



SECRETARÍA ACADÉMICA

COORDINACIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO

“LA PERTINENCIA DE LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (RIEMS)”

Tesis que para obtener el Grado de

Maestro en Desarrollo Educativo

Presenta

Pablo Fernández Rangel

Director de Tesis

Dr. Prudenciano Moreno Moreno

Ciudad de México,

noviembre de 2020

A mis padres, Pablo y Cayetana.

AGRADECIMIENTOS

La vida es lo más preciado que todo ser humano posee, al inicio de la misma se van transmitiendo de padres a hijos una serie de conocimientos, experiencias y valores que formarán a la persona adulta, por lo que nuestros primeros profesores son nuestros padres, con base en ello es fundamental darles un reconocimiento por lo que se esforzaron siempre tratando de dar lo mejor durante nuestro desarrollo, sentando las bases de lo que debe ser una persona íntegra, por eso, el reconocimiento y eterno agradecimiento a mis padres por todo lo que me dieron y enseñaron durante toda su vida.

Posteriormente al formar una familia propia, se incorporan nuevos seres que ejercen una influencia y apoyo sinigual que nos permite adquirir una visión y un compromiso de la mayor trascendencia en nuestra formación académica, ellos también son parte del soporte que poseo y que me permite transitar con su apoyo y comprensión hacia metas individuales para poder desempeñarme en el mundo laboral con más y mejores herramientas que permitirán realizar mejor mi función docente, a toda mi familia deseo expresarle mi agradecimiento por su solidaridad en momentos de cansancio o de duda en mi capacidad, ellos siempre estuvieron presentes para, con su aliento, seguir adelante y llegar a buen puerto, mi esposa e hijas son las principales responsables de que realicé este trabajo.

Finalmente, pero no menos importante, son los profesores con los que tuve la fortuna de cruzarme durante mis estudios de Maestría, sin su conducción, comprensión, consejos y apoyo no sería posible haber concluido. Son muchos los

docentes que participaron en este proceso, de todos ellos me llevo algo muy valioso, su conocimiento, que compartieron generosamente con todos los que formamos esa generación de estudiantes, deseo manifestar mi total gratitud a todos y cada uno de ellos, principalmente a mi asesor de tesis, el Dr. Prudenciano Moreno Moreno, por su paciencia y enorme disposición en ayudar en todo lo referente a la obtención del grado de Maestro, por sus sabios consejos, por el material compartido, por esa calidad humana que todo docente debe poseer, de antemano un enorme agradecimiento a todos ellos, gracias por todo.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	8
Objetivo General.....	9
Objetivos específicos:.....	10
Preguntas de Investigación.....	10
Preguntas específicas:	10
Línea Heurística General	11
Líneas Heurísticas Específicas	11
Metodología.....	11
Estructura del trabajo.....	12
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	15
El espacio social	17
Justificación	19
Objetivos	22
Objetivo general.....	23
Objetivos específicos	23
Técnicas de investigación	24
Referentes conceptuales.....	29
Definición de Educación	29
Definición de Educación Media Superior.....	33
Definición de Reforma Educativa.....	35
Definición de Pertinencia.....	36
CAPÍTULO II. EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO	39
Descripción.....	39
Política Educativa	45
Pertinencia de la RIEMS	48
Pertinencia de las Políticas públicas	51
¿Quién establece las políticas?	53
La política pública en la educación.....	54
CAPÍTULO III. CALIDAD EDUCATIVA	41
Un enfoque de la calidad educativa	42
La visión oficial de la calidad educativa	47
La calidad educativa, otras miradas	56

Docentes ¿Garantes o culpables de la calidad educativa?.....	59
Devaluación de la labor docente.....	68
CAPÍTULO IV. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	77
Contexto Latinoamericano	80
Formas de asignación del presupuesto	87
Conformación del Ramo 33.....	90
Un esquema que no se orienta hacia la eficiencia y la equidad.	92
El caso de México	94
La participación en el PIB.....	97
El financiamiento y el gasto de la EMS.....	102
Ramo administrativo 11	103
Ramo general 25	103
Ramo general 33	103
Realidades y perspectivas de la EMS.....	110
CONCLUSIONES.....	118
ACRÓNIMOS	123
Bibliografía	129

Introducción

INTRODUCCIÓN

Estudiar la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) se fundamenta en la importancia de analizar y profundizar en una de las políticas educativas más ambiciosas que se pusieron en marcha en el Subsistema de Educación Media Superior (SEMS) en el año 2008 con el objetivo de mejorar la calidad de la educación.

Este subsistema educativo representa el punto intermedio entre la educación básica y la educación superior, de gran relevancia en la formación académica, siendo el subsistema donde me desempeño profesionalmente como docente, factor primordial que motivó la realización del presente trabajo, además del interés por entender los complejos procesos que plantean las reformas educativas que se instrumentan en nuestro país y que forman parte del estudio de las políticas educativas de esta Maestría en Desarrollo Educativo en la que estudio.

La investigación parte de la hipótesis de que esta Reforma no da respuesta precisa a las demandas de los jóvenes que cursan el nivel medio superior en nuestro país, su falta de pertinencia en los objetivos que se buscan adquieren los estudiantes que cursan este nivel escolar, estableciendo de forma exclusiva una preparación de futuros trabajadores, dificultándoles así una formación ciudadana integral que les permita acceder a estudios en instituciones de educación superior, facilitando su inserción a la sociedad como mejores ciudadanos y en la que participen activamente en la construcción de nuestra "inacabada vida democrática".

En este sentido, el propósito de este trabajo de investigación es establecer los valores que subyacen en esta reforma la cual plantea formar ciudadanos con mayor compromiso social y un alto sentido de pertenencia.

El papel injerencista y soterrado que desempeñan los organismos internacionales como: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de sus recomendaciones y exigencias hacia las autoridades educativas nacionales con respecto a las políticas educativas, se analizan en esta investigación, ya que deben ponerse en marcha para constatar que “solucionan los graves problemas que aquejan al Sistema Educativo Nacional” como lo señala Castro Porcayo, en su artículo titulado “La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas educativas en México (1970-2012)”, que se presentó en el Congreso Nacional de Investigación Educativa en San Luis Potosí en 2017.

Objetivo General

Analizar la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) desde los conceptos de pertinencia, educación, educación media superior y reforma educativa.

Objetivos específicos:

- ✓ Contrastar los puntos de vista de la autoridad educativa y de especialistas en educación.
- ✓ Señalar la forma en que los distintos actores (Docentes, Autoridad educativa, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Sociedad Civil y Organismos Internacionales) inciden en la implementación de esta Reforma Educativa.
- ✓ Analizar las posibles consecuencias que la implementación de esta Reforma Educativa traerá en la Educación Media Superior de la Ciudad de México (CDMX).

Preguntas de Investigación

Pregunta general:

¿Los conceptos: pertinencia, educación, educación media superior y reforma educativa fundamentan la implementación de la RIEMS, como política educativa oportuna dirigida a los jóvenes que estudian la Educación Media Superior en la Ciudad de México?

Preguntas específicas:

1. ¿Cuáles son los antecedentes políticos e históricos que fundamentan la RIEMS?
2. ¿La RIEMS contiene los elementos necesarios para ser considerada una reforma educativa pertinente?

Línea Heurística General

La Reforma Integral de la Educación Media Superior se implementa como una reforma incompleta estableciendo un marco curricular común y un libre tránsito de alumnos entre las instituciones firmantes sin proponer alternativas de estudio ni laborales para aquellos jóvenes que por diversas causas abandonan la escuela, además se “deja en el aire” la fuente de los recursos presupuestales necesarios para su puesta en marcha.

Líneas Heurísticas Específicas

1. El concepto de pertinencia contenido en la RIEMS contempla a un limitado grupo homogéneo de alumnos, sin establecer mecanismos que permitan a otros su incorporación a la Educación Media Superior.
2. Los objetivos y estrategias de la RIEMS no consideran las condiciones económicas, políticas y sociales específicas de la Ciudad de México.
3. La RIEMS se presenta como una respuesta inmediata de las autoridades educativas a las recomendaciones y exigencias de los organismos internacionales, más que una reforma educativa pertinente para la Educación Media Superior.

Metodología

1. Conocer los conceptos de pertinencia y reforma, así como sus características y propósitos.
2. Identificar diferentes posturas de voces calificadas que permitan analizar si la RIEMS es una política educativa pertinente.

3. Señalar los antecedentes, propósitos y fines de la RIEMS.
4. Analizar las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes en el país que prevalecieron en la creación de la RIEMS.

Estructura del trabajo

El trabajo se divide en cuatro capítulos, el primero aborda el Marco Teórico Conceptual donde se describen los motivos que sustentan la creación de la RIEMS, los mecanismos usados para tal objetivo, así como los principios básicos y los ejes que contempla, permitiendo conocer el espacio social (Bourdieu, 2008) donde se aplica esta política educativa y poder visualizar el enorme grado de dificultad que conlleva su implementación, por lo que se incluye la justificación señalando algunas de las carencias y omisiones en las que incurre su elaboración, los objetivos, los supuestos teóricos que fundamentan esta investigación y los referentes conceptuales empleados en el desarrollo de este trabajo.

En el segundo capítulo se plantea un panorama de la Educación Media Superior (EMS) en México, el marco jurídico que la sustenta, las condiciones que dieron origen a la creación de la RIEMS y los resultados de algunas de las pruebas de carácter internacional que evalúan la calidad educativa como el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), se incluye información del contexto latinoamericano de las reformas educativas en distintos países y se menciona el impulso que se le dio a la EMS en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), señalando las características de esta política educativa y el papel que jugó el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE)

en la puesta en marcha de esta reforma, así como los aspectos relevantes en relación a la pertinencia de la RIEMS, de las políticas públicas que la conformaron y de la responsabilidad y autoría de las mismas.

El tercer capítulo aborda el concepto de calidad educativa y las medidas que se pusieron en marcha para elevarla, se recurrió a Lorenza Villa Lever para analizar el concepto de calidad educativa, donde se examinan diversos programas tendientes a incrementar la que imparte el Estado y se incluye una visión oficial al respecto, así como opiniones de otros especialistas respecto al tema, señalando el papel que juegan los docentes a pesar de la devaluación y estigmatización social de su labor.

En el cuarto capítulo se plantea el financiamiento que tiene la EMS en nuestro país, sus fuentes, usos, destinatarios, etc., partiendo del análisis del panorama latinoamericano con sus particularidades y principales problemas, incluyendo la voz de algunos especialistas, las formas y sentido en que se asigna el presupuesto educativo, el papel que juega el Producto Interno Bruto (PIB) en la educación, así como los porcentajes que deberían aplicarse a la misma y finalmente, se incluyen las realidades y perspectivas de la EMS.

Capítulo I

Marco teórico conceptual

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En septiembre de 2008 la Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció el “Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad” (SNB), mediante el Acuerdo Secretarial Número 442, el cual se sustenta en un diagnóstico de la Educación Media Superior en México que destaca la desarticulación de alrededor de los 200 subsistemas, hasta ese momento vigentes.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) surgió ante la necesidad de dotar a la Educación Media Superior (EMS) de una “identidad definida”, como se establece en el primer párrafo, junto con el fin de atender la demanda de calidad, ampliación de la cobertura, equidad y pertinencia del nivel. Para ello se establecieron los perfiles de los directores, docentes y alumnos; para impulsar la evaluación se crearon mecanismos para la certificación de los planteles, y se puso en marcha la Prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en Educación Media Superior que evalúa el desempeño de los alumnos; también se establecieron los lineamientos para otorgar el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) y se logró incluir los concursos de oposición para la selección de directores de los planteles de bachillerato.

Se planteó promover un marco de organización común, en el que la existencia de distintos tipos de bachillerato y modalidades permitieran a las instituciones que las imparten adecuarse a las características de su entorno, a la realidad de su contexto y a las necesidades e intereses de los jóvenes que la cursan.

En respuesta al reto que la globalización exige y las legítimas aspiraciones de la juventud mexicana se reconoció la urgencia de reformar la educación del nivel medio superior, dotar a los jóvenes de las herramientas e insumos de una base formativa común, independientemente del subsistema que cursen este nivel educativo, posibilitando un desarrollo acorde con lo que demanda el campo laboral o los sistemas de educación superior, si esa es la elección de los estudiantes.

Para ello se proponen tres principios básicos:

- Reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato.
- Pertinencia y relevancia de los planes de estudio.
- Tránsito entre subsistemas y escuelas.

La RIEMS contempla cuatro ejes:

El primero se refiere a la construcción de un Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, orientado a dotar a la EMS de una identidad clara que responda a sus necesidades presentes y futuras.

El segundo eje, considera las características de las distintas opciones de operación de la EMS, en el marco de las modalidades que contempla la Ley para que puedan ser reguladas e integradas de manera efectiva al Sistema Educativo del país y, de forma específica al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB).

El tercer eje plantea los mecanismos de gestión de la Reforma, necesarios para fortalecer el desempeño académico de los alumnos y para mejorar la calidad de las instituciones, se alcancen ciertos estándares mínimos y se sigan procesos compartidos. Estos mecanismos consideran la importancia de la formación docente, los mecanismos de apoyo a los estudiantes y la evaluación integral, entre otros aspectos, que no podrán perderse de vista en el proceso de construcción del SNB.

Finalmente, el cuarto eje considera la forma en la que se reconocerán los estudios realizados en el marco de este Sistema. El hecho que las distintas opciones de la EMS compartan ciertos objetivos fundamentales y participen de la identidad del nivel educativo el que se verá reflejado en una *certificación nacional* complementaria a la que actualmente emite cada institución” (SEMS, 20008: 7,8).

El espacio social

De acuerdo con Bourdieu el espacio social se construye de tal modo que los agentes o grupos se distribuyen de acuerdo a la posición que guardan en las distribuciones estadísticas y que se diferencian de acuerdo a su capital económico y a su capital cultural (2008: 30). Partiendo de esta premisa, en la EMS convergen personas con estas características, siendo un espacio en el que se da de manera natural un proceso de exclusión e inequidad, ya que en él confluyen distintos estratos sociales, con capital tanto económico como cultural diferenciados; contextos familiares diversos e incluso de orígenes étnicos distintos.

El espacio social se construye a partir de la distribución de los grupos sociales de acuerdo a la situación de clase, lo que se denomina como clase social. Bajo esta consideración el autor los clasifica en:

- Capital económico: representado por los detentores de una gran parte del capital global, entre los que se encuentran: los patronos, los miembros de profesiones liberales y los profesores de universidad los que, a su vez, se oponen a quienes no poseen este tipo de capital junto con el cultural dentro de su patrimonio, en este caso se encuentran los obreros sin calificar.
- Capital cultural: este espacio social corresponde a aquellos cuyas posiciones sociales se retraducen en un espacio de toma de posición por intermedio del espacio de las disposiciones, llamados *habitus* (2008: 32).

La RIEMS establece en su contenido la pertinencia y relevancia de los planes de estudio, así como la compatibilidad con las competencias que de manera obligatoria se cursarán en el bachillerato, pero si la educación que se imparte en la EMS no posee la pertinencia necesaria para este grado, se corre el grave riesgo de que se incrementen los niveles de deserción y decrementos en la cobertura, así como consecuencia también la eficiencia terminal se vería afectada.

Por tanto, los planes de estudio deben ser lo suficientemente atractivos para que cubran las expectativas de los jóvenes con respecto a la pertinencia personal, social y laboral y lo suficientemente nítida para lograr de la escuela un espacio

significativo, al mostrar que lo aprendido será conveniente a los estudiantes en su persona, a su familia y a la sociedad en su conjunto.

Justificación

Efectuar un análisis de la RIEMS y mostrar la pertinencia o no de la misma, es el motivo del presente trabajo, independiente de la poca o nula consulta que se realizó al interior de los planteles que imparten el bachillerato en la Ciudad de México (CDMX), y ante la escasa participación de los docentes como actores principales de esta reforma es posible establecer, de entrada, que no se cumplió con requerimientos mínimos para ser considerada una reforma, así como no ser consultados los diferentes sectores que componen la EMS al no señalar de manera clara los elementos ideológico-filosóficos que muestren la intencionalidad de la misma.

Los contextos político, económico y social no fueron tomados debidamente al momento de crear esta reforma, ya que se establecieron metas para un periodo muy prolongado de tiempo (2022), sin tomar en consideración que éstos, pueden sufrir modificaciones que impidan alcanzar las metas establecidas previamente.

No son observables en su totalidad las “recomendaciones” de los organismos internacionales, con relación al desempeño del Sistema Educativo Nacional, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que subyacen en la creación de esta reforma.

Aunque las repercusiones de las encomiendas de los organismos internacionales en la formulación de políticas educativas son evidentes, retomo una nota publicada por el diario *La Jornada*, en la que la OCDE solicitó al gobierno que encabezaba Felipe Calderón Hinojosa (2000-2006), “privatizar la Educación Media Superior”, argumentando que el modelo actual de financiamiento educativo presenta serias deficiencias en términos de la distribución de su gasto, ya que el 84.4% de los fondos destinados a la educación son canalizados al pago de salarios de los docentes.

Se llegó a sugerir que “no se aumentará el gasto educativo hasta que no se eleve la eficiencia en el manejo de los recursos”, cabría preguntar, ¿los alumnos y docentes son responsables del manejo que se hace por parte de los directivos, de los recursos económicos asignados para la gestión escolar? ya que, según este organismo, se corre el riesgo “de que esa inversión sea un puro y simple desperdicio” (2007). Esto es sólo muestra del tipo de recomendaciones realizadas por los organismos internacionales a nuestras autoridades educativas para desde su perspectiva, “mejorar la calidad de la educación”.

Una decisión polémica contenida en la RIEMS, es la eliminación en los Planes y Programas de estudio, de la enseñanza de la materia de Filosofía, lo que provocó una denuncia por parte de *El Observatorio Filosófico de México* dirigida al Dr. Miguel Székely Pardo, Subsecretario de Educación Media Superior y en esa

época principal responsable del diseño y puesta en marcha de la RIEMS, en la cual se señalaba la inclusión de las humanidades dentro de los campos disciplinares de la reforma, bajo el nombre de “Humanidades y Ciencias Sociales”, sin diferenciar las unas de las otras. Además de no contemplar dentro de sus objetivos principales, la continuación académica hacia la educación superior, ni de la obtención de puestos de trabajo con alto nivel, sin proponer políticas de reinserción escolar que fueran a la par con las políticas sociales, así como propuestas respecto de los alumnos que por motivos diversos han sido excluidos de la EMS, lo que establece que ninguno de los elementos antes descritos son prioritarios para la Reforma, condenando con esto a los jóvenes egresados a tener una preparación incompleta y a la obtención de puestos de trabajo con un nivel inferior dentro de la escala laboral y continuar siendo rechazados del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Un aspecto a señalar, es la ausencia en la elaboración de la Reforma de dos de las más grandes instituciones educativas del país: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), sumándose a éstas el Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México (IEMS), que a pesar de que dentro de ellas colaboran importantes estudiosos de la educación, no fueron consideradas, ocultándose detrás de esto la disputa por el poder político (la toma de decisiones que afectan a terceros y los obliga a acatar) (Crespo, 2006:48), dicho esto por la importancia que la dirección, manejo y control de la EMS nacional representa, lo que no contribuye en nada al mejoramiento de la educación en el nivel medio superior y sí ahonda la inequidad en la educación.

Objetivos

Realizar una investigación de carácter descriptivo es el fin de este trabajo, tomando en consideración a los diferentes actores que formaron parte de la creación de la RIEMS, así como las voces que se manifestaron tras su puesta en marcha, para analizar su pertinencia o no.

Partiendo de sus orígenes, históricamente ligados a la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) creada en 1867 por Gabino Barreda, cien años después ante la demanda creciente que presentaba este nivel educativo en general, se diversificó todo el subsistema de EMS, alcanzando una evolución y desarrollo, pero careciendo de identidad.

Se crearon nuevas instituciones de EMS: El Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) en 1971; el Colegio de Bachilleres en 1973 y el Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional (CONALEP) en 1978 “y a pesar de la fuerte inversión en educación profesional técnica, y de su éxito relativo entre los estudiantes, hubo estudios muy críticos respecto de su relevancia y pertinencia. Uno de ellos realizado por Urquidi sobre escuelas técnicas, secundarias y preparatorias de la Ciudad de México donde concluye que a principios de la década de los ochenta no se había probado aún que la educación técnica satisficiera las necesidades de desarrollo ni de recursos humanos en el mercado de trabajo” (Arnaut y Gorguli 2010: 291).

