



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**E**l Programa Sectorial de Educación 2007-2012 en materia de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en la Región 5 del Estado de México, para el ciclo 2009-2010: Un análisis de su instrumentación desde el enfoque de Políticas Públicas.+

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

**MARIA DE JESUS AGUILAR PÉREZ**

ASESOR: MTRO. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

MAYO 2013



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.

## ÍNDICE

---

Índice	3
Introducción.	5
Capítulo 1. El enfoque de Políticas Públicas.	
1.1 Antecedente del enfoque de Políticas Públicas.	9
1.1.1 Contexto Histórico del enfoque de Políticas Públicas.	9
1.1.2 El enfoque de Políticas Públicas.	12
1.1.3 El enfoque de Políticas Públicas en México.	15
1.2 El método de Políticas Públicas.	17
1.2.1 Elementos teóricos del método del enfoque de Políticas Públicas.	17
1.3 El problema público.	20
1.3.1 Identificación del problema.	20
1.3.2 La delimitación de un problema público.	20
1.3.3 La construcción del problema público.	22
1.3.4 Cinco modelos para la construcción de un problema público.	23
1.4 La agenda pública.	25
1.4.1 La formulación de la agenda.	25
1.4.2 La inclusión a la agenda pública.	29
1.5 La implementación.	32
1.5.1 Inicio de la etapa de la implementación.	32
1.5.2 La etapa de la implementación.	32
1.5.3 Los modelos de la implementación.	34
1.6 La evaluación.	44
1.6.1 La necesidad de evaluar la política pública.	44
1.6.2 Definición de Evaluación.	45
1.6.3 Tipos de evaluación.	46
Capítulo 2. La política educativa nacional para la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México.	
2.1 Antecedentes de la Reforma Integral Educativa a nivel medio superior en México.	49
2.1.1 Política educativa a partir de la segunda mitad del siglo XX.	49
2.2 Agenda e instrumentación de las políticas públicas para la educación media superior en México del año 2000 al 2012.	63
2.2.1 Análisis del periodo 2000-2006.	63
2.2.2 Política educativa formulada para la educación media superior en el periodo 2006-2012.	75
2.2.3 El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 respecto a la educación media superior.	79

2.3	La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México.	82
2.3.1	Los cuatro pilares de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).	83
2.3.2	Niveles de concreción de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).	87
Capítulo 3. El proceso de instrumentación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en el Estado de México.		
3.1	Delimitación del proceso de instrumentación de la RIEMS en el Estado de México durante el periodo 2005-2010.	90
3.1.1	Régimen administrativo por el que se formulan las políticas públicas en el sector de la educación de la entidad.	90
3.1.2	Estructura orgánica estatal del sistema de educación media superior en la instrumentación de la RIEMS.	95
3.2	Perspectiva estatal en relación a la educación media superior.	107
3.2.1	Características demográficas y oferta de servicios de educación media superior en el Estado de México.	107
3.3	Delimitación de la Región 5 del Estado de México.	115
3.3.1	Características físicas y demográficas en la Región 5 del Estado de México hacia el 2010.	115
3.3.2	Oferta de servicios de educación media superior en la Región 5 del Estado de México durante el periodo escolar 2009-2010.	119
Capítulo 4. Análisis del proceso de implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en la Región 5 del Estado de México.		
4.1	Análisis del proceso de implementación de la RIEMS en la Región 5 del Estado de México durante el ciclo escolar 2009-2010.	122
4.1.1	Diagnóstico del primer año de implementación (2009-2010) de la RIEMS como política pública en la Región 5 del Estado de México.	122
4.2	Propuesta de diseñar un documento estratégico para el sector de la educación del Estado de México.	136
4.2.1	Planteamiento para construir un Programa Sectorial de Educación en el Estado de México.	136
	Conclusiones	144
	Apéndice	148
	Bibliografía	158

## INTRODUCCIÓN

---

En la presente investigación se realiza un análisis desde el enfoque de Políticas Públicas sobre la instrumentación de la iniciativa del gobierno federal de reforma en la educación media superior. Se aborda al Programa Sectorial de Educación 2007-2012 realizado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) de acuerdo al PND 2007-2012, como documento en el que se formula la política pública federal en materia educativa y se promueve la reforma al Sistema Nacional Educativo, a partir del Acuerdo Nacional entre los distintos subsistemas de la educación media superior que propone la creación del Sistema Nacional de Bachillerato impulsado a inicios de 2008, estructurado en acuerdo con las autoridades educativas federales y estatales, con el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para llevar a cabo La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

El estudio de instrumentación de la RIEMS en el presente análisis se ubica en la Región 5 del Estado de México ubicada al noroeste del estado, conformada por nueve municipios rurales, mixtos y urbanos como el municipio de Ecatepec de Morelos que encabeza la lista en orden de importancia a nivel regional, ya que su ubicación geográfica le permite estar en el centro del desarrollo industrial y económico del país, su cercanía y conexión con otros importantes municipios conurbados y con el D.F. le genera una alta transitabilidad para el acceso a los mercados del centro norte y del nororiente del país además de que lo hace formar parte de la ruta comercial y migratoria hacia Norte América, este fenómeno ha provocado en el municipio una alta densidad poblacional, un creciente dinamismo político, social, económico y cultural, estas magnitudes lo hacen el municipio más importante a nivel regional; en lo referente al sistema educativo todo lo anterior hace que esta región presente características específicas en sus indicadores educativos en cuanto a grado, promedio de

escolaridad, oferta de atención en servicios educativos, capacidad de absorción, cobertura y eficiencia terminal por medio de los que se verán reflejados los alcances de la implementación de la reforma educativa dentro de un periodo de estudio establecido para el presente análisis, este es el ciclo escolar 2009-2010, porque es el primer ciclo de implementación práctica de la Reforma Integral de Educación Media Superior.

El planteamiento del problema de la presente investigación es que considerando que la educación es indicador de desarrollo nacional, potencial de inversión para el desarrollo, es parte de los objetivos y estrategias integrales de las políticas públicas de la administración pública federal, plasmada así en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se observa como a inicio del 2008 la SEP emprende el reto de dar impulso a la reforma del Sistema Nacional Educativo planteada en la publicación del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 específicamente como Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), de la cual se observa desde el enfoque de Políticas Públicas su formulación e instrumentación hasta nivel regional a fin de exponer el potencial de implementación en el gobierno del Estado de México de manera específica en la Región 5 del mismo estado durante el período 2009-2010, realizando desde éste enfoque un análisis sobre la instrumentación de la política pública para poder exponer cómo se aplica una iniciativa del gobierno federal en materia de educación media superior a nivel regional.

El marco teórico de la presente investigación es el enfoque de Políticas Públicas a fin de mostrar cómo este esquema es aplicado como modelo de gestión pública dentro del sistema de gobierno en México, desarrollando un análisis del enfoque teórico en el primer capítulo del presente trabajo.

El método de investigación empleado para el desarrollo de la presente investigación es el método hipotético deductivo, por ello se llevarán a cabo deducciones en materia de la Reforma Integral de Educación Media Superior desde un panorama general como la formulación de la política pública por parte del gobierno federal hasta una situación particular de la instrumentación de la misma a nivel regional.

La hipótesis que se plantea es, el gobierno federal cuenta con los elementos de instrumentación de políticas públicas que le permiten su incidencia hasta el orden local de gobierno, considerando que éste último puede tener o no el mismo potencial de para llevar a cabo la implementación de la política pública.

El objetivo general del trabajo establece formular un análisis desde el enfoque de Políticas Públicas de la instrumentación del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 en el proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en la Región 5 del Estado de México durante el ciclo escolar 2009-2010.

Los objetivos específicos de la presente investigación por medio de los cuales se conforma la estructura de desarrollo de la misma son los siguientes:

Objetivo 1. Describir el enfoque teórico de Políticas Públicas, haciendo especial énfasis en la etapa de instrumentación. En el primer capítulo se desarrollará un análisis histórico-metodológico del enfoque de Políticas Públicas.

Objetivo 2. Describir la instrumentación del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 en el proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior. En el segundo capítulo se presentarán antecedentes históricos a la Reforma Integral de Educación Media Superior a partir de la segunda mitad del siglo XX en materia educativa a nivel medio superior debido al intenso crecimiento demográfico y al fenómeno migratorio que se presentaron durante el periodo a nivel nacional, así como la formulación por parte del gobierno federal de la política pública en materia de educación media superior desde el sistema nacional de planeación de los dos últimos periodos presidenciales.

Objetivo 3. Describir la Región 5 del Estado de México en materia de Educación Media Superior durante el ciclo escolar 2009-2010. Para ello en el capítulo tres se expondrá el proceso de instrumentación de la RIEMS en el Estado de México desde el sistema de planeación estatal durante del periodo de gobierno local 2006-2012 y delimita las características de la Región 5 del estado así como de la situación que guarda el sistema de

educación media superior a nivel regional.

Objetivo 4. Formular el análisis de la instrumentación del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 respecto al proceso de la Reforma Integral de Educación Media Superior en la Región 5 del Estado de México durante el ciclo escolar 2009-2010. En el cuarto capítulo se expondrá el proceso de instrumentación regional de la RIEMS y el potencial de implementación que presenta el gobierno local; de acuerdo a los resultados de la investigación se ofrecerán propuestas para mejorar el proceso de implementación de la reforma educativa como política pública en la entidad.

## CAPÍTULO 1. EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

---

### **1.1 Antecedente del enfoque de Políticas Públicas.**

#### **1.1.1 Contexto histórico del enfoque de Políticas Públicas.**

Presentar el antecedente del estudio enfoque de Políticas Públicas, me lleva a plantear dos momentos históricos coyunturales a nivel internacional situados en el siglo XX, el primero es posterior a la crisis norteamericana del '29 en las décadas de los treinta y cuarenta, el segundo es después de la Segunda Guerra Mundial en la década de los cincuentas, a partir de éste momento se toman una serie de decisiones por parte de los gobiernos de Europa y de Estados Unidos que concretaron la aplicación del modelo de Estado de bienestar, el cual contrasta el papel del Estado con el modelo económico decimonónico liberal definido como Estado abstencionista ó gendarme planteando que: "[...] desde la tesis de una entera autorregulación y autorrealización de la sociedad civil burguesa-capitalista, resulta obvio que el Estado liberal de derecho, no era ni podía ser más que una condición externa y de emergencia para la realización de la sociedad en cuanto tal. Lasalle lo formuló claramente con la metáfora del Estado veilleur de nuit, Estado gendarme, Estado abstencionista ó laissez-faire."<sup>1</sup>

El Estado Benefactor (Welfare State) tiene su origen en Alemania, este modelo en principio trata del postulado marxista sobre el Estado social de derecho, como Estado contrario al liberal, ampliado, implicado de manera intrínseca y estructural en los procesos de acumulación económica y de pacificación social, consolidado por

---

<sup>1</sup> AGUILAR Villanueva, Luis: *Política y racionalidad administrativa*, en SANABRIA López, Juan José (Comp.): *Antología de teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Acatlán, 1998, pág. 156.

teóricos de la economía como John Maynard Keynes, que buscaba volver eficiente al sistema capitalista defendiendo la intervención indirecta del Estado en la economía, permitiendo la regulación de éste por medio de políticas económicas y no mediante la acción directa en la producción, estimulando la inversión privada incluso en momentos de recesión, presentando su modelo de economía a corto plazo concibiendo un modelo de economía mixta.<sup>2</sup>

Por el auge extraordinario en los índices de productividad de la posguerra, se generó un incremento en el nivel de vida de la población que justificó la intervención del Estado y le dio legitimación al modelo económico keynesiano, fenómeno que impactó también en el mercado electoral a modo de participación democrática de la sociedad.

Este modo de hacer política regulando el mercado prevalece hasta principios de los años setenta, impulsando la actividad económica por medio de políticas de gasto público expansivo, generando déficit fiscal, buscando resolverlo a través del endeudamiento público, lo que por un lado imposibilitó evitar la recesión al darse el incremento en los precios internacionales del petróleo y por otro, evidenció "[...] el juego de mercadización de la política"<sup>3</sup> que operaban poderosas organizaciones a merced del Estado por medio de movimientos sociales con demandas exclusivas y con el manejo de importantes cuotas de clientela electoral.

En la década de los setenta esta perspectiva socialdemócrata<sup>4</sup> entendida como la línea que triunfa en Europa occidental que se

---

<sup>2</sup> Cfr. GONZALEZ Figueroa, Fernando: "El legado de Keynes", en *Contribuciones a la Economía*, México, Universidad La Salle Pachuca, Junio 2007, en: [www.eumed.net](http://www.eumed.net), consultado el 24 de Enero de 2012.

<sup>3</sup> OFFE, Claus: "Las contradicciones de la democracia capitalista", en *Cuadernos políticos*, México, Ed. Era, Núm. 34 Oct-Dic 1982, Pág. 722.

<sup>4</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: *Diccionario de política*, España, Ed. Siglo XXI, 1982, Pág. 1554.

inclina más que a la sociedad socialista, a la sociedad del Estado de Bienestar capitalista llega al límite de su realización, al punto de generar estancamiento económico, la formación de un cuerpo administrativo amplio, numeroso y complejo con fines subsidiarios no productivos, restando importancia al crecimiento productivo y enfatizando aspectos de orden social como la creación de empleos, la desigualdad social, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, reflejados en el manejo de las variantes de los indicadores macroeconómicos distintos del PIB ó de la renta per cápita, tales como bienestar económico o el bienestar nacional neto, variables que ya no implicaban aspectos estrictamente económicos y productivos sino sociales-asistenciales.

Se presenta entonces el momento crítico para este postulado, se determina el fracaso del Estado (de bienestar):

“[...] la banca rota de la política (political Bankruptcy), más difundida como la crisis del Welfare State, crisis del Estado asistencial-benefactor.”<sup>5</sup>

Esto representó el choque de las dos grandes corrientes teóricas de la Economía del siglo XX (capitalismo y socialismo) para la realización y legitimación económica y social de un Estado. En este momento se analiza una crisis no de mercado, pues no es un fenómeno económico impactando en la gobernabilidad del Estado, es peor aún, se diagnostica el fracaso de la función social del Estado.

---

<sup>5</sup> AGUILAR Villanueva, Luis: *Ibíd.*, pág. 157.

### **1.1.2 El enfoque de Políticas Públicas.**

Entonces el caudal de pensamiento teórico señala de manera implícita a estas dos corrientes teóricas prevalecientes anteriormente mencionadas “[...] como la variante racionalizadora (neoliberal) y la variante de izquierda (socialista).”<sup>6</sup>

En la que ambas convergen en ciertas valoraciones como la imprescindible necesidad de la acción del gobierno regulador y de organismos que formen parte del proceso generador de riqueza, ambas han vuelto a citar a: “[...] la politología de Weber y de Carl Schmitt: el renacimiento de decisionismo de la política. El retorno al mercado, que si pensado a fondo, conduce más bien a un retorno al Estado, a una necesidad estructural de gobierno político”<sup>7</sup> ya que la realidad histórica demuestra que ningún movimiento humano relevante escapa de lo político.

En donde las dos variantes reconocen al menos dos limitaciones para conseguir la posibilidad de elevar la capacidad de gobierno político.

En primer lugar, el déficit de racionalidad y de orientación a largo plazo en el amplio campo de trabajo que implica la enmarcación de los problemas a ser resueltos racionalmente, donde se involucran técnicas de decisión, de cuantificación y previsión que deben ser procesadas inmersas en la diversificación de intereses de los actores e instituciones que democráticamente interfieren (pluralismo democrático en la complejidad social), donde según la capacidad de cada gobierno, se contempla un margen de error en las distintas etapas del proceso de la toma de decisiones: información, consenso, decisión racional e implementación congruente.

---

<sup>6</sup> DONOLO, C. y FICHERA, F. : *Il governo debole*, Bari, Ed. De Donato, 1981, pág. 27, en AGUILAR Villanueva, Luis: Op. Cit. pág, 158.

<sup>7</sup> AGUILAR Villanueva, Luis: *Ibidem*, pág. 161.

Estos señalamientos son considerados por autores como Aguilar Villanueva como el antecedente doctrinal del método del enfoque de Políticas Públicas.

En segundo lugar, la limitación del déficit de consenso e integración, ya que en la forma demócrata de gobierno partimos de intereses particulares (partidos, sindicatos, asociaciones civiles) profundamente entrelazados con el sistema político-administrativo para consolidar el interés general, en este planteamiento la realidad es que lejos de buscar resolver por el principio de la voluntad general o el del bien común el problema de fondo es el consenso que rinda frutos de legitimación para el Estado en el ejercicio del gobierno político.

Lo que representó una paradoja para Weber, quien postuló que recurrir a la posibilidad de congruencia racional plena sería extinguir totalitariamente la propia vida democrática, en este sentido se resume que más que pleno consenso o decisión racional, se trata de la interacción de múltiples actores de poder en medio de un permanente “[...] déficit político-estructural prácticamente insuperable. Concluyendo que no se puede representar en un modelo de optimización decisional la estructura política de las democracias pluralistas.”<sup>8</sup>

Con el análisis de la racionalidad en la decisión, inició entonces lo que de modo muy diversificado se ha concebido como *enfoque de Políticas Públicas*, a partir de lo anterior se finca el antecedente de éste y formalmente como disciplina de estudio se reconoce su inicio a partir de los años cincuenta con el iniciador de la configuración de este análisis Harold D. Lasswell, que en 1951 con Daniel Lerner editan la obra *The Policy Sciences: Recents Development in Scope*

---

<sup>8</sup> DONOLO, C. y FICHERA F.: Ibidem, pág. 27, citados en AGUILAR Villanueva, Luis: Op. Cit. pág. 162.

*and Methods*<sup>9</sup> a partir de la cual se han desarrollado trabajos académicos sobre el método de las decisiones gubernamentales por diversos autores aportando diferentes elementos al análisis, como Harold Stein (en la misma década) quién postula este enfoque mediante el análisis “[...] en la negociación, como un proceso de *aproximaciones sucesivas y reconsideraciones*, para llegar a un fin deseado.”<sup>10</sup>

En la década de los sesenta se inicia como campo de estudio específico en la Ciencia Política el análisis de la decisión, mediante este proceso se establece paulatinamente la metodología del enfoque de Políticas Públicas, lo que propició diversificar el modo de prescribir el análisis de las políticas públicas, éste podía ser sobre las instituciones, la decisión, el gobierno, sobre las leyes y sus reglamentos, sobre los grupos involucrados, entre otros, hasta que en la década de los ochentas el Programa Naciones Unidas para la Administración Pública (UNPAN) promueve la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>11</sup> que plantea urgente llevar a cabo importantes cambios en la gestión de las administraciones públicas, ante una situación de crisis global, en este programa se establece necesaria la gestión profesional del sector gubernamental.

---

<sup>9</sup> McCool, Daniel: *Public Policy Theories, Models and Concepts: An Antology*, Englewood Cliffs, 1995, New Jersey: Prentice Hall, en PARRA Toledo, Araceli (Coord.): *Las Políticas Públicas en México de la teoría a la práctica*, México, Ed. UNAM FES Acatlán, 2009, Pág. 16.

<sup>10</sup> Lindblom, Ch.: *The Science of Muddling Through*, en *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, pág. 86, en PARRA Toledo, Araceli: Op. Cit., pág. 16.

<sup>11</sup> Consulta en [www.unpan.org](http://www.unpan.org), en PARRA Toledo, Araceli (Coord): Op. Cit., pág.17.

### **1.1.3 El enfoque de Políticas Públicas en México.**

En la década de los ochenta se implementó por primera vez en la administración pública de nuestro país el enfoque de Políticas Públicas.

A partir de que en diciembre de 1982 se aprueba la reforma al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reintroducir y sancionar constitucionalmente la obligación de llevar a cabo el ejercicio gubernamental conforme a un Plan Nacional de Desarrollo.

Hasta éste periodo en México prevalecían problemas en materia fiscal, de atraso tecnológico, de justicia social, de acumulación y distribución de la riqueza, este escenario nacional se presenta en un momento de importancia internacional en que el Estado se hace nuevamente planteamientos cruciales de organización económica, política, gubernamental y de gestión pública, se implementa esta modalidad de gobierno que hasta entonces el método planificador en México no lograba concretar metas, pues los planes imperativos se volvían indicativos y los planes centrales solo alcanzaban a ser de consulta y concertación en momentos críticos.

El contexto del sistema político-administrativo mexicano hasta esa década se caracterizó por ejercer un presidencialismo fuerte y mantener la subordinación de las organizaciones civiles y políticas, donde el dominio sobre la estructura social dentro de éste modelo democrático se instrumentaba desde las negociaciones de cúpula, en el que la atención de *demandas y necesidades sociales* se procesaban con esta “[...] simplicidad político-administrativa del sistema”<sup>12</sup> de manera unilateral, aunque los resultados fueran deficientes, pues tal

---

<sup>12</sup> AGUILAR Villanueva, Luis : *Política Pública y gobierno del Estado*, en SANABRIA López, Juan José (Comp.): *Antología de teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Acatlán, 1998, pág. 167.

unilateralidad en la elaboración e implementación de sus planes dejaba ver el monopolio de la mediación de intereses sociales del Estado, escenario que representaba un desafío al enfoque, que planteaba la necesidad de desarrollar un pluralismo político real en medio de las circunstancias políticas que prevalecían en el sistema político mexicano.

Sin embargo es a partir de los años ochenta que la sociedad mexicana ha logrado construir modos de acercar sus demandas al aparato gubernamental, de manifestar inconformidades e incluso de demostrar una muy amplia capacidad organizativa al Estado y éste a su vez ha llevado a cabo acciones dentro del ejercicio de su función para mantener vigencia frente a la estructura social y política del país dentro de esta modalidad de gobierno desde entonces establecida en el marco del plan-nacional.

A partir de lo anterior la administración pública mexicana cotidianamente se hace el importante cuestionamiento de cómo tomar y desarrollar decisiones públicas dirigidas a “[...] una sociedad plural, abierta, autónoma, cada vez más informada, organizada, compleja, con fines heterogéneos, crecientemente individualizada, pero que sigue atrapada en problemas de desigualdad, pobreza y atraso”<sup>13</sup>, a esto Luis Aguilar nos plantea un cuestionamiento: ¿Es posible armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un Plan Nacional y orientar toda la acción del gobierno hacia el conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas con el empleo de un mismo instrumental de acción, o es hora de explorar, de pasar a otro estilo y patrón de decisión (*policy making*) sin abandonar la búsqueda de coherencia, racionalidad y eficiencia que la planeación para el desarrollo (nacional o regional) perseguía, incorporando las nuevas condiciones y tendencias de la

---

<sup>13</sup> AGUILAR Villanueva, Luis : Ibidem, pág. 168.

sociedad mexicana? dicho entonces, cómo llevar a cabo el *policy making*.

La política pública en México es ahora el marco metodológico en la toma de decisiones gubernamentales, por medio del cual se operan los problemas públicos de modo particular, a partir del ámbito federal de acuerdo a la estructura de sus instituciones a través de las que se llevará a cabo el proceso para la toma de decisiones que parte del trabajo de la definición y análisis de la problemática que amerite de ser resuelta por medio de o con la participación del Estado, que por medio de esta herramienta el Estado mismo genera propuestas, resuelve y sobre todo se legitima.

## **1.2 El método del enfoque de Políticas Públicas.**

### **1.2.1 Elementos teóricos del método del enfoque de Políticas Públicas.**

Harold D. Lasswell<sup>14</sup> establece que el sentido específico del análisis de política pública es la búsqueda de racionalidad y publicidad (que es de índole público) en la acción de los gobiernos, ésta es la parte medular del postulado teórico-metodológico de la política pública.

Lasswell, entendía al movimiento de las *ciencias de política (policy sciences)* como la actividad de producir conocimiento relevante en útil para la toma de decisiones del gobierno, así que dedicó especial atención en su estudio al *proceso de las políticas (policy process)* señalando la importancia de lograr el *conocimiento del proceso* de la política (*Knowledge of*) y el *conocer en el proceso (knowledge in)* de la política.

---

<sup>14</sup> Cfr. LASSWELL, Harold D.: *Preview of policy sciences*, N. Y., American Elsevier, 1971, pág. 1, en AGUILAR Villanueva, Luis: Op. Cit., pág. 173.

A raíz de esto, en el trabajo de diversos autores estos elementos han contribuido para lograr que el enfoque de políticas públicas sea la herramienta de análisis en el proceso de decisión gubernamental en la constante tarea de delimitar necesidades y demandas a cubrir en función de los recursos existentes, para poder generar oferta de solución por parte del Estado, en la necesidad pragmática de gestión en todos sus niveles de gobierno, en cualquier condición de ejercicio para el gasto público correspondiente, como parte de la gestión en la resolución de problemas de Estado.

“El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?”<sup>15</sup>

Así es como al enfoque de políticas públicas se le ha dado formalidad como objeto de estudio multidisciplinario, en la Ciencia Política se ha reconocido el método y sus etapas que precisan el proceso de construcción de las políticas públicas.

Las etapas del método han sido precisadas por los principales teóricos del enfoque, estas son:<sup>16</sup>

- La construcción del problema público;
- La formulación de la agenda pública (su institucionalización);
- La implementación, instrumentación de la política pública o programa político; y
- La evaluación.

Jones nos dice que este proceso puede descomponerse analíticamente en una secuencia de etapas, desde el inicio hasta el final, desde reconocer el problema hasta los resultados.

---

<sup>15</sup> THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: *Las Políticas Públicas*, Barcelona España, Ed. Ariel, 1992, pág 8.

<sup>16</sup> Cfr. JONES, Ch. O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, en THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: Op. Cit., pág. 105.

Cuatro fases principales componen este proceso:

- La identificación de un problema.  
El sistema político advierte que un problema exige de su tratamiento, lo construye como problema público.
- La inclusión a la agenda de una autoridad pública.  
Para una toma de decisión se formulan soluciones, se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por parte de la autoridad pública el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- La ejecución del programa.  
Una política es aplicada y administrada sobre el terreno, se convierte en hecho real, es la fase ejecutiva.
- La terminación de la acción.  
Se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida dando inicio a una nueva acción que regularmente resulta ser consecución de la anterior en forma cíclica y continua.  
  
En el presente análisis se desarrollará el estudio de cada una de estas etapas para completar la parte teórica de la presente investigación.

### **1.3 El problema público.**

#### **1.3.1 Identificación del problema.**

Es preciso señalar que no todos los problemas que nos rodean son públicos, en la cotidianeidad se plantean y se resuelven un sinnúmero de problemas y controversias de intereses entre particulares que no trascienden más allá de ese nivel; un problema público nace de demandas que se emiten generalmente por parte de la sociedad hacia el Estado, son problemas sociales que persiguen ser atendidos por él, si así sucede entonces se trata ya de un problema de índole público; y de acuerdo a los factores que lo determinen, no todos los problemas públicos llegan a constituirse política pública.

El método del enfoque de política pública esta delimitado por su proceso que inicia a partir de la identificación de una situación que implica un problema a resolver, como una demanda o necesidad a satisfacer, como la corrección de algo que no va bien, ha sido interrumpido o es insuficiente, como la nueva implantación o construcción de un nuevo bien o servicio, de una situación que atañe a la sociedad, al Estado-gobierno y al Estado-político, que hace que este problema se convierta de índole público.

#### **1.3.2 La delimitación de un problema público.**

La delimitación correcta de un problema, es una excelente herramienta en sí para llevar a cabo el análisis de prospección en relación al problema o a las situaciones colaterales que pudieran ser desencadenadas a consecuencia de este problema, desde este punto de vista se aprecia también como el enfoque de las políticas públicas desde el inicio de su proceso implica un gran dinamismo pragmático además de las exigencias de la racionalidad del análisis.

Si con el trabajo de esta etapa se concluye que el fenómeno en cuestión, si es un problema que amerite de resolución gubernamental, entonces esta etapa habrá concluido y si este lo amerita pasa a ser parte intrínseca de la construcción de la política pública.

Esta etapa en el método de las políticas públicas tiene ciertas implicaciones internas por las que es considerada de tal importancia, es esta etapa la que cuestiona la capacidad del Estado para actuar a favor de la construcción del consenso, a sabiendas de que en términos de globalización el escenario prevaleciente es de crisis, de profundas pugnas entre intereses opuestos, de una acelerada tendencia al individualismo social, pero a la vez de capacidades más aceleradas en los procesos de información y comunicación que han venido haciendo posible a la vez desarrollar controles de transparencia y apertura de información pública, en fin, lo que se pretende en la aplicación de un método de análisis como este es saber si el Estado tiene la suficiente capacidad de gestión técnica, metodológica, legal y material para hacer frente al desafío de la complejidad social actual, si esta dispuesto a escuchar las voces de los demás actores del sistema político, que como parte de un sistema de gobierno democrático tienen derecho; de lo contrario el presente enfoque ofrece por medio de su método, ser la herramienta del Estado para construir las estructuras de gestión para tratar de modo muy particular cada uno de los problemas públicos que tenga incluidos en su Agenda.

### 1.3.3 La construcción del problema público.

“Un problema público es una construcción social que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible a sus intereses.”<sup>17</sup>

La etapa inicial del método es la identificación, delimitación de cierta situación que altera la vida de la sociedad, es como el Estado construye el problema a resolver, que obedeciendo a sus condicionamientos adquiere carácter de público, se reconoce esta etapa del proceso para la formulación y análisis de las políticas públicas como la etapa más importante del proceso, pues una correcta construcción del problema público es determinante para el mejor resultado o correcta respuesta, incluso para el mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

En la etapa de la formulación del proceso de las políticas públicas existe una activa participación de diversos actores dentro del sistema político que autores como Julieta Guevara los clasifica así:<sup>18</sup>

- a) Los ciudadanos.
- b) El poder legislativo.
- c) El poder ejecutivo.
- d) El poder judicial.
- e) Los partidos políticos.
- f) Los grupos de interés.
- g) Los medios masivos de comunicación.
- h) La burocracia.

