Programa para la modernización educativa. Una reflexión deconstructiva desde la perspectiva del análisis político del discurso”, *en* Josefina Granja Castro (comp.), Miradas a lo educativo, Plaza y Valdes, México.
- Lowi, Theodore J. (1964), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, *en* Luis F. (1994) La hechura de las políticas (Aguilar Villanueva Luis, comp) Miguel Ángel Porrúa, 1era reimpresión, México pp 89-117.
- Lubbers y Koorevaar (2000) “ La globalización primaria y secundaria y el paradigma del desarrollo sustentable. Fuerzas opuestas en el siglo XXI”, *en* La sociedad creativa del siglo XXI, OCDE-CIECAS IPN
- Malkin, J. y A. Wildavski, (1991) *Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned*”, Journal of Theoretical Politics, vol. 3, pp. 355-378.
- Martínez Rizo, Felipe (2001) “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, Revista Iberoamericana de Educación, Número 27 septiembre - Diciembre 2001, pp35-56.

Marván Paz, Raúl (1999), “Formación Pertinente”, Sofía, Órgano Informativo del Colegio de Bachilleres de San Luis Potosí, No. 2 Segunda época, octubre-noviembre, SLP.

McLauchlan de Arregui, Patricia (coord.) (2001), Certificación de aprendizajes escolares al término de la secundaria: Experiencias internacionales y opciones para el Perú, MECEP-Ministerio de Educación de la República del Perú, Documento de Trabajo No.4, Lima.

Meneses, Morales Ernesto (1991), Tendencias educativas oficiales en México: 1964- 1976, Centro de Estudios Educativos- Universidad Iberoamericana, México.

Meneses, Morales Ernesto (1997), Tendencias educativas oficiales en México: 1976-1978, Centro de Estudios Educativos- Universidad Iberoamericana, México.

Meyer, Lorenzo (2003), “El ocaso de un mito”, en Escenarios de la transición en México, Gastón Luke Garza y Virgilio Muñoz, Editorial Grijalbo, México, pp. 67-75.

Mill, John Stuart (1984) Sobre la libertad, Editorial, Sarpe, Madrid.

Montesquieu,(2003) El espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, México.

Muñoz Izquierdo, Carlos (2004) “Alternativas para mejorar la equidad, eficacia y eficiencia del sistema educativo nacional”, en Montoya Martín del Campo, Alberto (coord.) México hacia el 2025, Tomo I, IPN-UIA-UAM,Noriega Editores-Centro de estudios Estratégicos Nacionales-Editorial Limusa, México, pp. 605-630.

National Commission on Excellence in Education (NCEE), (1983), A Nation at Risk: The Imperative for educational Reform, a report to the nation and the Secretary of Education, United States Department of Education.Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, Editorial Limusa, México.

Nonell, R(2002) Transparencia y buen gobierno, Fundación Amics, edición Barcelona-icaria

Observatorio Ciudadano de la Educación (2001), “La evaluación educativa de la OCDE”, Comunicado No. 67, diciembre.

OCDE (1996) Mapping The Future: Young People and Career Guidance, Centre for Educational Research and Innovation, París.

OCDE, (1996) Changing The Subject, Innovations in Science, Mathematics and Technology Education, París.

OCDE, (1997) Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación, México: Educación Superior, OCDE, México.

OCDE, (2000) Measuring Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assesment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy, París.

OCDE (2001), What Works in Innovation for Education, Paris.

OCDE, (2002) “Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2002”, Comunicado de prensa, 28 de octubre.

OCDE, (2003) Education at Glance, Paris.

OCDE, (2004) Completing The foundation For Lifelong Learning: An OCDE Survey of Upper Secondary Education, Paris.

O'Donnell, Guillermo, (1998) “Accountability horizontal”, en Estudios políticos, Cuarta época, No. 19, sep-dic, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Ornelas, Carlos (1995) El sistema educativo mexicano, CIDE-FCE, octava reimpresión, México.

Ornelas, Carlos (2000) “La reforma de la educación Básica: de 1989 a 2010”, en México 2010. Pensar y decidir la próxima década, tomo I, Colección Reflexión y análisis, Centro de estudios estratégicos Nacionales-IPN-UAM-Limusa, México.

Palencia, Francisco Javier (2001), “Historia, cambio y permanencia: la educación media superior en México”, en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coord), (2001)Educación Media Superior: Aportes, CCH-UNAM, México, pp.47-60.

Pantoja Morán, David (1983) Notas y reflexiones acerca del bachillerato, UNAM- CCH, México, p.65.

Pardo, María del Carmen (1995) La modernización administrativa en México, INAP- El Colegio de México, México.

Pardo, María del Carmen (2004) De la Administración pública a la gobernanza, El Colegio de México, México.

Pérez Díaz, Víctor (2005) Sueño y Razón de América Latina, Taurus, Madrid.

Peters, Guy (1982) American Public Policy: Promise and Performance, Seven Bridges Press, New York London.

Prawda, Juan y Gustavo Flores (2001) México Educativo Revisitado, Océano, México.