Al tratar de solucionar los problemas que habían en la EMS, instituciones como el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) perteneciente a la UNAM, el Colegio de Bachilleres (CB) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) decidieron reorientar sus programas de estudio hacia un bachillerato general.

Como podemos observar, los problemas de identidad y pertinencia padecidos por la EMS, tienen décadas de existir, su solución está en proceso de construcción, la relación que guardan con la RIEMS es más que evidente, de ahí radica la importancia y el objetivo del presente trabajo.

Objetivo general

Determinar si la Educación Media Superior que se imparte después de la implementación de la RIEMS, cubre las expectativas de la sociedad en el contexto educativo de la Ciudad de México.

Objetivos específicos

- Contrastar los diferentes puntos de vista de algunos especialistas con la versión oficial.
- Analizar la manera en que los distintos actores inciden en la implementación de la reforma.
- Detectar las consecuencias presentadas en el SEN, particularmente en la Ciudad de México, posteriores a la implementación de la RIEMS.

Técnicas de investigación

Este trabajo de investigación parte de un diagnóstico de la situación que guarda, en este caso concreto, la Educación Media Superior, tomando en consideración el desarrollo histórico de la misma, para establecer hacia dónde se dirige, además de vincularla con la teoría existente, lo que permitirá visualizar aspectos poco claros comprendidos dentro de la RIEMS.

Analizar las actuales políticas educativas gubernamentales y los distintos proyectos de Reformas en los diferentes niveles educativos, como parte de la política de Estado, que tienen su origen en recomendaciones de organismos internacionales, permite entender puntualmente las modificaciones realizadas a los Planes y Programas de Estudio cuyo enfoque, meramente económico, destina a los jóvenes estudiantes hacia puestos de trabajo con menor nivel de remuneración y donde las distintas competencias contenidas en la Reforma relegan a un plano secundario otros componentes, coartando en muchos de los casos, la aspiración genuina de los alumnos de poder continuar sus estudios a nivel superior e incluso de posgrado.

Esto permite analizar el interés por parte de las autoridades educativas que en conjunto con los grupos empresariales pretenden formar alumnos carentes de un pensamiento crítico, autónomo, libre y reflexivo, en contraposición de lo que postula la propia RIEMS.

Desde un punto de vista epistemológico, al tratar de describir e interpretar los efectos de la implementación de la RIEMS en la vinculación del estudiante de Educación Media Superior con su contexto social, se concibe como un plan teórico conceptual de la construcción y significado del conocimiento mismo, por ello, el propósito de esta investigación es analizar la Reforma desde un contexto diferente, considerando el discurso oficial como punto de partida.

Al documentar este análisis desde conceptos básicos permitirá descubrir otro tipo de elementos que no fueron tomados en consideración o que fueron abordados de manera tangencial, resignificándolos para que se pueda tener una mejor perspectiva, lo que permitirá la construcción de nuevas alternativas sobre nuestro objeto de estudio dentro de esta complejidad.

La investigación contempla las dimensiones que conforman la RIEMS: institucional, política, social, económica y cultural. También serán considerados algunos referentes de carácter internacional sobre las distintas reformas educativas de este nivel, lo que permitirá evaluar las experiencias obtenidas en otros países.

Analizar de manera crítica la pertinencia e identidad de la RIEMS en la Ciudad de México, así como indagar qué contextos fueron los que prevalecieron de manera más relevante en esta reforma, identificar el papel desempeñado por cada uno de ellos y las exigencias por parte de los organismos internacionales que subyacen en su implementación, así como las ideologías imperantes al momento de su concepción.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la RIEMS no posee los atributos de pertinencia e identidad que pretende alcanzar (Arnaut y Giorguli, 2010), esto no es nuevo en el contexto de la educación media superior (EMS), existen estudios al respecto que muestran la indiferencia y el poco interés por parte de las autoridades educativas hacia este nivel, debido a su heterogeneidad, dispersión e incluso debido a la poca investigación que se realiza sobre ella (Ornelas, 2009).

Se advierte que el esfuerzo realizado por parte del gobierno con la EMS, no se ve reflejado en la misma proporción cuando se trata de otorgar recursos de tipo financiero (Ulloa y Márquez, 2010), por ejemplo, comparativamente, el gasto promedio por alumno de EMS en nuestro país es 4 veces menor al de Japón y la Unión Europea (UE), tres veces y media menor al de Canadá y cinco veces menor con respecto a nuestro mayor socio comercial, Estados Unidos, por lo que podemos observar que los recursos destinados a la EMS, hasta el momento, no alcanzan a cubrir las necesidades del mismo y consecuentemente los objetivos pretendidos por la RIEMS deberán esperar a mejores momentos políticos y económicos.

El mundo globalizado exige personal cada vez más y mejor capacitado para las distintas áreas del quehacer humano, la educación no es la excepción, por lo que los jóvenes en edad de cursar la EMS deberán ser dotados de las herramientas, conocimientos, destrezas y competencias necesarias para poder incursionar con posibilidades de éxito, ya sea en el nivel de estudios superior o en el mercado laboral.

Las posibilidades se ven reducidas cuando los alumnos por diversos motivos¹ (no siempre atribuidos a ellos), no concluyen su EMS, lo que los convierte de manera casi automática en marginados y excluidos, y aunque las cifras oficiales no dan cuenta de esto, es como si no existieran, ya que el Estado, como tal, no proporciona alternativas de ningún tipo, por lo que muchos de ellos se trasladan a diversas regiones del país, incluso al extranjero, buscando mejores perspectivas de vida, otros deciden incursionar en el mercado informal del trabajo y, desafortunadamente, algunos más se incorporan a actividades ilícitas.

El esfuerzo realizado por el Estado a través de la RIEMS se ve limitado, de inicio, al no poder dotar de manera uniforme a todos los alumnos de las herramientas, conocimientos, competencias y destrezas necesarias para poder aspirar a un mejor futuro.

La reforma no contempla las diferencias socioeconómicas de la población, ya que considera que todos los alumnos tienen el mismo nivel de vida y conocimientos, de ahí que la deserción escolar en EMS sea del 15.5% (Arnaut y Giorguli, 2010) y aunque sea multicausal² este hecho como afirma Valdés (2011), la RIEMS pretende sólo atacar una pequeña parte de ellas, dejando de lado otras, volviéndose un sistema inequitativo que, abre consecuentemente las brechas de

¹ Para el Director de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Francisco Valdez Ugalde los motivos son: Reprobación de materias, pobreza de las familias, falta de interés de los padres en la educación de los hijos, capacidades de los alumnos, malas influencias de amigos o del medio ambiente social.

² Para Alain Touraine los nuevos movimientos culturales dan la espalda a toda identificación de una categoría social; apelan al Sujeto mismo, a su dignidad o a su autoestima como fuerza de combinación de roles instrumentales y una individualidad, la identidad se forma por desidentificación, por un llamado a sí mismo (2006: 113, 114).

inequidad en el logro educativo la cual se acentúa a medida que se avanza en la trayectoria escolar.

Finalmente, los resultados recientes muestran que se han obtenido logros en conceptos como: cobertura, eficiencia terminal, deserción y tasa de absorción, pero cabría preguntar:

¿La consecución de estos logros permite generar expectativas favorables con relación al establecimiento de una identidad y pertinencia³ propia, que durante tantos años se ha buscado en la educación de nivel medio superior?; ¿los contenidos curriculares⁴ actuales poseen los factores de calidad necesarios para propiciar una educación relevante y pertinente que promueva el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo?

Los esfuerzos realizados por las autoridades educativas para poder insertar a la EMS en la dinámica mundial son relativamente recientes, se puso en marcha una reforma curricular en el año 2004, sustituida por la RIEMS en el 2008 sin haber tenido el tiempo necesario para mostrar su eficacia pues “demasiadas reformas en

³ El Programa Sectorial de Educación 2007-2012, señala en el objetivo 5, estrategia 5.2, la necesidad de obtener información sobre el desempeño de los egresados y la situación en la cual se incorporaron al mercado de trabajo, así como realizar análisis prospectivos sobre el potencial de empleo de las regiones donde habitan los estudiantes; todo ello con el fin de que las opciones educativas que se ofrecen sean pertinentes en función del potencial de desarrollo regional. Por su parte Armando Alcántara y Juan Fidel Zorrilla en Globalización y educación media superior en México establecen que el término pertinencia tiene, entre sus diversos significados, el de referirse a la correspondencia con las necesidades sociales.

⁴ El currículo cumple varias funciones, a veces no compaginables: orientativa, prescriptiva, de control social... Según como se entienda cada una de estas funciones se hablará de una concepción más abierta o más cerrada del currículo. El currículum abierto o flexible es el que deja un margen amplio al profesor para concretar sus actuaciones, permite que sea el centro escolar y los profesores los que lo “cierren”, los que lo concreten, adecuándolo al contexto educativo propio y específico.

serie, anulan el objetivo perseguido, ya que no dan al sistema el tiempo necesario para impregnarse del nuevo espíritu y lograr que todos los agentes de la reforma estén en condiciones de participar en ella” (Delors, 1996).

Además de no darles el tiempo requerido durante su operación van surgiendo obstáculos e imprevistos no considerados en su planeación que, al final, se convierten en contradicciones de la misma.

Referentes conceptuales

Palabras clave: Educación, Educación media superior, Reforma educativa, Pertinencia.

Al adentrarnos en el estudio de los elementos contenidos en la RIEMS, se debe iniciar por establecer referentes conceptuales que permitan hacer más accesible la interpretación del presente trabajo, para ello se pone a disposición de los lectores la terminología que se emplea para exponer el tema.

Definición de Educación

Considerando que el proceso educativo es fundamental en el desarrollo de un país, es poco claro el concepto de educación que contemplan los encargados de llevarla a cabo. Desde la formulación de políticas educativas se puede apreciar que la conceptualización tiene muchas vertientes, lo cual genera en los estudiosos del tema una serie de confusiones ya que no se sabe qué enfoque se le da a la educación por parte, tanto de los responsables, como de los grupos de poder que se encuentran dentro del sector educativo.

En nuestra legislación no existe una definición específica para el término de educación. No obstante, tanto la Ley General de Educación, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que la educación es un proceso que cumple ciertas funciones, por ejemplo, la Ley General de Educación establece en el Artículo 2°:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.” Párrafo reformado DOF 11-09-2013, 01-06-2016, 22-03-2017.

Posteriormente en la misma ley se señala lo que el Estado interpreta como concepto de Educación.

Artículo 5° Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte.

Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, como medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

El Estado ofrecerá a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con solo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana” (2019).

La misma Ley señala en el artículo 6° el derecho de las personas a la educación.

Todas las personas habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Es obligación de las mexicanas y los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de 18 años asistan a las escuelas, para recibir educación obligatoria, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

El artículo 8° establece la equidad y la excelencia educativa.

El Estado está obligado a prestar servicios educativos con equidad y excelencia. Las medidas que adopte para tal efecto estarán dirigidas de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales”.

Como podrá observarse en el artículo 2° de la Ley General de Educación se habla de los conceptos de *calidad, equidad, pertinencia y cultura* sin definirlos con claridad; sucede lo mismo con la RIEMS, ya que en las páginas 11-14 de esta reforma, se incluyen dichos conceptos e incluso se da una vinculación entre los mismos y se señala que son determinantes para la calidad de la EMS.

De la misma forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero establece, como parte de las garantías individuales, el derecho que tiene toda persona a recibir educación. Por esta razón, el Estado-federación, estados, Ciudad de México y municipios- impartirá educación preescolar, primaria

y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Analizando lo anterior no se mencionan conceptos como pertinencia e identidad con respecto a la EMS, además, de no hacer referencia a aquéllos que, por diversas circunstancias, no pueden seguir dicho proceso educativo. ¿Qué pasa con ellos?, ¿Cómo queda su formación ciudadana?, todo parece indicar que engrosarán las filas de los marginados, por lo que podemos establecer que la misma definición nos lleva a concluir que la educación es un proceso inequitativo e injusto para un determinado sector de la población que no logra concluirla.

Ander Egg, en su Diccionario de Pedagogía, afirma que siguiendo a Sanvisens y Quintana, se señala a la educación como hecho o realidad (que se da en toda sociedad humana), como actividad y como proceso (pues consiste en un hacer), como efecto o resultado (designando las consecuencias de la actividad educativa), como relación (porque al educar se realiza un enlace transmisivo), como tecnología (conjunto de métodos y técnicas que intervienen en el proceso educativo).

También se habla de educación para hacer referencia a la actuación del educador respecto del educando; en otros casos, se alude a la cualidad de una persona que ha sido educada o a un comportamiento según normas de urbanidad y al desarrollo personal cuando está dirigido y a la transmisión cultural en el seno de una sociedad (2009: 102).

En este caso podemos observar nuevamente que no se habla respecto a los grupos rechazados que no tienen acceso a la educación, para este autor no existen, por lo que no podemos hablar de acceso a la educación para toda la sociedad humana. Sin embargo, el término “educación” también se utiliza para referirse al sistema escolar de un país o al nivel de instrucción del pueblo y al “capital humano” (o formación de fuerza de trabajo).

Es en esta última definición donde se puede observar la indeterminación del concepto educación, ya que plantea un sistema o nivel enfocado a lo que se conoce como capacitación para el trabajo.

Definición de Educación Media Superior

La Educación Media Superior siendo tan importante en el proceso educativo de toda nación, de tener el crecimiento más notable del Sistema Educativo Nacional, fundamental en la formación de los ciudadanos que más adelante conducirán los destinos de la nación misma, con todo y una obligatoriedad recién impuesta, no cumple con su objetivo principal que es el de contribuir a aumentar el nivel de escolaridad de una sociedad como la nuestra, por el contrario, al no cubrir las expectativas de los jóvenes y carecer de pertinencia, se vuelve excluyente.

Para definir el concepto de Educación Media Superior Alcántara y Juan Fidel Zorrilla mencionan que este nivel del sistema educativo mexicano tiene la doble finalidad de dar al estudiantado, por una parte, los elementos para elegir entre las diversas opciones de educación superior al concluir el bachillerato o, por la otra,

capacitarlo en actividades diversas enfocadas al ámbito laboral, si lo cursó como profesional técnico. La educación media superior es de un solo nivel y, en general, tiene una duración de tres años o menos, dependiendo del plan de estudios (2010: 39).

Dentro de su especificidad, la normatividad vigente señala en la Ley General de Educación que la EMS es uno de los tipos de educación que incluye la educación media profesional y el bachillerato. Los otros dos tipos educativos son el tipo básico que, a su vez, está compuesto por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria; y el tipo superior, que comprende licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en su artículo tercero, identifica a la EMS como aquella que se imparte después de la secundaria. En su artículo 37 se constriñe a señalar que “El tipo medio superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes”. La Ley no indica algún otro dato adicional, dejando abiertos tales aspectos para que las instituciones o las dependencias los precisen.

Sin embargo, la propia Carta Magna, en su artículo tercero determina que “la educación que brinda el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia”. Tales

referentes, en un momento como el actual en el que se busca que la educación media prepare para la vida, resultan de una singular utilidad.

Al igual que en anteriores definiciones, los autores no mencionan a quienes no tienen acceso a este nivel, plantean una situación idílica, como si en el país todos estuvieran incluidos, sin proponer alternativas para aquéllos que no lo son o para los que no concluyen este nivel, omitiendo señalar la cobertura y eficiencia terminal.

Definición de Reforma Educativa

La Educación Media Superior en México y los problemas en los otros niveles educativos generan condiciones para establecer prácticas que ayuden a mejorar la calidad educativa e incrementar su cobertura y equidad, para lo cual se establece en México la necesidad de llevar a cabo una reforma que permita conciliar los diversos intereses políticos que la componen, independientemente de la diversidad de modelos e instituciones que la conforman.

Ander Egg establece que todo proyecto de reforma es una propuesta para producir cambios profundos en el sistema educativo de un país, su realización, además de contar con un proyecto, supone una clara y definida voluntad política de hacerla, como parte de una política de transformaciones estructurales (2010:245).

Derivado de un marco ideológico-político, basado en el tipo de país que se desea, se formula un modelo educativo conforme al cual se lleve a cabo toda reforma;

comienza como una decisión política que pueda expresar una voluntad de cambio, o bien como resultado al interior del mismo proceso educativo, generado de la necesidad de emprender ésta.

Así los movimientos de reforma, las innovaciones educativas emprendidas en algunas instituciones docentes y las elaboraciones de algunos pedagogos pueden confluir para crear las condiciones propias y el clima propicio para comenzar una, aunque en última instancia, se necesita que haya la voluntad política de llevarla a cabo, lo que provoca duda, ya que muchas reformas se realizan por la presión de organismos internacionales que requieren de un apoyo financiero que permita su realización.

Definición de Pertinencia

Para entender el término de pertinencia en la RIEMS, se hace necesario buscar dentro de sus variadas acepciones la que permita comprender mejor su sentido, como menciona Moran, “Para que los conocimientos sean pertinentes, la educación deberá entonces evidenciar: el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo” (1997:35).

La pertinencia constituye así un fenómeno donde se establecen múltiples relaciones entre el entorno y los diferentes subsistemas que la estructuran.

La universidad entonces es una institución enmarcada en el contexto social históricamente determinada en la cual está insertada de diferentes formas y con estructuras diversas, tanto al interior de la universidad como del entorno social.

La relación universidad - se puede observar a través de las políticas del Estado y de los organismos internacionales relacionados directamente o indirectamente con la educación. En ese sentido, las políticas que han llevado al cambio entre el “Estado de bienestar” y el “Estado neoliberal” en el contexto de la globalización se manifiestan con mucha claridad en los cambios de las políticas para la Educación Superior (Malagón, 2002).

De acuerdo a esta definición, la RIEMS sólo establece de inicio la pertinencia con los distintos subsistemas que la componen, respetando su heterogeneidad, pero no en relación con la interacción que se debe establecer con la sociedad, incumpliendo con este precepto, al no considerar a los diferentes grupos sociales de esta reforma.

Capítulo II

Educación Media Superior en México

CAPÍTULO II. EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN MÉXICO

Analizar la situación que prevalece en la EMS en México, su marco jurídico, las condiciones que dieron origen a la puesta en marcha de la RIEMS, los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) por sus siglas en inglés (*Program for International Student Assessment*), el contexto latinoamericano y el impulso que durante el presente sexenio se otorgó a la EMS.

Descripción

La EMS en México tiene dos finalidades primordiales, la primera de ellas es dotar al alumno que la cursa de las herramientas, conocimientos y habilidades para poder aspirar a continuar sus estudios en una institución de nivel superior; la segunda, capacitarlo en las actividades necesarias para poder competir por un puesto de trabajo, si su decisión es incorporarse a él.

La Carta Magna establece en su artículo 3° que “la educación que brinda el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia”.

Por su parte, dentro de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en su artículo tercero identifica a la EMS como aquélla que se imparte después de la secundaria. En su artículo 37 se limita a señalar que “El tipo medio superior

comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no lo requiere o sus equivalentes”.

La educación de nivel medio superior durante décadas ha enfrentado distintas situaciones, entre las que destacan: la indefinición de modalidades, la diversidad de planes y programas de estudio (cerca de 200), la carencia de mecanismos de gestión y heterogeneidad del perfil del egresado que le permitan alcanzar el desempeño terminal que debe lograr para enfrentarse a su contexto social. Estas problemáticas podrían considerarse como determinantes para la elaboración de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) como política educativa.

No obstante, la implementación de la reforma ha encontrado diversas dificultades, sobre todo las relacionadas con la formación y actualización de los docentes, la resistencia al cambio en las formas de enseñanza y aprendizaje y en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como plantean Pedró y Puig, “Se encontrará con muchos obstáculos derivados del hecho de que ha de contribuir a cambiar muchos usos y costumbres bien arraigados. Vencer esta inercia requiere tiempo y gradualidad” (1998).

La RIEMS surge de la necesidad de realizar un cambio debido al rezago que los estudiantes presentan, pues en los estudios comparativos entre los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) 2000 y PISA 2003, muestran que en México se ve una “disminución tanto

en el promedio de todos los estudiantes como en el puntaje entre los estudiantes con desempeño más bajo”, (OCDE, 2003: 43) razón suficiente para realizarla.