Que tendrán un grado de participación según el sector al que corresponda el problema, donde además intervienen factores

---

<sup>17</sup> ROTH Deubel, André-Nöel: *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ed. Aurora, 2006, pág. 58.

<sup>18</sup> Cfr. GUEVARA, Julieta: *Política gubernamental (Public Policy)*, en MARTINEZ Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de política y administración pública*, Tomo III, México, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C., Pág. 274.

económicos, políticos y sociales, por lo que la autora refiere a las políticas públicas desde la construcción del problema como producto del sistema político.

Para iniciar los trabajos pertinentes a esta etapa es preciso realizar preguntas en torno al fenómeno: ¿Cómo, cuándo, en donde surge?, ¿Qué y/ó quiénes están implicados, en cuanto a que podamos determinar si es de índole público el problema o no?, ¿A qué magnitud está impactando en la sociedad?, ¿Con qué instrumentos es posible apoyarse para lograr su mejor definición?, ¿Sí existe o alguna vez ha habido propuesta de soluciones? o bien, ¿Sí ya existe una política al respecto o es de nueva implantación?, ¿Qué condiciones existen para el consenso?, ¿Con cuánto tiempo se cuenta para el diseño y la implementación de la política pública?, incluso desde este momento es preciso considerar ¿Qué implicaciones puede tener la resolución del problema (impacto económico, político, social) en relación a los beneficios esperados para la sociedad y el propio Estado?, entre más nutrida sea la información, es mayor la probabilidad de éxito de la política pública.

#### **1.3.4 Cinco modelos para la construcción de un problema público.**

En la historia de la Ciencia Política existe registro de diversos estudios, en diferentes momentos históricos, por diversas corrientes de pensamiento que aluden a lo que en el presente enfoque es la construcción del problema público:

**I. Modelo clásico.** Este modelo data del siglo XVII en la obra de John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil* (1690) y de Charles

de Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (1748). Este modelo señala principalmente que los problemas públicos se determinan con el consenso de los tres poderes que conforman el Estado.

**II. Modelo de teoría de grupos.** Este modelo contempla el papel determinante que juega la sociedad civil en este proceso, por medio de grupos organizados capaces de ejercer presión sobre las instituciones del Estado se reconocen como grupos de interés, según el tipo de interés que persigan, la magnitud del grupo, sus capacidades y aspiraciones políticas, será lo que determine sus logros frente al Estado y al resto de la sociedad.

**III. Modelo liberal democrático.** Este modelo supone supremacía en los Partidos Políticos sobre la sociedad civil y los grupos que en ella se conforman, pues además del carácter legal que los conforma poseen por su naturaleza cualidades intrínsecas de agrupación, de competencia, de homologación de demandas que les da poder legal y legítimo para influir directa e indirectamente en todo el proceso de la política pública.

**IV. Modelo de Élite.** "La manera en que aplicaron el término Mosca, Pareto, Michels, Lasswell y Mills, sugiere distintas definiciones pero parece surgir de ellas un acuerdo bastante claro. El uso más general lo refiere a las posiciones de la sociedad que están en la cumbre de las estructuras sociales principales, por ejemplo, los puestos más altos en la economía, el gobierno, las fuerzas armadas, la política, la religión, las organizaciones populares, la educación y las profesiones."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> LIPSET, S. M. y SOLARI, A. E.: *Élite y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971, pág. 9, en SANABRIA López, Juan José: *Identificación y construcción de problemas públicos*, en PARRA Toledo, Araceli (Coord.): *Op. Cit.*, pág. 44.

Y desde estos estratos de poder se toman las decisiones gubernamentales.

**V. Modelo de sistemas.** Comprende a la estructura misma del Estado como un sistema compuesto de elementos y mecanismos internos interactuando entre sí de manera cíclica, pues a través de estos ingresa información (input) y egresan respuestas (output) que a su vez prodigarán nueva información que llevará a la generación de nuevas respuestas, en esta dinámica la política pública es producto de la interacción activa de diversas fuerzas de poder.

Estos modelos no operan de modo aislado, según la situación se podrá observar a dos o más actuando simultáneamente de acuerdo a factores determinantes del problema como el plazo de respuesta o el tipo de Agenda en el que se haya incluido para su atención.

#### **1.4 La agenda pública.**

##### **1.4.1 La formulación de la agenda.**

“El término *agenda* se utiliza para indicar el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas.”<sup>20</sup>

Es el cúmulo de asuntos que han adquirido la categoría de problemas públicos que entran en manos de la autoridad pública los que conforman la agenda institucional o agenda pública, es decir, la agenda pública es la institucionalización de los problemas públicos.

La conformación de la agenda tiene como objeto proceder de manera ordenada y clasificada sobretodo en términos de prioridad a

---

<sup>20</sup> PADIOLEAU, J.: *L'État en concret*, París, PUF, 1982, pág. 25, en ROTH Deubel, André-Nöel: Op. Cit., pág. 57.

la presentación de este cúmulo de problemas públicos a las instituciones del gobierno representativo competentes, en la administración pública nacional regularmente pasan como un paquete de propuestas por parte del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, quien a su vez por medio del método procedimental normativo consensará éste paquete de propuestas y determinará lo que será la agenda legislativa o política, de éste modo quedan en manos de los partidos políticos con representación en el Congreso para la creación y aprobación de la Ley correspondiente, en esta etapa la futura política pública aún estará sujeta a posibles cambios, modificaciones e incluso está expuesta a la exclusión de la agenda ya que es esta institución la encargada de aprobar la inclusión de los problemas que alcanzarán la conformación de la agenda gubernamental, ésta es ese cúmulo de problemas públicos analizados, debatidos, aprobados y establecidos dentro del marco legal de la nación como el sustento que les permitirá denominarse política pública y ser implementada como programa político ó de gobierno.

Éste mecanismo aplica al tipo de régimen de gobierno tripartita, bicameral y federalista que tiene este país, en el que la agenda gubernamental deriva de la consecencial colaboración de los Poderes de la Unión de acuerdo a sus propias competencias y a sus propias agendas relativamente autónomas.

Tal como anteriormente se explicaba, no todos los problemas públicos alcanzan la inclusión en la agenda pública, pues el mismo proceso de construcción de estos los determina a cumplir con condicionamientos sociales y políticos, en medio de una lucha de intereses contrarios entre los distintos actores políticos y finalmente superar los filtros de exclusión de la estructura gubernamental.

En éste modo los actores políticos echarán mano de todos los medios técnicos y materiales que a su alcance encuentren para lograr

imponer lo que al grupo organizado al que pertenecen convenga, ya sea por difundir y homologar criterios de aceptación de tal problema público a tratar entre los demás grupos de la sociedad y ante los órganos pertinentes del Estado, o bien por desacreditar incluso hasta descartar la atención pública al problema planteado, esto no es una tarea fácil, implica a los diversos sectores de la sociedad y del Estado por el postulado de que el problema público, es también problema de índole político.

Por otro lado existen situaciones que favorecen mucho a la construcción de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo, una es cuando el problema público no requiere procesamiento legislativo porque la solución de éste ya está establecido en la Ley y otra es, cuando el partido político al que pertenece el Presidente de la República tiene mayoría en el Congreso, estas facilidades o libertades con las que en un momento dado cuenta el Jefe del Ejecutivo tienen que estar en la certeza de que efectivamente ya son parte del marco legal establecido, caso contrario convertiría esta libertad del Ejecutivo en responsabilidad frente al Poder Judicial.

La construcción de una política pública se lleva a cabo a través de la interrelación de fuerzas de poder que los distintos actores políticos ejercen sobre la misma, generando por la inercia de esta naturaleza que el problema público enfrente serias batallas al interior de las instituciones legislativa y ejecutiva, ya que todo problema público antes de formar parte de la agenda administrativa, tiene que serlo de la agenda legislativa y eso implica obstáculos ventajas para el mismo.

Además de las variables social y política que se han observado en este análisis, finalmente quiero agregar una última variable importante para la conformación de la agenda, ésta es la variable internacional, forma parte del fenómeno de globalización, de la unificación de bloques económicos, de la apertura de las economías

nacionales y por consiguiente de la unificación de agendas y políticas públicas, el proceso de ésta variable se ha visto remarcado durante las dos últimas décadas en todo el hemisferio occidental, nuestro país se ha visto implícito de manera activa para tal proceso en todos los ámbitos de la vida nacional.

En éste escenario se plantea un reto para la autoridad pública, cómo se puede adoptar un modelo de política pública externo, formular la agenda y llevar a cabo su implementación por parte del gobierno federal de manera exitosa, esta ha sido tarea de expertos, operarios y diseñadores de las políticas públicas.

Estos han tenido que elevar su labor a planteamientos de nuevas definiciones paradigmáticas a fin de que desde este nivel de formulación de la política pública se haga posible su implementación local no solo en una sino en diversas naciones, desde este punto de vista las políticas públicas juegan un papel muy importante para la transformación de las capacidades en ventajas, no solamente mediante el desarrollo de marcos jurídicos sino a través del establecimiento de una institucionalidad que favorezca la construcción de consensos entre actores políticos y fomente una mejor relación con la sociedad.

Este es uno de los más interesantes retos que se plantea el método de las políticas públicas actualmente, pues la actuación en conjunto de todas sus variables y de los distintos actores políticos implicados se obtendrá un buen resultado de la formulación e implementación de la política pública, situación de la que no escapa el caso de estudio de la presente investigación.

### **1.4.2 La inclusión a la agenda pública.**

“El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta.”<sup>21</sup>

Entendiendo que, está en manos del Poder Legislativo la posibilidad de que el problema público esté o no incluido en la agenda gubernamental, es decir, al momento de presentar a debate el problema público, dependerá de éste actor político la posibilidad fáctica de la institucionalización del problema.

Es basto el campo de la agenda pública, por lo que de esta se extienden dos grandes ramas propias del presente tema de análisis que son la agenda legislativa y la agenda administrativa, ésta última la tendremos contemplada como la agenda de gobierno.

Los autores Cobb y Elder plantearon tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental:<sup>22</sup>

La primer condición es, que el problema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, que se percibe a las autoridades públicas como capaces u obligadas a intervenir en dicha resolución. La competencia de una autoridad pública es extensible o limitable, es decir, que en un momento dado si el marco legal lo permite, la resolución del problema se traslada a terceros y pasa a manos de compañías no gubernamentales, este mecanismo nos enseña que aunque el problema sea de competencia pública, si la ley se lo permite la autoridad delega la función y se exime de cargas técnicas y operativas que amplían la función pública, por otro lado la formalización jurídica de las agendas de actividades no hace más que traducir las presiones políticas implícitas en el proceso.

---

<sup>21</sup> THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: Op. Cit., pág. 123.

<sup>22</sup> Cfr. Ibidem., pág. 123 y 124.

Por lo tanto competencia significa aquí, que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención. La capacidad de atención y de escucha gubernamental no significa que la autoridad pública deba actuar como resultado de una reacción puramente sistémica.

La atención es, en todo caso, susceptible de parcialidades en las variables del proceso que pueden generar en la no acción por diversas y justificadas razones. Así, para la autoridad pública, el simple hecho de prestar atención a un problema de índole público - por ejemplo, una declaración a la televisión para señalar que se ocupará del problema- tiene valor de gesto políticamente significativo, donde lo importante es mostrar que la autoridad pública se ocupa del problema y que no es ni sorda ni insensible, en el fondo, poco puede importar que se origine una acción, ésta estrategia consiste en descalificar la resolución al problema sin que el grupo social interesado lo note, ahogándolo en procedimientos, dejándolo para más adelante, confiándolo a grupos de expertos encargados de analizarlo, sin más intención que hacer que el tiempo haga su labor y así el problema salga de los reflectores y de la percepción social. Esta alternativa no es la deseable por parte de una autoridad pública, pero desafortunadamente se recurre a ella cuando existen parcialidades de mucha importancia para la economía, la paz social, la estabilidad institucional o la preservación de la legitimidad del Estado; o bien puede deberse a la imposibilidad financiera, técnica o legal por parte del Estado para brindar la pertinente atención al problema.

La segunda condición es, que la distancia entre el deber ser y el ser resulte estar legalmente establecida e institucionalmente implantada para que pueda ser suficientemente acentuada como para exigir una acción política y conveniente de la acción pública. De lo contrario si aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser

y si estas diferencias son lo suficientemente acentuadas en la percepción que se tiene del problema público como para que la situación resulte inaceptable, entonces se exige acción política contraria a este, quedando en conciencia de esta situación en los actores políticos o en otros medios utilizados para tal fin (medios de comunicación, ejercito, asociaciones civiles, etc.).

La tercer condición es, que el problema tiene que presentarse bajo un *código* o lenguaje adecuado, el actor que promueva el problema público deberá conocer y manejar ciertos términos (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo, en conocimiento de que el problema se politiza publicitándose corriendo el riesgo de ser presa de la ignorancia, lo que puede significar la no inclusión del problema público en la agenda. En efecto, abundan los problemas llamados de sociedad, y cada individuo o grupo tiene una demanda por satisfacer que merece su atención sin embargo, hace falta plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública. El conocimiento de este código constituye un capital cultural para quienes lo poseen: saber a qué puertas llamar, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible y en qué momento hacerlo.

En conjunto, éste es el proceso externo a las instituciones que atraviesa el problema público para ser parte de la agenda gubernamental. Existe el proceso interno que nace de forma inversa al descrito, es la política pública sectorial, éste es concebido por parte de la institución pública como proyecto hecho propuesta del Ejecutivo, regularmente conlleva un sentido preventivo en lugar de uno resolutorio, se entiende como oferta política, es contrario a la demanda social, éste mecanismo a su vez también tiene la misión de legitimar la acción del Estado en la sociedad.

## **1.5 La implementación.**

### **1.5.1 Inicio de la etapa de la implementación.**

La etapa anterior concluye cuando el problema público logra formar parte de la agenda gubernamental, a tal efecto ya es una política pública y objeto de análisis institucional para convertirse en programa político ó programa de gobierno. Es estrictamente a la autoridad pública a quien propiamente le compete continuar la implementación del mismo dentro del marco legal establecido.

A partir de este momento se procede a ejecutar la decisión del gobierno, es decir, llevar a cabo la implementación de la política pública, la autoridad pública se ve impulsada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas sociales que en ésta etapa se convierten en hechos y obras reales.

### **1.5.2 La etapa de la implementación.**

Generar posibles soluciones factibles o aparentes y decidir cuales son las que se implementarán, conforme a qué modelo de decisión actuar, es competencia plena de los operarios de la agenda gubernamental.

De acuerdo a lo anterior en esta etapa del método del enfoque de políticas públicas, el problema público se ha convertido en programa de gobierno, entre otras particularidades esto no significa que ya está exento de parcialidades sociales, políticas o financieras y se

encuentre en una fase puramente administrativa para disponerse a la aplicación sistemática, es ésta etapa precisamente el momento crucial para que el programa de gobierno en cuestión que hasta este momento se ha dado a conocer como propuesta difundida por medio de una imagen en televisión o prensa, como un mensaje en la radio, como un discurso de asamblea, se convierta en el hecho real que los grupos sociales demandan de un asunto que ha sido ya delimitado, debatido, aprobado y formalizado en la Ley, asunto resuelto para disciplinas juristas y para el operario de la política pública es dar paso a la etapa de la implementación de la política pública que en algunos casos es susceptible de parcialidades normativas para su posible implementación y retroalimentación. Lo que nos dice que si no se cumple con la implementación de la política pública, no se generan resultados en la sociedad y por lo tanto en nada reedita todo lo anteriormente desarrollado.

“La implementación de la política pública es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes.”<sup>23</sup>

Conservando especial atención en estos aspectos observamos que los diferentes modelos de implementación reconocen el sentido reiterativo de las políticas públicas como el aprendizaje público, coinciden en el hecho de que son producto de negociaciones y ajustes entre oposiciones que buscan satisfacer intereses, entre menos se sigan presentando estas diferencias el ahora programa político dará mejor margen de maniobra a los operarios de este programa que ya de antemano se encuentran inmersos en el entramado de múltiples decisiones a elegir lo que se dará a conocer masivamente como acción gubernamental.

---

<sup>23</sup> PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron: *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE, 1998, pág. 327.

Para ésta investigación se ha seleccionado la siguiente definición de implementación: "Fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos"<sup>24</sup>

Esto es algo de lo que David Easton planteó desde los años cincuenta y que denominó *la caja negra*, él estableció que el proceso político operaba por medio de "algo" que se podía llamar caja negra que era la administración pública, entendiendo que en ésta se lleva a cabo la articulación de las demandas, la formulación de políticas para atenderlas, la implementación de las mismas para dar respuesta a la sociedad y la retroalimentación que la sociedad genera después de ésta con otra nueva demanda o la continuidad de la misma.

### **1.5.3 Los modelos de la implementación.**

De estudios realizados a esta etapa del método del enfoque de políticas públicas han surgido modelos que se han desarrollado como modelos normativos de implementación, principalmente por los beneficios que han aportado al análisis, estos ofrecen distinguir la brecha entre el proceso de decisión y el proceso de ejecución, así como de los diferentes modos de implementación de una política, están diferenciados en función de dos concepciones utilizadas para su realización práctica. La primer concepción es el *top-down* es la tradicional línea de administración jerárquica de arriba hacia abajo, es por medio de la cual se suministran servicios de atención a la ciudadanía; La segunda concepción es el *bottom-up* esta dirigida en dirección opuesta, se da a partir de la situación crítica de la anterior (*el implementation gap*) a fin de lograr de forma alternativa la

---

<sup>24</sup> THOENIG, Jean Claud y MENY Yves: Op. Cit., pág. 159.

conclusión de la etapa que sujeta al anterior sentido presentó deficiencias para la implementación.

En base a la distinción de estas dos concepciones para la implementación práctica de la decisión, en el enfoque de políticas públicas se reconoce la validez de distintos modelos de implementación, distinguidos por su rigidez, por su apertura ó por su disposición a la negociación, todos a fin de ofrecer la mejor alternativa para la conclusión de ésta etapa.

I. El modelo clásico de la administración racional:

Tiene correspondencia con el criterio weberiano de la racionalidad absoluta, plantea el estado ideal de la implementación, en este se percibe que "la administración, pues, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias"<sup>25</sup> en una línea de gestión y de decisión tradicional.

Es la administración que busca hacer cumplir órdenes en línea vertical de decisión, en la que no se busca el diálogo ni la participación activa por parte de los beneficiarios de la política pública.

Es esencialmente un planteamiento de la *concepción ideal* en política moderna, que espera ser instrumentada por una administración pública que trabaja en total neutralidad, bajo estrictos criterios técnicos, legales y de competencia.

Esta al margen del principio de que toda institución está formada por procesos de política de hombres y mujeres motivados por intereses particulares, por medio de los cuales se echa a andar la maquinaria institucional.

---

<sup>25</sup> THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: Op. Cit., pág. 160.

De ahí que entonces el planteamiento de la "implementación perfecta, es perfectamente inalcanzable; y lo más valioso es que a pesar de no lograrla, se sigue intentando una y otra vez".<sup>26</sup>

## II. El modelo de gestión pública:

Este modelo de implementación se desarrolló en la década de los ochentas, Paul Sabatier y Daniel Mazmanian<sup>27</sup> formularon cinco condiciones para eficientar la efectividad de la implementación de la política pública, este modelo se realizó dirigido a legisladores y diseñadores de políticas públicas pues en él se persigue evaluar el grado de implementabilidad entre distintas alternativas cuando realmente se busca alcanzar los objetivos establecidos por la Ley o el Programa de gobierno.

Las cinco condiciones que en este modelo se postulan son:

Primera, el programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (sound theory) que permita establecer y defender con un sustento científico la causalidad y los medios de una política que debe ser capaz de imponer el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos de la política, como lo puede significar trasladar el método de evaluación del análisis del cumplimiento normativo al del cumplimiento de objetivos.

Segunda, no debe contener directrices de actuación ambiguas y debe ofrecer estructura administrativa y operativa al proceso de implementación de manera que maximice el control de sus variables, es en esta fase se establecen límites, normas y lineamientos de la política, para desarrollarla es preciso contar con

---

<sup>26</sup> PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron: *Op. Cit.*, pág. 355.

<sup>27</sup> Cfr. SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel: *The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives on Policy Analysis*, Lexington USA, Ed. Lexington Books, 1981, págs. 484-485, en ROTH Deubel, André-Nöel: *Op. Cit.*, pág. 115.

personal capacitado que lleve a cabo la recolección y manejo de información, los análisis técnicos y demás formularios que permitan ofrecer un documento normativo capaz de garantizar que tanto los operarios como los destinatarios de la política pública se comporten en conformidad a la norma establecida, en caso contrario ésta a su vez debe contar con un claro recurso para ejercer sanción, esto es claro en la implementación de políticas económicas y de seguridad pública, pero cuando se trata de una política social, se deben tener muy en cuenta las posibles oposiciones a la política por parte de grupos de implementadores en distintas instancias de autoridad, en estas circunstancias la integración jerárquica resulta difícil porque los múltiples niveles de autoridad e instancias de administración multiplican los puntos de implementación de la política, éste debe de ser un recurso para la resolución y transparencia en el proceso de implementación, en caso de contar con un documento normativo con estas cualidades, serán mínimas las opciones para los detractores de la política pública.

Tercera condición, los funcionarios responsables de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes, sentirse comprometidos con el cumplimiento de los objetivos de la política pública, misma que los determina a actuar dentro del marco de la ley y bajo estos principios el operario debe ser capaz de demostrar su capacidad en la renovación e innovación de la vida institucional por medio de nuevas iniciativas de política, ejecutando la legítima acción del gobierno frente a la sociedad.

Cuarta condición, debe existir apoyo político y aceptación social hacia el programa, esta situación plantea la necesidad de disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados y de actores políticos como algunos

legisladores clave ó por el jefe del órgano ejecutivo, a su vez la actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable durante todo el proceso de la implementación si se espera ver cumplidos los objetivos que se planteó la política pública, cumplir con ésta condición es de apariencia sencilla, sobre todo al inicio del proceso, sin embargo existen variables que se presentan de modo natural y se tornan contraproducentes, la más recurrente es la temporalidad de la implementación, si se trata de una política proyectada al mediano o largo plazo (varios años) es común ver, o mejor dicho "*dejarla de ver*" pues parcialmente pierde publicidad, sale de los medios en los que se tenía como tema de opinión pública, se pierde el vínculo de seguimiento por parte de la sociedad e internamente se pierde su continuidad por los cambios de funcionarios al mando en las instituciones.

Quinta condición, el entorno debe ser favorable a la prioridad relativa de los objetivos de la política, para que ésta no se vea socavada con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que provoque el debilitamiento en otras variables de la política como son los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respalda.

A sabiendas de que no siempre se puede cumplir con todas estas condiciones los autores sugieren una revisión cuidadosa en cada fase del proceso de implementación de la política para detectar las omisiones y actuar en ese sentido.

La concepción de éste modelo sobrepasa al que basaba su análisis en la observación de la ley, los lineamientos verticales de acción de ese enfoque eran la esencia de una evaluación precautoria del posible incumplimiento o infracción de la ley, esa visión del análisis de las normas fue cambiada en el presente modelo por una visión

de cumplimiento de los objetivos según los resultados obtenidos, *el modelo de gestión pública* puso un nuevo sello en el quehacer de las autoridades públicas, de ahí que éste se dirija a la atención de los funcionarios que son los operarios responsables de la política pública.

Con el modelo de administración racional y con el de gestión pública quedan establecidas dos grandes estructuras de implementación de la decisión pública, que a su vez generan de modo separado modelos propios para la evaluación de la implementación de las políticas públicas.

Este paso de legitimación desde el modelo racional (tradicional) a la legitimación por el modelo de la gestión pública basada en el logro de resultados tiene su fundamento teórico en la corriente *New public management (NPM)* la nueva gestión pública, que presentan en español David Osborne y Ted Gaebler<sup>28</sup> en la década de los noventa que inició una década antes en países anglosajones de Europa Occidental y en Estados Unidos, esta corriente ofrece renovadas justificaciones a la implementación de la política pública del modelo neoliberal en razón de la eficientación de los recursos, de modo que el método de la política pública se traslada a un nuevo objeto de implementación y evaluación para el análisis.

### III. El modelo del buen gobierno *o governance*:

Éste surge posteriormente como necesidad de un cambio de paradigma de la gestión pública en los años ochenta, su nombre se alude como "*estilos de gobernar*", uno de sus principales rasgos es que opera bajo el criterio de la eficiencia en el gobierno y rendición

---

<sup>28</sup> Cfr. OSBORNE, David y GAEBLER, Ted: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Ed. Plume, 1993. Traducc: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Ed. Paidós, 1994, en ROTH Deubel, André-Nöel: Op. Cit., pág. 136.

de cuentas, reconociendo la falta de nitidez del ejercicio de gobierno frente a la sociedad.

Entonces se postuló que la legalidad de una acción de gobierno ya no significaba razón suficiente para ser legítima, que habría que analizar entonces los resultados según la satisfacción de los ciudadanos, en éste modelo los administradores se definen como gerentes y los ciudadanos como clientes, así el análisis se realiza en función de la satisfacción de estos últimos.

En éste modelo se busca la renovación de los procesos, se hace el reconocimiento de la coparticipación del sector público, privado y voluntario en el proceso de implementación de la política pública en la búsqueda de eficientar los servicios de la política a la sociedad, en consecuencia se reconoce la interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública, además se contempla claramente la función de los órganos autónomos de los actores para demostrar que se puede llevar a cabo la implementación no solo por línea directa del Estado sino también por la guía de técnicas e instrumentos autónomos.

Éste es un modelo que se refiere a estilos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, son mecanismos de gobierno que buscan crear estructuras a base de la amplia interacción y negociación de los actores políticos.

Éste modelo mostró una sensible dificultad de aplicación en los países de América Latina dada la tradicional línea vertical de administración prevaleciente aún en estos países y al pluralismo democrático poco o nada desarrollado en estos países todavía.

Así también encontró sus propias limitaciones en la tendencia que presentó de debilitamiento de legitimidad de las instituciones públicas

por la creciente opción de recurrir a instituciones no gubernamentales; el sector económico mostró la dificultad para el modelo dada la inercia del capitalismo pues no alcanzó a resolver el conflicto de la acumulación y distribución de la riqueza, la ampliación de instancias de coordinación y negociación en todos los niveles y sectores nubló la supremacía política del Estado frente a la sociedad.

#### IV. El modelo contingente:

Este modelo hace un análisis sobre la dificultad real de contar con todas las variables anteriores de forma simultánea como condición necesaria para lograr la efectividad de la implementación, por lo que es necesario considerar a los procesos de implementación como procesos contingentes desde su diseño si es preciso, es decir, difícilmente previsible, aunque esto pueda representar una importante modificación estratégica en el proceso de implementación de la política pública, además considerar también como razones de peso las tendencias ideológicas y la politización de los funcionarios responsables de estos procesos que por su preocupación por la preservación inmediata o el aumento de posiciones de poder generan a su vez implicaciones adicionales, expertos sobre *implementation gap* reconocen que estas son implicaciones traducidas en costos de negociación y costos de información, los costos de negociación son bajos cuando existe consenso entre los actores, los costos de información son bajos cuando existe confianza en la administración y los objetivos de la política se han establecido de forma clara, en caso contrario no solo se eleva el costo del proceso, la política presenta objetivos ambiguos y procedimientos de implementación que dan un estrecho margen a la evaluación, además de estos elementos el modelo contingente plantea cinco condiciones internas al proceso para lograr el cambio en el comportamiento de los destinatarios:

- Las normas reglamentarias: interdicciones, sanciones, permisos, etc.
- Las transferencias financieras, subsidios, financiamientos, etc.
- El suministro de bienes y servicios.
- La reglamentación de procedimientos para la ejecución de la decisión.
- La persuasión por campañas de información favorables al sistema.

Además plantea considerar condiciones externas del proceso como valorar si el diseño y el sustento teórico de la política corresponden a la concepción de los destinatarios sobre el problema, al contexto histórico y a la interacción con otras políticas; cubrir éstos dos tipos de condiciones es imprescindible para lograr la efectividad de la política además de los elementos clásicos como la estructuración de intereses existentes, las características de los destinatarios y de los entes para la implementación.

El modelo propone desarrollar la teoría de la contingencia que marque pautas para trabajar a partir de condiciones flexibles de ensayo-error y aprender-haciendo ante la limitación del desarrollo de una teoría racionalizadora de las políticas públicas sustentada por la tradicional concepción racional de la toma de decisión e implementación que en su versión absoluta resulta obsoleta.

Éste modelo también hace una crítica abierta a los funcionarios responsables del proceso de implementación y les ofrece una nueva enseñanza para el ejercicio pragmático del poder político, esto es, poner como condición de prioridad para el éxito político en el corto plazo la exposición de la efectividad lograda en la implementación de la política pública a su cargo, en vez de seguir condicionando la factibilidad de la decisión en cuanto a la cantidad de poder a su cargo.

## V. La implementación, como proceso y como aprendizaje.

Por último abordaré la concepción del proceso de implementación como proceso y como aprendizaje, ya que dentro de sus principales rasgos plantea la necesidad de que el proceso de implementación sea un ciclo que constantemente se renueve a sí mismo, redefiniendo objetivos y reinterpretando resultados, desde ésta concepción de constante evolución se establece que es imposible separa las distintas etapas de la política pública pues están inmersas en un proceso continuo, además de modo contrario al modelo anterior, éste es más optimista respecto al trabajo que los funcionarios responsables del proceso realizan en cuanto a que nos dice que los implementadores están en búsqueda constante de mejorar su capacidad y los medios técnicos para lograr los objetivos de la política. Por otro lado establece que los modelos clásicos (top-down) no son óptimos porque conciben al proceso como una línea a ejecutar por una vez y de lo que se trata es de la ejecución reiterada sin fin del proceso, en éste contexto se plantea que hacer distinción entre la elaboración y la implementación es un error, pues se observa como las instituciones actúan como laboratorios a la puesta en marcha de las políticas públicas haciendo constantes ajustes durante la implementación de las políticas públicas.