PREAL, (2005) Rendición de cuentas en educación No. 4, Serie Políticas , Marzo, Año 7, No 20. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.preal.org/docs-series/politicas/Politicas%2020.pdf>

PREAL, (2004) Rendición de cuentas en educación No. 2, Serie Políticas , Marzo, Año 6, No 17. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.preal.org/docs-series/politicas/Politicas17.pdf>

PREAL, (2003) Rendición de cuentas en educación No. 1, Serie Políticas , Julio, Año 5, No 15. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.preal.org/docs-series/Politicas15.pdf>

Posner, G. (1998) Análisis del Currículo, Mc Graw Hill, Bogotá.

Presidencia de la República, (1998) Cuarto informe de gobierno, México, pp.104-120.

Presidencia de la República, (2000) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “México, hacia un despegue acelerado”, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Programa Formación Pertinente, (2000) Prontuario, Documento de trabajo, Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SEP, México.

Ramírez, Zoilo (2001) “Gestión académico-administrativa, *en*, José de Jesús Bazán Levy y García Trinidad Camacho (coord.), Educación Media Superior: Aportes, CCH-UNAM, pp. 251-269.

Ramos, Samuel y Efrén Del Pozo, (1986) “Estudio sobre la organización de la enseñanza media superior en México” *en* Cuadernos de crítica, No.2, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Robles Uribe, José Eduardo, (2001) “Un modelo de docencia para el bachillerato”, *en* Educación Media Superior: Aportes, Coord, José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho, Vol. I, UNAM, pp. 209-225.

Reimers, Fernando y Noel McGinn (1997), Informed Dialogue, Using Research to Shape Educational Policy Around The World. Praeger. Westport, Connecticut, London.

Rivero Torrico, Gonzalo y Marium Espinosa (2004) “El marco del *benchmarking* en las organizaciones empresariales y en las instituciones de educación superior”, Biblioteca de la Educación Superior UNUIES UdeG, , México, pp.19-30.

Rodríguez Zepeda, Jesús, (2004), Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política, IFAI, Cuadernos de transparencia No.4, México.

Rojas, R (1998) “LA educación basada en competencias”, Planeación y Evaluación Educativa, No. 18, octubre, pp.11-19.

Salinas de Gortari, Carlos (2000), México un paso difícil a la modernidad, Plaza & Janés, Barcelona, pp. 621-649.

Savater, Fernando (2000), Los caminos para la libertad: ética y educación, Ariel, México

Savater, Fernando (2003), “Elegir la educación cívica”, *en* El valor de elegir, Editorial Ariel, Barcelona.

Saxe-Fernández, John (2003), “ Globalización, poder y educación pública” *en* Álvarez Lozano, Luis J. (coord.) (2003) Un mundo sin educación, Editorial Dríada, México, pp.25-57.

Schedler, Andreas (2005), ¿Qué es la rendición de cuentas?, IFAI, Cuadernos de transparencia No3. Segunda edición, México.

Sen, Amartya (2000), Desarrollo y libertad, Editorial Planeta.

SEP, Ciencia para todos, Proyecto 7061, México.

SEP, (1991) La educación media superior en México. Modernización educativa 1989-1994, México.

SEP, (1996) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México.

SEP, (1999) Perfil de la educación en México, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, México.

SEP, (2000 a) Informe de labores, 1999-2000, México D. F.

SEP (2001), Programa Nacional de Educación 2001-2006, México.

SEP (2001 a), Informe de labores, México.

SEP (2003), Tercer Informe de labores 2002-2003, México.

SEP(2004), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo 2003-2004, Subsecretaria de Planeación y Coordinación, Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto.

SEP-DGPPP, (2000) Indicadores Educativos 2000. Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, 2000-2001. México, D.F.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños (2002) Historia de la Educación Pública en México, FCE-SEP, Segunda edición, primera reimpresión, México.

Sotelo, Valencia, Adrián (1999) Globalización y precariedad del trabajo en México, Ediciones el caballito, México.

Stevens, Barrie, Riel Miller y Wolfgang Michalski (2000), “Diversidad Social y la sociedad creativa del Siglo XXI”, Cap1, en La sociedad creativa del siglo XXI, OCDE-CIECAS IPN, pp. 9-35.

Stiglitz, Joseph E. (2002), El malestar en la globalización, Editorial Taurus, México.

Talán, Raúl, (2005), Educación tecnológica y empresa: Las instituciones de educación tecnológica y su entorno, Volumen I, Limusa-IPN, México.

Taylor Sandra; Fazal Rizvi, Bob Lingard, & Miriam Henry (1997) Educational Policy and the Politics of Change, Routledge, London.

Tedesco, Juan Carlos (2000) Educación en la sociedad del conocimiento, FCE, México.

Thurow, Lester (1999) Construir riqueza, Ed. Vergara.

Tirado Segura, Felipe, (2004) “Presentación” en La evaluación de la educación en México: Indicadores del Exani I, Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, CENEVAL, México, pp. 3-15.

Tomassini, Luciano (1993) Gobernabilidad y Desarrollo, BID, monografía No. 9.

Torres, Carlos Alberto (2001) Democracia, educación y multiculturalismo, Siglo XXI editores, México.