Con la RIEMS se pretende avanzar en materia educativa como los países de Europa y como Argentina y Chile en América Latina, países que han promovido nuevas reformas en su sistema educativo, los cuales son “países afines al nuestro, que han desarrollado y comenzado a implementar proyectos de alcance nacional para el desarrollo de sus sistemas de Nivel Medio Superior” (SEP, 2008: 71) que le han permitido generar cambios importantísimos adecuados a su contexto actual.

Un factor que se consideró, son los recursos económicos de las familias, pues al localizar espacios de formación surge la necesidad de trasladarse a otras ciudades en busca de oportunidades y en ocasiones los jóvenes tienen que dejar sus estudios porque no existe una homologación entre los programas de estudio en los subsistemas en las diferentes entidades de la república. La nueva reforma atiende esta problemática al contemplar un Marco Curricular Común (MCC) que tiene por objetivo facilitar el libre tránsito educativo entre los diferentes subsistemas.

Durante la última década del siglo XX, en el contexto latinoamericano las reformas educativas se han centrado principalmente en la educación primaria o básica (López, 2007), en el Nivel Medio Superior (NMS), los cambios han sido menores, en México fue hasta el sexenio 2000-2006 de Vicente Fox que se dio impulso a la Educación Media Superior (EMS). Este impulso no surgió de manera voluntaria por parte del Gobierno Federal, sino que fue producto de la *orden* que la Cámara

de Diputados dio al Ejecutivo para que ahorrara recursos, ya que toda Secretaría de Estado debía de contar como máximo tres subsecretarías, por lo que la Secretaría de Educación Pública (SEP) se reorganizó y quedó conformada por las siguientes subsecretarías: Educación Básica, Media y Superior.

En el siguiente sexenio (2006-2012), se continuó con el apoyo a la EMS, ya que era la que presentaba mayores retos, debido a la baja calidad en la educación que impartía, la escasa pertinencia de los programas, la alta deserción estudiantil y una cobertura insuficiente (Carmona & Tadeo, 2010).

Carlos Ornelas señala al respecto:

Por primera vez el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ha concedido a la Educación Media Superior su valor formativo y un lugar dentro del Sistema educativo nacional, la ha concebido como un proceso de formación por sí misma, útil en la vida de las personas que la estudian e independiente de los fines que históricamente la asociaron a la educación superior. (2009: 248)

El 20 de septiembre de 2007 se anunció por parte de la SEP el inicio del “Proyecto de Reforma Integral de la Educación Media Superior en México”, cuyo propósito inicial del recién llegado gobierno de Felipe Calderón era “La creación de un sistema nacional de bachillerato en un marco de la diversidad”. El planteamiento del documento es que “la enseñanza media en México [...] está compuesta por una serie de subsistemas que operan de manera independiente, sin correspondencia a un panorama general articulado y sin que exista suficiente comunicación entre ellos. El reto es encontrar los objetivos comunes de esos subsistemas para potenciar sus alcances” (SEMS, 2007).

Las tendencias regionales en la materia, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que se ha dado mayor preponderancia a aspectos como:

- La puesta en marcha de políticas que buscan brindar a los docentes una estabilidad laboral, aunque en algunos países el efecto ha sido contrario, debido a la reorganización que sufrieron sus sistemas educativos.
- El establecimiento de premios e incentivos para mejorar la calidad, la excelencia, la responsabilidad y el desempeño de los docentes.
- Programas de profesionalización y actualización docente, incluidos en las reformas (Gajardo, 1999:35).

En México, para poder cubrir estos aspectos, además de atender los retos de demanda, calidad, equidad, pertinencia y tener una identidad propia, se implementó en el año de 2008, la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

En esta reforma participaron cuatro grupos de actores: las autoridades educativas estatales, las autoridades educativas de las Instituciones de Educación Superior, representadas a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Poder Legislativo y las autoridades educativas federales (Pardo, 2000).

En el contexto internacional desde los años 90, países como España, Italia, Francia, Chile y Argentina, han realizado proyectos orientados para elevar la calidad educativa mediante la implementación del currículum por competencias, como las que toman como referencia internacional el modelo polimodal de Chile, Argentina y Francia, dicho modelo consiste en:

Contenidos Básicos Comunes (CBC), Contenidos Básicos Orientados (CBO) y Contenidos diferenciales (CD), según el ámbito de la realidad que focaliza con mayor intensidad y fueron creados para responder a los intereses de los adolescentes y a las necesidades del contexto social y productivo, esta modalidad establece una orientación humanística, social, científica y técnica, aunque desarrollarán los contenidos a partir de lo que requiere cada campo. (Alonso, 2010)

Con esto se busca que los jóvenes reciban una educación de tipo integral en la cual puedan desarrollar su capacidad de análisis, reflexión y crítica.

Buscando soluciones, en el ámbito nacional se llegó a la conclusión de que “la educación es la vía general a la cual la sociedad procura que sus miembros adquieran la experiencia social históricamente acumulada y culturalmente organizada, es también el proceso que permite plantear, construir y modificar el proyecto de sociedad al que aspira” Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET 2004).

Dentro de este modelo se consideró al profesor como el personaje que da voz a la institución, es quien representa y hace realidad la propuesta educativa, por lo que debe poseer una formación académica, docente, tecnológica y cultural acorde con

la función educativa que desempeña, así como tener disposición para el trabajo colaborativo e interdisciplinario.

Esta Política educativa no tuvo los resultados esperados, puesto que de una eficiencia terminal del 60.45% en el 2005, se vio una disminución a 60.25% en el 2006, Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC, 2008). Sin embargo, produjo un acercamiento de la planta docente hacia los programas de formación establecidos en ese momento, el cual no reflejó modificaciones significativas en el trabajo dentro de las aulas, debido a que, no existía una relación estructural entre los diversos cursos ofrecidos.

Política Educativa

La RIEMS establece cambios que van desde la definición de *Retos* (Cobertura, Calidad y Equidad); *Principios* (Reconocimiento Universal de todas las modalidades, Pertinencia y relevancia de los Planes de Estudio y Tránsito entre Subsistemas y escuelas); *Ejes* (I Marco Curricular Común, II Definición y regulación de las modalidades de oferta, III Mecanismos de gestión y IV Certificación complementaria del Sistema Nacional de Bachillerato); hasta *niveles* de concreción curricular (Nivel Interinstitucional, Nivel institucional, Nivel escuela, Nivel aula) que se pretende aplicar a todos los subsistemas y escuelas (SEP-SEMS, 2008)

La RIEMS es una reforma en el sentido de que trata de una modificación de las políticas educativas nacionales que incluye cambios en los siguientes aspectos como lo explican Pedró y Puig (1998):

- El gobierno y la administración del sistema escolar en su conjunto.
- La organización y estructuración en niveles, etapas o ciclos del sistema.
- El financiamiento del sistema escolar.
- El currículum (decisiones sobre qué debe enseñarse, cómo y cuándo) y cómo debe evaluarse.
- El profesorado, su formación, selección, actualización y evaluación.
- La evaluación de los resultados del sistema escolar. (Pedró & Puig, 1996)

En términos generales, la Reforma integra tres grandes procesos: el primero implica la construcción del Marco Curricular Común en el que todos los subsistemas deberán cubrir las competencias genéricas y las disciplinares básicas; el segundo se refiere a que las distintas modalidades deberán reunir condiciones mínimas para ofertar una educación de calidad y con ello la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato; y el tercer proceso contempla mecanismos de gestión que permitan fortalecer el desempeño académico y mejorar la calidad del servicio educativo que ofrecen las instituciones como: generar espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos, formación y actualización de la planta docente, mejorar las instalaciones y el equipamiento, profesionalizar la gestión, evaluar el sistema de forma integral e implementar mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas.

Lo que se pretende con dichos procesos es concluir con la certificación nacional de los egresados del bachillerato, complementaria a los distintos niveles y sus modalidades, lo que significará que se han llevado de manera exitosa los tres procesos de la reforma. En resumen, la certificación será la concreción tangible del Sistema Nacional de Bachillerato y con ello la identidad compartida de todos los subsistemas y las modalidades de educación media superior.

La RIEMS tiene como factor importante que los jóvenes adquieran habilidades que les permitirán enfrentarse a cualquier contexto, esto generará mejores estudiantes y, por ende, mejores personas, por lo que es significativo que las reformas se alineen e implementen desde los niveles anteriores para que al momento en que los estudiantes lleguen a la Educación Media Superior (EMS) sea con las habilidades, actitudes y aptitudes que se requieren para este nivel. (SEMS, Reforma Integral de la Educación Media Superior, 2011)

Uno de los actores principales en el Sistema Educativo Nacional es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuya finalidad, debería ser la defensa de los derechos laborales de sus agremiados y la promoción de sus intereses profesionales; sin embargo, han priorizado actividades tendientes a ejercer un control gremialista y corporativo de sus miembros.

El sindicato, en complicidad con las autoridades educativas anteriores, intercambió sus servicios por cuotas de poder, lo que mermó las atribuciones de la SEP, generando con este tipo de prácticas un mayor poder sindical en el proceso administrativo de la educación, por lo que los propósitos establecidos en las

políticas públicas orientadas a elevar la calidad de la educación se ven sometidos a los caprichos e intereses sindicales que no siempre van acordes con los intereses de la nación.

Pablo Latapí (2010) señala ocho puntos en los que el SNTE interviene en el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional y particularmente la forma en que obstaculiza las políticas públicas y otros propósitos tendientes a mejorar la calidad de educación:

1. Control total de sus agremiados
2. Influencia en nombramientos
3. Control de las plazas y beneficios
4. Control de las escuelas normales
5. Defensor de delitos, desmanes e irregularidades
6. Impunidad legalmente protegida
7. Oposición a la participación social en la educación
8. Realidad activa y dinámica.

Pertinencia de la RIEMS

Para poder entender y desarrollar este punto, es conveniente recurrir a lo que la misma RIEMS señala como concepto de pertinencia y en su página 44 establece que “La pertinencia se refiere a la cualidad de establecer múltiples relaciones entre la escuela y el entorno”, lo que en otras palabras significaría establecer fuertes vínculos con la comunidad, las industrias, otras instituciones educativas,

dependencias de corte privado y gubernamental, en fin, con toda la comunidad con la que pudieran establecerse relaciones tendientes a beneficiar a los jóvenes en su desarrollo educativo, cultural y laboral.

Más adelante, se reconoce que la falta de pertinencia genera otra serie de problemas “Si la educación no es pertinente habrán de generarse problemas diversos; uno de ellos es una mayor proclividad de los estudiantes a abandonar los estudios que representan un beneficio insuficiente frente a la inversión de esfuerzos que supone”.

Una de las carencias fue precisamente que no cubre las expectativas de los jóvenes respecto a la pertinencia, ya que no se realizó un estudio tendiente a detectar sus preferencias, por lo que, aunado a una serie de situaciones económicas, familiares, etc., contribuye de manera significativa al abandono de los estudios por parte de los jóvenes y buscan en otros espacios sociales lo que la escuela no les brinda.

Buscando mejorar los niveles de calidad, ampliar la cobertura, disminuir los índices de deserción y reprobación, fue como se dieron los primeros pasos para crear lo que se conoce como la RIEMS. Sin embargo, dentro de su construcción faltó escuchar a otros sectores de la sociedad interesados en participar en ella, como es el caso de los sectores industriales, las ONG (Organizaciones no Gubernamentales) y otros.

Tampoco se escucharon las voces de los destinatarios de esta reforma, los jóvenes, para los cuales sus estudios carecen de significado por la enseñanza de contenidos ya vistos en el nivel previo y sin ninguna profundidad, discordes con la edad y su nivel de educación, lo que los vuelve monótonos y no encuentran la relación de conocimientos con su vida cotidiana.

Muchos jóvenes encuentran poco satisfactorio cursar este nivel educativo, las razones varían desde los muy generalizados problemas económicos, hasta la falta de un currículo atractivo para ellos, también se debe recordar la etapa en la cual cursan el bachillerato, comprendida de los 15 a los 18 años de edad, la cual es generalmente una etapa de búsqueda para la definición de su identidad, en la que para ellos tienen gran importancia los deportes y múltiples dimensiones de la cultura juvenil: música, fotografía, computación, arte, contactos internacionales y muchos más, que muy pocos de los modelos curriculares actuales incluyen con pertinencia. Las innovaciones en el nivel no se han detenido, pero tampoco se han generalizado.

Al final de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) hubo un esfuerzo interinstitucional para impulsar un programa llamado Formación Pertinente Educación Media Superior, que tenía como propósito enfatizar la aplicación práctica de los conocimientos y fue alentada por el gobierno federal; desafortunadamente se desconocen sus resultados (Latapi, 2005).

La EMS contiene principios de índole político y temporal, que hacen a un lado los principios educativos modernos, carecen de una reglamentación que permita

corregir sus deficiencias y la falta de pertinencia de la que tanto se habla en los documentos oficiales, sin que se vea una pronta solución para incluirla al momento de hacerle modificaciones.

Pertinencia de las Políticas públicas

Para entender el presente capítulo, es necesario retomar el concepto de *política pública*, no sin antes señalar que existe una gran variedad de definiciones, con autores de distintos contextos, aunque con elementos en común, lo que permitirá identificar plenamente y observar la necesidad que existe en una sociedad globalizada de contar con formas de gobierno más incluyentes y menos verticales.

Es importante señalar que una política pública surge por la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, lo que permita que todos los actores estén mejor representados en ella, evitando con esto la exclusión de algunos sectores que regularmente son los que carecen de acceso a los sistemas educativos, por lo que su representatividad está ausente en la toma de decisiones y los margina, sin olvidar el aspecto político de su origen, agregando además a especialistas en los temas que pretende resolver con la implementación de esta política pública.

Si tomamos en consideración que una política educativa es una política pública, además de tener una relación fundamental con los estudios que estamos realizando y además que existe una vinculación con los temas que se abordaron

durante nuestros estudios de Maestría, siendo conveniente recurrir a una definición en la que se observen las similitudes con respecto a una política pública.

En palabras de Pedró y Puig:

Cuando hablamos de una política educativa concreta, nos estamos refiriendo a una línea de actuación específica, adoptada por una autoridad con competencias educativas, que se dirige a resolver una determinada cuestión. Dicho de otra manera, una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo. (1999: 22)

La política educativa en México es inadecuada porque pone énfasis en la cobertura y deja de lado la calidad, y ello ocasiona en los estudiantes un aprendizaje deficiente, aseguró Arturo Menchaca, presidente de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC). Por falta de calidad, el proceso educativo es ineficiente y excluyente. De cada 100 alumnos que ingresan a primaria, solo 17 llegan a licenciatura y dos a posgrado. (Jornada, 2012)

Roth establece que una política pública debe contener al menos cuatro elementos esenciales: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso, lo que lleva al autor a concluir con la siguiente definición “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006).

Es necesario señalar la importancia que tiene la sociedad civil (SC)⁵ en la formulación de políticas públicas, participando de manera más efectiva, ya que esto ha sido posible debido a “la experiencia de la democracia, que en las últimas décadas se ha generalizado en América Latina, a la mayor escolaridad de la población y a las facilidades de la comunicación mundial” como lo explica Schmelkes (Latapí, 1997:116).

Así “la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la *gobernanza* y por tanto en el centro de la relación entre gobierno y sociedad, en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos” (Canto Chac, 2008:37).

La falta de alguna de las tres dimensiones conduce de manera inevitable a la ineficiencia de las políticas, por lo que se requiere una mayor participación democrática, abrirse paso a través del autoritarismo, añadiendo no sólo una lógica de racionalización de las propias políticas públicas, sino la obligación del Estado

¿Quién establece las políticas?

La ley de Planeación de la Administración Pública Federal establece que el Poder Ejecutivo debe formular y poner en práctica un Plan Nacional de Desarrollo (PND) así como, derivados de él, diversos programas sectoriales.

⁵ La sociedad civil es una esfera de interacción social entre el mercado (economía) y el Estado (política), compuesta de una red de asociaciones autónomas, movimientos sociales y formas de comunicación política (Cohen y Arato, 2000: 8), que vinculan a los ciudadanos, grupos sociales en asuntos de interés común (Taylor, 1995: 269).

El programa sectorial asociado a la educación es elaborado por la SEP, el cual contiene objetivos estratégicos, políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas para lograr en el periodo correspondiente. Éste es de observancia obligatoria para quienes se desempeñan en la administración pública federal y las instituciones desconcentradas del Gobierno Federal. Dicho programa constituye un marco orientador para los gobiernos de los estados y sus organismos descentralizados y desconcentrados, así como para las instituciones públicas y particulares de Educación Superior.

En México corresponde al Gobierno Federal, a través de la SEP, establecer los planes y las políticas nacionales de educación y a los gobiernos estatales los planes y las políticas respectivas en el ámbito de sus competencias (Rubio, 2006).

La política pública en la educación

Al ser la educación un bien público, el Estado se obliga a proporcionarla a toda la sociedad de forma gratuita, por medio de una política educativa planeada y dirigida hacia la población para tratar de alcanzar mejores niveles de vida. “La política educativa surge como un aspecto de la política general de la que el Estado es interventor, considerando las dimensiones de tiempo y espacio” (Sánchez, 1998:16).

Por lo que respecta a las políticas educativas, en especial en la EMS en México, en la pasada administración del Gobierno Federal (2006-2012), las propuestas en la materia giran principalmente en la creación de un Sistema Nacional de

Bachillerato (SNB), en el que se reconocen todas las modalidades y subsistemas, la pertinencia de los Planes y Programas de estudio y, finalmente, establece el libre tránsito de alumnos entre los distintos subsistemas, combatir los graves problemas que durante años ha padecido la EMS, entre los que sobresalen:

- Cobertura
- Absorción
- Eficiencia terminal
- Deserción

Para que una política educativa sea considerada como tal, debe contener al menos los siguientes elementos:

- Contenido: una política educativa se implementa pretendiendo alcanzar unos resultados tangibles, sin importar que se trate de aumentar el número de titulados en donde hay déficit. Para el caso que nos ocupa, es alcanzar los niveles deseados en los 4 puntos señalados.
- Programa: la elaboración de una política educativa debe estar ligada paralelamente a un programa político, que en el caso de México sería el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este programa convergen, aparentemente, todos los elementos que se pretenden mejorar durante la vigencia del gobierno en turno, en el que se ven reflejadas todas las necesidades y demandas de la población, así como también se incluyen las acciones que se emprenderán para alcanzar los objetivos que contiene el mismo programa.

- Orientación normativa: lo que le da fuerza a una política educativa es el desarrollo de una ley que obligue a su cumplimiento.
- Factor de coerción: para garantizar la puesta en marcha de una política, las personas encargadas de ello deben estar investidas de una autoridad suficiente que les permita legitimar su posición, como podría ser el caso de un Secretario de Educación a nivel Federal o Estatal.
- Competencia social: una política educativa repercute de diferentes formas a un sector determinado de la sociedad, muchas veces de forma directa en su situación, la cual puedes ser: laboral, económica o administrativa (Pedró & Puig, 1996).

Los encargados de llevar a cabo estas políticas regularmente tienen a su disposición los recursos económicos, financieros y humanos, así como toda una infraestructura que les permite poder alcanzar los objetivos previamente trazados al inicio de la formulación de la política.

Los posibles resultados deben satisfacer las expectativas que la sociedad exige, como son:

- Mayor cobertura.
- Mejor calidad en la educación que se imparte.
- Contenidos pertinentes a su contexto social.
- Oportunidades de desarrollo de los jóvenes que cursan el nivel educativo en el que se aplica la política.

- Vinculación con los puestos de trabajo que el sector laboral oferta.
- Posibilidad de continuar estudios a nivel superior o de posgrado.

Finalmente como señala Ibarra, en lo que a México concierne, a partir de febrero del 2012 la educación media superior es obligatoria, sin embargo, es necesario analizar si el decreto de obligatoriedad cumple con lo necesario para poder proporcionar la atención debida a los desafíos que presenta la EMS, como son: cobertura, equidad, calidad, pertinencia, eficiencia terminal” (Ibarra 2014:92).