La observación de éste modelo es importante en la necesidad de tener un contrapeso a todo lo anteriormente expuesto, pues nos hace reconsiderar la necesidad de la racionalidad del método del enfoque de las políticas públicas y tener en consideración que cualquier modelo de implementación estará sujeto a parcialidades internas y externas durante el proceso.

## **1.6 La Evaluación.**

### **1.6.1 La necesidad de evaluar la política pública.**

Desafortunadamente por diversos motivos esta es la etapa en el método de las políticas públicas que no siempre se concreta, por la falta de criterios técnicos, por el agotamiento de la temporalidad de la política pública o de la administración que la lleva a cabo.

Sin embargo como la historia nos lo enseña, todo acierto y error tiene su factura, este caso no es la excepción, me refiero a la crisis del *New Deal* que fué el modelo para el método de las políticas públicas en la década de los setentas, momento decisivo en la determinación paradigmática del método y su análisis, llega a sus límites presentando desgaste en la acción legitimadora del *Estado de Bienestar*, entonces se buscó replantear la implementación y en consecuencia adecuar la evaluación de la política pública, además de buscar asegurar el cumplimiento de la acción gubernamental hasta su culminación si es que este modelo de desarrollo quería sobrevivir a los embates de la economía y la sociedad a las deficiencias del Estado.

A partir de entonces el enfoque de las políticas públicas dentro del modelo neoliberal ofreció la pauta de una nueva acción gubernamental según la línea histórica de los países en los que se hallaba implementado, la evaluación se concibe para el método como la llave para medir las consecuencias de las decisiones y acciones gubernamentales a corto y mediano plazo.

### **1.6.2 Definición de Evaluación.**

En 1991, el Consejo Científico de la Evaluación propuso definir la evaluación como “la actividad de recolección de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas”.<sup>29</sup>

En esta cita Roth Deubel aprecia tres elementos que son el cognoscitivo, el instrumental y el normativo, en esta definición queda claro que ésta etapa funciona para el método como seguimiento a los procesos de acciones que en estricto apego a la norma arroja una visión de resultados de acuerdo a un cúmulo de valores (políticos y sociales) que la política pública ha tenido implícitos desde su formulación hasta su estudio de evaluación, generados desde las instituciones; y otra visión generada desde la percepción del segmento social atendido con el programa público generado de la política pública en busca de la retroalimentación del proceso.

Para autores que han desarrollado los últimos estudios de esta etapa de las políticas públicas un elemento que en la evaluación se debe cumplir es, la visión de la relación precisamente entre la concepción científica y la concepción valorativa (política) que Weber<sup>30</sup> planteó y que en éste enfoque continua siendo válida.

---

<sup>29</sup> ROTH Deubel, André-Nöel: Op. Cit., pág. 139.

<sup>30</sup> Cfr. WEBER, Max: *Economía y sociedad*, México, FCE, 1987.

### 1.6.3 Tipos de evaluación.

La variación en el modo de evaluar depende de la “complejidad de la acción pública”,<sup>31</sup> de acuerdo al momento de su aplicación, su objeto, sus ejecutores, el nivel en el que se lleva a cabo, entre otros factores.

Una clasificación hecha de los modos de evaluar es según el momento, su objeto y los evaluadores, estas se plantean preguntas muy específicas sobre el tema como en seguida se muestra.

La evaluación según el momento se plantea ¿Cuándo se evalúa?, *antes, en ó después* de la implementación. El primer momento se denomina *ex ante, a priori*, de factibilidad y prospectiva, como su nombre lo dice permite determinar posibles efectos en la implementación de factibilidad y costeo, es aplicada en propuestas de ley, proyectos de desarrollo, infraestructurales ó ambientales.

La evaluación en la implementación se denomina *concomitante*, se subdivide en *continua y periódica*, la primera es la que desafortunadamente menos se practica por razones técnicas y financieras, aunque sería una excelente herramienta para la correcta implementación del programa público; la evaluación periódica es la práctica de la auditoría, se aplica de acuerdo al año administrativo, a razón de la planificación, es su instrumento de control de la gestión pública en el ámbito contable y administrativo.

La evaluación después de la implementación se denomina *ex post, retrospectiva, a posteriori*, es la más comúnmente

---

<sup>31</sup> ROTH Deubel, André-Nöel: Ibidem., pág. 142.

practicada por medio herramientas cualitativas y cuantitativas como la estadística, la entrevista, el sondeo y el informe, la metodología de su aplicación consiste en el desarrollo del proyecto de evaluación y del estudio de factibilidad usualmente realizado por evaluadores externos a los que se les adjudica la ejecución evaluatoria por medio de contrato.

La evaluación según el objeto y finalidad se plantea ¿Para qué y qué se evalúa?, es considerada la etapa inicial en el proceso de evaluación, en esta se determina el objeto específico a evaluar, y se distinguen dos principales finalidades, primera cuando se busca informar de manera interna a los actores del programa en busca de mejorar acciones, es llamada endoformativa, la segunda es cuando se busca informar al público e general, se llama recapitulativa.

Según el qué se evalúa se distinguen tres modos de evaluar, según los insumos utilizados, según los procesos de transformación de insumos y según los resultados en productos o servicios generados por el programa. Aquí se aplica determinado modo de evaluación según la facilidad de medición que ofrezca el programa, por ejemplo si se refiere a un programa que ofrezca una posibilidad alta de medida (de política económica) entonces se podrá evaluar según procesos o resultados, pero si se trata de un programa (de política social) que resulta de difícil medición entonces se evalúa según insumos. Como este ejemplo podríamos hacer diversos y el resultado es que esta última clasificación de modos de evaluar aplicados en sí de manera aislada, tienen desventajas para el evaluador y el decisor.

La evaluación según los evaluadores se plantea ¿Quién evalúa?, pues no hay hasta ahora muestra de total imparcialidad por parte de los ejecutores de la evaluación, este criterio nos permite

señalar que posición valorativa ejercen de manera implícita los evaluadores, podemos mencionar tres formas de llevar a cabo esta evaluación, la primera es externa, la segunda es mixta (pluralista múltiple) donde pueden intervenir expertos externos, ejecutores del programa y beneficiarios del mismo, por último es la forma interna (autoevaluación) donde intervienen los ejecutores del programa y los beneficiarios del mismo.

Esta manera de clasificar al proceso de la evaluación es para brindar un esquema más claro a aquellos interesados en el estudio de las políticas públicas, a los diseñadores de estas y a los mismos ejecutores de los programas públicos, tiene que ver con el sentido normativo de los procesos de la gestión gubernamental y control administrativo inherentes a las instituciones y a los actores implicados en el proceso de implementación del programa público.

Se ha considerado este resumen sobre el método del enfoque de políticas públicas preciso para poder abordar en lo subsecuente el proceso de una política pública con este fundamento metodológico en la presente investigación, que consiste en el desarrollo del análisis de la etapa de instrumentación de una política pública del sector educativo nacional a nivel local, a partir de su formulación a nivel federal, realizando en el siguiente capítulo el estudio de la política educativa nacional para el nivel de educación medio superior desde la segunda mitad del siglo XX hasta la administración 2006-2012, de la que se realiza la observación de documentos estratégicos de planeación nacional y sectorial en los que se formula la política educativa para la Reforma Integral Educativa de la Educación Media Superior (RIEMS).

## Capítulo 2. La política educativa nacional para la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) en México.

---

### **2.1 Antecedentes de la Reforma Integral Educativa a nivel medio superior en México.**

#### **2.1.1 Política educativa a partir de la segunda mitad del siglo XX.**

El periodo que comprende desde el inicio de los años cincuenta hasta la década de los ochenta, en México se presentó el fenómeno de crecimiento poblacional más intenso históricamente registrado en la vida nacional, éste fue un factor interno importante en el proceso de cambios en el sistema nacional, en la implementación de un modelo que proponía una ampliación y diversificación del Estado, que se vio estrechamente relacionado con un rápido crecimiento de la industria, que en conjunto fue el detonante de una acelerada urbanización conformada por fuertes flujos migratorios del interior del país hacia las ciudades, principalmente hacia la capital de la República formando cinturones de asentamientos irregulares, esto representó un cambio radical en los patrones de asentamiento y consumo de la población urbana, en éste periodo se desencadenó una serie de reformas al sistema educativo nacional, la educación adquirió dimensiones de atención masiva para incorporar a los sectores sociales antes excluidos de éste, paulatinamente la plantilla de profesores se incrementó considerablemente, el sistema diversificó las ofertas educativas y amplió el número de instituciones de educación para todos los niveles de enseñanza.

**Cuadro 2.1**  
**Evolución de la población total y del grupo 6-24 años. 1950-1990.**

	1950	1960	1970	1980	1990
(a)Total	25,791,017	34,923,129	48,225,238	66,846,833	
	81,249,646				
Incr.%	0	35,41	38,09	38,61	21,55
(b)6-24	11,716,002	16,157,697	23,205,902	33,189,372	
	36,328,944				
Incr.%	0	37,91	43,62	43,02	9,46
b/a %	45,43	46,27	48,12	49,65	44,71

*Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México y Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, México, 1990, Vol. I.*

De acuerdo al cuadro anterior de 1950 a 1980 la población en el rango de 6 a 24 años de edad, rango de interés para brindarle la atención escolar presentó márgenes de crecimiento inusitados, lo que se definió como un proceso de rejuvenecimiento demográfico, en 1950 éste rango sumaba 11.72 millones de niños y jóvenes de una población total de 25.8 millones de personas lo que equivalía al 45.43% de la misma, el sistema educativo presentaba una matrícula en el nivel medio superior de apenas 37.3 mil estudiantes de 3.25 millones que conformaban la matrícula total<sup>32</sup>.

“[...] en 1950 el sistema educativo global atendió al 27.7% del conjunto de mexicanos en edad escolar y en 1980 alcanzó un nivel de atención del 62.3%, pero el número absoluto de población no atendida a su vez incrementó a pesar de que en términos proporcionales en porcentaje disminuyó; el crecimiento demográfico propició políticas para ampliar la cobertura de los servicios educativos, esto definió el tránsito a un sistema educativo de grandes magnitudes”<sup>33</sup>, que en primer momento se implementaron en el sistema de educación básica y a partir de la década de los sesenta

<sup>32</sup> Cfr. Estadísticas Históricas 1893-2010, Sistema Nacional de Información Educativa, SEP, en [www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educacion/](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educacion/), consultado el 8 de Marzo de 2012.

<sup>33</sup> ÁLVAREZ Mendiola, Germán (Coord.), GUERRERO Araiza, Cuauhtémoc, CERA Alonso y Prada, Silvia de la: *Sistema Educativo Nacional de México: 1994*, Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, D.F., 1994, Apartado 2, Págs. 8 y 9.

este efecto se transfirió a los niveles de educación media superior y superior

En 1980 había 33.2 millones de niños y jóvenes de una población total de 66.85 millones de personas lo que representaba el 49.65% de la población nacional, en treinta años la población en edad escolar creció 124.55%, mientras que la población total 112.11% (véase cuadro 2.1), tal proporción fue un factor determinante en la formulación de las políticas educativas de expansión implementadas por las autoridades de educación en éste periodo.

En 1980 mediante la instrumentación de la política educativa según lo anteriormente dicho, la matrícula del nivel medio superior llegó a ser de 1.18 millones de estudiantes de una matrícula total de 20.68 millones de estudiantes, de 33.18 millones de habitantes en edad de atención escolar (véase los cuadros 2.1 y 2.2); con estos datos estadísticos se procede a realizar la observación de la formulación de los Planes y Programas implementados por las administraciones sexenales en materia educativa durante dicho periodo.

**CUADRO 2.2**  
**Matricula por niveles. 1980-1992.**

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Med superior	Superior	Total
1980	1,071,619	14,666,257	3,033,856	1,180,135	731,291	20,683,158
1981	1,376,248	14,981,156	3,348,802	1,363,695	785,419	21,855,320
1982	1,690,964	15,222,916	3,583,317	1,535,434	840,368	22,872,999
1983	1,893,650	15,376,153	3,841,673	1,627,518	879,240	23,618,234
1984	2,147,495	15,219,245	3,969,114	1,744,883	939,513	24,020,250
1985	2,381,412	15,124,260	4,179,466	1,897,236	966,384	24,548,758
1986	2,547,358	14,994,642	4,294,596	1,936,077	988,078	24,760,751
1987	2,625,678	14,768,008	4,347,257	2,012,268	989,414	24,742,625
1988	2,668,561	14,656,357	4,355,334	2,070,471	1,033,207	24,783,930
1989	2,662,588	14,493,763	4,267,156	2,091,920	1,069,565	24,584,992
1990	2,734,054	14,401,588	4,190,190	2,100,520	1,078,191	24,504,543
Incr % 80-90	160,50	-1,8	38	78,0	47,4	18.5

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos: *Cuarto Informe de Gobierno, 1992, Anexo*, México, Presidencia de la República.

El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) desarrolló el más importante antecedente en materia de planeación de política educativa del periodo posrevolucionario en México, pues por un lado buscó resolver la demanda que el fenómeno migratorio y la explosión demográfica generaron duplicando la matrícula de la educación media superior y por otro lado planteó por primera vez la necesidad de planificar el desarrollo del sistema educativo en México, a cargo de la SEP Jaime Torres Bodet tuvo a su cargo la elaboración del primer Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, dado a conocer como el Plan de Once Años, que entre otros objetivos, buscaba hacer frente a la explosión demográfica, aumentando la capacidad de atención del sistema educativo a la población en edad escolar por medio de la implementación de medidas como el doble turno en las escuelas, el impulso del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)<sup>34</sup>, el incremento de Escuelas Normales para formar a los maestros necesarios de acuerdo a las iniciativas que contenía el Plan al respecto de aumentar la cobertura, de buscar mejorar la calidad de la enseñanza prioritariamente primaria teniendo en cuenta las necesidades de los sectores mayoritarios de la población ubicados en estratos económicos de pobreza y marginalidad, conformados por familias cuyos padres y madres de familia tenían baja o nula escolaridad y no contaban con los elementos básicos para apoyar en la formación escolar de sus hijos, destacando el Programa de libros de texto gratuitos para todos los grados de la enseñanza primaria.

Se observa que hasta entonces la política educativa se concentra en la expansión, paralelamente en 1959 la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) planteó la reforma de los Planes y Programas de estudio de la educación

---

<sup>34</sup> Cfr. CASTREJON, Jaime: *Ensayos sobre política educativa*, México, INAP, 1986, pág. 83.

media superior a fin de integrar a las preparatorias de tipo universitario en un bachillerato único, el Plan fue llevado a cabo casi a la par de los primeros esfuerzos de planeación en el sector educativo en otras partes de América Latina ya que fueron llevados a cabo bajo la influencia de los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a partir del Proyecto Regional Mediterráneo.<sup>35</sup>

En el gobierno de Luis Echeverría A. (1970-1976) la política educativa continuó trabajando bajo los lineamientos del mismo Plan buscando resolver la presión de la demanda que para entonces se transfirió a los niveles de educación media superior y superior, dando inicio a una época de crecimiento sin precedentes del sistema educativo de estos niveles. En 1970 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en 1973 se aprobó la Nueva Ley Federal de Educación<sup>36</sup> que sustituyó a la Ley Orgánica de la Educación Pública para regir al sistema educativo nacional bajo los principios de modernización y expansión; ser el sustento legal para la instrumentación del Programa de reforma educativa, refiriendo al sistema educativo nacional y a su administración conformada en sus tres niveles de gobierno en la necesidad de establecer dentro del marco normativo la modificación del modelo académico, que planteó que se pudieran formar hábitos en el estudiante que derivaran en el propio desarrollo de su personalidad y en la formación de una conciencia social; el primer elemento es aún vigente en la formulación de la política educativa. En 1975 es decretada la Ley Nacional de Educación para Adultos<sup>37</sup> en la que no solo se contempla

---

<sup>35</sup> Cfr. MARTÍNEZ Rizo, Felipe: *Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001*, Revista Iberoamericana de educación, ISSN 1022-6508, No. 27, Septiembre-Diciembre 2001.

<sup>36</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 27 de Noviembre de 1973.

<sup>37</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 31 de Diciembre de 1975.

la necesidad de alfabetizar a las personas mayores de 15 años, además se plantea la necesidad de construir la estructura formal de acceso a mayores niveles educativos y a la formación para el trabajo, lo que representó un elemento más en el incremento de la demanda del servicio educativo a nivel medio superior. En 1976 se instrumentó una política de creación de nuevas instituciones para el nivel de educación media superior, se creó el Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), el Colegio de Bachilleres y se presentó un importante desarrollo de instituciones de educación privada.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) en materia educativa comenzó con un nuevo esfuerzo que dio lugar al Plan Nacional de Educación (PNE)<sup>38</sup>, presentado en siete volúmenes por Porfirio Muñoz Ledo a fines de 1977, que comprendía un amplio diagnóstico del sistema educativo, así como programas de trabajo para la educación básica, la formación de maestros, la educación en zonas deprimidas y para grupos marginados, la educación abierta, la capacitación, la educación tecnológica, la educación superior, la difusión de la cultura; la juventud, el deporte y la recreación, y la educación para la salud, sin embargo, fue un Plan carente de metas a corto plazo para los meses siguientes, por lo que al darse el intempestivo cambio del Secretario de Educación Pública, sustituido por Fernando Solana el Plan nunca fue implementado y en su lugar se adoptó un conjunto de medidas menos dogmáticas con los llamados Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982. En términos generales se puede asimilar con facilidad los logros que en éste periodo fueron alcanzados, en particular las innovaciones que en la educación media superior fueron implementadas.

---

<sup>38</sup> Cfr. LATAPÍ Sarre, Pablo (Coord.): *Un siglo de educación en México*, México, D.F., Ed. Biblioteca Mexicana, FCE y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998, págs. 358-391.

Entre 1976 y 1982 la matrícula de educación media superior creció 73%, dentro de éste nivel la educación profesional media (media superior terminal) registró el mayor crecimiento porcentual en 1982 ésta matrícula se había incrementado 271.9%, el bachillerato (media superior propedéutica o bivalente) acumuló un crecimiento de 103%, esto indica el fuerte impulso otorgado a la educación vinculada al trabajo, dentro de una estrategia de descongestionamiento de la demanda de educación superior y de incorporación de egresados jóvenes a las actividades económicas en el sentido de que a partir de ésta década la distribución poblacional se tornó predominantemente urbana y la base piramidal por edades se encontraba ampliamente conformada por gente joven, el rango de 6 -24 años de edad se componía por 23.2 millones de personas de una población total de 48.2 millones de habitantes (véase cuadro 2.1), para ello se creó en 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el cual en 1983 sumó 167 planteles en todo el país con 87.6 mil alumnos, en lo que se refiere a los bachilleratos generales, el gobierno federal impulsó principalmente los bachilleratos no universitarios a través del Colegio de Bachilleres, en 1977 el Colegio reunía alrededor de 75 mil alumnos y en 1981 221 mil, de los cuales el 61% se localizaba en los estados del país y el 16% estudiaba en sistemas abiertos. Por su parte, las escuelas particulares también aumentaron el porcentaje de la matrícula total del nivel medio superior, al pasar de 22.8% en 1976-77 a 26% en 1981-82<sup>39</sup>.

Otro rasgo importante de la política educativa de éste periodo fue el retomar el tema de la descentralización educativa en marzo de 1978, con la creación de delegaciones de la SEP en los estados de la República, ésta política reforzaba intentos descentralizadores previos poco exitosos que repercutían principalmente en la administración de la educación básica pero que en el proceso de la reforma educativa se

---

<sup>39</sup> Cfr. ÁLVAREZ Mendiola, Germán (Coord.): Op. Cit., Pág. 17.

puso en evidencia lo inapropiada que cada vez más resultaba la administración centralista de una institución de tan amplios niveles de atención con elevados niveles de crecimiento.

El sexenio de Miguel de la Madrid H. (1982-1988) inicia con la aprobación de un paquete de reformas constitucionales, en el que se incluye la reforma al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>40</sup> en el que se determina que el Estado tiene la facultad y la obligación de llevar a cabo la planeación del desarrollo nacional, estableciendo que:

“Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”<sup>41</sup> donde la planeación será democrática, debiendo contar con la participación de los sectores sociales en la conformación de las necesidades y demandas que el Estado tendrá a cargo resolver por medio del sistema nacional de planeación en los órganos de la administración pública, de esta forma las políticas educativas se plasmaron en el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* con Jesús Reyes Heróles al frente de la SEP. En el contexto de la grave crisis económica que estalló a principios de 1982, el *Programa* planteaba una *revolución educativa*, con seis objetivos: <sup>42</sup>

1. Elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes;
2. Racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos;
3. Vincular educación y desarrollo;
4. Regionalizar la educación básica, normal y desconcentrar la superior;

---

<sup>40</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 3 de Febrero de 1983.

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26, 2º párrafo.

<sup>42</sup> Cfr. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. SEP. Diciembre 1984. Págs. 2-10.

5. Mejorar la educación física, el deporte y la recreación; y
6. Hacer de la educación un proceso participativo.

Es importante citar los objetivos del Plan para hacer notar la reiterada implementación de políticas para resolver estas prioridades, también para hacer notar cómo desde ése periodo en el Plan se diagnostica en cuanto a la educación media superior que:

"[...] enfrenta una situación crítica por la ausencia de bases comunes mínimas que regulen su funcionamiento, crecimiento y articulación, con el nivel medio básico y con el superior. En la actualidad, y ello demuestra la gravedad del problema, coexisten más de 160 programas y planes de estudio. Algunos tienen valor propedéutico, otros terminal y los hay bivalentes. En general, ha faltado una clara conceptualización sobre el significado, la equivalencia y los contenidos mínimos comunes de la educación media superior".<sup>43</sup>

Esto demuestra que la reforma educativa es parte de un proceso paulatino de formulación e implementación de políticas, que generan resultados formulando subsecuentes políticas educativas a implementar en todos los niveles de instrucción, en la estructura institucional, para la creación y mantenimiento de infraestructura, en programas de estudio, etc.

Desafortunadamente a partir de 1982, la grave crisis económica nacional cambió la configuración del sector público mexicano, hecho justificado por las mismas razones que la generaron: el sistema económico petrolizado dependiente del endeudamiento externo operado mediante un amplio aparato estatal; éste suceso inició un proceso de cambios estructurales principalmente en la participación del Estado en la economía que en consecuencia impactó en el sistema

---

<sup>43</sup> Ibidem. Pág. 5.

nacional generando una serie de cambios en el comportamiento que habían venido presentando los diferentes sectores del aparato estatal y social. El sector educativo presentó dos evidentes fenómenos sociales, el primero fue la disminución progresiva de los ritmos de crecimiento de su matrícula de nuevo ingreso y el segundo fue el decremento en el número de estudiantes registrados antes de la crisis, ninguno de éstos dos fenómenos se habían presentado en la historia escolar posrevolucionaria, como consecuencia la política educativa del sexenio distó mucho del eslogan establecido *revolución educativa* con que se le designó al inicio de éste periodo, la crisis económica fue el factor que determinó la imposibilidad de poder llevar a cabo la plena implementación del Programa porque fue la principal razón para la toma de decisiones de Estado en ese momento, la crisis de las finanzas públicas se reflejó también en éste sector en la reducción de los recursos para la educación, en 1982 el gasto programable público para la educación pública representó el 3.54% del PIB, en 1983 el 2.6%<sup>44</sup> cae un punto porcentual que no se vuelve a recuperar, además de que el propio indicador presentaba contracción, la crisis afectó la demanda de los servicios escolares principalmente en los sectores de menores ingresos que se manifestó con el aumento del abandono y reprobación escolar, interrumpiendo las tendencias expansivas que habían caracterizado la política educativa en las décadas anteriores así como la descentralización que durante éste periodo no mostró avance alguno.

En éste periodo se aprecia un sensible cambio de factores determinantes en las decisiones del Estado, el factor demográfico pasó a segundo término aunque no quiera decir que el problema había disminuido, fue el factor económico el que cobró la importancia

---

<sup>44</sup>Cfr. Evolución y Estadísticas del gasto público federa en México 1980-2006, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LX Legislatura, pág. 47.

prioritaria pues estaba golpeando a todos los sectores del sistema nacional.

El sistema de educación media superior disminuyó sus ritmos de crecimiento, en la primera mitad del sexenio la tasa de crecimiento fue moderada pero constante del 6 al 8%, pero en 1985 se desplomó a un 2% que no mostró recuperación al finalizar el sexenio con una matrícula en la educación media superior de poco más de 2 millones de estudiantes, es decir una tasa media de crecimiento de 2.05% en relación con 1982 según los datos que nos ofrecen los cuadros 2.2 y 2.3.

**CUADRO 2.3**

**Tasas anuales de crecimiento en la matrícula por niveles del sistema educativo nacional de 1980-1992.**

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Superior	Superior	Total
1980-81	28,43	2,15	10,38	15,55	7,40	5,67
1981-82	22,87	1,61	7,00	12,59	7,00	4,66
1982-83	11,99	1,01	7,21	6,00	4,63	3,26
1983-84	13,41	-1,02	7,21	7,21	6,86	1,70
1984-85	10,89	-0,62	3,32	8,73	2,86	2,20
1985-86	6,97	-0,86	5,30	2,05	2,24	0,86
1986-87	3,07	-1,51	2,75	3,94	0,14	-0,07
1987-88	1,63	-0,76	1,23	2,89	4,43	0,17
1988-89	-0,22	-1,11	0,19	1,04	3,52	-0,80
1989-90	2,68	-0,64	-2,02	0,41	0,81	-0,33
Tasa anual media	9,82	-0,18	3,2	5,94	3,96	1,71

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos: *Cuarto Informe de Gobierno, 1992. Anexo.* México, Presidencia de la República.

Paradójicamente después de éste complicado periodo, las tendencias modernizadoras vuelven a retomarse en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el término modernización se volvió central en el discurso y en las políticas diseñadas para éste periodo, con dos principales vertientes ideológicas, por una parte la implementación del modelo económico neoliberal que declaraba el distanciamiento respecto a las posturas postrevolucionarias, particularmente de los sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo, considerados como populistas e ineficientes por los principios

teóricos del entonces modelo económico estabilizador implantado; y por otra, el deseo de incorporar a México al grupo de países desarrollados según la proyección de cálculos macroeconómicos.

Sin embargo en 1990 el sistema educativo tenía en total alrededor de 250 mil alumnos menos que en 1986, el crecimiento acumulado de la matrícula global entre 1981 y 1990 fue de 18.5%, con un reclutamiento de solo 3.8 millones de nuevos alumnos, obteniendo una tasa media anual de crecimiento en esos años de 1.71%. El sistema de educación media superior creció 72% durante los años ochenta a ritmo veloz hasta 1984, a partir de ese año la velocidad de crecimiento disminuyó hasta que al finalizar la década prácticamente dejó de crecer, registró en promedio una tasa anual media de crecimiento de 5.9% (ver los cuadros 2.2 y 2.3) de acuerdo a esto, éste periodo fue el fin de la política educativa expansiva.

Entre 1989-1990 las instituciones públicas y privadas de educación media superior registraron 2.1 millones de estudiantes (ver cuadro 2.4), de los cuales tres cuartas partes se ubicaron en escuelas públicas, de estos a su vez más de las dos terceras partes de los estudiantes cursaron bachilleratos propedéuticos, ésta fue la opción de mayor demanda por permitir la continuación de estudios en instituciones universitarias.

**CUADRO 2.4**  
**Matrícula de Educación Media Superior, 1989-1990**

<b>Bachilleratos</b>	<b>Públicos</b>	<b>Privados</b>	<b>Total</b>
Universitario (Propedéutico)	913,041	355,435	1,268,476
Tecnológico (Propedéutico)	389,238	19,217	408,455
Prof. Medio (Tecnológico Terminal)	276,955	134,895	411,848
<b>Total</b>	<b>1,579,232</b>	<b>509,547</b>	<b>2,088,779</b>

Fuente: Secretaría de Educación Pública: *La Educación Media Superior en México*. México, 1991, SEP.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari la política educativa encauzó las reformas del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>45</sup> estableciendo la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto para la educación primaria, secundaria y normal, además de establecer en su fracción V el apoyo del Estado a la educación superior, a la investigación científica y tecnológica así como a la difusión de la cultura nacional; además de especial trascendencia fueron los avances en la descentralización educativa en mayo de 1992 con Ernesto Zedillo Ponce de León al frente de la SEP, se logró el consenso necesario para que los 31 gobernadores de los estados de la República y el poderoso 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)<sup>46</sup>, con cuya base el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal, posteriormente a estos dos hechos se expide la "Ley General de Educación de 1993"<sup>47</sup> en correspondencia con el Artículo 3º constitucional y con la precedente "Ley Federal de Educación"<sup>48</sup> de 1973, la Ley del 93 fue concebida bajo las iniciativas de fundamentar en el federalismo y en la equidad al sistema educativo nacional, entre otras.

En el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) la política educativa fue continuidad del periodo anterior, una de las estrategias fue la implementación del [Programa](#)

---

<sup>45</sup>Cfr. Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 28 de enero de 1992.

<sup>46</sup> Cfr. ORNELAS, Carlos: *La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil*, en CABRERO, Enrique (coord.): *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998, pág. 282.

<sup>47</sup>Cfr. Diario Oficial de la Federación, publicado el 13 de Julio de 1993.

<sup>48</sup>Cfr. Diario Oficial de la Federación, publicado el 29 de noviembre de 1973.

[de Educación, Salud y Alimentación \(PROGRESA\)](#)<sup>49</sup> programa por el que fueron otorgadas becas, se promovió la construcción y el equipamiento de nuevos espacios educativos y a la entrega de libros de texto gratuitos.