Ugalde, Luis Carlos (2002) Rendición de cuentas y democracia, el caso de México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México.

Urquidi, Víctor L. (2001) “Educación y globalización: algunas reflexiones”, en Carlos Ornelas (comp.) Investigación y políticas educativas: ensayos en Honor de Pablo Latapí, Editorial Santillana, México, 287-307.

Uvalle, Ricardo (1997) Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Instituto de Administración pública del Estado de México- Universidad Autónoma del estado de México, 1997.

Vaughn, Robert (2002) Transparency. The mechanisms: Open Government and Accountability

Vickers, Margaret; Michel Young; Marianne Durand-Drouhin, (2000) Calidad, Equidad y Pertinencia. Reporte del proyecto piloto Formación Pertinente: la reforma académica en el Bachillerato de México, inédito, documento entregado a la coordinación del Proyecto FP.

Vidal, Rafael y María Antonieta Díaz (2004) Resultados de las Pruebas PISA 2000 y 2003 en México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

Villa Lever, Lorenza (2000) “La educación Media en México”, en México 2010, Pensar y decidir la próxima década, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales-IPN-UAM-Limosa, Tomo I, México.

Villatoro, Carmen (2001) “La profesionalización de la enseñanza y su organización académica”, en José de Jesús Bazán y Trinidad García Camacho (coord), Educación Media Superior: Aportes, Vol. I, CCH-UNAM, México, pp.227-249.

Villoro, Luis (1993), “Una educación para el desarrollo: sus fines y objetivos en La educación ciencia y tecnología; los nuevos desafíos para América Latina, Labastida, Julio; Del Campo Martín; Valenti, Giovanna y Lorenza Villalever (coord.), UNAM, México.

Weber, Max El Político y el Científico, FCE, México.

Weiss, Eduardo (1993) “La educación media superior en la perspectiva de nuevas estrategias de desarrollo”, en Julio Labastida; Martín Del Campo ; Giovanna Valenti, y Lorenza Villa Lever, (coords.), UNAM, México, La educación ciencia y tecnología; los nuevos desafíos para América Latina.

Westbury, Ian, (2002), “Introducción”, en Ian Westbury (comp.) “Hacia dónde va el currículum: la contribución de la teoría deliberadora, ediciones Pomares, Barcelona, pp.7-16.

Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro, (2000) Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform, Inter- American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington D.C, January.

Zen, E. (1992), “Scientific Literacy, what it is, why is important, and what scientists do to improve the situation?”, The Australian Science Teacher Journal, No. 38 Vol. 3. pp. 18-23.

Zorrilla, Alcalá, Juan F. (2005) La educación anómica en el nivel medio superior (inédito), Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Zorrilla Alcalá, Juan F. (2001) “La Educación Media Superior ante los retos inmediatos”, en La sociedad mexicana frente al tercer milenio, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, pp.87-97.

Zorrilla Alcalá, Juan F. (2002), “Las políticas educativas en México: apuntes para una perspectiva de largo plazo”, en Anuario educativo Mexicano: visión retrospectiva, UPN, La Jornada, México, pp. 43-59.

Zorrilla Alcalá, Juan F. (2003), “La reforma del IPN y la anomia en los planteles de educación posbásica: claves para su comprensión, en Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva, Tomo II, UPN, La Jornada, México, pp.69-86.

Zorrilla Fierro, Margarita y Villa Lever, Lorenza (coords.) (2003), Políticas educativas, COMIE-SEP-CESU, México, p.190.

Referencias electrónicas

- CONAPO (2004) <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2002may03.htm>
- www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Alcances_de_la_Acreditacion
- www.preal.org
- <http://www.mcrel.org/>
- www.cbachilleres.edu.mx
- www.conalep.edu.mx
- <http://www.uncc.edu/>
- <http://www.ed.gov/pubs/NatAtRisk/index.html>
- www.oecd.org
- www.udg.mx
- www.observatorio.org

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1	
Matrícula de la educación media superior por subsistema	52
Cuadro 2.2	
Población en edad escolar de 3 a 24 años por sexo y grupos de edad, 1950-2000	58
Cuadro 2.3	
Matrícula de Educación Media Superior por sexo. Ciclos educativos 1990-1991 a 2002-2003e/.....	59
Cuadro 2.4	
Serie Histórica de la Educación Media Superior.....	60
Cuadro 3.1	
Políticas relevantes de EMS, 2002-2003	92
Cuadro 3.2	
Esperanza educativa en países de la OCDE (2001)	101
Cuadro 3.3	
Tasa matriculación (2001): Alumnos de tiempo completo y tiempo parcial en escuelas públicas y privadas.....	103
Cuadro 3.4	
Promedio general de las tres pruebas del PISA	105
Cuadro 3.5	
Retroalimentación en el funcionamiento de la escuela reportado por directores (2001).....	108
Cuadro 3.6	
Resultados generales. Perfiles de los países de acuerdo a los once indicadores de referencia	110
Cuadro 3.7	
Once puntos de referencia de las características de las escuelas de EMS.....	112
Cuadro 3.8	
Indicadores de EMS y los resultados del PISA.....	113