Capítulo III

Calidad Educativa

CAPÍTULO III. CALIDAD EDUCATIVA

A partir de 1989 y hasta el presente sexenio se ha presentado un Programa Sectorial de Educación, cuyo objetivo es diagnosticar el estado que guarda la educación en nuestro país, conteniendo las políticas que en materia de educación se deberían de poner en marcha en cada nivel educativo. Posteriormente, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se ocupa explícitamente de la mejora en la calidad⁷ de la educación media superior en la formación de los jóvenes en las competencias que se requieren para el avance democrático, social y económico del país.

Algunas de las políticas señaladas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 fueron contempladas en la creación de la RIEMS, sin embargo, esto no fue suficiente ya que falta proponer, la creación de un sistema de bachillerato en el que todos los jóvenes sean aceptados, independientemente de su contexto social, donde se contemplen las necesidades y expectativas de los alumnos al ingresar a las escuelas de nivel medio superior.

⁷ El término calidad tiene su origen en el campo empresarial y responde a las presiones que ejercen los organismos internacionales (FMI, OCDE, BM) y a las necesidades del mercado sobre los países miembros o no de esos organismos, por lo que su aplicación en el ámbito educativo no puede darse de una manera similar, ya que no es posible su aplicación desde una visión meramente empresarial. Sin embargo, el concepto de calidad educativa que tomo para el presente trabajo incluye una gestión educativa que responde a las necesidades del campo educativo nacional, pretende que su acción permita lograr mejoras en los individuos, con ausencia de marginación y manipulación, con valores, incluyente, con respeto a la diversidad e individualidad de los sujetos, permitiéndoles alcanzar mejores niveles de vida, fomentando a su vez la capacidad de análisis, de crítica, lo que les permitirá modificar su realidad. También abarca otras dimensiones, como lo señala el Dr. Prudenciano Moreno Moreno, investigador de la UPN, tales como: a) Alumnos con buena salud física, psíquica y mental, así como con disposición a estudiar. b) Actualización de competencias magisteriales. c) Financiamiento y programas compensatorios. d) Participación social. e) Contenidos curriculares actualizados. f) Organización y gestión académica.

Un enfoque de la calidad educativa

Villa Lever en 2010 propone un análisis de la calidad de la educación media superior tomando en consideración tres puntos fundamentales:

1. La diversidad curricular del nivel y las reformas emprendidas en las distintas modalidades e instituciones.
2. La capacitación y actualización de los maestros.
3. La pertinencia de la educación impartida.

En el primero de ellos, describe la enorme diversidad curricular y propone que la formación ofrecida considere: a) un núcleo, que podría ser lo que conocemos como *tronco común*, cuyo contenido contemple los campos del conocimiento siguientes: lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias naturales e histórico social; b) materias que preparen al joven que decida continuar sus estudios en el nivel superior y c) formación para el trabajo en los distintos procesos laborales de un campo específico.

Señala además, la necesidad de orientar el currículo hacia la contribución del desarrollo integral de los jóvenes por medio del desarrollo de habilidades de pensamiento, el razonamiento lógico, valores como: libertad, justicia, solidaridad, identidad nacional, responsabilidad democrática, amor a la verdad, educación ambiental, derechos humanos y, finalmente, la calidad.

Durante los sexenios de 1988-1994 y 1994-2000, se llevaron a cabo acciones⁸ encaminadas a mejorar la calidad y la pertinencia de la educación media superior, pero sólo se logró el incremento tanto en la matrícula como en la infraestructura destinada a atender a los estudiantes, quedando pendientes aspectos como la capacidad de retención en el sistema, la calidad y la pertinencia de la educación que se ofrece.

Señala Ortega que al final del sexenio del Presidente Zedillo (1994-2000) se hizo un diagnóstico donde: Los planes y programas de estudio conservaban sus contenidos y características, a más de quince años de la modificación total del tronco común del bachillerato tecnológico y que se habían hecho solo cambios parciales a su estructura curricular durante la última década.

Las opciones del bachillerato no habían logrado ofrecer respuestas suficientes y efectivas a las necesidades de su naturaleza general y propedéutica, no proporcionaban al estudiante una formación renovada que los hiciera más aptos para su inserción en nuevas áreas profesionales. La modalidad bivalente o la opción técnica profesional, pese a la amplia diversificación de las áreas que conforman la oferta, no siempre respondía con pertinencia a las necesidades del mundo del trabajo (2000: 316).

Por lo que respecta al segundo punto, la capacitación y actualización de los docentes, es uno de los rubros pendientes dentro de la EMS.

⁸ Las más importantes fueron: la actualización de planes, programas y métodos educativos; vinculación de las escuelas a los sectores productivos (en el caso de las modalidades tecnológicas); desconcentración de los servicios (particularmente en el sistema de Colegio de Bachilleres), y algunos cursos de formación para el personal docente y administrativo.

En el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (SEP, 1989:108, 111) se señalaba como insuficiente la capacitación y actualización de los docentes, por lo que durante el sexenio de Ernesto Zedillo se propuso crear un perfil básico para el docente y para el alumno que sirviera como base para los programas de formación y actualización; en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) más que poner en marcha el Programa Nacional de Formación y Actualización de Profesores de Educación Media que se había prometido, se implementó un programa de educación continua para la formación y actualización docente en el que, según datos de la SEP, participarían anualmente un alto porcentaje de profesores sin especificar el número del nivel medio superior.

Al parecer no existen estudios serios que señalen las condiciones en que se encuentran los docentes de la EMS, quiénes son y qué formación tienen, debido principalmente a la diversidad y relativa autonomía con la que se conducen las diversas instituciones que proporcionan educación en este nivel, lo que permite imponer sus propias reglas para seleccionar, contratar, actualizar y promover a sus propios docentes.

Más adelante se señala que, ante la gran diversidad de planes y programas de estudio, se incrementa considerablemente el problema de identidad en este nivel educativo, además de crear obstáculos que permitan el pasaje entre instituciones y niveles, impidiendo también la implementación de sistemas estandarizados de evaluación académica –tan cuestionados actualmente-, así como de programas

tendientes a mejorar el desempeño académico y de actualización docente, que permita mejorar la calidad (De Ibarrola y Gallart, 1994).

Durante la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), el proyecto de cambio para mejorar la calidad de la Educación Media Superior que propusieron las autoridades educativas, consistía en iniciar una Reforma Integral (RIEMS) para la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad, lo que permitiría dotar a este nivel educativo de una identidad, orden, articulación y pertinencia, así como una conciliación con la diversidad de modalidades y subsistemas existentes.

Finalmente, en el tercer punto propuesto por Villa Lever para analizar la calidad de la EMS se señala que la vinculación del nivel educativo con las necesidades sociales y el sector productivo no son las deseables, para combatir esta situación se realizó en 1991 la Primera Reunión Nacional de Educación Media Superior, que dio origen a la Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS); poco después se formó en cada entidad federativa un organismo equivalente, la Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS), cuyo objetivo era dar solución a la problemática local, todo esto sin dejar de funcionar los mecanismos de control tradicionales de la EMS: el federal, el estatal, el autónomo y el particular.

La creación de estas comisiones presupone la idea de que el problema de la diversidad institucional es de gestión, sin olvidar que el avance del conocimiento y

el surgimiento de nuevas disciplinas obligan a la revisión y el cambio curricular de manera permanente. Posteriormente, la CONPPEMS se transforma en 1994 en la Comisión Nacional de Educación Media Superior, (CNEMS) la cual coordinará la atención a la demanda, los planes y programas de estudio y la evaluación final.

Durante el sexenio de Zedillo se propone armonizar la oferta y la demanda para evitar la competencia entre instituciones; vincular a la educación tecnológica con los sectores productivos, tomando en cuenta las tendencias del cambio en los mercados laborales para fortalecer así la pertinencia entre la educación y las necesidades de desarrollo nacional.

Se implantó el Modelo de Educación Basado en Competencias (MEBC), mediante la aplicación de las Normas Técnicas de la Competencia Laboral (NTCL), tanto en la educación formal como en la no formal, dotando para ello de mayor autonomía y transparencia a la gestión y gasto de los recursos.

A partir de 1997 se reactivaron las funciones de la CEPPEMS para impulsar la EMS. Finalmente, en el sexenio de Fox, se propusieron ocho políticas, entre las que sobresale el establecimiento de una Subsecretaría de Educación Media Superior el 21 de enero de 2005, en sustitución de la Coordinación General de Educación Media. Entre los objetivos de ésta, destacan: fortalecer la identidad del nivel medio superior, así como buscar la coordinación entre las distintas modalidades y sus programas.

Como podemos observar en este análisis de Villa Lever, la pertinencia de la RIEMS se enfoca primordialmente a la incorporación de los jóvenes egresados de la EMS al mercado laboral, sin que preste atención alguna al apoyo o estímulo a los alumnos que optan por continuar sus estudios en el siguiente nivel.

Se logra apreciar la influencia que el sector empresarial ejerce sobre las autoridades educativas mediante los planes y programas de estudio ya que, como se observa, las diferentes funciones de las distintas comisiones y la vinculación de la educación tecnológica con el sector productivo es punto nodal.

La visión oficial de la calidad educativa

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el punto 3.3 Transformación educativa, se señala que para poder entender el problema de la calidad educativa se debe analizar el nivel de desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria, las distintas evaluaciones, Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) y la prueba ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública, quienes señalan a la condición socioeconómica de los estudiantes como el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo.

Un ejemplo de esto es la gran diferencia entre las escuelas urbanas que presentan un mejor logro con respecto a las telesecundarias y las escuelas de educación indígena, así como entre las escuelas públicas y las privadas, donde las primeras alcanzan una mejor calificación, por lo que es importante dimensionar el problema

que esto representa, ya que las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes y el 13% restante lo realiza la educación privada, misma que brinda, a su vez, mejores oportunidades de adquirir una formación integral cursando materias extracurriculares relacionadas con temas como: deporte, arte, cultura e idiomas.

De acuerdo con las cifras del INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) en su publicación *Panorama Educativo de México 2018*, en el ciclo escolar 2017-2018 la EMS en la Ciudad de México atendió al 98 % de los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad, cuando por ejemplo en el 2012-2013 atendía solo al 85.4%, si bien la matrícula en este nivel educativo ha crecido notablemente, su eficiencia terminal y su tasa de abandono escolar no lo han hecho en la misma proporción, por ejemplo la eficiencia terminal solo en la Ciudad de México en el ciclo 2012-2013 fue de 65.3%, sin embargo en el ciclo 2017-2018 cayó al 53.2%¹⁰.

En el caso de la tasa de abandono escolar a nivel nacional en el ciclo escolar 2012-2013 fue de 13.3%, para el ciclo escolar 2016-2017 se elevó al 20.6%.

¹⁰ Como ha sucedido en el cálculo de la tasa de abandono desde el cambio en la manera de registrar la información para la EMS, donde existe una discrepancia entre el cálculo emitido por la Dirección General de Planeación Programación y Evaluación Educativa (DGPPyEE) de la SEP y el INEE, la tasa de eficiencia terminal desde el ciclo 2014-2015 también muestra diferencias con respecto al cálculo de la Secretaría. En este caso se debe a la cifra que se ocupa como referencia para enumerar a los nuevos ingresos; mientras en el INEE se toman en cuenta en la medida de lo posible los nuevos ingresos que suceden durante el transcurso del ciclo escolar (en especial cuando los programas contemplan entradas al plantel cada semestre, trimestre, cuatrimestre, etc.) la SEP considera únicamente a aquellos que suceden al inicio del ciclo escolar (INEE: 2018, 368).

Mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, otros países miembros de la OCDE tienen 67% con estudios de preparatoria y mayores.

Una de las múltiples repercusiones de estas cifras se manifiesta en la escasa matrícula en educación superior, aunada a los rezagos e ineficiencias en los niveles previos; a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior, en la que algunas trabajan por debajo de su capacidad.

Lamentablemente, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza tampoco que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo laboral, lo que establece la necesidad de mayor pertinencia de la educación que se imparte en nuestro país.

Otra circunstancia que muestra el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la ausencia de programas suficientes que permitan la convivencia del trabajo y el estudio simultáneamente, principalmente entre los jóvenes cuyo rango de edad se ubica entre los 15 y los 29 años, así como establecer que la calidad educativa comprenda rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia; criterios que son útiles para comprobar los avances de un sistema educativo que deben verse a la luz del desarrollo de los alumnos, los requerimientos de la sociedad y las demandas del entorno internacional.

Una educación de calidad, entonces, requiere atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y prepare para la competitividad y exigencias laborales.

Aspectos a trabajar de manera transversal en los diferentes niveles y grados educativos, así como en los contextos sociales desiguales de los estudiantes teniendo un balance entre información - formación y entre enseñanza - aprendizaje.

Finalmente, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 señala en la página 48 en el objetivo 2. *“Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México”*, lo siguiente:

“La educación media superior, la educación superior y la formación para el trabajo, con las particularidades que le son propias, deben estar orientadas al logro de las competencias que se requieren para el desarrollo democrático, social y económico del país.

En la educación media superior, los jóvenes, además de profundizar su formación integral, inician su preparación para distintas trayectorias laborales y profesionales. Al ser la antesala de la ciudadanía plena es de la mayor importancia que continúen su formación.

En la educación media superior y superior cada estudiante debe lograr un sólido dominio de las disciplinas y valores que deben caracterizar a las distintas profesiones.

Al igual que en la educación básica, la calidad de los aprendizajes debe ser constante para el cumplimiento de los fines de la educación media superior, la educación superior y la formación para el trabajo.

La preparación de los jóvenes para una inserción y desempeño laboral exitosos es una exigencia adicional. La pertinencia de los estudios implica preparar a hombres y mujeres para desempeñarse en empleos más productivos y mejor remunerados, o bien como emprendedores, en contextos social, laboral y tecnológicamente cambiantes.

En los estudios de posgrado recae la responsabilidad de formar a quienes hagan una contribución directa para el avance del conocimiento, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico.

Las instituciones de educación media superior, educación superior y de formación para el trabajo deben atender los requerimientos de educación y capacitación a lo largo de la vida de las personas”.

Para lograr lo antes descrito se valieron de dos estrategias:

- Estrategia 2.1 Orientar y asegurar la calidad de los aprendizajes para fortalecer la formación integral en la educación media superior.

- Estrategia 2.2 Consolidar el Sistema Nacional de Bachillerato, universalizar el Marco Curricular Común y fortalecer la profesionalización docente y directiva.

Como se puede observar, el término “calidad” no es claro en el análisis del Sistema Educativo Nacional, ni para las autoridades educativas, por lo que al diseñar una serie de estrategias y líneas de acción a seguir, éstas carecen de pertinencia y de una significación objetiva bajo un análisis más riguroso del término calidad, enfocándose solo al desarrollo de las capacidades, competencias y habilidades de los alumnos las cuales van dirigidas mayoritariamente al campo laboral, sin proporcionarles los instrumentos necesarios para poder continuar, quien así lo decida, sus estudios a nivel superior.

Además la EMS por sí misma y dado su nivel de importancia que tiene dentro del SEN, debió de tener una mayor preponderancia en el Programa Sectorial de Educación, ya que como se ha mencionado con anterioridad, es el nivel en el cual nuestros estudiantes empiezan a moldear su identidad y sin olvidar que al momento de su egreso ya son ciudadanos con todos sus derechos por ejercer, son los futuros profesionistas y gobernantes que se encargaran de materializar lo que se plantea en estos programas o serán solo parte de un experimento fallido.

Se requiere entonces, precisar el término *calidad*, pues se menciona en documentos oficiales que “el aumento en la cobertura educativa es indicador del aumento en la calidad de la misma”, lo que es totalmente inexacto.

La calidad educativa va ligada muy estrechamente con el grado de asimilación que los alumnos desarrollan de elementos como: conocimientos, habilidades, destrezas (incluyendo la capacidad de aprender y de emplear lo aprendido), actitudes, valores y comportamiento (Alonso, 2010), observándose una clara y evidente desvinculación entre lo que establece el Sistema Educativo Nacional con sus objetivos y estrategias y lo que demanda la población que cursa la educación media superior.

Dentro de la misma RIEMS se habla en los “Retos de la EMS en México”, acerca del término calidad, mencionando que:

La calidad incluye diversos aspectos que son imprescindibles para que el proceso educativo alcance los propósitos que le corresponden. Es indispensable que los jóvenes permanezcan en la escuela, pero además es necesario que logren una sólida formación ética y cívica, y el dominio de los conocimientos, habilidades y destrezas que requerirán en su vida adulta. La calidad pasa también por la pertinencia. Los aprendizajes en la EMS deben ser significativos para los estudiantes. Cuando los jóvenes reconocen en su vida cotidiana y en sus aspiraciones las ventajas de lo que aprenden en la escuela, redoblan el esfuerzo y consolidan los conocimientos y las habilidades adquiridas. En ocasiones los jóvenes encuentran la pertinencia en estudios que profundizan en las disciplinas del conocimiento y en otras en aspectos relacionados al trabajo. En todos los casos, lo deseable es que el aprendizaje se produzca en un contexto significativo para los jóvenes. Esto conducirá a elevar la cobertura y permanencia en la EMS, en tanto que los estudiantes advertirán las ventajas que representa continuar sus estudios” (2008: 11).

Nuevamente no se define con claridad el término “*Calidad*” que es empleado en su implementación, siendo impreciso e incompleto, al considerar algunos aspectos necesarios para alcanzarla, pero sin clarificar y mezclarlos con otros como la

cobertura y la permanencia que, evidentemente es un planteamiento aún muy limitado.

Además, dirige los conocimientos hacia el campo laboral, circunscribiendo la posibilidad de continuar los estudios de nivel superior y sin contemplar los diversos contextos sociales en los que viven los estudiantes.

Finalmente, en otro claro ejemplo del alarmante desconocimiento o confusión por parte de las más altas autoridades educativas (incluido el Presidente Felipe Calderón) con respecto al término de calidad educativa, se evidenció durante la entrega de la presea Lázaro Cárdenas 2011 a miembros del Instituto Politécnico Nacional (IPN), contándose entre los presentes la Directora de dicho Instituto, la Dra. Yoloxóchitl Bustamante Díez (considerada como la pionera en la realización de la educación por competencias en los bachilleratos tecnológicos durante el sexenio anterior), el Presidente Calderón expresó de manera excluyente y poco real, que el IPN es la “institución con mayores capacidades para responder a los retos del país”, que la calidad educativa se refleja en que sus 286 programas reconocidos por organismos evaluadores externos, permitiendo que 9 de cada 10 alumnos estén en un programa educativo del IPN, y que dichos programas cuentan con un certificado de calidad educativa, además, argumenta que tiene el mejor bachillerato del país, ya que sus estudiantes obtuvieron los mejores resultados en la prueba ENLACE.

Esta afirmación permite evidenciar que los datos expuestos por Calderón no son suficientes, ni contundentes para describir el contexto general de la educación de toda una nación o para asegurar que:

Una prioridad fundamental de esta Administración ha sido la educación media superior y superior, y en especial la formación tecnológica de los mexicanos [...] Estamos construyendo más instituciones, tanto a nivel de educación media superior, como a nivel superior. A nivel de educación media superior, se han construido y puesto en operación en estos cuatro años más de 800 bachilleratos en el país, la mayoría de ellos enfocados a un carácter técnico. Y es el mismo caso también de centros de educación superior, también enfocados a educación científica y tecnológica[...] De las más de 90 instituciones de educación superior creadas en este sexenio, como dijo el Secretario Lujambio, en un esfuerzo sin precedente, 81 de 91 son institutos tecnológicos, universidades politécnicas y universidades tecnológicas[...] Bajo el liderazgo del Politécnico Nacional hemos consolidado un modelo educativo tecnológico, que responde no solo a las necesidades de los aspirantes, sino también a las demandas productivas del país, y además atiende los requerimientos, algunos de ellos muy sofisticados, de la industria tecnológica de vanguardia, que está eligiendo a México como plataforma de expansión global. Me refiero a sectores estratégicos como el aeroespacial, el automotriz, el exportador de manufacturas, entre otros[...] Hoy, en México se están graduando más de 90 mil ingenieros o técnicos cada año, con lo cual hoy en México se gradúan ya más ingenieros o técnicos, a números agregados, que en Alemania o que en Brasil, o que en Canadá [...] Y a la vez, estamos rompiendo el círculo vicioso de egresados sin empleo, generando, precisamente, a través de la capacitación tecnológica, una ventaja de oportunidad para México que genera empleo [...] Cómo es esto. Las empresas globales están buscando en el mundo no sólo salarios competitivos, de costos bajos, no sólo costos en transporte competitivo, también están buscando, y cada vez más, calidad en la gente que trabaja para ellas. (2011)

Así, con este discurso se evidencia el limitado concepto de *calidad educativa*, haciendo evidente que los requerimientos del mundo actual que se mencionan en la RIEMS, de formar alumnos reflexivos, capaces de desarrollar opiniones personales, interactuar en contextos plurales, asumir un papel propositivo como

miembros de la sociedad, discernir aquello que sea relevante a los objetivos que busquen en el cada vez más amplio universo de información a su disposición y estar en posibilidades de actualizarse de manera continua, no podrán lograrse bajo las circunstancias actuales y “las demandas productivas” como asegura el presidente Calderón.