En el mismo Programa se desarrollaron subprogramas para:

- *Abatir el rezago educativo; y*
- *Promover la capacitación docente.*

Aunque éstas políticas son concretamente dirigidas al sistema de educación básica y normal, trascienden a la reforma educativa dado que son planteadas bajo el supuesto de que, el sistema educativo en México no ha tenido la capacidad de neutralizar los efectos de la pobreza mediante modelos de educación basados en la concreta adquisición de un cúmulo de conocimientos, por tanto se hace necesario iniciar trabajos para formular una política educativa que haga al sistema y sus modelos de educación capaces de enfrentar los retos sociales y económicos nacionales, esto es buscar que la educación sea un factor que realmente contenga los elementos necesarios para impulsar el desarrollo del país

“no basta con mejorar la cantidad y calidad de los servicios escolares (infraestructura física, capacitación docente, métodos y contenidos, etc.) sino que es preciso actuar en forma articulada diseñando programas basados en diagnósticos que cuantifiquen pertinentemente los rezagos educativos y permitan establecer metas, orientar recursos y definir estrategias de intervención específicas.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Cfr. NAVARRO Arredondo, Alejandro: *Educación*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [Actualización: 28 de agosto del 2006], versión digital en: <http://archivos.diputados.gob.mx/centro>, consulta hecha el 14 de febrero del 2012, Cap. 2 Antecedentes.

<sup>50</sup> Ibidem, Cap. 2 Antecedentes.

Las políticas públicas en materia de educación dentro de ésta administración muestran un cambio significativo en los criterios que sustentaban los ejes centrales de la planeación en materia educativa de periodos anteriores, elementos que señalan un avance en el diagnóstico al sistema y a su modelo educativo, que va encaminado a la formulación de una agenda pública para el sistema educativo mexicano de reforma estructural y metodológica necesaria en todos sus niveles de educación.

## **2.2 Agenda e instrumentación de las políticas públicas para la educación media superior en México del año 2000 al 2012.**

### **2.2.1 Análisis del periodo 2000–2006.**

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en materia de desarrollo social señala la necesidad de dar a la educación el papel central de la formulación de su agenda pública, estableciendo que la limitante para lograr más justicia y prosperidad social es la desigualdad social, en consecuencia las dispares oportunidades de educación, la diferencia en la calidad educativa y en el acceso a la información para el conocimiento de diferentes sectores sociales. Los factores económico sociales representan retos entrelazados con los factores demográfico, político y económico para el sistema educativo nacional, que tiene el deber de propiciar un ambiente para educación en el que concurren todos los actores sociales implicados en ella (magisterio, educandos, padres de familia, autoridades institucionales, sindicatos, empresas, medios informativos, organizaciones culturales, artísticas y deportivas, organizaciones no gubernamentales afines y los diferentes ordenes de gobierno) para asegurarla en sus contenidos y procesos, en sus normas y resultados.

El Plan define a la política educativa como *la revolución educativa* dadas las iniciativas de reforma que plantea para superar los tres grandes retos establecidos para el sistema educativo mexicano:<sup>51</sup>

- 1.** *Educación para todos;*
- 2.** *Educación de calidad; y*
- 3.** *Educación de vanguardia.*

El primer reto *Educación para todos*, busca la cobertura total de servicios educativos formales, asegurar la terminación de la educación secundaria y abrir oportunidades para la educación media superior; el segundo reto *Educación de calidad*, plantea que debe vincularse la educación con la producción y con la capacitación para el trabajo, debido también al importante índice de personas mayores de edad económicamente activas que solo cuentan con niveles de educación básicos y nulos, también se plantea la necesidad de orientación, organización y gestión de los programas educativos; por último, el tercer reto *Educación de vanguardia*, es considerar cuales tecnologías de información y conocimiento incorporar, cuándo y a qué ritmo.

En lo que respecta al presente análisis, esto es señalado porque el objetivo de incrementar el nivel educativo general, se reflejará en la demanda de los servicios educativos de secundaria y medio superior predominantemente según el comportamiento demográfico nacional.

Tras la toma de posesión de Reyes S. Tamez Guerra como titular de la SEP y de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se genera el documento Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006 como propuesta previa al Programa Sectorial oficial en cumplimiento al procedimiento legal<sup>52</sup> de llevar a cabo “[...] la programación global del sistema educativo

---

<sup>51</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, págs. 69-71.

<sup>52</sup> Cfr. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, pág. 18.

nacional,<sup>53</sup> se realizaron consultas al magisterio, a profesionales y expertos en representación de instituciones y organismos involucrados con la educación, como elemento metodológico para la formulación de las políticas públicas,<sup>54</sup> de éste modo se concretaron las etapas de consulta, integración y redacción, hasta llegar a la presentación del Programa Nacional de Educación 2001-2006, eje rector del sector de la educación durante dicha gestión, dando inicio a su redacción con el eslogan de la administración: "Acciones hoy, para el México del futuro"<sup>55</sup>; y con el del Programa, lo que define un nuevo modelo en la formulación la política pública a largo plazo: "Por una educación de buena calidad para todos, un enfoque educativo para el siglo XXI"<sup>56</sup>. En él se establece el criterio de las políticas sectoriales, a su vez en la estructura del documento se desarrollan metas y líneas de acción a largo plazo dirigidas a modificar el modelo del sistema educativo nacional hacia el año 2025, que como en el análisis se ha observado, esta propuesta no se había desarrollado anteriormente, en el Programa se formula como un enfoque de continuidad denominado Visión de un Enfoque Educativo para el Siglo XXI, éste es el antecedente estructural y metodológico inmediato de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) que es objeto de estudio del presente trabajo, razón por la cual se cita su contenido general.

El apartado inicial del Programa es El mensaje del Presidente de la República,<sup>57</sup> en él se señala a México como un país en transición que debe enfrentar retos que históricamente han persistido como lo es la calidad y la suficiencia de cobertura de los servicios educativos. El

---

<sup>53</sup> *Ley General de Educación*; Artículo 12, Fracción XI.

<sup>54</sup> Cfr. THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: *Las políticas públicas*, Barcelona España, Ed. Ariel, 1992, pág. 159.

<sup>55</sup> *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, Pág. 9.

<sup>56</sup> Op. Cit., Pág. 10.

<sup>57</sup> Cfr. Op. Cit., pág. 9.

Programa fue estructurado en tres partes como a continuación se presenta:

## **Programa Nacional de Educación 2001-2006**

### **Primera parte.**

El punto de Partida, el de Llegada y el Camino.

1. Relación con el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Elementos de *Un pensamiento educativo para México*.
3. Se presenta un diagnóstico sintético de la situación del sistema educativo mexicano en el año 2001.
4. Se propone una visión de la situación de lo deseable del sistema a largo plazo para el año 2025 denominada Un enfoque educativo para el siglo XXI.
5. Se marcan tres objetivos estratégicos a mediano plazo hacia el 2006:
  - Cobertura y equidad;
  - Calidad de los procesos y resultados educativos;
  - e
  - Integración y gestión del Sistema Educativo Nacional.
6. Se define crear mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas para el sistema educativo general.

### **Segunda parte.**

Reforma de la Gestión del sistema educativo.

Formulada de acuerdo al Enfoque Educativo para el Siglo XXI, desarrolla seis aspectos de naturaleza estructural en pro de las innovaciones al sistema educativo general, para hacer posible la planeación de largo plazo hacia el año 2025 bajo un esquema de gestión integral:

- |                  |   |  |
|------------------|---|--|
| Gestión Integral | { | <ol style="list-style-type: none"> <li>1° De la federalización educativa;</li> <li>2° De un congruente financiamiento público;</li> <li>3° De mecanismos de coordinación para la identidad del subsistema en sus diversas modalidades y currículos;</li> <li>4° De consulta a especialistas y participación social;</li> <li>5° De un adecuado marco jurídico; y</li> <li>6° De un específico sistema de evaluación independiente de las autoridades educativas en función de los valores de equidad y calidad.</li> </ol> |
|------------------|---|--|

### **Tercera parte.**

#### Subprogramas sectoriales.

Comprende un subprograma para cada tipo de educación:

- Educación básica
- Educación media superior
- Educación superior
- Educación para la vida y el trabajo;

Por primera vez dentro de un Programa Sectorial para la Educación, se estableció un subprograma para cada subsistema educativo.

Por último, se desarrolla una conclusión y un anexo que abarca el Programa de servicios educativos para el Distrito Federal 2001-2006.

El subprograma La educación media superior, fue estructurado en cuatro apartados, considerando la necesidad de dar una atención específica a éste sistema educativo por dos razones:

La primera es porque estructuralmente ha sido subordinado al sistema de educación superior, porque es el nivel que más crecerá en el sexenio dadas las tendencias demográficas y el incremento en los niveles de cobertura y eficiencia terminal de la formación básica, porque se ha logrado un buen nivel de absorción pero un bajo desempeño en la permanencia y terminación en éste nivel de estudios, precisando la necesidad de revertir estos aspectos en busca de lograr un impacto de fortalecimiento de la competitividad, reconociendo la posición estratégica de éste sistema como un recurso para combatir la desigualdad social y la pobreza.

La segunda razón es porque los alumnos de educación media superior se encuentran en la edad más difícil y son los que necesitan un adecuado apoyo en la escuela de acuerdo a su edad.

**SUBPROGRAMA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR<sup>58</sup>****Primer apartado.**

Diagnóstico del sistema de la educación media superior.

Describe al sistema de educación media superior en México durante el periodo escolar 2000-2001:

“La matrícula de educación media superior fue de 2´955,783 estudiantes, en 9,761 escuelas a nivel nacional. La captación de los 1.44 millones de estudiantes egresados de la secundaria representó el 93.3% cubierto con el sistema. El total de la matrícula inscrita representó 46.8% del grupo de edad entre los 16 y 18 años. En la última década creció el número de adultos que se incorporó al sistema con el fin de cursar o concluir este tipo de estudios. De acuerdo con sus características estructurales y sus propósitos la educación media superior está conformada por dos modalidades principales, una de carácter propedéutico y otra bivalente<sup>59</sup> (con formación profesional técnica).

En éste apartado se establecen los tres *problemas y retos* para el sistema nacional desarrollados de forma específica para la educación media superior:

- I. Acceso, Equidad y Cobertura;**
- II. Calidad; y**
- III. Gestión, Integración y Coordinación del Sistema de Educación Media Superior.**

---

<sup>58</sup> Cfr. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, págs. 159-182.

<sup>59</sup> *Op. Cit.*, Pág. 161.

## **I. Acceso, Equidad y Cobertura.**

Respecto al primer *problema y reto* se tomó a consideración que: en el transcurso de la “[...] última década la matrícula de la educación media superior creció el 41%,”<sup>60</sup> éste indicador fue señal de un considerable aumento de la capacidad de cobertura, sin embargo es aún muy inferior a los indicadores de los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), además de que enfrenta el adverso comportamiento que se presenta en:

“La eficiencia terminal de la educación media superior, que se estima en 59% en el bachillerato y en 44% en la educación profesional técnica. Para el ciclo escolar 2000-2001 el abandono escolar en el bachillerato se estimó en 17% y en 24.9% para el profesional técnico, mientras que la reprobación alcanzó 39% y 23.6% respectivamente, entre las causas de la baja eficiencia terminal sobresalen la deficiente orientación vocacional de los estudiantes, la rigidez de los programas educativos, su incompatibilidad que impide la traslación de uno a otro, así como la interrupción de los estudios por motivos económicos”<sup>61</sup>

Para resolver éste problema se propone, flexibilizar el currículo y la norma de las distintas instituciones educativas, para generar mecanismos que permitan la traslación y la validación de créditos entre éstas y no signifiquen obstáculos en la continuidad de la formación del estudiante.

---

<sup>60</sup>Ibidem, Pág. 164.

<sup>61</sup>Cfr. Ibidem, Pág.165.

## **II. Calidad.**

El segundo *problema y reto* es sobre el funcionamiento de los planteles, del personal docente y de los programas de estudios, dada la heterogeneidad de currículo por las diferentes modalidades de las instituciones de este nivel.

El reto para éste problema es modificar éste esquema curricular, hacerlo común, flexible y congruente con el campo laboral; se contempla formular un programa nacional para el desarrollo y formación del personal docente de este nivel educativo e iniciar un proceso de equipamiento y mejora de la infraestructura escolar.

## **III. Gestión, Integración y Coordinación.**

El tercer *problema y reto* es estructural, respecto a la *integración* se reconoce que existe muy poca vinculación entre escuelas, exponiendo que las actividades que se generaban solo eran de índole deportivo, ante ésta escasa colaboración académica se planteó el reto de realizar investigaciones sobre éste sistema educativo como herramienta para la formulación de un sistema de evaluación integral del desempeño y funcionamiento de las escuelas en aras de mejorar la gestión de planteles, que estos trabajen bajo estándares comunes en la formación de estudiantes, del personal docente, de la infraestructura de los mismos, con mecanismos de información a la sociedad sobre sus resultados académicos y uso de recursos.

Poder contar con un sistema educativo integrado que permita la movilidad del estudiante, que su formación sea congruente con su vinculación e integración a la sociedad y al sector productivo.

Considerando para la instrumentación del subprograma la necesidad de construir la instancia pertinente en la SEP que atienda

de manera específica todos los aspectos del subsistema de educación media superior.

### **Segundo apartado.**

Visión de la educación media superior a 2025.

Ofrece una visión hacia el 2025, que en términos generales es la consolidación de lo anterior descrito.

Propone que la educación media superior para ese periodo proporcionará una formación de buena calidad, éste sistema permitirá a sus egresados participar en la sociedad del conocimiento; sus 32 sistemas federativos estarán integrados y coordinados, operando por medio de las modalidades de estudio presencial ó escolarizada, abierta y a distancia garantizando el servicio a 9 de cada 10 jóvenes del grupo de edad que le corresponde éste servicio.

Éste sistema educativo desarrollará en sus alumnos conocimientos y habilidades de investigación, de comunicación y de pensamiento de acuerdo a los principios del desarrollo sustentable.

Los Planes y Programas de estudios serán flexibles, permitirán la movilidad de sus estudiantes y estarán sujetos a revisión y actualización periódicas de acuerdo a los parámetros internacionales en conocimientos y competencias.

La pertinencia de la educación media superior se sustentará en la vinculación de la escuela con su comunidad, en su interrelación con el mundo del trabajo y en los planes de desarrollo sustentable local, estatal y nacional.

Los planteles funcionarán de manera altamente desconcentrada en sus esquemas de organización, de gestión y de gobierno con una alta participación de la sociedad.

**Tercer apartado.**

Objetivos estratégicos. Políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas.

Los problemas y retos, pasan a ser objetivos estratégicos del subprograma, para cada uno desarrolla políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas para el periodo 2001-2006, exponiendo las necesidades específicas a atender en cada objetivo estratégico, observando que el planteamiento sobre la Reforma de la Gestión del Sistema Educativo se condensa en el tercer objetivo estratégico (Ver anexo no.1).

**Cuarto apartado.**

Programas de acción.

Señala diez programas de acción divididos por cada uno de los tres objetivos estratégicos del subprograma, de acuerdo a la estructura del documento estos tres objetivos se desarrollan de manera particular en cada subsistema educativo como subprograma correspondiente, de tal modo que para cada uno hay programas de acción específicos:

1. Ampliación de la cobertura con equidad.

Becas

Expansión del sistema de educación media superior

Educación abierta y a distancia.

2. Educación media superior de buena calidad.

Reforma curricular

Formación y actualización de profesores

Fortalecimiento de las escuelas públicas de educación media superior.

3. Gestión, Integración y Coordinación del sistema de educación media superior.

Planeación y coordinación  
Evaluación de las escuelas  
Financiamiento  
Vinculación

La SEP procedió a las modificaciones necesarias en su estructura para la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). Fue creada el 22 de enero del 2005, al entrar en vigor el Reglamento Interior de la SEP publicado el 21 de enero del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los órganos internos que conformaron los antecedentes de la SEMS son el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial en 1923, las Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior en 1958 y la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) en 1978 que desapareció en la reestructuración de la SEP en 2005. Posteriormente mediante el Acuerdo 351 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero del 2005, se adscribieron a la SEMS las Direcciones Generales de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM), de Bachillerato (DGB), de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) y de Educación Secundaria Técnica (DGEST); a excepción de la DGB estas Direcciones pertenecieron a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT), así como el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (CoSNET). Al frente de la SEMS fue nombrada Yoloxóchitl Bustamante Diez, quien ha figurado como un actor académico importante en este proceso de reforma.

**Cuadro 2.5**  
**Población 16-18 años**

<b>Año</b>	<b>Población</b>
1990	5,866,083
2000	6,332,260
2005	6,476,584
2007	6,534,220

Fuente: Proyecciones de población CONAPO. Base 2006 para datos 2000-2020 y base 2002 para datos 1990.

La educación media superior es un subsistema de educación en México que enfrenta importantes problemas, lo que hace que tenga apremiante importancia las decisiones que se instrumenten en torno a él, uno de los más serios problemas que debe resolver es su insuficiente cobertura, si bien el Programa Nacional de Educación 2001-2006 menciona que la captación de egresados de secundaria en el periodo 2000-2001 fue del 93%, en términos globales se precisa que la matrícula inscrita en éste periodo a nivel nacional fue de 2,955,783 estudiantes<sup>62</sup> de una población de jóvenes de 16 a 18 años de 6,332,260 (véase cuadro 2.5) lo que representa una cobertura del 46.6% (según los presentes datos) de la población en edad de cursar ésta educación, es decir, más de la mitad de jóvenes mexicanos no están adquiriendo la formación educativa de éste nivel; en cuanto a la porción de jóvenes inscritos al sistema la tasa de terminación en el mismo periodo fue del 32.9% (véase cuadro 2.6), la educación media superior en México se encuentra frente a graves insuficiencias que tienen que resolverse superando factores internos como la magnitud demográfica, la distribución y movilidad poblacional y el mercado laboral y externos como el implacable fenómeno de la globalización y su tecnología.

---

<sup>62</sup> Cfr. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, Pág. 161.

**Cuadro 2.6**  
**Tasa de terminación en la Educación Media Superior**  
**Cifras nacionales.**

Ciclo escolar	Tasa de terminación
1990-1991	26.4%
1995-1996	26.2%
2000-2001	32.9%
2005-2006 e/	41.1%

e/: Datos estimados a partir del ciclo escolar 2005-2006.

Fuente: Sistema para el análisis de la estadística educativa (Siste Sep). Versión 5.0, Dirección de Análisis DGPP, SEP.

### 2.2.2 Política educativa formulada para la educación media superior en el periodo 2006-2012.

“En el Siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportunidades”<sup>63</sup>.

La gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa inicia con la correspondiente elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que en sus primeras líneas reconoce la problemática que el país tiene que enfrentar, la primer parte del documento titulada Desarrollo Humano Sustentable, es premisa básica de su propuesta para alcanzar el desarrollo integral del país, contiene la Visión de México al 2030, los objetivos, las estrategias y las prioridades que se han de atender por medio de la instrumentación de los 5 ejes rectores de la política pública en la presente administración, definidos de manera general en este apartado: <sup>64</sup>

#### Ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

<sup>63</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, pág. 23.

<sup>64</sup> Op. Cit., pág. 32.

De manera subsecuente se desarrolla un apartado por cada uno de sus 5 ejes rectores o estratégicos de acción, estos contemplan los aspectos económico, social, político y ambiental de país; cada eje está basado en los principios de sustentabilidad, donde las acciones, objetivos y estrategias se plantean encaminadas a lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Cada uno de estos ejes desarrolla las políticas respecto a los problemas públicos que la administración debe enfrentar, dirigidos a cada sector que corresponde llevar a cabo la formulación e instrumentación específica en los distintos niveles de gobierno.

De éste conjunto de 5 ejes que definen el criterio de la política para el presente periodo, corresponde al presente análisis el contenido del eje 3 Igualdad de oportunidades, porque en él se formula la política para el desarrollo social, referente a éste propone una política integral, es decir, el mismo eje contiene la agenda de pobreza, salud, educación, equidad social y de género, cultura, recreación y deporte.

El eje 3 establece las prioridades que requieren atención inmediata en materia social y al mismo tiempo formula políticas a largo plazo para resolver ésta problemática desde las causas, implementando soluciones de fondo, mediante la formulación de políticas de continuidad en congruencia al modelo de la gestión anterior, terminando con los esquemas netamente asistencialistas de corto plazo, implementando políticas públicas que puedan alcanzar el objetivo de romper el efecto intergeneracional de los problemas sociales:<sup>65</sup>

### **Eje 3. Igualdad de oportunidades**

- 3.1** La superación de la pobreza
- Desarrollo Integral**
- 3.2** Salud
- 3.3** Transformación educativa

---

<sup>65</sup> Cfr. Op. Cit., pág. 141-231.

**Grupos prioritarios**

- 3.4** Pueblos indígenas
- 3.5** Igualdad entre mujeres y hombres
- 3.6** Grupos vulnerables
- 3.7** Familia, niños y jóvenes

**Cultura y esparcimiento**

- 3.8** Cultura, arte, deporte y recreación.

De estos temas prioritarios, se toma para análisis el apartado 3.3 *Transformación educativa*, particularmente en lo relativo a educación media superior.

**Desarrollo integral****3.3 Transformación educativa**

El apartado *Transformación educativa* plantea el reto de superar la desvinculación entre la educación media superior y el sistema productivo; señala la insuficiencia de cobertura y de calidad; en este sentido expone que al inicio de ésta administración el sistema de educación media superior brinda atención a tres quintas partes de la población de 16-18 años de edad, es decir al 58.6%, si bien se ha visto incrementada la matrícula de éste nivel, su suficiencia terminal en 2006 es del 60.1%, éste es un promedio aún bajo y es a su vez un factor de rezago para el nivel educativo subsecuente, en éste sentido el gobierno federal plantea que:

"El sistema educativo nacional requiere de una significativa transformación basada tanto en el mejoramiento material y profesional de los maestros, como en el énfasis en el logro de los aprendizajes y el fortalecimiento en la capacidad de decisión en las escuelas, bajo la plena cooperación de padres de familia y alumnos."<sup>66</sup>

Reconociendo la importancia de los actores que intervienen en la instrumentación de la política educativa, se establece que se requiere

---

<sup>66</sup> Ibidem, pág.182.

de ellos mayor compromiso en busca del mejoramiento integral del sistema educativo.

Dentro de éste apartado se fijan seis objetivos numerados del nueve al catorce, en los cuales se desprenden estrategias para cada nivel educativo, de las cuales se citan aquellas que contemplan a la educación media superior de los objetivos nueve al trece<sup>67</sup> (ver apéndice 1); el objetivo catorce se refiere a ampliar la cobertura, favorecer la equidad, mejorar la calidad y pertinencia específicamente de la educación superior, razón por la cual no se hace referencia de éste objetivo en el presente análisis.

A partir de las políticas formuladas en el Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, la Secretaria de Educación Pública, desarrolla y presenta el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Programa rector de las políticas en materia de educación que se implementarán a nivel nacional durante éste periodo, se realiza un análisis general del sistema educativo a fin de señalar el seguimiento de la política pública por la que se origina el proceso de la reforma educativa en el nivel medio superior.

### **2.2.3. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 respecto a la educación media superior.**

El Programa es el documento oficial rector de la política pública para el sector educativo elaborado bajo la responsabilidad de Josefina E. Vázquez Mota titular de la SEP, publicado el 17 de enero de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, en conformidad a las atribuciones que la Ley otorga a dicha Secretaría como órgano rector y ejecutor del presente Programa Sectorial. La parte introductoria de

---

<sup>67</sup> Cfr. Ibidem, pág. 182-231.

éste documento denominada Mensaje de la Secretaría de Educación, plantea retos al sistema educativo nacional y propone enfrentarlos mediante la instrumentación de 6 objetivos sectoriales que se definen específicamente en el apartado denominado:

#### **Objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012<sup>68</sup>**

- **Objetivo 1.** Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel y logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.
- **Objetivo 2.** Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
- **Objetivo 3.** Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.
- **Objetivo 4.** Ofrecer una educación integral que equilibre la formación de valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares de aula, actividad docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.
- **Objetivo 5.** Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
- **Objetivo 6.** Fomentar la gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas."

El siguiente apartado del Programa se denomina Indicadores y metas, que son desarrollados por cada objetivo, señalando que en cada uno los seis objetivos están los indicadores del 2006 y su meta

---

<sup>68</sup> Programa Sectorial de Educación 2007-2012, SEP, México, Págs. 11-12.

Los términos que la autora subraya, es por considerarlos factores fundamentales en la formulación de la Reforma educativa.

al terminar el periodo, de manera separada para cada uno de los subsistemas (niveles) del sistema educativo nacional.

En lo referente a la educación media superior indica en:

El objetivo 1. Elevar la calidad de la educación...

- No hay un porcentaje establecido de docentes de escuelas públicas que han participado en cursos de capacitación y/o actualización, la meta es tener el 100% cubierto.
- La eficiencia terminal nacional de la ems es de 58.3%, la meta es alcanzar el 65.7%.
- El porcentaje de alumnos con orientación educativa en las escuelas federales es del 20%, la meta es el 100%.

El objetivo 2. Ampliar las oportunidades educativas...

- Hay 40,060 becas para alumnos en situación de pobreza patrimonial, la meta es 250,000.
- La capacidad de cobertura es del 58.6%, la meta es el 68% de la población total en edad de recibir éste servicio.
- El número de personas entre 15 y 39 años de edad que no concluyeron la secundaria es de 11 millones, la meta es que de éste volumen, tres millones de personas la concluyan.
- La escolaridad de la población de 25 a 64 años de edad, en promedio es de 8.4 años, la meta es de 9.7 años.

El objetivo 3. Desarrollo y utilización de tecnologías de información y comunicación para el conocimiento.

- Alumnos por computadora con internet en planteles federales es 18.2, la meta es 10 alumnos.

El objetivo 4. Educación integral, desarrollo de competencias para adquirir conocimiento

- Escuelas federales que desarrollan éste modelo son el 20%, la meta es el 90%.

El objetivo 5. Servicios educativos de calidad para la competitividad en el mercado laboral. No hay indicador.

El objetivo 6. Gestión escolar e institucional entre los centros escolares.

- No hay Directores de plantel contratados por concurso de oposición, la meta es el 100%.

El siguiente apartado del Programa establece Estrategias y líneas de acción de acuerdo a lo descrito.

El último apartado se denomina Temas transversales, que como su título lo indica son retos que deben ser agenda en todo el sistema educativo, estos son evaluación, infraestructura, sistema de información, marco jurídico del sector educativo y mejora de la gestión institucional, los cuales cruzan de manera transversal con los objetivos sectoriales a fin de implementar una política integral y de continuidad para el sector educativo.

Ésta perspectiva general muestra la continuidad de la política educativa del periodo anterior, que busca en los mismos términos elevar la calidad, aumentar la cobertura, la permanencia, la eficiencia terminal y consolidar la certificación de estudios a nivel nacional en todos los niveles educativos, por medio de una reforma de gestión en los subsistemas educativos dentro del marco del federalismo.

Así de manera específica para cada subsistema educativo, en este caso para la educación media superior, se han llevado a cabo reformas estructurales de acuerdo a ésta política pública sectorial, dentro del marco de la agenda gubernamental y legislativa a efecto de ser una política sólidamente impulsada dentro del marco legal e institucional.

La formulación de esta política sectorial es la raíz del Acuerdo legal que sustenta el proceso de reforma en la educación media superior a nivel nacional.

### **2.3 La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México.**

De acuerdo a todo lo anterior se decreta el Acuerdo 442, por parte de la Secretaría de Educación Pública con fundamento en los Artículos 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 12 fracciones VIII y XI; 14, fracciones I, II y último párrafo; y 47 de la Ley General de Educación; 1, 4 y 5 fracción I del Reglamento Interior de la SEP.

El Acuerdo establece la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre del 2008, impulsado por la Subsecretaría de Educación Media Superior a cargo de Miguel Székely Pardo, que involucra a todos los subsistemas y modalidades de la educación media superior y establece el marco legal para la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) tal como lo cita su artículo 1°:

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

En conformidad a la planeación nacional para la educación se llevan a cabo una serie de consultas con diversos actores involucrados en la educación en México, contando con la colaboración de las autoridades educativas estatales y con la Asociación Nacional de Universidades e

Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para trabajar en la formulación del SNB que es el marco de identidad y eje rector garante de la pertinencia, permanencia y calidad de la educación media superior.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior es una reforma en México subsecuente de otros procesos anteriores que para este nivel se han llevado a cabo como se expone en el capítulo anterior, su planteamiento metodológico nace en términos generales de las reformas educativas de los países de la Unión Europea consistentes en integrar dentro de un solo sistema rector a los distintos subsistemas de educación de éste nivel educativo.

### **2.3.1 Los cuatro pilares de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).**

La creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) se sustenta en los cuatro pilares o ejes de la Reforma Integral de la Educación Media Superior:

- I. Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias;
- II. Definición y regulación de las modalidades de oferta;
- III. Mecanismos de gestión; y
- IV. Certificación Complementaria del SNB.

#### **I. Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias:**

El MCC ofrece identidad y la oportunidad de contar con un perfil de egresado común para todos los subsistemas y modalidades, permite articular los programas de las distintas opciones de Educación Media Superior (EMS) en el país.

Las competencias son la orientación metodológica fundamental para la reforma del modelo educativo, se derivan del proyecto internacional de educación Proyecto Tuning de la Unión Europea, que se adaptó en el Proyecto Alfa Tuning Latinoamérica<sup>69</sup> que en su planteamiento como reforma para el sistema de educación media en México comprende una serie de desempeños terminales para el egresado de éste nivel educativo expresados como:

- a) Competencias genéricas,
- b) Competencias disciplinares básicas,
- c) Competencias disciplinares extendidas  
(de carácter propedéutico); y
- d) Competencias profesionales (para el trabajo).

Todas las modalidades y subsistemas de la educación media superior se integran al MCC para la organización de sus planes y programas de estudio específicamente, las dos primeras competencias serán comunes a toda la oferta académica del Sistema Nacional de Bachillerato, por su parte, las dos últimas se podrán definir según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB.

Una competencia es la integración de habilidades, conocimientos y actitudes en un contexto específico. Las competencias genéricas tienen tres características:

Competencias Genéricas	}	<p><u>Clave</u>: aplicables en contextos personales, sociales, académicos y laborales amplios, son relevantes a lo largo de la vida.</p> <p><u>Transversales</u>: relevantes a todas las disciplinas académicas, así como a actividades extracurriculares y a los procesos escolares de apoyo a los estudiantes.</p> <p><u>Transferibles</u>: refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias, ya sean genéricas o disciplinares.</p>
------------------------	---	---

---

<sup>69</sup> Cfr. BENEITONE, Pablo: Proyecto ALFA Tuning-América Latina, Europe Aid Cooperation Office, México, 2007, en [www.tuningal.org](http://www.tuningal.org), consulta el 16 de Julio de 2012.

Las competencias disciplinares básicas son los conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las disciplinas en las que tradicionalmente se ha impartido el saber y que todo bachiller debe adquirir.

## **II. Definición y regulación de las modalidades de oferta:**

La EMS se oferta en distintas modalidades, la Ley General de Educación define tres: escolarizada, no escolarizada y mixta. Las últimas dos han tenido un desarrollo notable en los últimos años, identificándose de manera indistinta como modalidades a distancia o abiertas, entre otros nombres. Debido a su proliferación, se requiere impulsar su desarrollo ordenado y con calidad como opciones educativas que atiendan a una población cada vez más amplia y diversa. Por ello, la Reforma Integral de la Educación Media Superior contempla la definición precisa de las distintas modalidades de oferta. Esto dará elementos a las autoridades educativas para dar reconocimiento oficial a las opciones diversas y asegurar que cumplan con ciertos estándares mínimos.

Entre estos estándares se encontrarán los relativos a su pertenencia al SNB; todas las modalidades de la EMS deberán asegurar que sus egresados logren el dominio de las competencias que conforman el MCC. Además, deberán alcanzar ciertos estándares mínimos de calidad y apearse a los procesos que garanticen la operatividad del MCC. De este modo, todos los subsistemas y modalidades de la EMS tendrán una finalidad compartida y participarán de una misma identidad.

## **III. Mecanismos de gestión:**

Los mecanismos de gestión que se enumeran a continuación son un componente indispensable de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, ya que definen estándares y procesos comunes que hacen posible la universalidad del bachillerato y el desarrollo de las competencias genéricas y disciplinares básicas:

Formar y actualizar a la planta docente: según los objetivos compartidos de la educación media superior. Este es uno de los elementos de mayor importancia para que la Reforma se lleve a cabo de manera exitosa. Los docentes deben poder trabajar con base en un modelo educativo de competencias y adoptar estrategias centradas en

el aprendizaje. Para ello se definirá el Perfil del Docente constituido por un conjunto de competencias.

Generar espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos: como lo son los programas de tutorías, teniendo en cuenta las características propias de la población en edad de cursar el bachillerato.

Definir estándares mínimos compartidos aplicables a las instalaciones y el equipamiento: que se establecen con criterios distintos para distintas modalidades.

Profesionalizar la gestión escolar: de manera que los distintos subsistemas en sus planteles alcancen estándares adecuados para la prestación de los servicios educativos orientándolos a conducir de manera satisfactoria el proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Flexibilizar el tránsito entre subsistemas y escuelas: Esto será posible a partir de la adopción de definiciones y procesos administrativos compartidos.

De tal forma el Marco Curricular Común y el Perfil del Egresado del Sistema Nacional de Bachillerato integran los elementos de identidad que hacen viable la portabilidad de la educación entre subsistemas e instituciones de manera simplificada.

Implementar un proceso de evaluación integral y continua, la evaluación es indispensable para verificar el desarrollo y despliegue de las competencias del Marco Curricular Común, así como para identificar las áreas para la consolidación del Sistema Nacional de Bachillerato. Para tal efecto se instrumentará un Sistema de Evaluación Integral para la mejora continua de la educación media superior.

#### **IV. Certificación Complementaria del SNB:**

La certificación nacional complementaria que se otorgue en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato a las que emiten las instituciones, contribuirá a que la educación media superior alcance una mayor cohesión, en tanto que será una evidencia de la integración de sus distintos actores en un Sistema Nacional de Bachillerato. La certificación reflejará la identidad compartida del bachillerato y significará que se han llevado a cabo los tres procesos de la Reforma de manera

exitosa en la institución que lo otorgue: sus estudiantes habrán desarrollado los desempeños que contempla el Marco Curricular Común en una institución reconocida y certificada que reúne estándares mínimos y participa de procesos necesarios para el adecuado funcionamiento del conjunto del nivel educativo.

### **2.3.2 Niveles de concreción de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).**

La Estrategia de Instrumentación de la RIEMS, es un documento formulado por la Subsecretaría de Educación Media Superior en abril del 2008, en el que a nivel federal se muestra de manera gráfica el proceso de instrumentación de la Reforma aquí descrito, a través de cuatro niveles de concreción y de un esquema cronológico de alcance de metas que establecen el inicio de la certificación complementaria al término del sexenio, del cual solo se expone aquí la definición de cada uno de estos niveles de concreción a reserva del alcance de las metas en los tiempos en el establecidos.

Se plantea entonces que la Reforma Integral de la Educación Media Superior se lleva a cabo en cuatro distintos niveles de concreción, con respeto a los diversos subsistemas de la educación media superior y con la intención de garantizar planes y programas de estudio pertinentes a cada subsistema de educación media superior:

- ***Nivel interinstitucional:***

Esta es una importante etapa que se desarrolla mediante un proceso de participación interinstitucional para definir los componentes del Marco Curricular Común y especificar los mecanismos de instrumentación o gestión de la Reforma Integral.

- ***Nivel institucional:***

En este nivel de concreción las instituciones o subsistemas trabajan para adecuar sus planes y programas de estudio y otros elementos de su oferta a los lineamientos generales para el correcto establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato. Las

instituciones podrán además definir competencias adicionales y complementarias a las del Marco Curricular Común, así como estrategias congruentes con sus objetivos específicos y las necesidades de su población estudiantil.

- ***Nivel escuela:***

Los planteles pueden decidir estrategias propias, congruentes a sus necesidades y posibilidades para que sus alumnos desarrollen las competencias genéricas y disciplinares básicas que comprende el Marco Curricular Común. Mismas que se pueden complementar con contenidos que aseguren la pertinencia de los estudios propios de cada institución.

- ***Nivel aula:***

En éste nivel los maestros aplicarán estrategias docentes congruentes con el Marco Curricular Común y los objetivos que el Pilar persigue.

Esta estrategia de instrumentación se creó en el ámbito federal a fin de que avanzara en estas etapas el proceso de reforma, a partir de las modificaciones pertinentes por parte de las instituciones educativas de forma casi inmediata y simultánea, sin embargo para consolidar el nivel de concreción institucional se requirieron trabajos previos de información, organización y consenso al interior de cada institución educativa, mismos que han fluido a ritmo moderado según la modalidad, el sostenimiento, la legislación ó reglamentación interna y el tamaño de cada una, extendiendo los plazos de los alcances estimados a nivel federal; mientras que a nivel estatal las entidades reflejan avances de acuerdo a los indicadores y parámetros que tienen particularmente, lo que ha generado a su vez que la planeación local presente una formulación heterogénea.

En la observación de éste fenómeno, subsecuentemente al estudio del presente capítulo acerca de la política educativa para el nivel medio superior hasta la administración federal 2006-2012 en el que se analiza la etapa de la formulación de la política educativa y su institucionalización como Programa Sectorial de Educación para llevar a cabo el proceso de reforma educativa denominado RIEMS, así como de la

estructura general y niveles de concreción de dicho proceso; en el siguiente capítulo se llevará a cabo un análisis sobre la formulación e implementación local en el Estado de México y de delimitación e indicadores educativos de la Región 5 de la misma entidad específicamente durante el ciclo escolar 2009-2010.

## Capítulo 3. El Proceso de instrumentación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en el Estado de México.

---

### **3.1 Delimitación del proceso de instrumentación de la RIEMS en el Estado de México durante el periodo 2005-2010.**

#### **3.1.1 Régimen administrativo por el que se formulan las políticas públicas en el sector de la educación de la entidad.**

Para delimitar el proceso de instrumentación de la política pública para el sector de la educación en el Estado de México se hace referencia al proceso de planeación del gobierno del Estado en el que se formulan las políticas públicas a implementar para el sector, entendiendo que las políticas públicas a nivel estatal requieren estar en la agenda de este orden de gobierno, la cual está contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México, por lo que es necesario remitir a dicho documento.

El antecedente de la Planeación para el desarrollo en el Estado de México es en 1983, a partir de la reforma al Artículo 26 constitucional, se crea el marco jurídico para tal fin con la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, entonces la entidad desarrolla la figura de Plan Estatal para formular y dirigir la acción gubernamental. En tal sentido la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su Artículo 139 que:

“El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.”

Por ello el Plan de Desarrollo estatal es el rector de las políticas públicas que se habrán de implementar en la entidad dentro de cada periodo de gestión gubernamental, de acuerdo a los requerimientos que la ley establece.

Del contenido de éste Artículo se desprenden lineamientos locales en materia de planeación, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (vigente desde enero de 1984, por el Decreto 212 de la LXVIII Legislatura del Estado de México), que en su Artículo 4º dispone:

“El proceso de la planeación normado por la presente Ley se sujetará a un instrumento rector denominado Plan de Desarrollo del Estado de México, con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación estatal y municipal.”

La misma ley en su Artículo 3º fracción IV establece la permanencia de la función de planeación para el gobierno del estado, teniendo por objeto: “[...] Hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal;”

La planeación estatal precisa tener congruencia con los lineamientos que los distintos órdenes de gobierno establecen, para asegurar la factibilidad de la implementación.

Para efectos de ésta investigación se aborda el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 a razón del periodo de gestión de la RIEMS que contempla el presente análisis, eje rector de la instrumentación de los programas sectoriales y regionales que de él derivan, destacando que de éste documento se desprende el criterio regional para simplificar la gestión administrativa estatal, desarrollar proyectos, llevar a cabo acciones de acuerdo a las condiciones particulares de cada región y de igual modo generar la medición de

sus resultados, sin restar importancia a la condición municipalista de la administración, teniendo una constante supervisión en la ejecución de los programas a éste nivel.

El Plan plantea en su estructura tres pilares que implican al desarrollo social, económico y de seguridad pública que sostienen la seguridad integral (desarrollo y calidad de vida) de los mexiquenses de la siguiente forma:

### **Seguridad Integral**

- |          |                             |
|----------|-----------------------------|
| Pilar 1. | <i>Seguridad Social.</i>    |
| Pilar 2. | <i>Seguridad Económica.</i> |
| Pilar 3. | <i>Seguridad Pública.</i>   |

De los cuales solo el Pilar 1 corresponde al presente estudio, porque en él se formula la política social de la entidad, misma que contiene las políticas en materia educativa, las cuales se han formulado de la siguiente manera según la estructura del documento:

#### **Pilar 1: *Seguridad Social***

Vertiente 1: Calidad de vida

III. Educación para acrecentar el capital humano.

Objetivo: Brindar educación de calidad, equitativa, suficiente y participativa.

Estrategias y líneas de acción:

1. Calidad en la educación y la docencia.
2. Equidad en el acceso a la educación.
3. Cobertura educativa.
4. Nuevo modelo educativo estatal con participación social.

En materia de planeación, el contenido de éste numeral en las estrategias y líneas de acción es congruente en términos generales con los tres objetivos estratégicos establecidos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, expuestos en el capítulo anterior, sin embargo cabe señalar tres omisiones respecto al Programa Nacional que presenta el Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011:

1. No contempla la propuesta de Un enfoque Educativo para el Siglo XXI como proyecto de continuidad de la política educativa hasta el año 2025;
2. No establece que sus acciones forman parte del inicio del proceso de la Reforma de Gestión en el sistema educativo; y
3. No menciona los elementos que conforman dicha Reforma:
  - Federalización educativa,
  - Financiamiento,
  - Mecanismos de coordinación,
  - Marco jurídico y
  - Gestión integral del sistema.

En lo referente al objetivo estratégico 2 Elevar la calidad educativa para impulsar el desarrollo del capital humano, establecido en el programa sectorial federal podemos observar que sí existe congruencia con el Plan de Desarrollo del Estado de México, éste contempla la estrategia 1. Calidad en la educación y docencia.

En cuanto a la educación media superior de manera congruente al programa sectorial el Plan señala en sus estrategias 2 y 3 lo siguiente:

2. Equidad de acceso a la educación, reforzar la educación abierta y a distancia;

3. Cobertura educativa, *que señala*: “[...] fortalecer la educación media superior y superior estatal y equilibrar la oferta por área de conocimiento en función de las necesidades económicas y sociales de la entidad,”<sup>70</sup> la estrategia sobre un modelo educativo estatal con participación social establece “[...] implantar un certificado técnico para los jóvenes que egresan de la preparatoria, que les permita acceder a un empleo digno de manera inmediata.”<sup>71</sup>

Es importante esta observación sobre la formulación para la implementación a nivel local según los ordenamientos establecidos a

---

<sup>70</sup> Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México, pág. 48.

<sup>71</sup> Op. Cit., pág. 49.

nivel federal porque éstos últimos deben determinar los objetivos y las acciones en todos los niveles de gobierno.

La Ley de Planeación estatal en su Artículo 12, enuncia las atribuciones que corresponden a las dependencias del Poder Ejecutivo en materia de planeación en sus fracciones II y IV señala: la elaboración de programas sectoriales, regionales y especiales para la ejecución del Plan de Desarrollo, para sustituir la instrumentación por medio de los programas institucionales a fin de integrarse a los programas sectoriales; así mismo estos señalamientos se contemplan en los Artículos 26, 30, 33, 36, 43, 44, 46, 47 y 48 de la misma ley.

En el citado periodo de gobierno la entidad ha formulado programas por cada pilar del Plan de Desarrollo del Estado de México:

- Seguridad social: Programa Sectorial Modernización Integral de la Administración Pública 2006-2011.  
Programa Sectorial de Seguridad Social 2006-2011.
- Seguridad económica: Programa Sectorial Financiamiento para el desarrollo 2006-2011.  
Programa Sectorial de Seguridad Económica 2006-2011.
- Seguridad pública: Programa Sectorial Desarrollo Urbano Sustentable. Coordinación Metropolitana 2006-2011.  
Programa Sectorial de Seguridad Pública 2006-2011.

Es importante señalar que el Estado de México no tiene un Programa Sectorial para la Educación hasta éste periodo, las políticas para el sector se reiteran en el Programa Sectorial de Seguridad Social 2006-2011 tal como se plantean en el Plan de Desarrollo estatal según sus estrategias y líneas de acción, en su carácter general, en él no se especifican objetivos particulares, estrategias, líneas de acción, ni prioridades específicas de cada subsistema educativo del sector.

La programación sectorial local es más estricta en el sector económico y de seguridad pública, es preciso contar con un riguroso

sistema de planeación en el sector de la educación para controlar y evaluar el cumplimiento de las decisiones implementadas; en lo relativo a la reforma educativa es una medida precisa para reducir significativamente la probabilidad de errores y omisiones en la implementación o de interrupción del proceso de reforma en las administraciones posteriores.

En congruencia con el Plan de Desarrollo del Estado de México y los programas sectoriales de la entidad, el gobierno de la entidad ha formulado un programa por cada una de las 16 regiones de la entidad como un instrumento de planeación que señala las particularidades de cada región y a partir de estas establece estrategias, proyectos y líneas de acción del gobierno con la premisa de poder instrumentar de manera específica en el contrastante patrón territorial, demográfico y económico; el presente estudio hace referencia del Programa de Desarrollo Regional Macro Región III Oriente, Región V Ecatepec 2006-2011 para efecto de delimitar la situación regional del sistema educativo.

### **3.1.2 Estructura orgánica estatal del sistema de educación media superior en la instrumentación de la RIEMS.**

La estructura orgánica adecuada dentro de las instituciones es necesaria para ejecutar las acciones de la agenda de gobierno; de acuerdo a la estructura institucional estatal, la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en la entidad se instrumenta así:

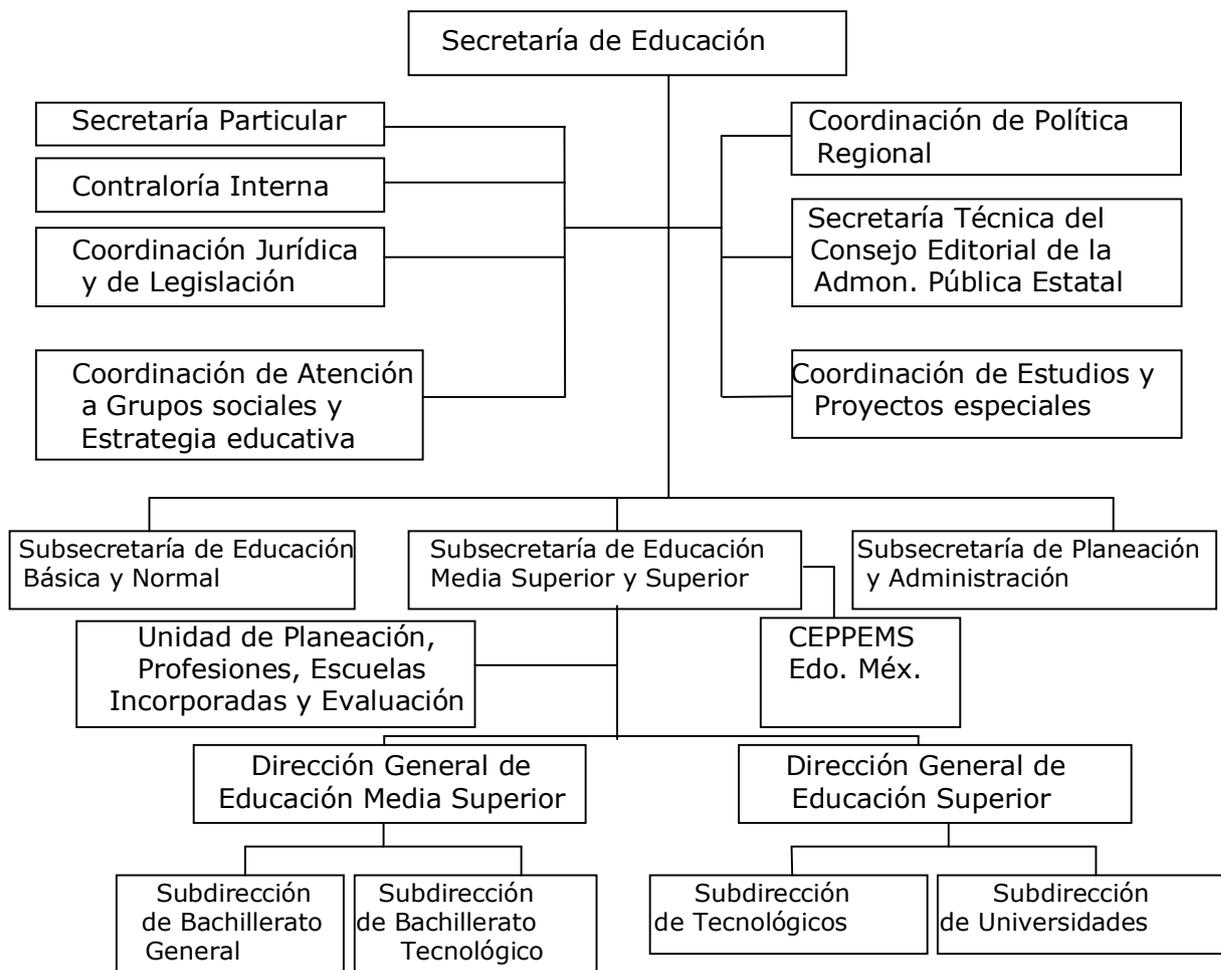
Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.  
Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior.  
Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la  
Educación Media Superior del Estado de México  
(CEPPEMS).

Dirección Educativa Media Superior.  
Subdirección de Bachillerato General.  
Subdirección de Bachillerato Tecnológico.

La Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior del Estado de México (CEPPEMS) es conformada desde el 2002 por medio de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior para promover mecanismos y procedimientos de coordinación con las instituciones que imparten la educación media superior en cada una de las entidades que conforman el territorio nacional; en base a lo establecido en el Subprograma Educación Media Superior, del Programa Nacional de Educación 2001-2006, que dentro las líneas de acción del Objetivo estratégico 3. Integración, coordinación y gestión del sistema de educación media superior plantea la necesidad de construir en la SEP la instancia que diseñe políticas y coordine programas y acciones para fortalecer y promover una participación activa de las instancias estatales en su labor de planeación y programación de la educación media superior en la necesidad de consolidar el federalismo del sistema educativo nacional dentro del contexto de la Visión al 2025. Es decir, establecer un puente de gestión en la instrumentación local en la atención de las necesidades de acuerdo a las posibilidades específicas de cada entidad; se conforma su marco legal acorde al proceso de Reforma en el 2009 con el Acuerdo Número 480 de la Secretaría de Educación Pública.

La estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México respecto a la educación media superior se constituye de la siguiente forma:

**Cuadro 3.1**  
**Gobierno del Estado de México**  
**Secretaría de Educación**  
**Organigrama**



Fuente: Estructura de la Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de México, en [www.edomex.mx/](http://www.edomex.mx/) (20 de Junio del 2012).

La CEPPEMS es la estructura específica para la instrumentación de los Pilares de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) a nivel local, en el Estado de México “[...] se conforma como un órgano colegiado técnico-consultivo, integrado por autoridades estatales del sector y representantes de las instituciones de éste nivel educativo en la entidad, encargado de coordinar acciones entre la Autoridad Educativa Estatal y los subsistemas de la educación media superior de control federal, estatal, autónomo e incorporado, que operan de legalmente en la entidad, con la finalidad de consolidar al

Subsistema de Educación Media Superior en el Estado de México”<sup>72</sup> procedente del *Sistema Nacional de Bachillerato*. A la CEPPEMS le compete llevar a cabo acciones de planeación, desarrollo y evaluación de los servicios que ofrecen las instituciones de educación media superior de la entidad que se agrupan en Subcomisiones que operan por medio de tres ejes de acción, según lo acordado en la Segunda Sesión Ordinaria 2009 de la Comisión llevada a cabo el día 25 de marzo del mismo año:

- Eje 1. Planeación y coordinación.
- Eje 2. Mejoramiento de la calidad.
- Eje 3. Vinculación y financiamiento.

#### **I. Planeación y coordinación.**

- 1.1 Subcomisión de Estudios de Oferta y Demanda Educativa, coordinada por la Dirección General de Información, Planeación, Programación y Evaluación.
- 1.2 Subcomisión de Seguimiento de Egresados, coordinada por Dirección de Estudios a Nivel Medio Superior de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- 1.3 Subcomisión de Tránsito de Alumnos, coordinada por el Departamento de Bachillerato General.

#### **II. Mejoramiento de la Calidad.**

- 2.1 Subcomisión de Planes y Programas de Estudio a cargo de la Coordinación Estatal de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del Estado de México.
- 2.2 Subcomisión de Capacitación y Actualización Docente, coordinada por el Colegio de Bachilleres del Estado de México.

---

<sup>72</sup> ðCeppemsö, en *Revista CEPPEMS*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Educación, revista trimestral, no. 1, diciembre/2010, pág. 3.

- 2.3 Subcomisión de Evaluación Educativa, coordinada por la Dirección General de Información, Planeación, Programación y Evaluación.
- 2.4 Subcomisión de Orientación Educativa, coordinada por el Departamento de Bachillerato Tecnológico.
- 2.5 Subcomisión de Investigación, coordinada por la Dirección de Estudios a nivel Medio Superior de la UAEM.
- 2.6 Subcomisión para el seguimiento de la Reforma de la Educación Media Superior, coordinada por la Dirección General de la Educación Media Superior.

### **III. Vinculación y Financiamiento.**

- 3.1 Subcomisión de Vinculación Interinstitucional con el Sector Productivo, coordinada por el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México (Conalep).
- 3.2 Subcomisión de Fuentes de Financiamiento, coordinada por el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.

El Sistema de Educación Media Superior del Estado de México se conforma por tres tipos de bachillerato, general ó propedéutico, tecnológico y profesional técnico; que se ofrecen a través de los subsistemas educativos estatal, federal y autónomo, estos funcionan con modos de sostenimiento oficial y particular.

#### **I. El Bachillerato General**

##### Subsistema Estatal

- Preparatorias oficiales y anexas (EPOEM).
- Colegio de Bachilleres del Estado México (Cobaem).
- Centros de Educación Media Superior a Distancia (Emsad).

#### Subsistema Federal

- Colegio de Bachilleres Federal (Colbach).
- Tecnológico de Monterrey.
- Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) Coreográfico.
- Preparatorias por cooperación.

#### Subsistema Autónomo

- Preparatorias de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM),
- Preparatoria de la Universidad Autónoma de Chapingo
- Colegio de Ciencias y Humanidades UNAM Plantel Naucalpan.

## **II. El Bachillerato Tecnológico o bivalente**

#### Subsistema Estatal

- Centros de Bachillerato Tecnológico (CBT).
- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECyTEM).

#### Subsistema Federal

- Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS).
- Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS).
- Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA).

## **III. El Bachillerato Profesional Técnico**

#### Subsistema Estatal

- Colegio de Educación Profesional Técnico del Estado de México (Conalep) que también ofrece estudios de bachillerato bivalente.
- Conservatorio de Música del Estado de México (Comem).

#### Subsistema Federal

- Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS).
- Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de servicios (CETIS).

Estos tipos de bachilleratos se ofrecen también a través de instituciones educativas incorporadas a cargo de particulares, que de igual manera forman parte del sistema de bachillerato local.

La CEPPEMS opera a través de sesiones bimestrales del cuerpo colegiado, conformado por los actores representantes del sistema de la educación media superior del estado y autoridades locales que a continuación se señalan:

La Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior;

La Dirección General de la Educación Media Superior (a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión);

La Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación;

La Dirección General de Información, Planeación, Programación y Evaluación;

La Dirección de Estudios de Nivel Medio Superior de la UAEM;

La Dirección del Subsistema de Preparatoria Abierta;

La Dirección General del Colegio de Bachilleres de Estado de México;

La Dirección del Instituto de Educación Media Superior y Superior a Distancia; y

La Dirección General del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.

Mismos que entre otros funcionarios participantes tienen a su cargo la integración y el desarrollo de los Programas Anuales de las Subcomisiones como a continuación se muestra:

**Cuadro 3.2**

Programas Anuales de la Subcomisiones 2009		
Programa por Subcomisión	Institución coordinadora	Responsable
<b>Eje 1. Planeación y Coordinación</b>		
1.1 Estudios de Oferta y Demanda Educativa	Dirección General de Información, Planeación, Programación y evaluación	Mtra. Alicia Morales Padilla
1.2 Seguimiento de Egresados	Dirección de Estudios de Nivel Medio Superior de la UAEM	Mtro. Miguel Francisco Gutiérrez Sánchez
1.3 Tránsito de Alumnos	Departamento de Bachillerato General	Mtro. Agustín Arturo González de la Rosa
<b>Eje 2. Mejoramiento de la calidad</b>		
2.1 Planes y Programas de Estudio	Coordinación Estatal de Educación Media Superior en el Estado de México	Lic. Noemí Silva
2.2 Capacitación y Actualización Docente	Colegio de Bachilleres del Estado de México	Mtro. Juan Carlos Santillana Pastrana
2.3 Evaluación Educativa	Dirección General de Información, Planeación, Programación y evaluación	Mtra. Alicia Morales Padilla
2.4 Orientación Educativa	Departamento de Bachillerato Tecnológico	Lic. Francisco Cobos Barreiro
2.5 Investigación	Dirección de Estudios de Nivel Medio Superior de la UAEM	M. en E. Graciela Gómez Martínez
2.6 Seguimiento a la Reforma Educativa	Dirección General de Educación Media Superior	Profra. Margarita Camacho Beiza
<b>Eje 3. Vinculación y Financiamiento</b>		
3.1 Vinculación Interinstitucional con el Sector Productivo	Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México	Arq. Gloria Moreno
3.2 Fuentes de Financiamiento	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México	Ing. Adolfo Ballesteros Degollado
3.3 Servicios Escolares	Departamento de Bachillerato Tecnológico	Lic. José Francisco Cobos Barreiro

Fuente: Acta de la 2ª Sesión Ordinaria 2009 de la CEPPEMS del Estado de México, del día 25 de Marzo del 2009.

Las subcomisiones tuvieron algunas modificaciones para finalizar el año, en pleno presentaron su Informe Anual en la 6ª Sesión Ordinaria 2009, el día 3 de diciembre del mismo año, descrito según el orden de presentación:

## I. Estudios de oferta y demanda.

Informa la incorporación de tres acciones para impulsar el Premio Estatal a la Calidad de la Educación Media Superior, donde participan COBAEM, CONALEP, CECyTEM, EPOEM, y CBT. Todas estas acciones están encaminadas a favor de promover el estudio de los principales indicadores de calidad, destacando la importancia de la prueba ENLACE en el nivel Medio Superior, propuso llevar a cabo la coordinación para establecer un puente de comunicación entre las diferentes instituciones en el que se implemente una estrategia que permita incidir positivamente en la siguiente evaluación.