Con base en este discurso se observa que, para el gobierno, al no considerar las Ciencias Sociales y Humanidades, tampoco las Bellas Artes y los deportes, ya que todos los objetivos gubernamentales van dirigidos a formar jóvenes en el campo tecnológico, destinados a satisfacer la demanda de mano de obra barata y calificada para las grandes empresas transnacionales, difícilmente se podrán alcanzar las metas que se plantean en los programas sexenales de educación.

La calidad educativa, otras miradas

Existen muchas evidencias (Programa Sectorial de Educación 2007-2012; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; Resultados de las pruebas ENLACE, EXCALE y PISA), publicadas en abril de 2009, en: *Panorama Educativo de México*, que una proporción elevada de los jóvenes que egresan de la EMS carecen de la preparación suficiente para cursar estudios de nivel superior; concurren en ello la falta de *calidad de la educación* brindada, la ausencia de estándares objetivos para ponderar las diferentes aptitudes académicas de los alumnos y una orientación educativa manifiestamente ineficaz para auxiliar a los estudiantes en función de su capacidad, sus inclinaciones profesionales y posibilidades.

El desarrollo que han tenido las modalidades no escolarizadas, particularmente la educación abierta y a distancia, anticipa la creciente demanda que éstas habrán de tener en el futuro, en virtud de la flexibilidad de tiempo y forma de estudio que ofrecen, así como la posibilidad de combinar mejor el estudio y el trabajo.

Actualmente, las instituciones de EMS que ofrecen educación abierta o a distancia han avanzado en la revisión de sus programas de estudio, así como de los materiales didácticos y textos de estudio que tanto los estudiantes como los asesores de estas modalidades utilizan de manera cotidiana” (Alcántara y Zorrilla, 2010).

Para efectos de esta investigación y tratando de enriquecer la perspectiva que se tiene del término *Calidad Educativa*, se incluyen algunos puntos de vista de autores que han estudiado el tema:

Schmelkes (1995) contribuye al caracteriza el concepto de calidad en función de cuatro componentes esenciales:

El de relevancia, cuando una educación ofrezca aprendizajes significativos para la vida; el de eficacia, como la posibilidad de lograr los objetivos que se proponen con todos los alumnos; el de eficiencia, como la administración óptima de los costos con los resultados; y el de equidad, como la capacidad de ofrecer cobertura que atienda las condiciones de desigualdad en el acceso” (Bazán y García, 2001: 62).

Marchesi y Martín (1998), plantean lo siguiente:

Un centro educativo de calidad es aquél que potencia el desarrollo de las capacidades cognitivas, sociales, afectivas, estéticas y morales de los alumnos, contribuye a la participación y a la satisfacción de la comunidad educativa,

promueve el desarrollo profesional de los docentes e influye con su oferta en su entorno social. Un centro educativo de calidad tiene en cuenta las características de sus alumnos y de su medio social. (Bazán y García, 2001: 62).

Fuentes señala que una educación de calidad debe considerar dos espacios diferentes en los cuales se produce la formación escolar: a) el de los contenidos y prácticas deliberadas que se dan en los planteles escolares y que se expresan en los programas y materiales de estudio y, b) el de los aprendizajes implícitos que se dan en las relaciones, prácticas, normas, tiempos y jerarquías, constitutivos de los ambientes escolares (Bazán, 2001:62).

Moreno (2010) por su parte señala:

Los organismos internacionales, en este caso el Banco Mundial (BM), por medio de sus recomendaciones ejercen una presión significativa sobre las políticas educativas nacionales, se refiere a la *Calidad*, como el principal problema de la educación nacional centrándose en la falta de capacitación docente y en otros indicadores.

Buscando darle solución a esta problemática se establecieron, por parte de las autoridades educativas, los siguientes instrumentos:

1. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992.
2. El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE).
3. El Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED).
4. El Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB).
5. El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE).
6. La Ley General de Educación (LGE) 1993.
7. Consejos escolares de participación social (1994-2000).

8. Gestión de la escuela primaria.
9. Proyecto escolar (1993) y antecedente del Programa Escuela de Calidad (PEC).

Durante el sexenio de Vicente Fox, con la formulación del Programa Nacional Educativo (2001-2006), la *calidad* se generaliza en todos los niveles y modalidades del sistema escolar del Modelo de Educación Basado en Competencias (MEBC), definiendo estándares de calidad y evaluación para los distintos niveles educativos, a través de la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), finalizando con el Programa Escuelas de la Calidad (PEC), el cual surge en el ciclo escolar 2001-2002 como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar para superar los diversos obstáculos para mejorar el logro educativo.

Docentes ¿Garantes o culpables de la calidad educativa?

Uno de los actores principales en el quehacer educativo es, sin duda, el docente. Su trabajo refleja muchas veces el enorme compromiso que tiene para lograr los mejores niveles de calidad educativa, independientemente de los contextos sociales en los que desempeñe su importante labor.

No podemos pasar por alto el hecho de la existencia de una gran heterogeneidad entre los alumnos en aspectos tales como: los distintos niveles de desarrollo de los jóvenes y los diferentes niveles de socialización de sus familias, lo que no permite establecer métodos únicos y exclusivos en el proceso de enseñanza-

aprendizaje, requiriendo para ello un personal docente dotado de los mejores elementos técnicos, tecnológicos, científicos y materiales disponibles en materia de educación.

Dentro de la EMS, en el subsistema de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), en el cual me desempeño, un alto porcentaje de la planta docente no tiene una formación adecuada para desempeñar su labor (no existen estudios al respecto), por lo que el grado de dificultad es mayor, ya que se carece de las herramientas metodológicas para lograr las metas que las autoridades educativas plantean.

Entre los esfuerzos por dotar a los docentes de EMS de herramientas que permita realizar una mejor labor frente a los alumnos destaca el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS), el cual se creó por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en enero de 2008, con el fin de impulsar la titulación de profesores de bachillerato y coadyuvar a su formación académica a través del Diplomado *“Competencias Docentes en el Nivel Medio Superior”*, el cual está dirigido a docentes de educación media superior de instituciones públicas o privadas interesados en mejorar sus competencias docentes y contribuir de manera significativa al mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Este programa se desarrolló con el propósito de generar el perfil del docente requerido para desarrollar las características deseables del egresado de Bachillerato especificado en la RIEMS (acuerdo 447).

En esa época, como parte del tercer eje del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, referido a la igualdad de oportunidades, establecía en uno de sus objetivos elevar la calidad educativa a partir de impulsar el desarrollo de capacidades y habilidades individuales; la estrategia 9.2 se refería a “Reforzar la capacitación de profesores, promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles” (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Así mismo, dentro del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el primer objetivo establece “Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” (SEP, 2007: 11).

La estrategia 1.8 señala: “Definir un perfil deseable del docente y elaborar un padrón sobre el nivel académico de los profesores de las escuelas públicas federales, con el propósito de orientar las acciones de actualización y capacitación y ofrecer los programas más adecuados” (SEP, 2007: 25).

Como podemos observar, los intentos de dotar a los docentes de más y mejores herramientas para el desarrollo de su labor tienen ya un tiempo considerable (12 años), se iniciaron a raíz de la puesta en marcha de la RIEMS, es importante establecer que aún no se ha logrado definir con precisión el perfil idóneo del docente de EMS, como en otros casos la situación podría ser multicausal, podría ser la gran diversidad de profesiones que convergen en la planta docente de EMS, podría ser por la poca presión que ejercen las autoridades educativas con respecto a la formación docente, pero para no especular tomaremos solo un

ejemplo que nos proporciona la publicación del INEE *“Panorama Educativo de México 2018”*, en el cual se señala que en la EMS en el ciclo escolar 2017-2018, del total de docentes, solo el 19.9% tenía una plaza de tiempo completo, mientras que más de la mitad (58.7%) contaba con un contrato por horas, lo que nos comprueba que lo que se establece en los diversos documentos emitidos por el sector educativo con respecto a dotar a los docentes de las mejores condiciones para desempeñar su función es aún materia inconclusa.

Actores institucionales que participan en la implementación del PROFORDEMS son la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) a través de la Especialización en Competencias Docentes para la Educación Media Superior; el IPN y algunas instituciones privadas como la Universidad del Valle de México (UVM) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) mediante el diplomado en Competencias Docentes en el Nivel Medio Superior. Estos programas van dirigidos a los docentes en activo de los diferentes subsistemas que conforman la EMS.

Cabe mencionar que las Preparatorias y Colegios de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como las Vocacionales del IPN, las Preparatorias del Instituto de Educación Media Superior del DF y algunas Escuelas Preparatorias del interior de la República no participan en esta reforma.

La inscripción al PROFORDEMS se realiza a través de los centros educativos, mediante la gestión y seguimiento por parte de los directivos, siendo el docente el

responsable de ejecutar el programa y cumplir con los requisitos establecidos por la Institución de su elección.

El total de docentes en la EMS es de 65,799 (SEP, 2010: 213) y el programa pretende formar a la totalidad de ellos para diciembre de 2012, meta demasiado ambiciosa si consideramos la renuencia que actualmente se ha visto por parte de los docentes en los planteles.

En el eje III de la RIEMS se establecen los Mecanismos de Gestión (SEP, 2008) que son:

- Programa de formación docente
- Programa Nacional de Tutorías
- Infraestructura
- Profesionalización de la gestión
- Evaluación integral
- Mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas.

En este sentido el Programa de Formación Docente es considerado como una prioridad y elemento de mayor importancia para lograr que la Reforma alcance el éxito y al respecto, en el contexto internacional se ha mencionado que:

En gran cantidad de casos, la mayoría de los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de los niveles de enseñanza básica y media incluyen un componente de capacitación y perfeccionamiento docente. En otros se han creado instrumentos para facilitar su actualización mediante programas de postítulo, nacionales y extranjeros, o pasantías al exterior. Por último, en un

número importante de países se ha optado por dar incentivos al trabajo docente vinculando las remuneraciones y beneficios a indicadores de productividad y logro educacional además de reconocer y premiar el perfeccionamiento y la experiencia. Parte importante de estas políticas se han dado adscritas a otras, mayores, de evaluación de resultados del aprendizaje, (ENLACE, PISA, en el caso de México), fortalecimiento de la autonomía pedagógica, fomento de las innovaciones mediante concursos por fondos públicos para experimentar a nivel de escuelas además de fondos especiales para el perfeccionamiento y la valorización del magisterio. (Gajardo, 1999;35)

Como parte de las acciones encaminadas al desarrollo de este mecanismo de gestión, el 29 de octubre de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, dichas competencias son (SEP, 2008):

1. Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional.
2. Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo.
3. Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios.
4. Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional.

5. Evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo.
6. Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo.
7. Contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano e integral de los estudiantes.
8. Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional.

Para el desarrollo de estas competencias se implementaron varias acciones, una de ellas es el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS), el cual tiene como principal propósito orientar las acciones de formación y actualización docente de este nivel educativo cuyo objetivo es contribuir al alcance del perfil docente de la Educación Media Superior; constituido por las competencias que el docente debe desarrollar para promover en los jóvenes de nivel medio superior los valores, habilidades y competencias que demanda la sociedad actual, esta oferta educativa del Programa está integrada por el Diplomado en Competencias docentes en el Nivel Medio Superior, coordinado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y las Especialidades diseñadas e impartidas por la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Dichas competencias no son suficientes sin uno de los principales agentes para contribuir al éxito de la reforma educativa que son los docentes, ya lo decía Jacques Delors “ninguna reforma dará resultados positivos sin la participación activa del cuerpo docente” y “es él quien a pesar del contexto en el que se desenvuelve debe hacerse escuchar y comprender por los jóvenes, para despertar en ellos el deseo de aprender y hacerles ver que la información no es conocimiento, que éste exige esfuerzo, atención, rigor y voluntad” (1996).

En este sentido el papel del docente ahora también llamado facilitador, tutor, acompañante, etc., sea cual sea el término, cobra relevancia al ser apoyo de manera integral en la formación de los jóvenes a través de un enfoque centrado en la creación de ambientes de aprendizaje diferentes a los tradicionales y desarrollen competencias que son parte del Marco Curricular Común.

La actualización y profesionalización docente es requisito indispensable para que la Reforma integral sea exitosa, que será presentada de manera paulatina, conjuntamente con los procesos de diseño curricular y la toma de decisiones. Los profesores deberán contar con conocimientos, habilidades y actitudes que permitan desarrollar clases participativas, además de integrar las competencias genéricas en cada una de sus áreas de enseñanza, independiente al conocimiento profundo de su disciplina o profesión, es conveniente también que se desarrollen materiales de apoyo por éstos.

Otro aspecto importante es reconocer las necesidades y características propias de la población escolar que cursa la EMS, al ser un grupo heterogéneo en una etapa

difícil (adolescencia), que asociado a las carencias con las que egresan de la educación básica, son aspectos que no deben pasarse por alto, solo así se alcanzará un Sistema Nacional de Bachillerato con un mayor nivel de calidad y una mayor equidad.

Desde la creación de la SEMS, en nuestro país se han realizado esfuerzos importantes para lograr avances significativos en la definición de competencias docentes básicas, por ejemplo, junto con el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) se desarrolló un diplomado sobre el tema en el año de 2006, en el cual participaron alrededor de 630 profesores. Este diplomado se desarrolló en cinco áreas genéricas (COSNET, 2007):

- Diseño de procesos de aprendizaje
- Desarrollo cognitivo y motivacional
- Métodos y técnicas de aprendizaje
- Evaluación del aprendizaje
- Liderazgo educativo

A diferencia de otros niveles educativos, en la EMS los esfuerzos en formación y actualización de los docentes se dan de manera aislada y con pocos recursos. Su práctica basada en el enfoque constructivista de la educación, junto con el concepto de transversalidad y el trabajo en torno a proyectos, sus prácticas de evaluación diversificadas y poseer toda una gama de metodologías de evaluación de competencias.

Los subsistemas que conforman la EMS deben a su vez proporcionar los recursos y tiempo para el trabajo colegiado, lo que permita a los profesores contribuir en la formación de otros profesores, dicho trabajo se recomienda realizarlo en espacios interinstitucionales que cuente con el apoyo de las instituciones de educación superior para facilitar su participación en este proceso.

Por último, es conveniente estimular la investigación sobre la educación media superior y difundir sus hallazgos para contribuir en la construcción de un sistema nacional de bachillerato acorde con las necesidades actuales del país, desde la Administración, la calidad de los procesos educativos es imposible sin la labor docente, aunque se corre el riesgo de cuidar demasiado los aspectos metodológicos y de organización de los centros escolares, más que de hacer un análisis crítico de los contenidos y finalidades de los niveles educativos y del sistema escolar (Torres, 2006:27).

Devaluación de la labor docente

El quehacer docente representa hoy un gran desafío para quienes lo ejercemos, es demasiado común escuchar o leer sobre la gran importancia que se le otorga en la creación de ciudadanos más reflexivos, críticos y activos, y en épocas recientes se le ha atribuido la responsabilidad de gran parte de los males que el Sistema Educativo Nacional acarrea de décadas anteriores.

Muchos de estos males han sido provocados por las continuas fricciones que se dan entre las autoridades educativas de todos los niveles y el Sindicato Nacional

de Trabajadores de la Educación (SNTE), que agrupa a la gran mayoría de los docentes y trabajadores de la educación a nivel nacional, aunque existe una minoría con intereses contrarios, representada principalmente por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE).

La relación que se estableció entre las autoridades educativas y el sindicato está cimentada desde hace mucho tiempo en un pacto político y no en un pacto de colaboración, ambas instituciones se disputan el poder que representa la educación en México, sin olvidar el corporativismo que padeció y padece actualmente el sector educativo.

A raíz de la alternancia política reciente en el gobierno de nuestra nación, las luchas por el poder se han visto incrementadas, ya que se considera al sindicato, dado su gran número de miembros y con presencia en todos los rincones del país, como un activo de votos para las épocas electorales, siendo ofrecido por sus dirigentes al mejor postor, adquiriendo otra relevancia que no había sido tomada en consideración dada la filiación partidista de sus dirigentes y la existencia de un partido hegemónico que ejercía un control férreo sobre este tipo de organizaciones.

Es de suponerse que los intereses del sindicato y del gobierno muchas veces se imbrican, creando condiciones cada vez más adversas para realizar la labor docente, asumiendo que son ellos, el motivo principal de sus diferencias, lo que perjudica gravemente al Sistema Educativo Nacional (SEN), resultando paradójico que el gobierno y el sindicato sean los mayores culpables del grave deterioro que

padece la educación nacional, cuando deberían de ser los más ocupados y preocupados por tratar de elevar los niveles de eficiencia que se requieren para lograr un mejor desarrollo de la sociedad.

Al no poder alcanzar los acuerdos necesarios, el sindicato y las autoridades educativas impiden establecer acciones tendientes a mejorar los niveles de calidad y eficiencia que se requieren, tampoco logran generar los consensos que establezcan de manera clara y precisa las limitaciones y atribuciones de cada uno de ellos, por el contrario, se pretende desviar la atención de la sociedad hacia el personaje más vulnerable y más representativo del sistema educativo: el docente, al cual se le atribuyen todos los males y deficiencias del sistema educativo, mostrando para ello un rostro más desfavorable y carencias de formación.

De alguna manera, los medios de comunicación masivos y algunos organismos internacionales se suman a aquellas voces que cuestionan el desempeño de los docentes, atribuyéndoles gran parte de la responsabilidad en la obtención de los magros resultados de las evaluaciones.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es uno de ellos, ya que establece en su Nota País (2018) que “los estudiantes mexicanos obtuvieron un puntaje bajo el promedio OCDE en lectura, matemáticas y ciencias. En México solo el 1% de los estudiantes obtuvo un desempeño en los niveles de competencia más altos (nivel 5 o 6) en al menos un área (Promedio OCDE: 16%), y el 35% de los estudiantes no obtuvo un nivel mínimo de competencia (Nivel 2) en las 3 áreas (promedio OCDE: 13%).”

El bajo nivel alcanzado por los jóvenes en las evaluaciones PISA, como todos sabemos, es multicausal, no se puede atribuir exclusivamente a un solo factor, como observaremos a continuación.

Los alumnos presentan grandes deficiencias en su aprendizaje, las razones son múltiples, y el resultado es producto de la combinación de todas, una de ellas es que el trabajo escolar resulta extremadamente tedioso para una parte de los alumnos, pues no responde a sus expectativas ni a sus intereses. No se les enseña lo que les interesa, ni tampoco de forma que pueda atraerles.

Además, muchos se sienten mal en la escuela, se encuentran maltratados o poco atendidos por profesores, y algunos tienen dificultades para integrarse con sus compañeros, como se manifiesta en ese fenómeno cada vez más visible del maltrato entre iguales (Delval 2006).

Al respecto, Imbernón plantea que la diversidad que la educación pretende atender no puede establecerse en términos abstractos, sino que, por el contrario, ha de estar vinculada a un análisis de la realidad social actual (sus valores predominantes, la relación indicadores de rendimiento/indicadores educativos, sus rasgos específicos, las relaciones de poder, las contradicciones...) y abarca tanto el ámbito macrosocial como el microsocioal.

Así pues, el análisis específico de la realidad educativa y social ha de permitirnos compartir la experiencia humana posibilitando el aprender de los demás, y respecto del alumnado, tener en cuenta sus características específicas y

compensar las diferencias que son discriminatorias, buscando fórmulas educativas diversas que no perjudiquen la autoestima del alumnado y que no impliquen segregación ni jerarquización (Imbernón 2013).