## II. Seguimiento de Egresados.

Presenta la propuesta del Sistema Integral de Seguimiento de Egresados, e informa que éste sistema de computo ha sido diseñado por el personal del propio comité y desarrollado por la UAEM con la posibilidad de ser implementado en los diversos subsistemas de la educación media superior que conforman la CEPPEMS, por consiguiente presentó los requerimientos técnicos y ambientales para el funcionamiento del sistema y de la metodología a seguir, para lo cual el Secretario Técnico plantea la necesidad de calendarizar la acción.

## III. Seguimiento al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB).

Informa que la subcomisión está enfocada en el seguimiento a los acuerdos de la CONAEDU y su correcta aplicación, donde todos los subsistemas de educación media superior están involucrados, además informó que ha participado activamente en la realización de la difusión de la RIEMS, en la realización del Foro de análisis y difusión de la RIEMS, donde se contó con la asistencia de 1,031 docentes del nivel. El Secretario Técnico precisa que un grupo de expertos en el

SNB siga evaluando la transición y los avances en los diferentes tipos de la educación media superior.

#### IV. Capacitación y Actualización Docente.

Informa que a inicios del 2009, se planteó la realización de cursos que atendieran las temáticas sugeridas en la RIEMS como Manejo de tutorías; Proceso de Comunicación en el aula para la formación de valores; y Estrategias pedagógicas para el desarrollo de competencias en el nivel medio superior; se programaron 20 cursos, habiendo cumplido ya con 4 contando con la participación de 522 docentes durante el periodo de octubre del 2009 a junio del 2010.

#### V. Normatividad y Control Escolar.

Informa su participación en reuniones nacionales de Control Escolar con autoridades federales, derivado de esto la jefatura del Departamento de Profesiones, el Departamento de Bachillerato General y el Departamento de Bachillerato tecnológico establecen una agenda de trabajo para implementar un Sistema de Control Escolar de acuerdo a la RIEMS, solicitando en agosto del 2009 a todas las entidades federativas un diagnóstico sobre los planes y programas de estudios de los diversos subsistemas, información enviada por la entidad a la DGETI en el mes de octubre. A la fecha se está piloteando un Sistema de Control Escolar en las Escuelas Preparatorias Oficiales en el Estado de México y Centros de Bachillerato Tecnológico y se está desarrollando otro por el CONALEP Nacional, pues no se cuenta con un sistema general que cumpla con los requerimientos técnicos mínimos necesarios.

#### VI. Seguimiento y Evaluación.

Ésta subcomisión es la parte metodológica del Premio Estatal a la Calidad de la Educación Media Superior, que tiene como objetivo

trabajar la evaluación como un instrumento que aporte elementos de mejora continua, el trabajo de evaluación fue el capacitar técnicamente tanto a los equipos escolares, los equipos de gestión de cada escuela y al equipo de sesenta y ocho evaluadores para incidir en la evaluación externa e interna de los instrumentos aplicados, estas acciones están vinculadas con la subcomisión de Oferta y Demanda.

#### VII. Investigación.

Presenta un avance considerable en la realización del Block de Investigación, para dar cumplimiento a las expectativas de trabajo de las subcomisiones con el aprovechamiento del uso de las nuevas tecnologías, para ofrecer un espacio para la divulgación de documentos de interés y posteriormente de trabajos de investigación encaminados al mejoramiento de la práctica educativa.

#### VIII. Vinculación Interinstitucional y Fuentes de Financiamiento.

Dadas las reestructuraciones en las subcomisiones su trabajo se reprograma para el año 2010.

#### IX. Servicios Profesionales.

Informa que los cambios al Reglamento de Servicio Social fueron oficialmente publicados el 25 de octubre, señalan que la instancia que regula el servicio social es la unidad responsable del subsistema, se ampliaron las modalidades de servicio social, se disminuyeron trámites administrativos, se redujeron las opciones de titulación de 10 a 7; además informa que los manuales que rigen las prácticas profesionales ya están en revisión en la Coordinación Jurídica de la Secretaría de Educación.

Por otro lado la CEPPEMS genera un apartado de seguimiento de la RIEMS, como parte del trabajo del Gobierno del Estado se realizó en

convenio y colaboración con la Dirección General de Educación Normal, el proceso de actualización y certificación de los docentes de éste nivel, según el Acuerdo 480, donde se solicita que los planteles que accedan al SNB cuenten con un porcentaje aceptable de profesores certificados, planteando este alcance para el 2012, las escuelas Normales trabajarán en la formación de docentes de éste nivel a través de Diplomados, Maestrías, etc., considerando que la cantidad de docentes y alumnos en la entidad representa limitantes en la plataforma de atención de la PROFORDEMS, por lo que se presentará en la CONAEDU ésta iniciativa. La Comisión acuerda la aplicación del manual de operación para la evaluación de los planteles que solicitan su ingreso al SNB en versión preliminar; por último se autoriza incluir 16 planteles del Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI) para el programa de infraestructura 2010.

Así culminan los trabajos de la CEPPEMS del Estado de México en el año 2009, primer año de gestión de la Comisión estatal dirigida a la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Las CEPPEMS se han impulsado en cada una de las entidades del país de acuerdo al potencial y a los distintos parámetros que de manera particular presenta cada una. Cada Comisión es una red de gestión de autoridades del sector educativo estatal, es un puente de coordinación de la Reforma educativa entre las distintas dependencias del ejecutivo responsables de las formulación y de la implementación de las políticas en ésta materia, es un órgano de consenso de la representación estatal hacia la administración federal, así como de rectoría en la proyección regional y en la implementación de las políticas de educación en la administración municipal; es una herramienta para hacer frente a su vez a la necesidad de construir un

marco institucional que mejore la función de la administración pública estatal, a fin de que ésta tenga la capacidad de responder con oportunidad a los requerimientos que el mismo proceso de Reforma implica.

En éste sentido, el desempeño de la CEPPEMS del Estado de México presenta una operatividad aceptable, con importantes retos a resolver en el proceso de Reforma educativa y en el de mejoramiento del marco institucional del Estado, considerando que estos procesos de cambio están sujetos a la acción de los actores implícitos, a las características y parámetros particulares de la entidad, factores determinantes de factibilidad de rigurosa observancia, que en conjunto deben tener una correcta coordinación de gestión interinstitucional sobre todo en los casos de las zonas metropolitanas del Valle de México y de Toluca, donde debe existir cohesión en los tres niveles de gobierno por medio de acuerdos que permitan homologar los criterios de éstos procesos.

### **3.2 Perspectiva estatal en relación a la educación media superior.**

#### **3.2.1 Características demográficas y oferta de servicios de educación media superior en el Estado de México.**

El Estado de México se ubica en el centro del territorio nacional, es una entidad con características demográficas, económicas, políticas y sociales importantes a nivel nacional, forma parte de la zona metropolitana del Valle de México, el crecimiento demográfico es uno de los factores que más han repercutido en la entidad consecuencia de los importantes flujos migratorios que en ésta se asentaron desde

la segunda mitad del siglo XX como se expone en el capítulo dos, es la entidad más poblada del país, al inicio de la gestión 2005-2011 del gobierno estatal a cargo de Enrique Peña Nieto, la población de la entidad alcanzaba los 14.94 millones de habitantes de acuerdo a los registros poblacionales del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)<sup>73</sup> y casi al término de la gestión, el Censo de Población y Vivienda 2010 reporta un total de 15.17 millones de habitantes en la entidad, conformada por una población predominantemente urbana, el Censo registra 10.8 millones de habitantes de zonas urbanas (ver cuadro 3.3), es decir un 71.16% de la población total de la entidad, destacando los municipios totalmente urbanos Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli y La Paz; a pesar de ésta perspectiva, el 44.8% de la población del Estado de México presenta un promedio de ingreso per cápita inferior o igual a 2 salarios mínimos, esta tasa es superior a la media nacional que es de 42.6% según datos del IGECEM<sup>74</sup>, lo que indica que los impactos negativos de la economía siguen causando estragos en la calidad de vida de la población, que se refleja en insuficientes oportunidades laborales y de acceso a servicios de salud y educación.

---

<sup>73</sup> Cfr. Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México, Pág. 23.

<sup>74</sup> Cfr. Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México, Pág. 25.

**Cuadro 3.3**  
**Población total de la entidad y distribución poblacional**

Año Población	Población	Población		Población
	Total	Urbana	Rural	Mixta
1995	11,707,964	10,018,556	1,689,408	n/d
2000	13,096,686	11,304,410	1,792,276	n/d
2005	14,945,336	12,900,073	2,045,263	n/d
2010*	15,175,862	10,799,705**	1,973,517	2,402,640

Fuente: *Plan de Desarrollo Estado de México*, GEM, pág. 23, con información del IGECEM.

\* Los datos de éste año provienen del VI Informe de Gobierno del Estado de México 2010-2011, págs. 70 y 76, con información del IGECEM.

\*\*La población urbana del año 2010 contempla también la población mixta.  
n/d No disponible.

Estos índices señalan que la política social de los próximos años está determinada en gran medida por estos efectos de transición demográfica, tal como se ha venido observando en el análisis histórico del presente trabajo.

Es importante señalar que en el periodo que comprende el presente análisis 2009-2010, se presenta menor presión demográfica, sin embargo el comportamiento de la población por grupos de edad muestran claras tendencias desde el inicio de la gestión hasta éste periodo, “[...] la población desciende paulatinamente en un promedio de 121 mil personas por año, en contraste la población en edad de trabajar aumenta un promedio de 359 mil personas por año y la población en edad de retiro crece aproximadamente 50 mil personas por año”<sup>75</sup>, se observa que en éste periodo la población productiva se incrementa a mayor ritmo que la población dependiente, el sistema educativo debe tener la capacidad de cobertura y calidad para que sus servicios sean accesibles a un mayor porcentaje de la población que lo requiere y los egresados del sistema sean competentes y capaces frente a los requerimientos del mercado laboral y al sistema

<sup>75</sup> *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*, Poder Ejecutivo del Estado de México, pág. 37.

económico global, las reformas al sistema son para generar estos efectos propicios del desarrollo estatal, a su vez deben de ser propicias al comportamiento demográfico y económico de la entidad.

**Cuadro 3.4**  
**Educación Media Superior del Estado de México**  
**Matrícula por modalidad y tipo de sostenimiento**  
**Inicio del periodo escolar 2009-2010**

Nivel	Sostenimiento		
	Público	Privado	Total
<b>Modalidad Escolarizada</b>			
Profesional Técnico	51,240	2,028	53,268
Bachillerato General	227,684	65,435	293,119
Bachillerato Tecnológico	121,977	28,451	150,428
Subtotal	400,901	95,914	496,815
<b>Modalidad no escolarizada</b>			
B. General Abierto	55,855	0	55,855
B. Tecnológico Abierto	1,226	0	1,226
Subtotal	57,081	0	57,081
<b>Total</b>	<b>457,982</b>	<b>95,914</b>	<b>553,896</b>

Fuente: *Consolidación Estadística Inicio de Cursos 2009*, GEM, Secretaría de Educación del Estado de México, Pág. 10, en [www.edomex.gob.mx/](http://www.edomex.gob.mx/) (Consulta el 3 de junio del 2012).

En el 2010 el grupo de población de 15-19 años de edad en la entidad es de 1.47 millones de jóvenes<sup>76</sup> de los cuales se registra al inicio del curso escolar 2009-2010 una matrícula estatal del nivel medio superior de 553, 896 de alumnos (ver cuadro 3.4) debido a que la tendencia en el sistema educativo según el IGECEM, es que de cada 100 niños que ingresan a la primaria, concluyen 93, en la educación secundaria la cifra cae a 79 y de cada 100 alumnos que concluyen la educación básica, solo 84 ingresan a educación media superior, en promedio de cada cien que ingresan a éste nivel concluyen 55 alumnos,<sup>77</sup> éstas cifras nos confirman que de manera

<sup>76</sup> *Sexto Informe de Gobierno del Estado de México 2010-2011*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Pág. 69.

<sup>77</sup> Cfr. *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Pág. 29.

global éste es el nivel de estudios con mayor índice de deserción y reprobación del sistema educativo nacional.

**Cuadro 3.5**  
**Indicadores Básicos del Sistema de EMS del Estado de México**  
**Inicio de cursos 2009-2010**

Indicador	Estatad	Nacional
<u>Al inicio del curso 2009-2010</u>		
Cobertura	59.2	62.3
Absorción/Atención	85.2	96.6
Déficit de Absorción/Atención	36,312	<u>n/a</u>
Relación alumno/grupo	36	<u>n/a</u>
Relación alumno/escuela	363	284
Relación alumno/maestro	14	14
<u>Al término del curso 2008-2009</u>		
Deserción	15.8	15.7
Eficiencia terminal	59.1	60.1
Reprobación	33.2	33.3
Coefficiente de egresión	89.4	87.8

Fuente: *Consolidación Estadística Inicio de Cursos 2009*, GEM, Secretaría de Educación del Estado de México, Pág. 18, en [www.edomex.gob.mx/](http://www.edomex.gob.mx/) (Consulta el 3 de junio del 2012).

El sistema de educación media superior de la entidad tiene la capacidad de absorción/atención del 85.2% de los alumnos que egresan de la educación secundaria, éste es un nivel inferior al promedio nacional que es del 96.6% (ver cuadro 3.5); además es importante señalar que hay otros factores importantes en éste fenómeno, estadísticamente el reto del sistema no solo consiste en abrir lugares en los planteles del Estado de México, porque el tipo de oferta educativa estatal no corresponde a los requerimientos de muchos jóvenes que ahí viven y salen al Distrito Federal principalmente en busca de otras opciones educativas, este efecto es el más amable para poder explicar las causas de la insuficiente absorción en el sistema de educación media superior de la entidad, la perspectiva de Plan de desarrollo del Estado de México nos muestra que existen otros factores de carácter demográfico y económico que determinan la separación de los jóvenes mexiquenses de su formación académica, como la migración a otros Estados o Naciones

(principalmente a Estados Unidos de Norteamérica), la falta de recursos económicos, embarazos no planeados en las jóvenes de la entidad y la imposibilidad de movilidad de un tipo de bachillerato a otro en caso de reconsiderar su vocación profesional, ésta interrupción en la formación académica de los jóvenes tiene serios impactos generacionales en la absorción del posterior nivel educativo y en la actividad económica estatal y nacional, se truncan rutas de desarrollo, se desperdician esfuerzos realizados, recursos invertidos y como sociedad no se consolidan metas de capacidad y cualidad que la sociedad del conocimiento exige.

**Cuadro 3.6**  
**Estado de México**  
**Servicios educativos (escuelas) de Educación Media Superior**  
**Por Modalidad, Tipo de Control y Sostenimiento**  
**Inicio de curso escolar 2009-2010**

Nivel	Estatal*		Federalizado		Federal		Autónomo		Totales		Total
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	
<i>Modalidad Escolarizada</i>											
Profesional Técnico	73	3	0	0	4	19	0	0	77	22	99
Bachillerato General	450	78	0	0	19	95	18	140	487	313	800
Bachillerato Tecnológico	201	31	0	0	49	187	0	0	250	218	468
Subtotal	724	112	0	0	72	301	18	140	814	553	<b>1,367</b>
<i>Modalidad no escolarizada</i>											
Bachillerato Gral. Abierto	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0	2
B. Tecnológico Abierto	0	0	0	0	5	0	0	0	5	0	5
Subtotal	1	0	0	0	5	0	1	0	7	0	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>725</b>	<b>112</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>77</b>	<b>301</b>	<b>19</b>	<b>140</b>	<b>821</b>	<b>553</b>	<b>1,374</b>

Fuente: *Consolidación Estadística Inicio de Cursos 2009*, GEM, Secretaría de Educación del Estado de México,

Pág. 12, en [www.edomex.gob.mx/](http://www.edomex.gob.mx/) (Consulta el 3 de junio del 2012).

\*El Bachillerato General de control estatal oficial incluye: Colegio de Bachilleres del Estado de México, Preparatoria Oficial y Preparatoria Anexa; y Educación Media Superior a Distancia.

El Bachillerato Tecnológico de control estatal oficial incluye: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México y Centros de Bachillerato Tecnológico.

El Profesional Técnico de control estatal oficial incluye: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; y el Conservatorio de Música.

En éste nivel de estudios no hay atención escolar de control federalizado porque aplica primordialmente la educación básica,

comprende preescolar y primaria indígena, cendi, secundaria para trabajadores y educación para adultos, el control autónomo tiene una importante participación solo en la vertiente de bachillerato general, los servicios educativos de la entidad son predominantemente de control estatal y federal, en los cuales la iniciativa privada ha ampliado su participación en las vertientes de bachillerato general y tecnológico a fin de ampliar la cobertura del servicio, a partir del ciclo escolar indicado se llevan a cabo acciones de implementación de la Reforma a éste sistema educativo, se evalúan los modelos, planes, programas de estudio de las instituciones integradas en la Comisión para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS), así como de la planta docente con que estas instituciones operan, la evaluación se realiza en las instituciones de sostenimiento público en cumplimiento al Pilar Marco Curricular Común de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) a fin de que la entidad genere sus propios registros y los emita para la integración del Sistema Nacional de Bachillerato.

Cabe destacar que estas acciones iniciales son convenientes para consolidar el proceso de reforma educativa, sin pasar por alto la importancia que en éste representan los actores implícitos y sus intereses para lograr llevar a cabo la evaluación de planes y programas de estudio, de la planta docente y de la infraestructura escolar; además de que es importante el reto de disminuir los parámetros de reprobación y deserción que impactan en los bajos índices de terminación en el sistema de educación media superior.

Los datos estadísticos aquí expuestos reportan que en el Estado de México existe una oferta de servicios de educación media superior de 1.3 mil planteles (ver cuadro 3.6) que brindan atención a medio millón de alumnos inscritos en éste nivel, este es un indicador de

insuficiencia de infraestructura escolar, de calidad de atención y conservación del alumnado.

Es importante señalar que la estructura de la CEPPEMS es adecuada en la conformación de las subcomisiones para llevar a discusión y aprobación proyectos a nivel nacional que permitan resolver la problemática expuesta, sin embargo puede resultar un procedimiento lento en la operación misma de la estructura administrativa del sector de la educación, de igual manera en lo que respecta a llevar a cabo acciones concretas para implementar los pilares de la RIEMS en la localidad; considero que la especificidad de dichas subcomisiones permite actuar a las autoridades estatales del sector dentro de un marco de funciones definido para evitar duplicar los trabajos de decisión por parte de las autoridades educativas, si a esto se complementa una constante evaluación de las mismas se puede entonces controlar el margen de error y omisión en la implementación del proceso de reforma.

Aún en zonas urbanas de alta densidad demográfica, hay insuficiencias importantes de infraestructura escolar y de calidad en los servicios, para hacer observaciones de manera específica al sistema se desarrolla el análisis de la Región V-Ecatepec del Estado de México.

### **3.3 Delimitación de la Región 5 del Estado de México.**

#### **3.3.1 Características físicas y demográficas en la Región 5 del Estado de México hacia el 2010.**

El Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en sus artículos 96 y 97 establece la planeación del desarrollo y división regional del Estado, que por disposición del Poder Ejecutivo del Estado de México se reforman por Decreto publicado el 16 de septiembre de 2005 en la Gaceta de Gobierno a fin de modificar ésta división territorial en la entidad hasta entonces conformada por 12 regiones pasa a ser de 16 regiones estatales.

Los municipios del Estado de México investidos de personalidad jurídica y autonomía de régimen interno, dentro de las disposiciones normativas locales que se desprenden del artículo 115 constitucional y de la Ley de Planeación, se conforman en bloques denominados región como una forma de organización administrativa de la entidad, la división regional se realiza según el crecimiento demográfico que presentan las demarcaciones municipales para llevar a cabo proyectos de desarrollo, regular los servicios y recursos; y en general para poder ofrecer una atención más simplificada a los 125 municipios de la entidad, de las 16 regiones que conforman la entidad se delimita el presente análisis en la Región 5 para ofrecer una perspectiva específica de la implementación de la reforma al sistema de educación media superior.

La Región 5 del Estado de México está conformada por nueve municipios:

1. Ecatepec de Morelos
2. Tecámac de Felipe Villanueva
3. Temascalapa
4. Acolman de Nezahualcóyotl
5. Teotihuacán de Arista

6. San Martín de las Pirámides
7. Nopaltepec
8. Axapusco
9. Otumba de Gómez Farías

Forma parte de la zona metropolitana del Valle de México y presenta las siguientes colindancias:<sup>78</sup>

Al Norte: con los municipios de Tultitlán, Tonanitla y Zumpango de Ocampo.

Al Sur: con la Delegación Gustavo A. Madero (principal acceso vial de la región hacia el D.F.) y con el municipio de Nezahualcóyotl.

Al Oriente: con los municipios de San Salvador Atenco, Texcoco y Tezoyuca.

Al Poniente: con los municipios de Tlalnepantla de Baz y Coacalco.

Ésta Región presenta características naturales determinantes en el uso de suelo de la región, como son las zonas montañosas de la localidad del Cerro Gordo que abarca los municipios de Axapusco y San Martín de las Pirámides, así como la Sierra de Guadalupe que se encuentra en la parte occidental del municipio de Ecatepec de Morelos, ambas contienen áreas de bosque preservado para la conservación del agua y el refugio de fauna silvestre, en el resto de los municipios de la parte norte de la región existen predominantes áreas de cultivo; cabe señalar la ubicación de la zona arqueológica de las Pirámides de Teotihuacán en los municipios de Teotihuacán de Arista y San Martín de las Pirámides.

Estos rasgos han determinado en gran medida la distribución poblacional del norte de la región que es escasa, en consecuencia también lo son los servicios públicos urbanos y educativos a nivel medio superior.

La intensidad demográfica y de servicios se concentra al sur de la región, en los municipios de Tecámac de Felipe Villanueva y

---

<sup>78</sup> Cfr. *Censo de Población y Vivienda 2010*, Inegi, en <http://inegi.gob.mx> (25 de junio del 2012).

predominantemente en Ecatepec de Morelos debido a su ubicación geográfica colindante al D.F. y a municipios conurbanos, el municipio cuenta con una extensión territorial de 180.9 Km<sup>2</sup> en la cual concentra una población totalmente urbana de 1.65 millones de habitantes que representa el 11.6% de la población total de la entidad<sup>79</sup> y el 70% de la población total de la región, la superficie total de la región es de 1,217 Km<sup>2</sup> en la diferencia restante de la superficie de Ecatepec se distribuye la diferencia de 691 mil habitantes en la región<sup>80</sup> según cifras nacionales y estatales, cifras municipales arrojan que en Ecatepec hay tres millones de habitantes dato que lo confirma como el municipio más poblado del país<sup>81</sup>, por la densidad demográfica del municipio, los servicios públicos y su actividad económica ha adquirido la categoría de Ciudad, tal es la razón de ser el municipio más importante de la región, en él se concentra la mayor proporción de la infraestructura del sector educativo, lo que lleva al análisis general de éste municipio.

Ecatepec de Morelos es el municipio más poblado de la entidad, el más poblado a nivel nacional, forma parte de la zona metropolitana del Valle de México, comparte proyectos de infraestructura y servicios con los tres niveles de gobierno, sus vialidades conectan con las principales carreteras del centro-norte y nororiente del país, para el año 2007 el municipio cuenta con la siguiente infraestructura económica urbana:<sup>82</sup>

- 146,596 empresas instaladas, las más importantes corresponden a los sectores químico, alimenticio, metal-mecánico y mueblero.

---

<sup>79</sup> Cfr. Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi, en <http://inegi.gob.mx>, consulta el 25 de junio del 2012.

<sup>80</sup> Cfr. *Diagnóstico ambiental de las 16 regiones del Estado de México*, GEM, 2008, Pág. 18, en <http://qacontent.edomex.gob.mx>, consulta el 1 de Agosto de 2012.

<sup>81</sup> Cfr. Escobedo Palma, Marco Antonio: *¿La pobreza en el Estado de México?*, revista digital *Pobreza y Marginación by Suite 101*, 18 de abril de 2010, en <http://suite101.net>, consulta el 3 de agosto del 2012.

<sup>82</sup> Cfr. Ciudad Ecatepec, el municipio #1 en América Latina, H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos Estado de México 2006-2009. Págs.3-7.

- 102 de estas empresas son de inversión extranjera directa.
- 100 sucursales de instituciones bancarias y financieras aproximadamente.
- 17 universidades instaladas, de distintos tipos de control y sostenimiento.
- 1,127 hoteles.
- 15 cines con 210 salas aproximadamente.
- 6 Hospitales y 31 Clínicas de diferentes instituciones.

Estos servicios se encuentran distribuidos dentro del territorio municipal que se conforma por ocho pueblos, seis ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 359 colonias, establecidos el artículo 12 de su Bando Municipal.

Las precisiones hechas de las características del municipio proporcionan una perspectiva general de la región en sus aspectos poblacional, económico y de servicios, el crecimiento poblacional de la región como se indica en el cuadro 3.7 presenta una disminución continua en la tasa de crecimiento anual desde 1995 al 2005, sin embargo se mantiene más elevada que la tasa promedio estatal, en el año 2009 la región presenta una población total de 2,341,104 de habitantes, cifra equivalente al 15.78% de la población total de la entidad<sup>83</sup> según cifras del Conapo.

---

<sup>83</sup> Cfr. *Información estadística y de registros administrativos del sector educativo estatal Región V*, Secretaría de Educación del Estado de México, año 2009, pág. 1, en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx) (15 de mayo del 2012).

**Cuadro 3.7**  
**Región 5 del Estado de México**  
**Crecimiento poblacional**

Año	Crecimiento Poblacional	Tasa/crec promedio anual	Tasa promedio estatal
1990	1,490,648	n/d	n/d
1995	1,790,283	3.73	3.59
2000	2,007,539	2.32	2.27
2005	2,197,206	1.82	1.35

Fuente: *Diagnóstico ambiental de las 16 regiones del Estado de México*, GEM, 2008, Págs. 19 y 20, en <http://qacontent.edomex.gob.mx>, consulta el 1 de Agosto de 2012.

La disminución de la presión demográfica de los últimos años representa mayor disposición de la oferta educativa en un mediano plazo, sin embargo dentro del periodo de estudio 2009 hacia el 2012 existe una importante demanda de estos servicios en función de la distribución poblacional por grupo de edad, es decir la reforma educativa tiene el reto de reflejar resultados en el corto plazo, mejorar los parámetros de los indicadores educativos en un periodo de alto impacto poblacional que representa la oportunidad de crear impulso para el desarrollo en caso de alcanzar las metas establecidas.

### **3.3.2 Oferta de servicios de educación media superior en la Región 5 del Estado de México durante el periodo escolar 2009-2010.**

El sistema educativo de nivel medio superior de la región, al inicio del periodo escolar 2009-2010 presta servicios a 80.86 mil alumnos inscritos de los cuales 56.6 mil están en escuelas oficiales de tipos de control federal, estatal y autónomo, además de los alumnos que inscritos en el sistema abierto no escolarizado que se ofrece en el municipio de Ecatepec suman 12,843 más a un total de 69.5 mil

estudiantes inscritos dentro del sistema de educación pública del nivel medio superior, los cuales son atendidos por una planta docente de 3,080 profesores en 95 planteles (ver cuadro 3.8), en la región sobresalen estadísticamente los servicios que ofrece el sistema oficial, esto determina la importancia de la calidad y la suficiencia del mismo respecto a la magnitud poblacional y a la actividad económica que se desarrolla en la zona metropolitana, es imprescindible preservar la continuidad de la política educativa y de las iniciativas que se han tomado respecto a lo establecido en la agenda de gobierno que se plantea en un enfoque a largo plazo, para no reprogramar nuevas prioridades o tomar distintas decisiones de gobierno según los intereses políticos de cada cambio de administración.

**Cuadro 3.8**  
**Educación Media Superior en la Región 5 Ecatepec**  
**Matrícula, docentes y planteles al inicio del periodo escolar 2009-2010.**

Nivel	Escuelas Oficiales			Escuelas particulares			Total		
	Matrícula	Docentes	Planteles	Matrícula	Docentes	Planteles	Matrícula	Docentes	Planteles
<i>Modalidad escolarizada</i>									
Medio superior	56,616	3,080	95	11,409	1,296	84	68,025	4,376	179
<i>Modalidad no escolarizada</i>									
Bachillerato abierto	12,843	11	0	0	0	0	12,843	11	0
<b>Total</b>	<b>69,459</b>	<b>3,091</b>	<b>95</b>	<b>11,409</b>	<b>1,296</b>	<b>84</b>	<b>80,868</b>	<b>4,387</b>	<b>179</b>

Fuente: *Información estadística y de registros administrativos del sector educativo estatal*, año 2009, Región V y bis Otumba, Secretaría de Educación Estado de México, pág. 2 en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx) (15 de mayo del 2012).

Estos datos incluyen escuelas *de control estatal, federal y autónomo*.

Los servicios educativos de la región como cualquier otro servicio público se encuentran condicionados a la densidad demográfica de cada demarcación lo que hace que estos se concentren de forma predominante en tres de los nueve municipios de la región Ecatepec

de Morelos, Tecámac y Acolman (ver cuadro 3.9), esto plantea importantes retos de infraestructura educativa para la cobertura de servicios educativos de nivel medio superior respecto a los municipios más alejados de las zonas urbanas.

**Cuadro 3.9**  
**Región 5 Ecatepec**  
**Educación Media Superior**  
**Matrícula, docentes y planteles por municipio**  
**Inicio del periodo escolar 2009-2010.**

Municipio	Matrícula	Docentes	Planteles
Acolman	3,148	199	9
Axapusco	1,273	77	3
Ecatepec	59,939	3,112	124
Nopaltepec	361	23	1
Otumba	746	56	4
Sn Martín de las Piram	1,741	115	3
Tecámac	10,627	578	23
Temascalapa	852	54	3
Teotihuacan	2,181	162	9
<b>Total</b>	<b>80,868</b>	<b>4,376</b>	<b>179</b>

Fuente: *Información estadística y de registros administrativos del sector educativo estatal*, año 2009, Región 5 y bis Otumba, Secretaría de Educación Estado de México, págs. 5-11, en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx) (15 de mayo del 2012).  
 Se suman escuelas oficiales y particulares, en la modalidad escolarizada.