Otra opinión acerca de la importancia que tiene la labor docente, es la que se expone en el libro *“La escuela que queremos”* de Fullan y Hargreaves, en la que señalan: Los docentes como los arquitectos, los planificadores urbanos o los psicoterapeutas se ven sin cesar obligados a adoptar pequeñas e innumerables decisiones prácticas, cotidianas, que son de gran importancia para sus clientes y sus colegas.

Para esas decisiones, son pocas o no existen las reglas de aplicación que se puedan enunciar claramente en un manual y trasladar de manera sistemática de una situación a otra. Enfrentar a un alumno o evitar el enfrentamiento. Dejar que el niño prosiga solo su actividad de descubrimiento o intervenir y dirigirlo.

Tomar decisiones sobre disciplina, gobierno de la clase, imparcialidad, libertad del niño *versus* necesidad de intervención y apoyo del docente: todo esto concreta una compleja trama de juicios morales, sociales, filosóficos y psicológicos. Pero también hay juicios que es preciso concebir y comunicar segundo a segundo en el complejo desorden del aula.

Lo que en buena parte define al profesionalismo del maestro es la aplicación de una habilidad, una experiencia y un saber acumulados en las circunstancias específicas y variables de la clase: su capacidad para tomar decisiones

autorizadas e informadas en el medio rápidamente cambiante del aula (Fullan 1996).

En ese entendido se observa, que la función docente es demasiado compleja como para tratar de definirla simplemente como la *función de transmitir conocimiento*, intervienen una serie de factores que escapan al control docente pero que inciden de manera fundamental en el aprendizaje de los jóvenes, en la RIEMS, se habla de ello, pero no se abordan los diferentes contextos en los que se debe desarrollar la actividad educativa, ni mucho menos la diversidad y complejidad con la que concurren los estudiantes a la escuela, dando a entender que los jóvenes estudiantes presentan los mismos niveles socioeconómicos, lo que como sabemos no ocurre, por lo que pretender unificar las capacidades y habilidades de los alumnos es un desacierto.

Ante esto, surge la necesidad de efectuar un cambio radical en el sistema educativo, siempre y cuando se consideren a los docentes como parte medular del mismo, tomar en consideración el liderazgo intelectual y moral que éstos ejercen al interior del aula, el papel que desempeñan en la formación de alumnos críticos, reflexivos y activos, su inteligencia y punto de vista, además de la experiencia que pueden aportar en la solución de los problemas que se presentan actualmente en la educación y que no han podido ser resueltos de manera correcta.

El actual clima político no es favorable para los profesores, pero se presenta el reto de poder entablar un debate público con sus críticos y una oportunidad de comprometerse haciendo una autocrítica de su actuación con respecto a la

naturaleza y finalidad de la preparación de los profesores, de los programas de actualización y de las formas dominantes de la enseñanza en el aula. Este posible debate permitirá a los docentes replantearse su forma de organización para mejorar sus actuales condiciones de trabajo y para demostrar a la opinión pública el papel medular que el docente debe poseer en cualquier intento de reforma escolar.

Giroux apunta que el mejoramiento de la calidad del trabajo del profesor pasa por dos grandes problemas que incluyen, tanto las tareas administrativas y algunos compromisos opcionales, como la instrucción en el aula. Menciona que, en primer lugar, es necesario realizar un examen de las fuerzas ideológicas y materiales que han contribuido a lo que él llama *la proletarización del trabajo del profesor*, es decir, la tendencia a reducir a los docentes a la categoría de técnicos especializados dentro del aparato burocrático escolar, con la consiguiente función de realizar labores de gestión y dar cumplimiento a los programas curriculares, en lugar de desarrollar o asimilar críticamente los currículos para ajustarse a preocupaciones pedagógicas específicas.

En segundo término, se propone la necesidad de realizar una defensa de las escuelas como instituciones para el mantenimiento y desarrollo de una democracia, así también de los profesores como intelectuales transformativos que combinan la reflexión y la práctica académica con el fin de educar a los estudiantes para que sean ciudadanos reflexivos y activos (1990: 171,178).

Como colofón a este apartado que habla del papel que desempeñan los docentes dentro de la reforma, es necesario mencionar que la propia RIEMS omite cualquier mención acerca de las condiciones salariales y laborales del magisterio de la educación media superior, por lo que es poco comprensible que, al principal actor de esta reforma, el docente, no se le contemple en los rubros antes señalados.

Capítulo IV

Financiamiento de la

Educación Media Superior

CAPÍTULO IV. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Este capítulo presenta de manera amplia y precisa uno de los elementos fundamentales de todo el proceso educativo, el financiamiento, así como las repercusiones que su mediana asignación, uso y aplicación provoca en la calidad educativa, y la vinculación que guarda con los demás elementos que conforman el Sistema Educativo Nacional.

En México, a partir de la década de los ochenta, el financiamiento de la educación comenzó a mostrarse como un problema serio y se puso de manifiesto la incapacidad del Estado para destinar mayores recursos a tan importante actividad. Si se relaciona este aspecto con la percepción generalizada de que en los últimos años la calidad de la educación que imparte el Estado se ha visto reducida de manera considerable, se tiene una situación que requiere de una serie de cambios estructurales profundos.

El mundo globalizado, los cambios tecnológicos dentro de los procesos productivos y el avance científico, exigen a toda sociedad y, al Estado mismo, la búsqueda de soluciones que permitan enfrentar esta serie de retos con mejores posibilidades de éxito ya que la incorporación de México a la modernidad evidenció una serie de carencias:

- Insuficiente desarrollo tecnológico y económico.
- Grave deterioro del medio ambiente.
- Desgaste de los recursos naturales.
- Reparto inequitativo de la riqueza.

- Una gran deuda externa.

Ante este panorama el Sistema Educativo Nacional no podía permanecer ajeno, requería de una transición que permitiera adecuarse a los nuevos requerimientos de las sociedades modernas, realizar reformas que proporcionen nuevos mecanismos para establecer formas de relación entre los sistemas de producción y el sistema educativo, buscando nuevas alternativas de financiamiento para dicho sector.

Para poder alcanzar los objetivos y metas que se lleguen a plantear en las distintas reformas que se requiere poner en marcha de manera inmediata, es necesario tomar en consideración a los diferentes grupos sociales que intervienen directa e indirectamente en la formulación e implementación de éstas, encontrando en ellos:

- Grupos políticos y de gobierno
- El magisterio
- Los sindicatos
- El sector empresarial
- Organizaciones de padres de familia

A este panorama se agrega la gran influencia que los organismos internacionales tienen en la formulación de las políticas (de corte neoliberal y que rigen al Sistema Educativo Nacional actualmente). Aunado a ello, se condicionan los créditos necesarios para poner en marcha diferentes proyectos que permitan mejorar el

ámbito educativo, aunque la influencia de éstos está presente en todos los ámbitos de la administración pública, por lo que la visión del sistema educativo mexicano se ve más que influenciada por ellos, por lo que se tiene que replantear la dependencia que el gobierno tiene hacia estos organismos, ya que se corre el grave riesgo de perder identidad, autonomía, soberanía, etc., debido al enfoque económico-administrativo contenido en sus políticas.

Las políticas públicas en materia educativa contenidas en esta reforma, parten de postulados de cierto corte pragmático y/o economicista, consensuadas en la comunidad internacional a través de los denominados organismos internacionales, los que difunden un determinado tipo de valores, estrategias, paradigmas, reformas y políticas educativas, muy similares, por no decir las mismas, en todos los países de la región.

El peso económico y geopolítico que hay detrás de dichos organismos ha permitido que de alguna manera dicten el contenido de las reformas educativas en el mundo, que intervengan y decidan en asuntos educativos internos de los países a través de procesos de evaluación de los sistemas educativos nacionales y la asignación de empréstitos y apoyos para mejorarlos y aumentar su eficiencia y calidad. (Ibarra, 2014: 64)

Dentro de las nuevas formas de financiamiento para la EMS, sería importante considerar una reformulación del presupuesto asignado a este nivel educativo, maximizar los recursos destinados a él, buscar financiamiento externo sin condicionamiento alguno y sin perder el Estado su papel de rector en materia de educación.

Contexto Latinoamericano

Con respecto a las condiciones económicas y políticas que repercuten de manera directa en el financiamiento de la educación en América Latina, en este punto Noriega (2000: 49) señala los siguientes aspectos:

En la década de los ochentas del siglo XX, América Latina realizó una serie de reformas tendientes a mejorar los montos, las fuentes y los recursos que destinaban al sector educativo, dichas reformas buscaban adaptarse lo más pronto posible a las nuevas condiciones económicas imperantes. Debido al problema de modernización¹², que contempla soluciones únicas a problemas distintos y a la que se arribó de manera desigual y tardía, nuestros países se han visto en la necesidad de recurrir a una gran variedad de fórmulas para acceder a ella sin tantas carencias, estas fórmulas han desembocado en la participación de los cambios a nivel mundial tendientes a una globalización, como plantea Dieterich, una utilización real del planeta como un solo lugar de producción, mercado, producción, competencias, etc., cuyos efectos son las formaciones globales políticas, culturales, económicas y militares.

Este acceso a la modernización se dio en una total desventaja, producto de nuestra dependencia económica, la subordinación a los grandes intereses capitalistas y a la poca influencia, en aspectos tecnológicos y económicos. Aunado

¹² Con este término se designa al proceso de cambios políticos, sociales y culturales que acompañan a la industrialización. Estrechamente vinculado a lo anterior, se suele relacionar este término con el proceso de cambio que acompaña el desarrollo económico de un país o una región. En este caso, la modernización viene a ser el aspecto o manifestación principal del proceso de desarrollo (Ander Egg, 2009).

a esto, los grandes montos de la deuda externa de muchos de los países de la región, las políticas de ajuste económico y la integración de bloques comerciales en situación desventajosa, produjeron un efecto negativo en las sociedades latinoamericanas.

Estas causas dieron motivo a una serie de reformas y tendencias que pretendían adaptarse a las nuevas condiciones externas imperantes las cuales, a su vez, apuntaban hacia una nueva relación entre el Estado, la educación y la sociedad.

Posteriormente, debido a un incremento notable en los servicios educativos, que fueron acompañados de recursos destinados para tal fin, los sistemas educativos de la región se vieron fuertemente cuestionados. Se mencionó que la masificación se había dado sacrificando la calidad, se cuestionó la escasa vinculación entre el sistema educativo y el productivo, se evidenciaron los problemas administrativos y el aparato burocrático como impedimentos para ofrecer los servicios educativos eficientes y eficaces, se cuestionó el papel de los sindicatos, los cuales pasaron a un papel secundario a pesar del corporativismo que practicaban.

El financiamiento educativo pasó a la mitad de los años setenta a ser un problema en las economías de los países de la región, lo cual determinó una serie de reformas encaminadas a lograr la competitividad y el incremento de los estándares en la eficiencia y manejo de los recursos.

Sin embargo, se evidenció que los modelos de gestión y administración de los sistemas educativos regionales se encontraban en crisis, aunque hay que señalar

que la causa de los principales problemas de ello fue básicamente la contracción en la disminución de los recursos destinados a la educación, por lo que se buscó una diversificación de los mismos, acompañada de una cultura de rendición de cuentas y de una evaluación como sustento para la asignación de capitales.

Independientemente de todo ello, la tendencia de privatizar la educación surgió como una alternativa asociada a la falsa concepción de que la educación pública presenta una mayor deficiencia con respecto a la privada.

Otros elementos que contribuyeron a la tendencia privatizadora de la educación fueron:

- El adelgazamiento del Estado, generando una menor oferta de los servicios públicos, la educación entre ellos.
- Se descentralizaron algunas modalidades educativas.
- Se inició la visualización de la educación como una mercancía.

Por su parte, Alberto de Mello e Souza (2003: 23) plantea que las discusiones sobre financiamiento educativo en los últimos veinte años en América Latina, giran en torno a cuatro temas:

El primero de ellos comprende los gastos educativos a nivel nacional y la relación existente con el PIB, además de verificar la unión de los sectores público y privado en este esfuerzo, dentro del público incluye los diferentes niveles de

gobierno¹⁴ que participan en estos gastos. El autor señala que la eficiencia de la distribución del presupuesto priorizado por la tasa de retorno social, en contraste con el nivel de gastos, es poco usual.

En el segundo tema se discuten las formas de distribución del presupuesto público, abordando puntos como el de los efectos de las relaciones existentes, los mecanismos de redistribución, los procedimientos utilizados en las transferencias y el papel que juega la descentralización.

Posteriormente en el tercer tema se discuten las características del gasto familiar y público, otorgándole una mayor importancia a las políticas educativas.

Finalmente, en el cuarto tema se abordan los incentivos y las políticas a nivel micro, que pretenden operar en forma directa sobre las escuelas.

A lo largo de estas dos décadas se presentaron dos cambios con argumentos importantes:

El primero de ellos tiene relación con el contexto de muchos países de la región, algunos de los cuales sufren un problema de hiperinflación, mientras que otros presentan una estabilidad en sus precios, en ambos casos las repercusiones se reflejan en los sistemas educativos, en el primer caso se puede esperar una

¹⁴ Entendemos por gobierno, al equipo encargado de ocupar los cargos directivos del Estado, de manejar los recursos y el aparato estatal temporalmente para poder cumplir con sus fines últimos (Crespo, 2006).

transferencia de recursos de un nivel educativo a otro (como en el caso de Brasil) y, en el segundo, un aumento en la eficiencia presupuestal.

El segundo cambio fue socio-económico. Las demandas del mercado laboral, propiciadas en parte por la exigencia de una mano de obra con mejor capacidad en el uso de nuevas tecnologías, requerían de un nuevo perfil educativo. Este cambio se presenta cuando el desempleo y una mala distribución de la renta premian a quienes alcanzan altos niveles de escolaridad. Ante esta perspectiva se hace necesario analizar el papel que juegan los subsidios educativos derivados del gasto público, así como de los elementos para su distribución.

El uso de los recursos debe dirigirse hacia una forma más adecuada en su aplicación y replantear el papel del Estado como proveedor de enseñanza pública, sin dejar de lado la predisposición para que los gastos del sector sean efectuados de una manera más descentralizada, con una mayor participación por parte de las escuelas en los gastos que no correspondan al pago de la nómina, logrando de esta manera un incremento significativo en la intervención de la comunidad en la toma de decisiones.

Los gastos que en materia de educación realizaban los países de América Latina en 2010, según OREAL/UNESCO era del 5.2% con respecto al PIB, acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia el año de 2010 era del 5.6 del PIB. Sin embargo, este promedio esconde marcadas disparidades al interior de la región, tanto en el nivel de gasto como en la tendencia. En efecto, en 7 de los 19 países para los que se cuenta con

datos comparables el gasto público como proporción del PIB no siguió esta tendencia positiva, sino que disminuyó entre 2000 y 2010.

Asimismo, mientras en algunos países el gasto público en educación no superaba el 3% del PIB en 2010, en otros ocho alcanzaba valores alrededor del 6% e incluso en Cuba superaba el 12% del PIB.

Es importante notar que esta disminución no necesariamente implica un menor gasto público en educación en términos absolutos, sino que este no ha aumentado proporcionalmente en la misma medida que el PIB, que como acabamos de ver tuvo una importante expansión en prácticamente todos los países de la región en la primera década de este siglo XXI.

La proporción entre los gastos totales de los gobiernos y los gastos educativos varían entre un 13% y 19%, debido principalmente a las distintas captaciones tributarias, en esta relación influyen elementos como el gasto promedio por alumno, la proporción de alumnos en la población y el PIB per cápita.

El primer elemento depende del costo/alumno por cada nivel educativo y de la población escolar entre los diferentes niveles; en el segundo, depende de las distintas tasas de escolaridad en los otros niveles de enseñanza y, además, en el peso de los jóvenes que tienen la misma edad, finalmente, el tercer elemento resulta favorable a los países en desarrollo.

No basta sólo con señalar la insuficiencia de los sistemas educativos, es necesario contemplar una serie de fenómenos vinculados al proceso de desarrollo de las naciones, como el envejecimiento poblacional y el crecimiento de la renta per cápita, los cuales actúan de manera favorable en la disminución de la relación gasto educativo/PIB.

La disgregación de esta relación nos conduce a otros aspectos, como en el caso de los países con gobiernos de corte federal, en los cuales sería conveniente conocer los esfuerzos realizados por cada nivel de gobierno en relación a sus atribuciones, lo que nos permitiría saber el costo por alumno, reconociendo la existencia de grandes disparidades de corte económico que impiden alcanzar los niveles de equidad necesarios.

Finalmente, se evidencia la ineficiencia de la inversión en materia educativa debido a estudios sobre tasas de retorno, ya que la rentabilidad industrial se mostraba menor a los retornos en educación.

Se afirma entonces, que los retornos sociales recompensan la educación primaria inmediatamente después la secundaria y, por último, la enseñanza superior, desatando en los críticos una persistencia por solicitar privilegiar la enseñanza primaria, sin embargo, estudios más recientes demostraron que los retornos dejan ver ciertas ventajas para la educación superior, revelando cambios significativos en el mercado de trabajo.

Formas de asignación del presupuesto

Las formas que siguen algunos de los países del continente para la asignación de recursos a sus distintos sistemas educativos es muy variada, en algunos casos suele ser hasta complicada, la escasez de recursos económicos dificulta grandemente la asignación misma.

El contexto económico, principalmente, aunado a las políticas públicas de cada país para combatir el rezago educativo, el incremento o disminución en el precio de las materias primas (petróleo en el caso mexicano) que los países de la región exportan y en las que basan mayoritariamente sus ingresos, condicionan de manera significativa los presupuestos destinados al sector educativo, en este caso Morduchowicz (2010) muestra como es dicha asignación en el caso de nuestro país.

México inició un proceso de descentralización de sus escuelas en el año de 1992, y consecuentemente, las relaciones financieras para el sostenimiento del sistema educativo tuvieron que ser modificadas. Una característica singular es que los recursos que se transfieren a las entidades estatales se siguen administrando y regulando desde el Estado Central.

El Estado Federal destina recursos a la educación, principalmente, a través de la Secretaría de Educación Pública, las asignaciones presupuestales de ese organismo se registran en los llamados *ramos administrativos*. Estos son tres:

- a) El ramo 11, que corresponde al gasto que realiza en forma directa la propia SEP en los Estados a través de sus distintos programas con el objeto de mejorar la calidad y la equidad.
- b) El ramo 25, en el que se incluyen los recursos para sostener los servicios educativos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y cuya administración corresponde a la SEP.
- c) El ramo 33, que se integra con los fondos de: i) Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) para el sostenimiento de las escuelas transferidas con la descentralización, ii) Aportaciones Múltiples (FAM), para alimentación escolar y para la construcción y equipamiento de escuelas y iii) Aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos (FAETA).

Este conjunto de recursos tiene por objetivo el financiamiento de los gastos corrientes y de inversión de los gobiernos estatales.

A los efectos de este trabajo, y desde el punto de vista de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, interesa la conformación del Ramo 33, esto es así, en principio, porque el Ramo 11 comprende las tradicionales asignaciones presupuestales regidas por la restricción fiscal, las pujas ministeriales, la decisión política de asignar recursos a educación, etc. No obstante, constituyen una parte significativa de los recursos destinados a educación, alrededor del 35%.

En cuanto al Ramo 25, su asignación tampoco reviste mayor interés analítico ya que es el previsto para financiar el servicio educativo del Distrito Federal (Ciudad

de México). En este sentido el gobierno central se comporta como si fuera un Estado más (constituyen alrededor del 8% del total de recursos de la SEP).

La asignación de los recursos a los gobiernos estatales:

El Ramo 33 tiene un marco normativo que regula su composición. Los recursos de este rubro forman parte de las llamadas *aportaciones* y son afectados ya que la Federación determina en que concepto y cantidad se deben gastar.

En rigor, como se puede observar en el siguiente cuadro, este ramo no está conformado solo por fondos para la educación, también lo integran recursos destinados a la salud, infraestructura social, alimentación, seguridad y a los municipios.

No obstante, en el Presupuesto del Estado Federal se desagregan según el organismo central ejecutor. En su conjunto, representa alrededor del 45% de los recursos federales de las entidades estatales y representan más de la mitad del presupuesto de la SEP.