Estos datos proporcionan la perspectiva para el análisis de los factores que intervienen en el proceso de implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior enfocado en ésta región de la entidad a fin de que éste estudio particular permita fundamentar una propuesta para consolidar la reforma y su proceso en la entidad desde el enfoque de política pública.

## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (RIEMS) EN LA REGIÓN 5 DEL ESTADO DE MÉXICO.

---

### **4.1 Análisis del proceso de implementación de la RIEMS en la Región 5 del Estado de México durante el ciclo escolar 2009-2010.**

#### **4.1.1 Diagnóstico del primer año de implementación (2009-2010) de la RIEMS como política pública en la Región 5 del Estado de México.**

El proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior se establece como decreto federal en el 2008, como resultado de la formulación de los Programas Sectoriales para la Educación de los periodos 2001-2006 y 2007-2012 que condujeron a una serie de cambios en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública como elevar a Subsecretaría la entonces Dirección de Educación Media Superior y Superior, definido entonces como proceso de Reforma de Gestión Educativa por medio del cual se perfilaron los pilares de la Reforma y las posteriores políticas públicas del sector, el capítulo dos ofrece la descripción de la formulación de estas políticas a nivel federal para entender el proceso de la implementación de la reforma como una política pública sectorial que implica un proceso de instrumentación en los subsecuentes niveles de gobierno.

A nivel estatal éste proceso de reforma presenta distintos alcances de implementación en cada una de las entidades federativas, estos no han sido uniformes debido a que dicho proceso está sujeto a diversos factores (demográficos, culturales, económicos, estructurales y geográficos, entre otros) que intervienen de manera particular en cada demarcación estatal.

En el capítulo anterior se analiza este proceso de instrumentación a partir del sistema de planeación en el Estado de México en el entendido de que en él se formulan las políticas sociales para el sector educativo de la entidad y se dirigen las acciones por parte de la Secretaría de Educación del Estado de México como institución encargada del sector, se analiza dentro del periodo escolar 2009-2010 al sistema de educación media superior estatal y de la Región 5 a fin de valorar los alcances de implementación en esta muestra territorial; el año 2009 es el primer año de implementación de la RIEMS y cuarto año del ejercicio de gobierno estatal para el que se observa que le prevalece el reto de superar los índices negativos que presentan los indicadores del sistema educativo de la entidad y a su vez el de desarrollar un sistema educativo capaz de formar capital humano competente en el mercado laboral, socialmente integrado capaz de consolidar el desarrollo económico de la entidad y el de alcanzar la conformación de una sociedad del conocimiento.

A continuación se desarrolla el diagnóstico de la instrumentación local en la Región 5 del Estado de México a partir de dos tipos de factores que en ella intervienen: factores internos y factores externos.

#### **a) Factores internos del proceso de implementación de la RIEMS en la Región 5 del Estado de México:**

##### **I. Función Institucional:**

La Secretaria de Educación del Estado de México como institución responsable del sector en la entidad dirige sus acciones en base al sistema de planeación estatal (Plan de Desarrollo del Estado de

México 2005-2011), en el que se formula la política educativa local, el cual establece el objetivo general de brindar educación de calidad, con equidad, suficiencia y participación social, términos que definen las estrategias y líneas de acción para el sector educativo de toda la entidad, la planeación estatal es acorde al Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y a los pilares de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), sin embargo éste documento no es herramienta suficiente para la congruente implementación local, es decir, se precisa de una herramienta específica de señalamientos estratégicos delimitados a través de indicadores estadísticos que permitan generar líneas de acción técnicas, equitativas, imparciales para cada demarcación regional con medidas para la asignación de los recursos públicos con mayor transparencia y racionalidad, con un método evaluable en el corto y mediano plazo.

La Región 5 se conforma por 9 municipios, al sur de la región se ubica uno totalmente urbano (Ecatepec) con las características señaladas en el capítulo anterior, con una amplia demanda por el segmento de población que requiere este servicio educativo, y hacia el norte de la región se encuentran municipios semirurales y rurales con servicios en menor cantidad y una menor población en una amplia extensión territorial de uso predominantemente agrícola, con un factor común que es la dispersión poblacional y la insuficiencia de servicios.

La Secretaría de Educación del Estado de México por medio de su estructura orgánica ha establecido mecanismos de operación para la reforma de la educación media superior, a razón de que la propia RIEMS plantea el fortalecimiento del nivel estatal para la gestión educativa, se crea la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior del Estado de México (CEPPEMS), como señala el capítulo 3 se forma como un órgano

colegiado y representativo de las instituciones que imparten el grado escolar en la entidad, trabaja por medio de un conjunto de subcomisiones para desarrollar propuestas y ejecutar acciones específicas. Sin embargo los alcances de implementación con éste método de operación ha presentado la tendencia a generalizar los aspectos de la reforma en el entorno estatal y en la operación de los distintos proyectos de cada subsistema, lo cual se observa apto pero en alcance impreciso en la etapa de la instrumentación, si observamos como dentro de una misma región geográfica existen grandes diferencias de tipo y cantidad de la oferta educativa, así como de requerimientos por los diferentes tipos de población por citar algunas.

En la Región 5 hay 179 planteles de educación media superior oficiales y particulares, el municipio de Ecatepec como el más poblado de la región cuenta con 124, seguido por el municipio de Tecámac que cuenta con 23, en Acolman y Teotihuacan hay nueve respectivamente, mientras que los municipios de Axapusco, San Martín de las Pirámides y Temascalapa cuentan con 3 cada uno, en Otumba 4 y en Nopaltepec 1; en Ecatepec se concentran casi 60 mil de los 80.8 mil alumnos de formación media superior inscritos en la región (ver cuadros 3.8 y 3.9 Capítulo 3), por citar a los subsistemas más representativos, en Ecatepec hay 4 planteles Conalep y uno en Tecámac, hay 3 Cobaem en Ecatepec, uno en Axapusco y otro en Tecámac, hay dos CECyTEM en Ecatepec y uno respectivamente en Axapusco, Tecámac y Temascalapa de los 53 planteles de la entidad<sup>84</sup>, mientras que hay municipios de la región que por sus condiciones geográficas y económicas entre otras, aún no cuentan con éste servicio; la concentración demográfica y de servicios se encuentran polarizados en la región, esto nos muestra que las

---

<sup>84</sup> Cfr. [www.conalepmex.edu.mx](http://www.conalepmex.edu.mx), [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx),  
[www.cecycytem.edomexico.gob.mx](http://www.cecycytem.edomexico.gob.mx), [www.dgae.unam.mx](http://www.dgae.unam.mx)  
(consultados los días 20-24 de julio de 2012).

subcomisiones de la ceppems deben operar de una manera más estratégica en la generación de proyectos que al ser formulados para cada subsistema de manera general tienden a concentrar el uso de los recursos de acuerdo a su ubicación sin generar opciones de apertura en el resto de la región donde aún no se brinda el servicio, de continuar operando según la tendencia expuesta se generará una mayor polarización regional, lo cual no corresponde al principio de la regionalización ni al del federalismo educativo ya señalados en los primeros capítulos, que de origen el Sistema Nacional de Bachillerato contempla con respeto para la concreción de los pilares de la reforma de éste sistema educativo.

Debido a que la presente investigación contempla el aspecto metodológico de la reforma de manera general, haciendo hincapié en analizar este proceso como política pública es correcto señalar que en el ejercicio administrativo público existen necesidades técnicas para el logro de los objetivos, por ejemplo en materia de sistemas de información, vale la pena destacar un cuestionamiento al decir que México es el segundo país en Latinoamérica con mayor índice de actualización en sus sistemas de información siguiendo a Chile<sup>85</sup>, debemos primero reconocer que ambos países están aún lejos de los alcances de los países desarrollados y que para concretar un proceso de reforma tan amplio el factor técnico también juega un papel importante, por lo que se señala que el gobierno del Estado de México debe dejar esquemas de gestión y operación que resultan limitantes ante la magnitud del servicio, como los sistemas informáticos que operan desvinculados, donde se realizan con distintos paquetes (software) los informes de los movimientos que los municipios realizan, agregando que son aún más limitados los alcances de los sistemas municipales, en el caso de la estructura

---

<sup>85</sup> Cfr. Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México, Pág. 155.

educativa es claro ver que este proceso está iniciando con la implantación de nuevos sistemas de control escolar pilotos a fin de poder realizar una implementación general en el sistema de educación media superior, se deben crear medios para la homologación de datos si estamos planteando la necesidad de instrumentar la política pública de acuerdo a datos específicos, para entonces considerar la posibilidad de concreción y permanencia de la decisión gubernamental.

## II. Presupuesto:

De manera general para la presente investigación se hacen precisiones sobre el aspecto presupuestario que influye en cualquier decisión de gobierno, precisando que en el periodo que se analiza para el proceso de reforma se establece un plan de austeridad en el presupuesto federal, mientras que se plantea que la educación es pilar de desarrollo integral nacional, presupuestalmente se prioriza fortalecer al sector de la seguridad pública, el presupuesto federal 2010 asigna al ramo de la educación 211, 186 millones de pesos 5.1% más que al año anterior que fue de 200,930 millones de pesos, en general el presupuesto anual presenta una reducción real en el gasto programable de 6.41 mil millones de pesos a pesar del incremento del 4.9% para desarrollo social<sup>86</sup>, para el Estado de México se asignan 46,043 millones de pesos de los cuales 22,281 millones de pesos se asignan al gasto corriente<sup>87</sup> del sector educativo estatal, esto representa el 48% presupuestal dirigido a nómina de maestros y servicios administrativos primordialmente, aunque es la partida presupuestal estatal con mayor asignación no resuelve las

---

<sup>86</sup> Cfr. MIRANDA González, Sergio y SALGADO Vega, Ma. Del Carmen: *Monto asignado al rubro de educación 2010 nacional y Estado de México*, revista Economía Actual, enero-marzo 2010, Vol. III, No. 1 Pág. 3, en: [www.uaemex.mx/feconomia/publicaciones](http://www.uaemex.mx/feconomia/publicaciones) (consulta el 7 de agosto del 2012).

<sup>87</sup> Cfr. *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2010*, H. LVII Legislatura del Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado de México del 18 de diciembre de 2009, Págs. 4 y 5.

prioridades de incrementar la oferta educativa que implica la inminente obligatoriedad de la educación media superior y de fortalecer la infraestructura escolar con nuevas tecnologías, debido a que entre otros aspectos es el presupuesto para la entidad más poblada a nivel nacional y a nivel regional se atiende al municipio más poblado de la entidad, lo que genera que las transferencias se vean consumidas en partidas de gasto predominantemente administrativas, sujeto a una deficiente descentralización en todos los sectores de la administración pública; se resume que el presupuesto es una restricción para la implementación del proceso de reforma educativa en el Estado de México en la Región 5 en lo concerniente a la ampliación de la oferta educativa y a la implementación de nuevas tecnologías de información para el conocimiento en los planteles de la entidad.

Se precisa fortalecer las finanzas públicas por medio de parámetros presupuestarios que permitan garantizar la gestión pública institucional desde el aspecto presupuestal, considerando que el planteamiento metodológico de la RIEMS excluye el aspecto económico es importante establecer que la calidad de los actuales procesos de reforma nacionales como el que ocupa a la presente investigación, requieren ser integrales e interinstitucionales, a fin de que se forme una red de gestión que permita la coherente implementación de las políticas en todos sus aspectos: metodológico, técnico, institucional y presupuestal.

### III. Indicadores Educativos:

El análisis de los indicadores educativos de la Región 5 del Estado de México respecto a la educación media superior durante el periodo

escolar 2009-2010, nos permite tener una perspectiva del proceso de reforma:<sup>88</sup>

*El grado promedio de escolaridad* es el número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años de edad y más, en estudios más extensos se define también como el nivel de instrucción de un país, en la Región 5 es de 9.3 años, es superior al promedio estatal que es de 9.1 años, pero se ha sobrepuesto al promedio nacional que es de 8.6 años; en el año 2006 el promedio de la región se registró en 8.8 años y para el año 2008 en 9.1 años, lo que nos permite observar un incremento constante positivo que ha alcanzado un nivel superior al promedio nacional, sin embargo el promedio está ubicado en el nivel de educación básica estableciendo el reto para el sistema educativo de presentar un nivel de promedio escolar dentro del nivel medio superior.

*El analfabetismo* expresa en porcentaje el número de personas mayores de 15 años que no tienen la aptitud de leer, ni escribir, en la Región 5 este indicador abarca el 2.8% de la población, porcentaje inferior al estatal de 4.7% y al nacional que es de 7.7%, en el año 2006 el porcentaje de población analfabeta de la región era de 3.5, en el año 2008 de 3.1, éste indicador también muestra una disminución progresiva a favor del nivel de instrucción de la población, que si bien no interviene directamente en los parámetros de la educación media superior, si influye en las capacidades generales de las personas adultas que tienen que ingresar al mercado laboral.

*La cobertura* en el nivel medio superior es entendida como un indicador en donde intervienen dos variables: la demanda atendida,

---

<sup>88</sup> Cfr. *Información estadística y de registros administrativos del sector educativo estatal Región V*, Secretaría de Educación del Estado de México, año 2009, págs. 7-15, en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx) (consulta el 7 de agosto de 2012).

referida como la matrícula o inscripción total de inicio de cursos y la demanda social que es la población que tiene la edad correspondiente para cursar el nivel académico, independientemente si solicita o no el servicio educativo, es de tal importancia éste indicador que forma parte de los ejes de planeación sectorial y de los pilares de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), en la Región 5 es del 47.4% de la población en edad de adquirir el servicio educativo, es adversamente inferior al nivel estatal que es del 59.2% y también inferior al nacional que es del 62.3% alrededor del 15% de diferencia entre el parámetro nacional y el regional, en el año 2006 el índice regional fue del 44.7% y en 2008 del 47.6 se observa que el nivel no ha avanzado desde entonces, representando un reto para el sistema en el proceso de la consolidación del Sistema Nacional de Bachillerato.

*La absorción* a nivel medio superior es el indicador que permite conocer del número de egresados del nivel educativo inmediato anterior, los que logran incorporarse en este nivel educativo, éste indicador representa uno de los principales retos de la RIEMS, ya que en el nivel medio superior el nivel de absorción disminuye significativamente respecto al nivel de educación básica, en consecuencia se convierte en un importante causal de afectación en el indicador de educación superior, como lo son también los altos índices de deserción y reprobación del alumnado en éste nivel de educación, la Región 5 presenta la absorción del 74.9% de los egresados del nivel anterior, índice inferior al estatal del 85.2% y al nacional del 96.6%, es grande la diferencia porcentual respecto al índice nacional, además de observar que en el 2006 el índice de absorción de la región fue de 78.8% y en el 2008 de 77.1, lo que indica un retroceso porcentual que se genera a raíz del aumento de la presión demográfica que no ha correspondido con el incipiente incremento de la oferta educativa.

*La reprobación* que los alumnos presentan es de un 35.5%, es superior al nivel estatal que es del 33.2% y al nacional que es de 33.3%, a la vez que en el 2006 fue del 32.4% y en el 2008 del 33.2%, este indicador ha ido en aumento representando uno de los principales retos de las políticas del sector educativo.

*La deserción* de alumnos durante éste periodo de formación en la Región 5 es del 15.8%, es igual al índice estatal pero superior al índice nacional que es del 15.7%, en el año 2006 fue del 17.3% y en el 2008 del 17%, respecto a los años anteriores ha mostrado una disminución porcentual, aunado al indicador anterior han sido motivo del incremento de los Programas de becas de apoyos federales y estatales a fin de estimular la disminución de estos indicadores, como *BÉCALOS* Media Superior, Apoyo a la práctica intensiva y al servicio social y Excelencia académica.

*La eficiencia terminal* de éste nivel educativo es el indicador que permite conocer el número de alumnos que han pertenecido a una generación específica y concluyen su formación de educación medio superior, los alumnos de la región V alcanzaron el 57.5% promedio aún inferior al estatal que es del 59.1% y al nacional que es de 60.1%, comparando con el año 2006 fue de 56.6% y en el 2008 de 57.4%, éste es un indicador que no refleja en este periodo las mejoras esperadas de la implementación de los programas de apoyo económico a los estudiantes, ni los resultados de los programas de capacitación y actualización docente aún, cabe señalar que dada la importancia del indicador el presente Programa Sectorial de Educación establece la meta para el 2012 de alcanzar el 65.7%, la región muestra la necesidad de generar medidas que propicien la permanencia del alumno en el sistema hasta concluir su formación de bachillerato, el alto índice de interrupción de este nivel de estudios afecta directamente al sistema de estudios superiores, al mercado

laboral y a la calidad de vida de la población, por lo tanto se indica que, en la región es preciso implementar acciones y programas propicios para revertir los resultados negativos que presenta el sistema educativo, haciendo la precisión de que deben ser congruentes al proceso de reforma educativa, tal como la propia CEPPEMS ha iniciado sus trabajos de evaluación del sistema, de su planta docente, de sus indicadores educativos evaluando contenidos de planes y programas de estudio, de la infraestructura y equipamiento escolar existente, a fin de promover sistemas de control escolar socialmente participativos y eficientes, pretendiendo la conformación del Marco Curricular Común que permita en consecuencia incorporar de manera sistemática y ordenada todos los servicios educativos del nivel medio superior que se ofrecen en la región al Sistema Nacional de Bachillerato.

#### IV. Los actores del proceso:

Los actores que intervienen en éste proceso deben ejecutar acciones congruentes con lo establecido hasta los últimos niveles de implementación de la reforma, que es a nivel plantel y aula de clases, actuar dentro de las facultades que la estructura orgánica del sistema de educación media superior les otorga con eficiencia para el cumplimiento del objetivo planteado.

Además de los funcionarios del sistema educativo de los que ya se ha descrito su función como parte del órgano colegiado estatal: la CEPPEMS, de manera inmediata a la atención que se da a los beneficiarios del sistema: los alumnos inscritos al sistema educativo, se encuentran los docentes del sistema como implementadores del método de la reforma, en manos de ellos está el cambio de los modelos pedagógicos implementados hacia el modelo de competencias, esto representa un reto a la actitud docente aunado al

proceso de actualización al que deben sujetarse, pues se plantean cuestionamientos entre ellos acerca de cómo lograr las competencias en los alumnos cuando los docentes no las han desarrollado, las desconocen o no cuentan con estas al estar asignados a la impartición de asignaturas de diversas materias “[...]para lograr las competencias los docentes deben manejar recursos teórico-metodológicos con enfoques creativos e innovadores, metodologías, estrategias, técnicas y tácticas, como el método de aprendizaje cooperativo, cuántico, basado en problemas y de inteligencia múltiple entre otros”<sup>89</sup>, de lo contrario el proceso de reforma estaría en riesgo de ser interrumpido o quedar inconcluso como en otros casos; al respecto académicos opinan que “[...]cambiar la práctica educativa en México es una tarea mucho más profunda y difícil de lo que puede parecer, no basta con plantear el cambio del discurso o de teoría pedagógica, no puede darse un cambio en las escuelas desvinculado de un cambio social”<sup>90</sup> que debe darse dentro de los principios de equidad y calidad del cual ellos deben reconocerse actores responsables del proceso; contrario a las posturas contrarias a la reforma que sostienen que es producto de una decisión de gobierno verticalista, el planteamiento de la presente investigación señala que el proceso de ésta reforma obedece al modelo de gestión de políticas públicas (ver 1.5.3 del capítulo I) que muestra un proceso de formulación e implementación amplio y general en el sistema educativo con opciones de operación según las particularidades de cada entidad federativa como lo es el Estado de México, que en congruencia a la política pública establecida puede diseñar la propia a fin de establecer un mecanismo de gestión que permita la congruente

---

<sup>89</sup> VALDÉS Pérez, Patricia: “Reforma Integral de la Educación Media Superior”, revista CEPPEMS, Núm. 1, Diciembre 2010, Pág. 20.

<sup>90</sup> SCHEEL Martín, Carlos Guillermo: “Reflexiones docentes en torno a la RIEMS”, revista electrónica Odiseo indexada en DOAJ Directory of Open Access Journals, OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Secc. Bitácora educativa, Núm. 12, Año 6, Enero-Junio de 2009, en [www.odiseo.com.mx](http://www.odiseo.com.mx), (consulta el 4 de agosto de 2012).

y real implementación de la política pública incluso según las particularidades de cada región, considerando que a este nivel de administración existen indicadores determinantes para la decisión de gobierno como se demuestra a través de los presentes indicadores expuestos.

## **b) Factores externos del proceso de implementación de la RIEMS en la Región 5 del Estado de México.**

### **I. Situación socioeconómica:**

A partir del fenómeno demográfico en la entidad se pudieran hacer más consideraciones sobre la reforma educativa, es decir se diría que por su concentración demográfica está resulta de mayor importancia y prioridad en la instrumentación de las políticas sociales para la población de la entidad, sin embargo ha prevalecido la insuficiencia de las mismas así como de las oportunidades de empleo para el amplio segmento poblacional en edad productiva, el Estado de México no solo es la entidad más poblada, es también la entidad con mayor número de gente pobre del país, seguida de los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz<sup>91</sup>, en el Estado de México prevalece la pobreza patrimonial, alimentaria y por supuesto de educación.

La Región 5 se cuenta entre las siete regiones con la mayor población vulnerable del Estado de México entendida como la suma de las personas de 0-14 años y de más de 65 años de edad por ser considerada con mayor tendencia a la dependencia económica y de servicios institucionales, en Ecatepec el municipio más poblado de la región, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México

---

<sup>91</sup> Cfr. Medición de la pobreza 2010 por municipio, Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL), en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), (consulta en 8 de Agosto de 2012).

registra que hay 173 mil personas en pobreza extrema<sup>92</sup> lo que representa el 7% de la población en la región, los factores de sobrepoblación, la nula generación de nuevos empleos y el efecto inflacionario nacional son factores del empobrecimiento de la población, que ha resultado en serias afectaciones de la calidad de vida del segmento de población cada vez más amplio de gente pobre, estos factores en consecuencia han propiciado otros problemas públicos que han alcanzado niveles importantes como la violencia doméstica y social, la economía informal y la inseguridad pública, esto convierte al entorno más difícil para el desarrollo social y económico de la región. No se puede diagnosticar la necesidad de implementar mayores programas sociales ya que se ha observado que este fenómeno no ha dejado de avanzar mientras que los servicios públicos de beneficio social han mantenido sus parámetros de atención sin alcanzar la solidez en la calidad de vida de la población, esto quiere decir que el impacto de la crisis económica nacional ha afectado los ámbitos económicos y sociales de la región, razón que no justifica pero si requiere de su observación para poder evaluar los indicadores que arroja el sistema de educación media superior en su proceso de reforma para alcanzar el objetivo de mejorar la calidad, equidad, cobertura, permanencia y término de la formación media superior.

---

<sup>92</sup> ESCOBEDO Palma, Marco Antonio: %a pobreza en el Estado de México+, revista electrónica suite 101, Abril 2010, en <http://suite101.net>, (consulta el 1° de Agosto de 2012).

## **4.2 Propuesta de llevar a cabo un documento estratégico específico para el sector de la educación del Estado de México.**

### **4.2.1 Planteamiento para construir un Programa Sectorial de Educación en el Estado de México.**

A través del estudio del proceso de implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en la Región 5 del Estado de México se han observado factores determinantes para su consolidación en el sistema educativo local, el sistema de planeación estatal es la herramienta que en materia de política pública puede hacerla factible por medio de la formulación de las políticas públicas estatales de acuerdo a las características y necesidades locales; se requiere contar con un programa sectorial específico para la educación en el que se vean planteados objetivos estratégicos y particulares, líneas de acción concretas, congruentes y evaluables en el amplio margen de acción que éste proceso de reforma puede generar, indicadores y metas a alcanzar al término de la gestión, el gobierno del Estado de México requiere de la formulación de un programa sectorial dirigido al desarrollo del sector educativo local que permita llevar a cabo la correcta implementación del proceso de reforma por medio de políticas públicas congruentes al sistema de planeación federal y estatal establecido, acordes a las particularidades de la entidad para poder concretar acciones mejor delimitadas en los subsecuentes programas para las regiones y macroregiones de la entidad, como lo establece la Ley de Planeación del Estado de México y municipios en su Artículo 10, que señala a los programas sectoriales como instrumentos de planeación que comprenden proyectos y acciones relativos a determinado sector social o económico de la entidad en congruencia con la política pública que en el Plan de Desarrollo de la entidad se ha formulado,

integrados bajo la responsabilidad de las dependencias coordinadoras del sector.

En cada entidad federativa se han tenido distintos alcances en la implementación de la RIEMS, los estados del norte de la República Mexicana presentan mayor avance en éste proceso y mejores índices de sus indicadores educativos con proyección programada para mejorarlos, estos gobiernos estatales han formulado un Programa Sectorial de Educación para su propio Estado, como Nuevo León, Baja California y Sonora entre otros, de éste último se tuvo acceso al programa, por ello se empleará como elemento de comparación respecto al Estados de México; a éste respecto se hace la presente propuesta de formulación de un documento estratégico con éste carácter en el Estado de México que cuenta con el marco legal, la estructura orgánica en la Secretaría de Educación del Estado de México y el sistema de planeación estatal apropiados para el desarrollo del mismo.

El Programa Sectorial de Educación y Cultura 2010-2015 del Estado de Sonora es la referencia documental para establecer la estructura en términos generales del documento propuesto para la entidad mexiquense.

La estructura general de un documento de esta índole se constituye por:

- I. La presentación del diagnóstico sectorial;
- II. La prospectiva del Desarrollo Sectorial de la entidad;
- III. Construcción de objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas según los servicios educativos que en la entidad se ofrecen;
- IV. Planteamiento para la instrumentación por medio de proyectos prioritarios;
- V. Establecimiento de mecanismos e instrumentos de coordinación o participación interinstitucional en caso de ser necesarios;
- VI. Establecimiento de mecanismos para el seguimiento, control y evaluación de desempeño del programa sectorial.
- VII. Presentación de los indicadores estratégicos y programáticos del sistema por niveles y modalidades de servicio educativo.

Fuente: cfr. Programa Sectorial de Educación y Cultura 2010-2015, en <http://transparencia.sonora.gob.mx>, (consulta 26 de agosto 2012).

La presente investigación ofrece el diagnóstico sectorial respecto a la educación media superior, la prospectiva de desarrollo sectorial se plantea en base al indicador que se pretende impulsar y a partir de ésta decisión se generan los mecanismos de instrumentación, en lo concerniente a la educación media superior se plantea mejora los indicadores de cobertura y de eficiencia terminal.

Para la consolidación de la reforma educativa y del sistema educativo en general es preciso instrumentar mediante un método armonizado nacional y local y conducir de este modo la gestión del gobierno estatal en las dependencias responsables del sector para alcanzar metas, mejorar los actuales indicadores locales de la educación, transparentar las erogaciones presupuestales y ejecutar mecanismos de evaluación bajo criterios de eficiencia y continuidad a

fin de potenciar el rendimiento del servicio educativo prioritariamente público.

Es preciso contar con un riguroso sistema de instrumentación en el sector de la educación para controlar y evaluar el cumplimiento de lo establecido en el sistema de planeación para reducir las desviaciones e interrupciones de los procesos de reforma, para desburocratizar los procesos de decisión concretando en el diseño de las políticas públicas lineamientos para la instrumentación y evaluación, en el caso del sistema de educación media superior elevar a política pública las propuestas de trabajo generadas por las subcomisiones de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS) que se gestionan y procesan entre los tres niveles de gobierno, estos proyectos pueden ser elementos programáticos para la instrumentación gerencial de los distintos subsistemas de nivel medio superior, tal como se han dirigido los principales lineamientos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior a nivel federal se deben hacer lineamientos específicos para la implementación local y regional de acuerdo a los tres ejes de acción ya establecidos por la misma CEPPEMS:

Planeación y coordinación, Mejoramiento de la calidad así como Vinculación y financiamiento, según la estructura de estos desarrollada en el apartado *Estructura orgánica de la educación media superior* del capítulo anterior, ya que se han formulado en congruencia con la política pública sectorial nacional, la planeación para el desarrollo del Estado de México y con los principales ejes de la reforma de la educación media superior.

Es necesario contextualizar el programa sectorial en los términos que plantea la *Reforma Administrativa para un Gobierno Transparente* en el Estado de México:

- Innovación para la eficiencia de la gestión pública;

- Gobierno electrónico;
- Fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales;

contemplada en el Programa Sectorial Modernización de la Administración Pública 2006-2011 del gobierno del Estado de México a fin de eficientar las metas interinstitucionales del gobierno estatal.

En el conocimiento del estado que guarda cada uno de los subsistemas educativos de la entidad, se podrán generar los objetivos pertinentes para la proyección del desarrollo del sistema educativo general del Estado de México.

Por medio del manejo de datos estadísticos sobre los indicadores del sistema educativo se debe precisar las posibilidades y dificultades reales que presenta el sistema educativo.

Por lo tanto las decisiones deben generarse a partir de opciones precisas metodológicamente generadas en conformidad con la situación real que presentan los ámbitos institucional, académico, social, económico, financiero y político en todos los órdenes de gobierno dentro de índole nacional e internacional.

La matriz de análisis FODA es una herramienta apta para desarrollar síntesis de diagnóstico en la construcción de programas públicos, a razón de la propuesta que esta investigación presenta, me permito concluir con esta sugerencia como opción para generar de manera práctica la perspectiva pertinente que puede contener un documento estratégico de planeación.

De acuerdo a la aplicación del enfoque de Políticas Públicas se concluye haciendo la observación de que existe un déficit de instrumentación en el sistema educativo local hasta éste ciclo escolar, por lo que se plantea que existe la necesidad de formular políticas que hagan posible la correcta implementación de la reforma

educativa como política pública dentro de cada uno de los niveles de la administración pública, de contar con estructura e infraestructura necesaria para abatir la negatividad que los indicadores educativos nacionales y locales presentan, mejorar los alcances de temporalidad de la instrumentación de la política pública con el trabajo responsable de los actores que en esta intervienen desde los funcionarios de gobierno y académicos hasta los alumnos en el aula y sus padres de familia para que dentro del ejercicio administrativo se consoliden medidas de evaluación de la política en busca de la continuidad pertinente de la misma, con todo esto evitar omisiones e interrupciones en el proceso de reforma que orillen a la toma de decisiones contingentes para evitar que los responsables de la implementación de esta importante reforma caigan en los antiguos errores de incurrimiento de excesos como el denominado la mercadización de la política (citado en el capítulo 1 de esta investigación) en los que han incurrido durante periodos anteriores, que llevaron al agotamiento de modelos de decisión gubernamental, como lo fue el periodo en el que el énfasis de atención en la política social mal instrumentado fue causal de agotamiento del modelo del Estado de Bienestar.

Por ello concluyo diciendo que una correcta formulación de la política pública es la herramienta para iniciar de acuerdo a un método de decisión y de trabajo conducido dentro de las instituciones, la instrumentación de programas a gran escala de manera congruente y racional, resultado de procesos de consenso entre los actores inmersos a ella y de valoración de la prioridad de resolver por medio de un programa determinados problemas públicos; y que una correcta instrumentación debe contar una llave para medir las consecuencias de las decisiones y acciones llevadas a cabo que es la evaluación, por lo que yo consideraría el éxito de la instrumentación del proceso de reforma educativa cuando de éste se presente una

evaluación pública y oficial del mismo congruente a su planteamiento y a los parámetros de respuesta propuestos y alcanzados, reflejados en las necesidades resueltas del sector social atendido.

El siguiente y último cuadro de esta investigación recopila algunos datos del análisis hecho en el presente capítulo respecto a la perspectiva del sistema de educación media superior a nivel regional y estatal, durante el ciclo escolar 2009-2010 a fin de mostrar en términos generales la aplicación de la matriz FODA como herramienta de manejo y análisis de datos para la planeación en la administración pública.

**Cuadro 4.2**

Matriz FODA para toma de decisiones sobre la Educación Media Superior en el Estado de México al término del ciclo 2009-2010.			
Etapa de la política Pública	Fortalezas	Debilidades	Alcances
Formulación	La política educativa local establece el objetivo general de brindar educación de calidad, con equidad, suficiencia y participación social, términos que definen las estrategias y líneas de acción para el sector educativo de toda la entidad con una planeación acorde al Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y a la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS),	Sin embargo no es suficiente para la congruente implementación local, es decir, se precisa de una herramienta específica de señalamientos estratégicos delimitados a través de indicadores estadísticos que permitan generar líneas de acción técnicas, específicas para cada demarcación regional con medidas para la asignación de los recursos públicos con mayor transparencia y racionalidad, con un método evaluable en el corto y mediano plazo.	Se propone desarrollar un Programa Sectorial de Educación en el Estado de México.
Formulación	El grado promedio de escolaridad en la Región 5 es de 9.3 años, es superior al promedio estatal de 9.1 años y al promedio nacional que es de 8.6 años. El analfabetismo en la Región 5 es del 2.8% de la población, porcentaje inferior al nivel estatal que es de 4.7% y al nacional que es de 7.7%.	La cobertura del sistema de educación media superior en la Región 5 es del 47.4% de la población en edad de adquirir el servicio educativo, es adversamente inferior al nivel estatal que es del 59.2% y también inferior al nacional que es del 62.3% alrededor del 15% de diferencia entre el parámetro nacional y el regional. La absorción que la Región 5 presenta es del 74.9% de los egresados del nivel anterior, índice inferior al estatal del 85.2% y al nacional del 96.6%, es grande la diferencia porcentual respecto al índice nacional.	Superar los índices negativos que presentan los indicadores del sistema educativo de la entidad, desarrollar un sistema educativo suficiente para la demanda existente del servicio, capaz de formar capital humano competente, socialmente integrado capaz de consolidar la sociedad del conocimiento.
Instrumentación en el aspecto institucional	La estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Estado de México cuenta con mecanismos de operación por medio de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior del Estado de México (CEPPEMS), órgano colegiado y representativo de las instituciones que imparten el grado escolar en la entidad, que trabaja por medio de un conjunto de subcomisiones para desarrollar propuestas y ejecutar acciones.	La implementación de la política pública ha presentado la tendencia a generalizar los aspectos de la reforma educativa en el entorno estatal, llevando a cabo Programas Institucionales para la operación de los distintos proyectos de cada subsistema de nivel medio superior, lo cual se observa apto pero en alcance impreciso para la instrumentación.	Avanzar en la continuidad de la Reforma Integral para la Educación Media Superior.
Instrumentación en el aspecto presupuestario	El presupuesto federal 2010 asigna para el Estado de México 46,043 millones de pesos de los cuales 22,281 millones de pesos se asignan al gasto corriente del sector educativo estatal, esto representa el 48% presupuestal dirigido a nómina de maestros y servicios administrativos.	Estos parámetros de erogación indican que el presupuesto del sector no se resuelve prioridades del sistema educativo local de equipamiento y creación de infraestructura escolar, sujetos a deficientes procesos de descentralización en la administración del sector.	Se propone establecer metas bajo medidas de austeridad, racionalización y evaluación presupuestal, en el entendido del uso racional y transparente de los recursos públicos.

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos recopilados en el presente capítulo.

## Conclusiones

---

En el presente trabajo se desarrolla un análisis de instrumentación desde el enfoque de Políticas Públicas sobre la política educativa respecto a la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) a partir del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, analizando el alcance de implementación regional en el Estado de México, concretamente en la Región 5 de la entidad durante el periodo escolar 2009-2010.

El primer capítulo contiene el estudio del enfoque de las políticas públicas en lo que respecta a antecedentes históricos y partes que conforman el método de la política pública; en primer lugar se considera la importancia del aspecto histórico del enfoque para el presente análisis dado su proceso de implementación en México, la adaptación que presenta para tal efecto el modelo original se observa a través de estudios realizados por los principales teóricos del enfoque en Europa y América observando las ventajas de su aplicación y diferencias respecto a otras corrientes de pensamiento tomando como principales referencia teóricas a André-Nöel Roth Deubel, Jean Claude Thoenig, Yves Meny y Luis Aguilar Villanueva se observa éste proceso hasta su aplicación para el desarrollo de la toma de decisiones en el ámbito nacional.

En seguida se desarrolla el estudio del método del enfoque de Políticas Públicas, en primer lugar se estudia el proceso para la construcción del problema público, posteriormente se observa como el problema público se convierte en política pública a través de la formulación agenda pública, posteriormente la implementación de la política pública como parte central de análisis presenta modelos de implementación desde un aspecto general y cronológico; y finalmente

se observa la etapa de la evaluación de la política pública, se refiere a ésta etapa reconociendo la importancia de esta fase en el proceso de la toma de decisiones como imprescindible en el sentido científico del enfoque y en la necesidad de legitimación del Estado.

El capítulo dos contiene dos aspectos importantes para el análisis principal de la investigación, el primero es un desarrollo de la política educativa en México a partir de la segunda mitad del siglo XX, a fin de mostrar un antecedente histórico del proceso de la toma de decisiones en la administración pública en México respecto al desarrollo social, de manera específica del sector de la educación, así como de observar los factores institucionales, sociales, económicos y políticos que han influido en la instrumentación de las decisiones para el sector educativo en México desde dicho periodo. A través de un estudio sexenal se observa el papel de los actores responsables del desarrollo del sistema educativo mexicano en lo que respecta a la educación media superior.

El segundo aspecto importante del capítulo dos, es el estudio de la estructura del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* y del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* en lo referente a la educación media superior, se observa que en la formulación de éstos programas sectoriales se encuentra la política pública que forma la base del proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en México, mismo que se describe aunado al estudio de la estructura con la que se formula la RIEMS como política pública a nivel federal, con éste análisis se cierra el presente capítulo.

Posteriormente el capítulo tres en su primera parte desarrolla el análisis del sistema de planeación del Estado de México como instancia rectora de la política pública social para el sector educativo en la entidad se estudia éste aspecto del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011; de forma paralela se hace un análisis

de la estructura orgánica de la Secretaría de Educación del Estado de México, mediante ambos aspectos fue posible delimitar elementos para la instrumentación de la reforma educativa en la entidad, como la creación de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior del Estado de México (CEPPEMS) que como órgano colegiado técnico-consultivo ha emprendido trabajos pertinentes para la instrumentación de los pilares de la reforma en la entidad, por tal razón se describe su estructura y la conformación del sistema de educación media superior que representa.

La segunda parte del capítulo desarrollo una perspectiva estatal sobre la educación media superior para inducir los fenómenos demográficos y de pobreza sobre los que se instrumenta la reforma, así como los índices de los indicadores educativos que la entidad presenta para tal efecto. Para finalizar se realiza la delimitación de la Región 5 del Estado de México, lo que respecta a sus características físicas y demográficas, así como de la oferta educativa del nivel ya referido que en la región existe para generar un panorama de posibilidades ante los planteamientos de la reforma, haciendo observaciones importantes respecto al sistema de planeación existente en la entidad como lo es la carencia de un programa específico para el sector que permita el seguimiento y transparencia de la política pública, así como de las tendencias de instrumentación respecto a los servicios educativos que en la demarcación existen como la concentración de servicios respecto a la concentración poblacional en prácticamente un municipio de los nueve que conforman la región, dejando desprovistos de éste servicio público a los segmentos de población más vulnerables.

Para finalizar el cuarto y último capítulo presenta propiamente el análisis del proceso de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en la Región 5 del Estado de México durante el ciclo escolar

2009-2010, en el cual se determinan principalmente que tal proceso se encuentra en una fase inicial de implementación, por lo que aún no se estructuran los programas necesarios que los pilares de la reforma contempla, los trabajos están en proceso de discusión y aprobación, sin embargo se tiene claridad en la situación que guarda el sistema de educación media superior regional dados los índices de los indicadores educativos que se han generado sobre la región, de ahí que se pueden plantear prioridades y posibilidades para que conjuntamente a la reforma se logre un avance en los indicadores que se encuentran en clara desventaja como el nivel promedio de escolaridad y la cobertura educativa, para efecto de análisis se han determinado factores internos y externos para la instrumentación de la RIEMS a éste nivel de administración.

Observaciones de diversa índole se han generado en el desarrollo de la presente investigación en torno al sistema de educación media, al sistema de planeación, a las posibilidades de implementación de una reforma educativa de tal magnitud y su continuidad, lo que me permite saber la importancia del estudio de las decisiones de gobierno para el sector educativo, estratégico en el desarrollo del país; más aún he podido comprobar la necesidad de implementar de forma total un modelo de decisión para el ejercicio de gobierno para que funcione y de resultados.

## Apéndice

---

### Apéndice 1<sup>93</sup>

<b>OBJETIVO 9.</b> Elevar la calidad educativa, refiriéndose a la cobertura, equidad, eficacia eficiencia y pertinencia.
--

#### Estrategia 9.1

Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados, aprendizaje de alumnos, desempeño de maestros, directivos, supervisores y jefes de sector; y de los procesos de enseñanza y de gestión.

Asimismo, la educación media superior contará con un sistema de evaluación integral que estará a cargo de comités técnicos de expertos en educación.

#### Estrategia 9.2

Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.

Se buscará la certificación de los docentes y se impulsará un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel.

#### Estrategia 9.3

Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica. Señalando como impostergable una profunda renovación del sistema educativo.

---

<sup>93</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, págs. 182-231.

Por lo que toca a la educación media superior, se rediseñarán los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de las capacidades requeridas en este nivel, y les permita transitar de una modalidad a otra.

#### **Estrategia 9.4**

Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente.

Para fortalecer esta estrategia, la Subsecretaría de Educación Media Superior ha impulsado el fondo de infraestructura en tres modalidades a fin de impulsar la equidad, la transparencia y la eficiencia de los recursos públicos.

**OBJETIVO 10.** Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.

#### **Estrategia 10.1**

Modernizar y ampliar la **infraestructura educativa**, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.

El Fondo de Infraestructura en Educación Media Superior contará con tres modalidades:

- 1) ampliación y equipamiento de planteles,
- 2) construcción de nuevos planteles, e
- 3) inversión en innovación, con recursos asignables según una fórmula de infraestructura que toma en cuenta tres componentes:
  - *rezago,*
  - *eficiencia y*
  - *presión demográfica.*

#### **Estrategia 10.2**

Ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos.

El actual sistema de becas ha concedido, correctamente, mayor importancia al otorgamiento de apoyos en el nivel básico. Ha llegado el momento de ampliar este programa a los niveles medio superior y superior.

### **Estrategia 10.3**

Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo.

### **Estrategia 10.4**

Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos, para aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Por mucho tiempo, la especialización y la descentralización del sistema educativo nacional han propiciado un crecimiento fragmentado, en el que por ejemplo, un alumno de bachillerato encuentra problemas para cambiarse a una vocacional o preparatoria tecnológica, o a un estudiante de una escuela federal le puede resultar difícil moverse a una estatal o a una privada y viceversa, aún tratándose del mismo nivel educativo.

La Subsecretaría de Educación Media Superior ha comenzado el rediseño los planes de estudio para que los alumnos cuenten con un mínimo de capacidades requeridas en este nivel (tronco común) que les permita transitar de una modalidad a otra.

Las distintas modalidades de la educación básica, media superior y superior, también pueden acarrear obstáculos para la continuidad de estudios entre un nivel y otro. Por eso se trabajará en una profunda revisión de las normas del sistema educativo nacional con la participación de los tres órdenes de gobierno, las instituciones de educación, los maestros, las familias y la sociedad en su conjunto, para dar más posibilidades de movilidad a los estudiantes y con ello, de permanencia en la escuela. El intercambio de estudiantes y el establecimiento de redes de colaboración del conocimiento son alternativas que habrán de explorarse, como parte de la estrategia.

**OBJETIVO 11.** Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.

### **Estrategia 11.1**

Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica.

Se fortalecerán los programas que permitan utilizar nuevas tecnologías para la enseñanza de los planes de estudio. Si bien la digitalización es un recurso educativo que todavía tiene un índice bajo de utilización en los salones de clase, son cada vez más los alumnos y maestros que comprenden su potencial y se interesan en aprender su manejo. Se harán mayores esfuerzos para que el manejo de equipo de cómputo y nuevas herramientas tecnológicas cubran a todas las escuelas públicas desde nivel primaria.

### **Estrategia 11.2**

Propiciar una nueva cultura de uso y aprecio por las nuevas tecnologías de la información entre el profesorado y directivos, y estimular su capacitación en el manejo de ellas así como su permanente actualización, para que puedan aprovecharlas mejor en el proceso de enseñanza aprendizaje y el desarrollo de habilidades de los alumnos.

Se diseñarán los instrumentos más adecuados para que los maestros reciban capacitación en el uso de estas tecnologías, cuenten con opciones para acceder a ellas y las compartan con sus alumnos. Del mismo modo, se capacitará a los directivos de las escuelas para que comprendan la importancia del uso de la tecnología en la enseñanza y asimilen a la computadora como herramienta para efficientar su gestión escolar.

### **Estrategia 11.3**

Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares.

La presente Administración hará un esfuerzo especial para extender el acceso

a todos los planteles escolares públicos, desde nivel primaria, a las redes electrónicas de información. Se pondrá especial atención en este esfuerzo a los grupos de niños y jóvenes que viven en comunidades rurales dispersas y a comunidades indígenas.

#### **Estrategia 11.4**

Transformar el modelo de telesecundaria vigente, incorporando nuevas tecnologías y promoviendo un esquema interactivo. La telesecundaria es una de las modalidades de educación a distancia con mayor sentido de equidad social. Esta forma de educación brinda oportunidades de continuar sus estudios a estudiantes de las comunidades más apartadas, a las que es muy difícil llevar la educación presencial. Si bien en años recientes se ha trabajado con intensidad para ampliar las instalaciones y equipos para la telesecundaria, su potencial está todavía lejos de ser aprovechado a plenitud. Una razón es que los equipos instalados, si bien son electrónicos, no permiten todavía la interconectividad y, por tanto, tampoco facilitan la interacción entre estudiantes, profesores y especialistas ubicados en donde el conocimiento se genera. Otra muy importante es la insuficiente calidad y consistencia de sus contenidos.

Por eso la estrategia se propone atender especial e integralmente a esta forma de educación mediante la dotación de los equipos necesarios, la capacitación de los docentes de las telesecundarias y la modernización de los materiales educativos.

#### **Estrategia 11.5**

Promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior, garantizando una buena calidad tecnológica y de contenidos.

#### **Estrategia 11.6**

Impulsar el acceso de los planteles de todo el sistema educativo a plataformas tecnológicas y equipos más modernos.

**OBJETIVO 12. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.**

La educación, para ser completa, debe abordar, junto con las habilidades para aprender, aplicar y desarrollar conocimientos, el aprecio por los valores éticos, el civismo, la historia, el arte y la cultura, los idiomas y la práctica del deporte.

**Estrategia 12.1**

Colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos.

Se promoverá el trabajo conjunto de las autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia, no sólo en el cumplimiento de planes y programas de estudio, sino en la conformación de verdaderas comunidades con metas compartidas y con el interés de brindar a los niños y jóvenes una educación que tampoco se limite al cumplimiento de lo esencial, sino que aspire a una formación integral.

La dinámica actual centra los esfuerzos educativos en el cumplimiento de aspectos básicos de los programas, lo que corresponde en buena medida al poco tiempo que permanecen los alumnos en las escuelas públicas. Por eso, se promoverá un horario más extenso de permanencia en los planteles, de manera que la formación de los niños y jóvenes adquiera una dimensión humanista, es decir, que sea integradora de los valores humanos, evaluando gradualmente la operación del modelo en un mayor número de planteles y consolidando la estrategia de enseñanza integral que permita a los alumnos aprovechar efectivamente el aprendizaje y desarrollo de habilidades.

**Estrategia 12.2**

Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas. Si bien existen mecanismos para la participación de las familias en la dinámica escolar y en el mejoramiento de las instalaciones escolares, la participación suele ser limitada. Por ello, se diseñarán mecanismos para que los padres de familia, como parte importante de la comunidad educativa, participen con mayor interés en el seguimiento y apoyo a la formación de sus hijos.

Desde luego, estos mecanismos serán siempre de aliento a la participación voluntaria. Como parte de este esfuerzo se garantizarán las condiciones de operación de los Consejos Escolares de Participación en cada plantel y la realización de por lo menos dos talleres de capacitación anual para sus integrantes.

### **Estrategia 12.3**

Renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica. Para consolidar y proyectar al futuro una sociedad verdaderamente democrática, se fortalecerá, en todos los niveles escolares, la enseñanza de valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Se diseñarán libros de textos sobre estos temas.

### **Estrategia 12.4**

Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas. Para que las personas puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, el primer paso es que los conozcan a cabalidad. Por ello se impulsará que, desde edades tempranas, los mexicanos tengan la capacidad de reflexionar sobre el significado de sus actos y tengan una clara conciencia de sus responsabilidades y derechos ciudadanos, para que, llegado el momento, los ejerzan plenamente y practiquen activamente las conductas democráticas.

Inculcar en las nuevas generaciones el aprecio por el Estado de Derecho como instrumento privilegiado para una convivencia pacífica y respetuosa será una tarea fundamental del sistema nacional de educación. Dicha tarea debe complementarse también con la participación de las familias y la sociedad en su conjunto.

### **Estrategia 12.5**

Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia.

#### **Estrategia 12.6**

Promover la educación de la ciencia desde la educación básica. La matriculación en opciones educativas orientadas a la ciencia y la tecnología ha tenido un crecimiento mínimo en los últimos años. Se trata de campos prioritarios del conocimiento, con amplio potencial para apoyar el crecimiento económico, generar mejores empleos y elevar la participación exitosa de México en un mundo altamente competitivo como el que se prefigura en el siglo XXI. Por eso el Gobierno Federal pondrá especial énfasis en el estímulo a la enseñanza, difusión y divulgación de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos, empezando con la educación preescolar, primaria y secundaria, desde luego sin hacer a un lado la formación humanista, que da sentido a la aplicación de lo aprendido.

#### **Estrategia 12.7**

Impulsar mayores oportunidades para los estudiantes de participar en educación artística. México tiene un fuerte reconocimiento en el mundo por su contribución al arte y la cultura. Su herencia milenaria en estas manifestaciones le significa un amplio potencial, no solamente para seguir haciendo aportaciones a la cultura universal, sino para consolidar al arte y la cultura como cimiento de la nacionalidad mexicana. Propiciar la enseñanza y la apreciación artística desde la educación básica permitirá identificar vocaciones que, hasta ahora, han sido insuficientemente estimuladas. Se contribuirá con ello a la formación integral de las generaciones actuales.

#### **Estrategia 12.8**

Promover las actividades físicas en los planteles escolares y el deporte en todo el sistema educativo. La obesidad y el sedentarismo son hoy en día dos de los principales problemas de salud en amplios sectores de nuestra población.

El fomento del deporte y la actividad física en la escuela contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos para una existencia saludable, productiva y prolongada. Con esta estrategia, el Gobierno Federal ratifica su compromiso de hacer de la práctica del deporte y el cuidado físico un componente habitual de la vida cotidiana de las generaciones actuales y futuras.

#### **Estrategia 12.9**

Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes. Las lesiones por violencia y accidentes, junto con las adicciones y las prácticas sexuales no responsables, afectan de manera creciente la salud y la vida de la población juvenil. Fortalecer de manera sustantiva la educación temprana para prevenir estos factores de riesgo contribuirá al mejoramiento general de la salud pública en los años por venir.

Se promoverá la realización sistemática de talleres de prevención de conductas de riesgo para los estudiantes de educación secundaria y media superior.

#### **Estrategia 12.10**

El diseño e instrumentación de un sistema de información que se convierta en la plataforma de los procesos de toma de decisión y que se difunda ampliamente entre la sociedad en general.

**OBJETIVO 13.** Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.

#### **Estrategia 13.1**

Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior.

#### **Estrategia 13.2**

Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior.

### **Estrategia 13.3**

Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.

### **Estrategia 13.4**

Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas.

### **Estrategia 13.5**

Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.

## Bibliografía

---

- AGUILAR Villanueva, Luis F.: *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Ed. Porrúa, 1992.
- AGUILAR Villanueva, Luis F.: *La Hechura de las Políticas*, México, Ed. Porrúa, 1992.
- ÁLVAREZ Mendiola, Germán (Coord.), GUERRERO Araiza, Cuauhtémoc, CERA Alonso y Prada, Silvia de la: *Sistema Educativo Nacional de México: 1994*, Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, D.F., 1994.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: *Diccionario de política*, España, Ed. Siglo XXI, 1982.
- BURDEAU, Georges: *Método de la ciencia política*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1964.
- CABRERO, Enrique (coord.): *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998.
- CASTREJON, Jaime: *Ensayos sobre política educativa*, México, INAP, 1986.
- LATAPÍ Sarre, Pablo (Coord.): *Un siglo de educación en México*, México, D.F., Ed. Biblioteca Mexicana, FCE y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998.
- NAVARRO Arredondo, Alejandro: *Educación*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [Actualización: 28 de agosto del 2006], versión digital en: <http://archivos.diputados.gob.mx/centro>.
- PARRA Toledo, Araceli (Coordinadora): *Las Políticas Públicas en México. De la teoría de la práctica*, México, Ed. Acatlán, 2009.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY, Aaron: *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE, 1998.
- ROTH Deubel, Andre-Noel: *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*, México, Ed. Aurora, 2006.
- SANABRIA López Juan José: *Antología de teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Acatlán, 1998.
- TAMAYO Sáez, Manuel: *El análisis de las Políticas Públicas*, Comps. Ernesto Carrillo y Rafael Bañón, La nueva Administración Pública, Madrid España, Ed. Alianza, 1997.
- THOENIG, Jean Claude y MENY Yves: *Las Políticas Públicas*, Barcelona España, Ed. Ariel, 1992.
- WEBER, Max: *Economía y sociedad*, México, FCE, 1987.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
 Ley General de Educación.  
 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.  
 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.  
 Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, SEP, Publicado en el DOF el viernes 26 de septiembre de 2008.

Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi, en <http://inegi.gob.mx>

Ciudad Ecatepec, el municipio #1 en América Latina, H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos Estado de México 2006-2009.

Competencias disciplinares básicas del Sistema Nacional de Bachillerato, Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, Abril 2008.

Competencias genéricas y el perfil del egresado de la educación media superior, Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, Enero 2008.

Cuarto Informe de Gobierno 1992, Presidencia de la República.

Diagnóstico ambiental de las 16 regiones del Estado de México, GEM, 2008, en <http://qacontent.edomex.gob.mx>

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 27 de Noviembre de 1973.

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 29 de noviembre de 1973.

Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 31 de Diciembre de 1975.

Diario Oficial de la Federación, México, D.F., el 3 de Febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 28 de enero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 13 de Julio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., el 17 de Enero de 2007.

Estadísticas Históricas 1893-2010, Sistema Nacional de Información Educativa, SEP, 2011.

Estrategia de instrumentación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, Abril 2008.

Evolución y Estadísticas del gasto público federal en México 1980-2006, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LX Legislatura.

Información estadística y de registros administrativos del sector educativo estatal Región V, Secretaría de Educación del Estado de México, año 2009, en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx).

La Reforma Integral de la Educación Media Superior, resumen ejecutivo, SEMS de la SEP, Enero 2008.

Medición de la pobreza 2010 por municipio, Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL), en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

México en Cifras. Proyecciones de la población 2005-2030 basadas en el conteo 2005, fecha de actualización abril 2010.

Nueva definición de modalidades de oferta de Educación Media Superior, SEP, Enero 2008.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República.

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2010, H. LVII Legislatura del Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado de México del 18 de diciembre de 2009.

Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP.

Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. SEP. Diciembre 1984.

Programa Sectorial de Educación 2007-2012. SEP.

Programa Sectorial de Educación y Cultura 2010-2015 del Estado de Sonora, Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

Programa Sectorial de Seguridad Social 2006-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México.

Programa Sectorial Modernización de la Administración Pública 2006-2011 del gobierno del Estado de México.

Reforma Integral de la Educación Media Superior en México: La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, SEMS de la SEP, Enero 2008.

Sexto Informe de Gobierno del Estado de México 2010-2011, Poder Ejecutivo del Estado de México.

## HEMEROGRAFÍA

---

Editorial: %Ceppems+, en *Revista CEPPEMS*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Educación, revista trimestral, no. 1, diciembre/2010.

El universal: %Educación, talón de Aquiles en AL+, Periódico El Universal, México, Secc. Nación, Domingo 28 de agosto de 2011.

ESCOBEDO Palma, Marco Antonio: %La pobreza en el Estado de México+, revista digital *Pobreza y Marginación by Suite 101*, 18 de abril de 2010, en <http://suite101.net>.

GONZALEZ Figueroa, Fernando: %El legado de Keynes+, en *Contribuciones a la Economía*, México, Universidad La Salle Pachuca, Junio 2007, en: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

MARTÍNEZ Rizo, Felipe: %Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001+, Revista Iberoamericana de educación, ISSN 1022-6508, No. 27, Septiembre-Diciembre 2001.

MARTÍNEZ, Nurit: %Menos jóvenes ingresan al nivel bachillerato: INEE+, Periódico El Universal, México, Secc. Nación, Lunes 29 de agosto de 2011.

MIRANDA González, Sergio y SALGADO Vega, Ma. Del Carmen: %Monto asignado al rubro de educación 2010 nacional y Estado de México+, revista *Economía Actual*, enero-marzo 2010, Vol. III, No. 1 en: [www.uaemex.mx/feconomía/publicaciones](http://www.uaemex.mx/feconomía/publicaciones)

OFFE, Claus: %Las contradicciones de la democracia capitalista+, en *Cuadernos políticos*, México, Ed. Era, Núm. 34 Oct-Dic 1982.

POY Solano, Laura: %Más de la mitad de la población de 20 a 24 años no puede continuar estudiando+, Periódico La Jornada, México, Secc. Sociedad y justicia, Jueves 1º de septiembre de 2011.

SCHEEL Martín, Carlos Guillermo: %Reflexiones docentes en torno a la RIEMS+, revista electrónica *Odiseo* indexada en DOAJ Directory of Open Access Journals, OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Secc. Bitácora educativa, Núm. 12, Año 6, Enero-Junio de 2009, en [www.odiseo.com.mx](http://www.odiseo.com.mx).

VALDÉS Pérez, Patricia: %Reforma Integral de la Educación Media Superior+, revista CEPPEMS, Núm. 1, Diciembre 2010.

## PÁGINAS WEB

---

<http://inegi.gob.mx>

<http://qacontent.edomex.gob.mx>

<http://suite101.net>

<http://transparencia.sonora.gob.mx>

[www.cecyltem.edomexico.gob.mx](http://www.cecyltem.edomexico.gob.mx)

[www.conalepmex.edu.mx](http://www.conalepmex.edu.mx)

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

[www.dgae.unam.mx](http://www.dgae.unam.mx)

[www.diputados.org.mx](http://www.diputados.org.mx)

[www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

[www.eumed.net](http://www.eumed.net)

[www.igecem.gob](http://www.igecem.gob)

[www.odiseo.com.mx](http://www.odiseo.com.mx)

[www.sep.org.mx](http://www.sep.org.mx)

[www.snie.sep.gob.mx](http://www.snie.sep.gob.mx)

[www.tuningal.org.mx](http://www.tuningal.org.mx)

[www.uaemex.mx/feconomía/publicaciones](http://www.uaemex.mx/feconomía/publicaciones)

[www.unpan.org](http://www.unpan.org)