Conformación del Ramo 33

CONCEPTO	VARIABLES QUE DETERMINAN LA ESTRUCTURA DEL FONDO
Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), representa el 62% del total de estas aportaciones federales.	Número de Escuelas y Personal.
Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 14%.	Infraestructura médica y personal. Gasto de servicios eventuales.
Fondo de Aportaciones para la infraestructura y salud (FAIS) 9%.	Pobreza extrema, ingreso per cápita, Nivel educativo promedio por hogar.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal (Cd. México) FORAMUN (10%).	Población
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 3%	Se distribuye según las asignaciones y reglas que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) 1%.	Número de planteles educativos y plantilla de personal.
(FASP Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública) 1%.	Número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal e INAFED (2004).

En lo que se refiere al componente educativo, su cálculo es anual y se realiza a partir de la cantidad de escuelas, la dotación de personal y los importes transferidos en el año anterior que pueden variar en función de ampliaciones presupuestarias autorizadas en ese ejercicio y actualizaciones de gastos de operación.

Cabe señalar que, además de las asignaciones anteriores, hay otros fondos y ramos federales de los cuales se pueden destinar recursos a educación. No solo por acciones que pueden desarrollarse desde otras Secretarías del Estado Central sino por los recursos que destinan los propios Estados al sector.

Además de sus propios recursos, su principal fuente de ingreso de libre disponibilidad la constituye las llamadas *participaciones*, estas también se rigen por las disposiciones de la Ley Federal de Coordinación Fiscal de este país. Allí se dispone la integración de un Fondo General de Participaciones destinado a los distintos Estados.

En términos globales, éste se constituye a partir del 20% de los recursos tributarios y de los derechos de extracción de petróleo y minería. En la actualidad estas aportaciones representan poco más del 40% del total de los recursos que reciben los Estados desde la Federación.

La distribución entre los Estados se realiza por medio de una formula según la que el 45.17% se reparte en función del número de habitantes de cada Estado. Otro 45.17% se asigna según una sub-formula que contempla lo recibido por cada Estado el año inmediato anterior, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto especial sobre productos y servicios, también del año anterior y del segundo año inmediato anterior.

El 9.66% restante tiene por objetivo compensar el componente proporcional de los otros dos criterios y se transfiere en proporción inversa a las participaciones per cápita de cada Estado que les corresponden por los coeficientes anteriores.

Un esquema que no se orienta hacia la eficiencia y la equidad.

Las entidades federativas destinaban parte de estos recursos al sostenimiento de sus sistemas educativos, observando la asignación que hacen el Gobierno Central y los Estados pareciera que la distribución del gasto territorialmente no sigue patrones de eficiencia y equidad (Latapí y Ulloa, 2000).

Según estos autores, la distribución de recursos congeló las asimetrías existentes con anterioridad a la transferencia de servicios, “no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes; son más bien el resultado histórico de situaciones creadas por las diferencias en el desarrollo de los subsistemas estatales de educación, o producto de negociaciones bilaterales, decisiones discrecionales, o quizás también, de la diferente capacidad de gestión de los ejecutivos estatales” (Latapí y Ulloa, 2000).

Las diferencias de tipo económico y de desarrollo entre las distintas entidades federativas son evidentes y de sobra conocidas, ya que la misma SEP señala “el gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas. Además, por lo general, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre ricos y pobres no disminuye” (SEP, 2001).

Como ya sabemos, las restricciones de tipo presupuestal condicionan el monto y la distribución de los ingresos, la formación de los distintos presupuestos educativos en los países del continente permite exponer aristas que nos muestran la posibilidad de influir y establecer las dimensiones de eficiencia y equidad¹⁶¹¹ en el financiamiento y la asignación de recursos en educación.

Durante los últimos años diversos países de la región han transformado distintos aspectos en la asignación de recursos, principalmente los relacionados con otros niveles de gobierno.

La restricción presupuestaria constituyó el punto de partida y a partir de ello la distribución de los recursos se dio de manera distinta en cada caso, generalmente esta se vincula con la recaudación tributaria, determinando con base en ésta el porcentaje destinado para el sector.

Este mecanismo ofrece la ventaja de evitar el regateo y la discusión en la asignación de recursos.

En otros casos, el gobierno central determina los montos a asignar, pero sin determinar la cuantía correspondiente a cada nivel educativo, no obstante, a pesar

¹⁶ Para los efectos de éste trabajo considero los conceptos de Rawls; *Equidad*: al tener una concepción específica del concepto de justicia, será verdad que siempre que una institución social satisfaga los principios de justicia, aquellos comprometidos en ella pueden mutuamente decirse que están cooperando en condiciones que consentirían si fuesen personas libres e iguales cuyas relaciones entre sí fuesen equitativas. *Eficiencia*: Rawls señala que este principio es simplemente la optimalidad de Vilfredo Pareto, formulado de modo que se aplique a la estructura básica, este principio no estaba destinado a aplicarse a las instituciones,

de que pudieran existir acuerdos previos entre los distintos niveles de gobierno es posible entablar una discusión sobre el monto total.

Podemos concluir este punto, con base en los datos proporcionados, que en el caso de la pertinencia, como se manejó al inicio de este trabajo los recursos destinados para la educación son cada vez más escasos e insuficientes porque no tienen debidamente contextualizadas las distintas necesidades de los diversos segmentos poblacionales, por lo que se puede esperar que los niveles de eficiencia y equidad seguirán siendo inalcanzables y totalmente discordantes en los países de la región debido, principalmente, a los contrastantes niveles de desarrollo económico de cada uno de ellos, así como a sus desiguales formas de gobierno, a sus diferentes sistemas tributarios y a los criterios utilizados para la distribución de recursos económicos destinados a resolver el problema educativo.

El caso de México

Según Lozano M. (2009), al abordar el tema del financiamiento se deben considerar tres aspectos: el primero de ellos consiste en el sentido que tiene la asignación de recursos presupuestales a la educación, en el segundo lo relativo al presupuesto nacional el monto del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a este sector y, en tercer término, la proporción correspondiente al subsistema de la educación media superior y la forma en cómo se gasta dicho presupuesto.

El sentido de la asignación

En este aspecto cobra una relevancia mayor el determinar de manera concreta y específica lo que se pretende lograr con el presupuesto asignado. Debe tomarse en consideración la organización del sistema educativo, los objetivos que se pretenden alcanzar y el valor que se otorga a la educación, el impacto que produce en el desarrollo y bienestar de la población y, consecuentemente, en la sociedad. Es importante determinar los actores encargados de la toma de decisiones y las propuestas que en materia de educación realizan.

En distintos momentos de la vida nacional la intencionalidad de la educación ha presentado diferentes perspectivas. Actualmente se pretende aumentar la calidad, alcanzar mayores niveles de eficiencia y lograr mejoras respecto al tema de equidad, por lo que es necesario asignar un presupuesto racional que permita alcanzarlos, no se debe buscar exclusivamente un presupuesto destinado a cubrir el tamaño de la matrícula escolar.

Dependiendo de los montos asignados se puede determinar la visión que se quiere del país, el proyecto de nación y cómo repercute el sistema educativo para este proyecto.

No se puede separar el elemento político en la asignación del presupuesto, ya que tiene una carga importante, pero deben considerarse además elementos de carácter técnico.

Dentro del discurso oficial también se han contemplado aspectos como la desigualdad social y la exclusión, lo que debe llevar a incluir una serie de elementos tendientes a combatirlos, al menos en el papel, al momento de destinar recursos al sector educativo; sin embargo, no sucede así.

El gasto educativo no debería de estar sujeto a una serie de discusiones para su otorgamiento, como sucede cada año en la Cámara de Diputados, ya que el gasto público para la educación está debidamente definido como se establece en la Ley General de Educación, en su artículo 119 (2019).

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanista, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.

En la asignación del presupuesto de cada uno de los niveles de educación, se procurará cubrir los requerimientos financieros, humanos, materiales y de infraestructura, así como de su mantenimiento, a fin de dar continuidad y concatenación entre dichos niveles, con el fin de que la población escolar tenga acceso a la educación, con criterios de excelencia.

Los recursos federales recibidos para la prestación de los servicios educativos por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse integra, oportuna y exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno de cada entidad federativa, publicará en su respectivo diario oficial, los recursos que la Federación le transfiera para tal efecto, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar (...).

La participación en el PIB

Como se observa, lo planteado en el artículo 119, no se ha materializado todavía, su implementación recién inicia en este nuevo presupuesto y no existen pruebas contundentes de su real aplicación, por lo que los resultados están aún por verse, aunque es conveniente señalar que los objetivos que ahí se plantean son demasiado ambiciosos, para fundamentarlo recurro al INEE, el cual en su publicación "*Educación para la democracia y el desarrollo de México*", observa lo siguiente:

México invierte recursos en educación en proporción similar al promedio de los países de la OCDE: 6.8% de su producto interno bruto (PIB) considerando el total de inversión en educación y el 5.3% si se considera solo los recursos públicos", aunque el gasto por alumno en educación básica es menor comparativamente al de los países miembros de esta organización. (2018, 46-47)

¿Cómo explicar este bajo nivel de gasto por alumno en educación básica en nuestro país?

La respuesta tiene al menos dos elementos: primero, el PIB de México es menor en términos absolutos que el de los países desarrollados; y segundo, en nuestro país la población en edad escolar es mayor, por lo que el gasto se distribuye entre un mayor número de alumnos. En consecuencia, las asignaciones por alumno resultan más bajas que en los países en donde hay una menor población de infantes y jóvenes.

En los países de la OCDE, con información reportada en febrero de 2018, en promedio el porcentaje de población entre 3 y 18 años representa 20% del total; en contraste, en México, dicha población representa 30%. Dicho de otra manera,

por cada diez personas que viven en un país desarrollado (miembro de la OCDE), 2 son niños y jóvenes entre 3 y 18 años, en tanto que en México son 3 de cada 10.

En el promedio de los países de la OCDE, por cada dólar invertido en educación primaria se invierte en educación secundaria, en educación equivalente a media superior y en educación superior. En contraste, en México, por cada dólar invertido en educación primaria, se invierte 0.89 en educación secundaria, 1.51 en educación media superior y 2.44 en educación superior.

La distribución de gasto por alumno sería aún menor si la cobertura educativa en México fuera igual que en el promedio de los países desarrollados. Estos datos indican que la educación obligatoria requiere de más recursos públicos para asegurar cobertura y calidad.

A lo anterior habría que añadir que se requiere una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos de la educación, así como claridad en la distribución del gasto corriente, que incluye la nómina, la operación y el gasto de inversión”.

Aunado a los anteriores incrementos, es importante mencionar las aportaciones que para el gasto público en educación destinó el sector privado, estas aportaciones se han visto incrementadas de manera constante, principalmente en el último cuarto de siglo: en 1995 estas aportaciones fueron del 0.2%, para el año 2000 se elevaron considerablemente llegando hasta el 1.1% , para el año 2005 se

alcanzó el 1.4%, en el 2009 fue de 1.5%, en el 2014 llegó al 1.6%, todos los porcentajes anteriores relativos al PIB, de acuerdo con la publicación *Panorama educativo 2018*.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos de tipo presupuestal que hacen tanto las autoridades educativas a nivel federal conjuntamente con el sector privado, los resultados no reflejan una mejora en cuanto a la calidad de la educación que se imparte en el nivel medio superior, por otra parte, es de llamar la atención la ausencia que presenta la RIEMS en relación con el tema de los recursos económicos que se requieren para poner en marcha esta y cualquier otra reforma. No menciona ni incluye ninguna referencia al respecto, cuando sabemos que es prioritario el presupuestar el monto requerido para llevar a buen puerto esta política educativa, ya que la ausencia o carencia de recursos económicos marcaría de forma importante el resultado de la misma, llegando en dado caso a quedar como un mero documento intrascendente o sólo como una buena intención de cambio.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que cada vez es menor la aportación de recursos económicos federales para la educación pública y mayor la que asigna el sector privado, por lo que cabría plantearnos de manera general la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que pretende el Estado al disminuir sus aportaciones económicas al sector educativo?, si en el discurso oficial se sostiene que el desarrollo de la educación de calidad es una prioridad.

Independientemente de la distribución que se haga del presupuesto asignado al sector educativo, debemos considerar una serie de elementos que hacen totalmente diferentes a los distintos subsistemas educativos, cada uno de ellos con características y necesidades particulares, con población heterogénea, contextos políticos, sociales, económicos y culturales internos diversos.

Muchas veces es imposible que un incremento en el presupuesto destinado a la educación repercuta directamente al subsistema para el que, aparentemente, se destinó. También es común escuchar y leer, principalmente en años electorales, que los recursos destinados a la educación fueron incrementados, esto es una verdad a medias, ya que en muchos casos este incremento se ve neutralizado al aumentar de manera significativa la matrícula escolar, impactando muy poco en lo que se refiere a la pertinencia.

Al respecto, la OCDE señala “[...] mayor gasto no necesariamente da por resultado mayores niveles de aprendizaje de los estudiantes [...]en este sentido uno de los retos de la educación en México en términos de cobertura y calidad consiste en seguir aumentando la inversión, mejorando la asignación de los recursos entre partidas presupuestarias y niveles educativos, haciendo más eficiente la asignación de los recursos” (Fundación Este País, 2008).

Ante esto, cabe plantear las siguientes preguntas ¿La educación es prioridad para el Estado?, ¿Cómo tener un sistema educativo eficaz si se carece de una certeza presupuestaria?

Solo para complementar este punto, en términos reales, en los últimos cuatro sexenios el Gasto Nacional en Educación (GNE), Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología, según origen de los recursos (1994-2018) relativo al PIB, ha crecido a tasas cada vez más bajas: 10.3%, en promedio, durante la administración de Ernesto Zedillo; 5.7% durante el periodo de Vicente Fox; 3.5% en el sexenio de Felipe Calderón y 0.2% durante el gobierno de Enrique Peña. (Panorama educativo 2018-pag 243).

Las últimas dos décadas del siglo anterior y la primera del presente muestran de manera fehaciente la disminución de recursos presupuestales por parte del Estado destinados a la educación, se cree que es debido a las presiones de los organismos internacionales, entre otros factores, los cuales ejercen una gran influencia en los gobiernos de nuestro país. Sin embargo, no se puede pasar por alto el empobrecimiento social y el incremento poblacional que lleva a atender con menos recursos a un mayor número de ciudadanos, lo que repercute en la calidad de todos los servicios que el Estado proporciona a la población en general, uno de ellos, la educación.

El financiamiento y el gasto de la EMS

A pesar de que en el discurso oficial la EMS tiene prioridad para las autoridades educativas, esto no se ve reflejado en los montos destinados para su gestión y operación, basta ver que el presupuesto del año 2013 fue menor al del 2012 y el del 2017 es menor al del 2016 (INEE. 2018: 264).

Una de las principales críticas que se hacen a la asignación presupuestal, no solo en el campo educativo sino en todo el aparato burocrático nacional, es que la mayor parte de este presupuesto se encuentra ya “etiquetado”, es decir comprometido por partidas presupuestales específicas, entre las que absorbe el monto mayor se encuentra la que se conoce como “servicios personales”, que no es otra cosa que el pago de la nómina de todos los que trabajan en una institución educativa (directivos, docentes, empleados), lo que impide mejorar las condiciones de las escuelas e invertir recursos en las reparaciones que éstas requieren, así como también en la modernización de su equipamiento y en la adquisición de un acervo bibliográfico contemporáneo al alcance del alumnado, solo por mencionar tres aspectos considerados vitales para el mejoramiento de la calidad en la enseñanza de la EMS.

Además, es importante señalar que el financiamiento de la educación en nuestro país está debidamente fundamentado en la leyes, principalmente en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Artículo 25 de la Ley General de Educación.

Dentro de los mecanismos para dotar de un financiamiento adecuado a la EMS se contemplan dentro del presupuesto federal una serie de apartados que permiten asignar recursos a la educación, siendo los más importantes los siguientes:

Ramo administrativo 11

Corresponde al gasto que realiza en forma directa la propia SEP, e incluye la mayor parte de los recursos que ejercen los organismos descentralizados y desconcentrados, así como del financiamiento a la educación media superior y superior.

Ramo general 25

Integra los recursos que se destinan a sufragar el costo de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial y normal en la Ciudad de México, cuya administración compete a la SEP por conducto de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Ramo general 33

Comprende principalmente los fondos que se canalizan en forma directa a los gobiernos estatales para cubrir los servicios de educación básica y normal. Este Ramo asigna la mayor cantidad de recursos del sector educativo a través de tres fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) (SEP, 2006).

De acuerdo a la publicación de la SEP, “Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019”, el gasto por alumno se ha incrementado de manera considerable a lo largo del tiempo, por ejemplo: en 2003 era de 17 mil pesos aproximadamente, en el periodo 2014-2015 pasó a 31.8 y finalmente en el ciclo 2019-2020 es de 38.1 miles de pesos. Lo que lleva a concluir que los recursos económicos destinados a la educación media superior, además de escasos, son cada vez menos efectivos en cuanto incremento del nivel de calidad de educación que imparte el Estado.

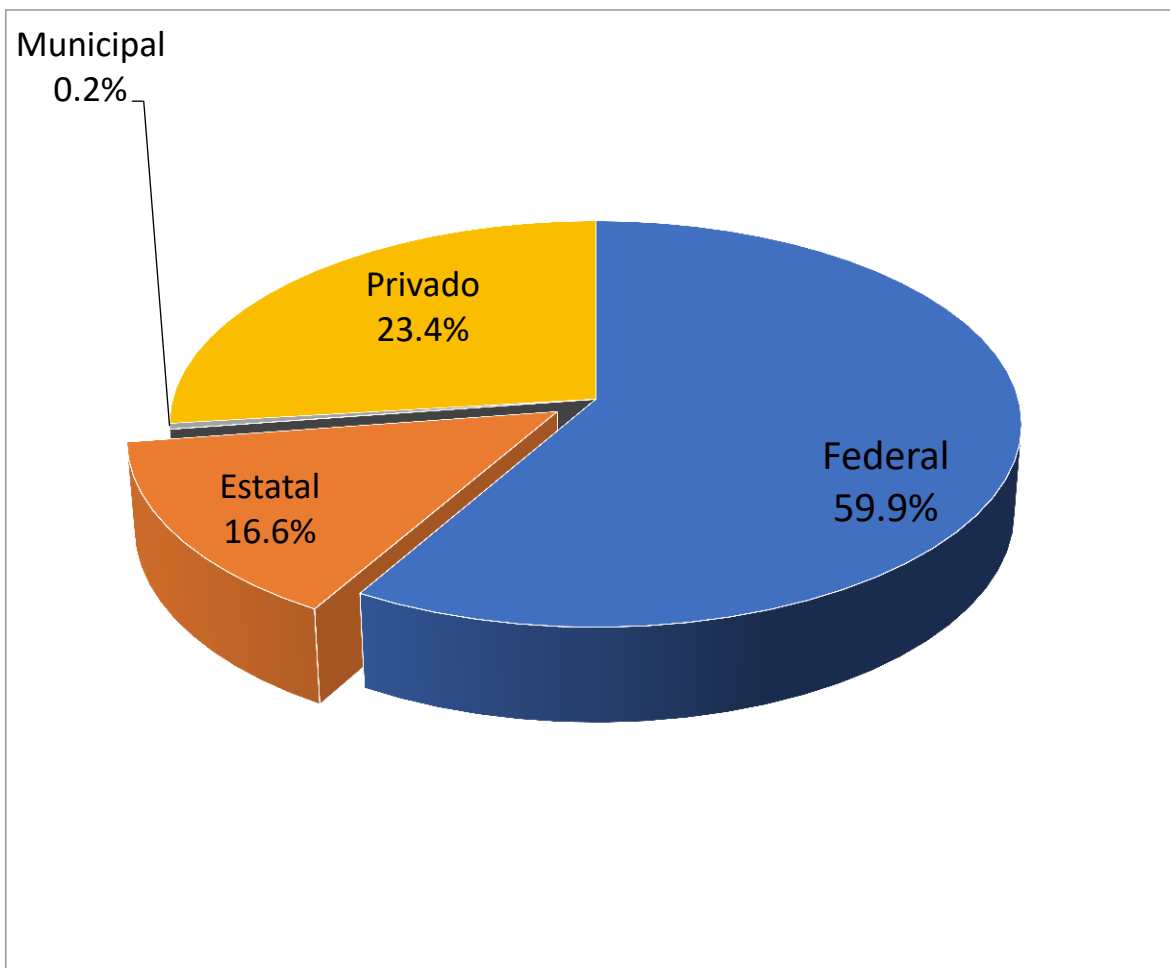
Se podría inferir, que son diversas las causas, sin embargo, el aspecto primordial es que los recursos no han coadyuvado a los objetivos que se plantearon al inicio de la puesta en marcha de la RIEMS, y que eran, entre otros, el contribuir a resolver los principales problemas de la EMS en nuestro país, así como el combate al rezago en la cobertura, alcanzar el objetivo en cuanto a equidad y propiciar el desarrollo social y económico del país (RIEMS: 7).

Dentro de los actores involucrados en el otorgamiento y distribución del financiamiento educativo se encuentra el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que enarbola la bandera de exigir el cumplimiento por parte del Ejecutivo Federal, al precepto legal que lo obliga a destinar al sector educativo el 8% del PIB, más otro 1.5% a un fondo que sería creado para mejorar las percepciones de los maestros, sin hacer mención de otros elementos igualmente importantes como serían la revisión de planes y programas de estudio, así como su adecuación al contexto actual, buscar una mayor profesionalización de la planta

docente por medio de cursos de actualización o de estudios de nivel posgrado, otorgar una estabilidad laboral a aquellos que aún no tienen un trabajo permanente, incluso el incremento de plazas de tiempo completo, ya que como vimos con anterioridad, gran parte de la planta docente actual de EMS (19.9%) cubría en el ciclo escolar 2017-2018.

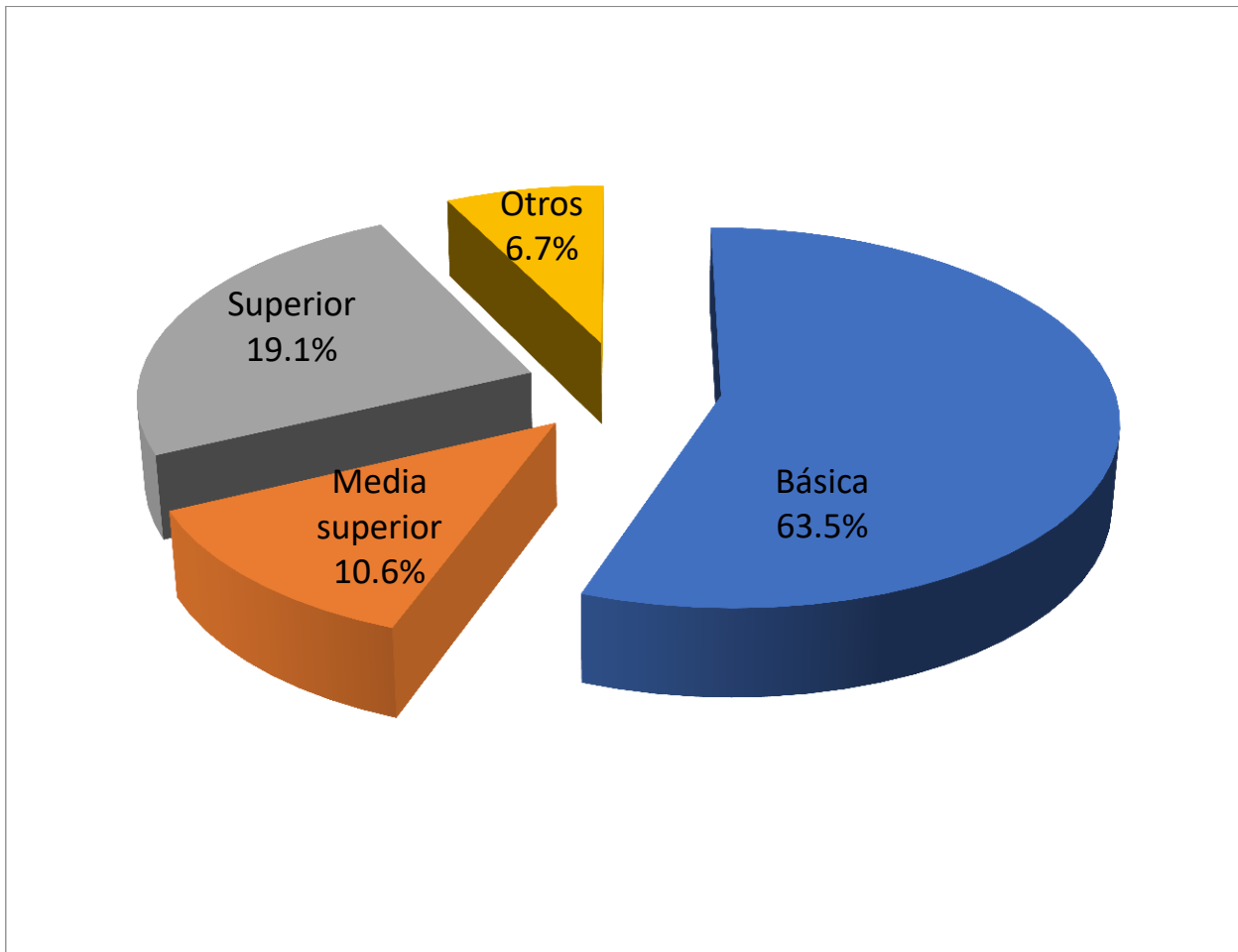
El SNTE no toma en consideración que de otorgársele estos beneficios económicos, y debido a la escasez de los mismos, se verían afectados otros sectores sociales, generando con esto problemas distintos a los que actualmente padece el país, ya que los recursos fiscales captados por el Estado mexicano equivalen en el 2018, según la OCDE, en el mejor de los casos al 16.1% de la relación impuesto-PIB, cuando en el promedio de los otros países es de 34.2% del PIB, además argumenta que es conveniente señalar que la aportación financiera de los Estados es menor a la quinta parte de su costo total y que el costo de un estudiante de EMS es de menos de la mitad que el de educación superior.

Composición del gasto educativo por fuente de financiamiento (2006)



Fuente: *Financiamiento de la Educación Media Superior y Superior: Problemática y vías de solución. SEP. Noviembre 2006.*

Gasto federal por tipo educativo (2006)



Fuente:Financiamiento de la Educación Media Superior y Superior: Problemática y vías de solución. SEP. Noviembre 2006

Al observar las gráficas anteriores se puede establecer que el principal soporte de la educación pública en México, en sus distintos niveles, seguirá siendo el Estado, aunque destinará cada vez menos recursos o los que se destinan serán insuficientes para cubrir toda la demanda de educación debido entre otras causas al aumento de la población y a la obligatoriedad de la EMS, continuando en consecuencia, con la baja calidad del servicio educativo que presta.¹⁸.

Es de esperarse que el sector privado ocupe el espacio que el Estado no puede o no quiere cubrir, sin que esto signifique una privatización, al menos no inmediata, de los servicios educativos, pero sí se reflejaría notablemente la aparente supremacía de la educación privada sobre la pública, generando a su vez una percepción social muy negativa con respecto a la calidad de educación que proporciona el Estado.

Una voz calificada con respecto a la EMS, el Subsecretario del ramo, el Dr. Miguel Ángel Martínez Espinosa, quien al coordinar el texto “La Educación Media Superior en México” plantea con respecto al financiamiento educativo y a la

¹⁸ Para poder solventar el gasto educativo, el Estado debe buscar alternativas de financiamiento, se deben debatir propuestas como la expresada por Mc Ewan (2003) en: “Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos”, en *Morduchowicz comp. (2003) en Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*, IPE, UNESCO. Buenos Aires, en la que se menciona la posibilidad de poner en marcha el *voucher*, que no es otra cosa más que un cupón de instrucción el cual los padres de familia pueden presentar en la escuela que elijan sea pública o privada, también propone el establecimiento de escuelas “*charter*”, las cuales trabajan con fondos públicos pero su manejo es privado, funcionando bajo un contrato con el Estado pero con una regulación distinta a la que normalmente se somete a la escuela pública. Sería importante considerar estas propuestas, lo que no necesariamente indica una privatización de la educación o la pérdida por parte del Estado de su papel rector. Existe otra propuesta, ésta por parte de la ANUIES, en la que se solicita al Estado el otorgamiento de un presupuesto plurianual, argumentando la planeación multianual que un sistema educativo requiere, lo que considero sería más complicado, debido principalmente a que requerirá reformar las leyes generales de educación

RIEMS misma, expone entre otras cosas que la falta de recursos son determinantes para que una reforma como la actual pueda volverse realidad.

Más adelante, Martínez Rizo menciona que, ante la ausencia de recursos suficientes para atender las demandas educativas en lugares distantes y apartados, se acudió a opciones más económicas, pero también menos eficaces, generando al paso de los años un problema mayor al que se pretendía resolver, marginando a las personas que recibían este tipo de educación no solo geográfica, sino también educativamente.

Por su parte, el Consejo de Especialistas para la Educación de la SEP, (CEE) ha señalado:

[...] La educación ha distribuido desigualmente sus beneficios; factores como el lugar de nacimiento y residencia, el origen étnico y el nivel socio-económico de las personas condicionan su trayectoria educativa y su aprendizaje. La tendencia inercial de los sistemas educativos es hacia el reforzamiento de las desigualdades sociales y económicas; la educación reproduce las distancias sociales. Pero también tiene la capacidad de revertirlas, y debemos asegurar que lo haga [...] (CEE, 2006: 37).

Finalmente, el estudio anual que realiza la OCDE: *Education at glance*, destaca dos aspectos, el primero de ellos indica que el gasto educativo entre los países miembros se incrementa, pero su productividad ha disminuido y, por otro lado, en lo que se refiere a la equidad educativa se señala el mayor acceso de las mujeres a la educación media superior y superior en la mayoría de los países, aunque aún persiste un gasto menor por estudiante en relación al promedio de la OCDE, señalando que la ampliación de la cobertura y la mejoría en la calidad no se logran

aumentando únicamente la inversión, sino que se requiere también elevar la eficiencia.

Realidades y perspectivas de la EMS

Al consultar el Estudio Global “Niños fuera de la escuela” México, elaborado por El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en octubre de 2012, se establecen los siguientes puntos:

Mientras que en nuestro país la educación continúe siendo un sistema excluyente, (fenómeno multicausal y pluridimensional) carente de los programas sociales adecuados que permitan alcanzar mejores niveles de equidad, donde casi la mitad de la población (46% en el 2010, es decir 52 millones, de los cuales la mitad son niños, adolescentes y jóvenes en edad de estudiar) vive en algún nivel de pobreza y en el que el SEN atiende a alrededor de 34 millones de estudiantes en todos los niveles, que representan el 31% de la población total. Ante este panorama y sin los cambios estructurales (económicos, políticos, sociales, fiscales, etc.) que el país requiere, la EMS que forma parte de este Sistema Educativo, difícilmente podrá alcanzar los niveles necesarios para lograr abatir las distintas causas que provocan la exclusión de los jóvenes principalmente, y hacer de la educación un sistema más humanista, pero también debe de ocuparse de aquéllos que padecen los mayores niveles de pobreza, de los migrantes, de los indígenas y los adolescentes con discapacidad, a los que la RIEMS parece ignorar.

El problema del abandono escolar prematuro está determinado por diversos factores asociados a la decisión de los estudiantes de renunciar a la formación escolar antes de su conclusión, entre los que sobresalen los factores individuales (capacidad, motivación y esfuerzo del estudiante); factores sociales y culturales (familia, costumbres y condiciones de vida) y factores propios del sistema educativo (escuelas, maestros, pedagogía).

Una alta proporción de adolescentes son excluidos de la educación media superior debido a sus carencias de tipo económico, este nivel educativo se constituye en el reto principal para la política educativa, que debe enfrentar la ampliación de la cobertura, incremento en la calidad, abatir el rezago educativo, ampliación y diversificación de su oferta educativa y reducir los niveles de inequidad.

La dimensión cuantitativa más agregada en el caso de la exclusión educativa en México es alrededor de 6 millones de niñas, niños y adolescentes, que comprende de los 3 a los 17 años de edad, que en el año de 2010 no asistían a la escuela, por lo que el 18.4% de la población en edad de cursar desde el nivel preescolar hasta el medio superior estaba fuera de la escuela.

Ese 18.4% de la población que por diversas circunstancias no estudiaba en el 2010, representaba, según la UNICEF 6, 710, 948 jóvenes, de los cuales una tercera parte eran adolescentes de entre 15 y 17 años, (2 191,225 mexicanos) encontrándose excluidos de la educación media superior.

Los porcentajes más altos de esa exclusión se dan en los extremos del sistema educativo, el primer caso se presenta en el nivel de preescolar con un 48% y, en el otro extremo, dentro del nivel medio superior con el 35%. Coincidentemente son estos niveles educativos los recientemente decretados como obligatorios, por lo que su principal reto inicial es lograr la mayor cobertura posible.

Dentro de la RIEMS tampoco se contempló dicha obligatoriedad, por lo que, al incrementarse la demanda educativa, el presupuesto, -al menos en teoría- debería verse incrementado de acuerdo a la matrícula escolar; de la misma forma debió adecuarse la infraestructura para poder dar el servicio educativo a un número cada vez mayor de jóvenes, así mismo debieron de contratarse más docentes con el perfil necesario para poder dar clase, en la práctica esto no sucedió, ya que lo único que se logró fue la saturación de las instalaciones educativas y los resultados seguirán siendo pobres.²⁰

Otro de los puntos en los que la RIEMS se quedó corta es el referente a la pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio, ya que en la Reforma se establece que “[...] los jóvenes requieren encontrar en la escuela un espacio significativo y gratificante en sus vidas [...]”.

Sin embargo, en el estudio de la UNICEF mencionado en Blancas, las escuelas hacen énfasis en la puntualidad, aseo, uniforme, conducta, tareas, materiales y evaluaciones, contenidos repetitivos o desarticulados, en lugar de privilegiar el aprendizaje, por lo que se mira a la escuela como arbitraria y carente de interés, llegando incluso a comparar al edificio escolar con un reclusorio (2004:21).

²⁰ La RIEMS solo habla de fortalecer los insumos didácticos esenciales, sin precisar cómo ni de dónde se obtendrán, habla de lograr el uso por parte de los alumnos de las TIC en todas las escuelas, llegando incluso a proponer la celebración de convenios para compartir instalaciones y equipamiento con otras escuelas.

Uno de los puntos básicos en los que la RIEMS no hace pronunciamiento alguno es el referente a la tasa de deserción o abandono escolar, que no es otra cosa más que el porcentaje de estudiantes que dejan la escuela durante el año escolar (deserción intracurricular). Al respecto, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) señala para el caso de la educación media superior: *“es altamente probable que los alumnos que no retornan a la escuela al siguiente ciclo escolar sean fundamentalmente quienes desertaron sin terminar el año o reprobaron alguna asignatura, aunque ciertamente habrá algunos que habiendo aprobado todas, no regresarán”* (INEE, 2011:66).

En el caso de la EMS, presenta el 7% de alumnos en extra-edad, con una tasa de repetición del 3% y una tasa de abandono que en el primer año es del 13%, pero ya para el tercer año se reduce al 4%, es necesario remarcar que los hombres desertan más que las mujeres. Sin embargo, existe un número considerable de alumnos que se encuentran en riesgo de abandonar sus estudios de EMS, de los que tampoco se ocupa la RIEMS.

El estudio UNICEF enumera una serie de experiencias emocionales de los alumnos de la EMS que ponen en riesgo su permanencia escolar:

- Preocupación por encontrar trabajo.
- Formar a futuro una familia.
- Hablar de los profesores con enojo y resentimiento, por tratarlos mal.

- Situaciones adversas que viven, por lo que deciden no asistir más a la escuela.
- Algunos alumnos se dedican solo a jugar, pelear, asistir a fiestas o a ganar dinero por medio de la venta de productos de procedencia ilegal.
- Algunos optan por “no hacer nada”.
- Se organizan en grupos formando “pandillas” o “bandas”.
- En el caso de las mujeres algunas se embarazan y ya no continúan sus estudios.
- Cambio de escuelas por violencia en las comunidades.
- No pueden cumplir con las cuotas escolares, material, uniformes, etc.
- La escuela es lejana respecto a su domicilio.

Existen otras condiciones de carácter pedagógico que orillan a los alumnos a desertar:

- Pésima relación docente/alumno.
- Aburrimiento.
- Bullying.
- Pedagogía tradicionalista y autoritaria.
- Contenidos académicos supeditados a gastos y materiales para poder aprobar un examen al vapor sin haber entendido los contenidos.
- Ausentismo del profesor.
- Profesores “buena onda”.

- No existe la atención para las necesidades de los jóvenes en aspectos tan relevantes, como serían: necesidad de formación ética, moral, psíquica, espiritual, no existe quien los escuche ni oriente.
- Falta de coordinación interinstitucional.

Se puede establecer, en consecuencia, que existe falta de capacidad para convocar y hacer partícipe a la sociedad civil en procesos de autogestión, que apoyen la atención equitativa y de calidad humana, previamente con una adecuada aplicación de los recursos financieros, materiales y humanos indispensables y suficientes, además, de suma importancia escuchar a los jóvenes, así como observar su silencio, el cual es muestra significativa de la situación escolar que afecta a éstos.

Como se ha advertido en estudios diversos, en ausencia de una mejora sustancial en la calidad y la inclusión educativa, la desigualdad provocará consecuencias en un futuro cercano, dado que los niños representan actualmente casi la mitad de los pobres en este país (OCDE, 2012).

Finalmente, el principal reto del SEN radica en la distribución equitativa de oportunidades de acceso y logro educativo. La educación requiere de reformas profundas (la RIEMS no lo es) para poder aspirar a lograr un desarrollo incluyente por medio de la formación de ciudadanos competentes y mejor preparados para atender al mercado de trabajo.

Sin embargo, las deficiencias en la calidad de la educación que se imparte y la exclusión, ponen en riesgo el logro de los objetivos que permitan formar a una población joven, que es actualmente la tercera parte del total.

Mientras las políticas educativas y sociales no contemplen programas y acciones orientadas a atender el fenómeno de los jóvenes fuera de la escuela, no se podrá reducir la exclusión, la pobreza y la desigualdad.

Conclusiones

CONCLUSIONES

La puesta en marcha de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) es una política educativa que, desde el momento en que se elaboró, careció de los requisitos indispensables para ser llamada reforma, ya que no participaron todas las instituciones educativas que imparten el nivel medio superior en el país, fue más una política educativa de corte gubernamental que proponía cambios pensados y estructurados desde afuera del ámbito educativo, operada en forma vertical y que propone mejorar algunos elementos del quehacer educativo pero, que deja fuera a otros además de carecer de claridad respecto a la forma en que sería financiada, tampoco incluyó a otros sectores de la sociedad indispensables para su puesta en vigor (padres de familia, sector industrial, sindicatos, alumnos, organismos no gubernamentales, sociedad civil).

Otro punto que no se abordó, fue el de contemplar a aquellos alumnos que por diversos motivos no pudieran concluir su educación media superior en el tiempo estipulado para ello, se careció de alternativas claras para apoyar a este sector de jóvenes y a raíz de su implementación en 2008 los resultados que arrojan las evaluaciones internacionales muestran que no son los esperados.

Una de las omisiones de la RIEMS, es la poca claridad con que se habla de los recursos necesarios para poder implementarla, así como de las fuentes de financiamiento, tampoco se establecen calendarios claros para poder vislumbrar sus grados de avance, dejando todo en una situación incierta referente a los

posibles montos a asignar y a las etapas en las cuales se podrá evaluar su eficiencia y nivel de concreción.

Dentro de las deficiencias que presenta esta reforma, sobresalen:

- No existe una vinculación con respecto a los perfiles de egreso de educación secundaria con los de ingreso a la EMS, existe una desconexión entre los distintos niveles educativos, lo cual es incomprensible a pesar de ser dependientes de manera jerárquica y presupuestal de la misma institución, SEP, lo cual teóricamente debería propiciar una estrecha vinculación.
- No señala cómo hacer que los alumnos consideren los contenidos de las materias más necesarios y útiles para su desarrollo.
- Es poco evidente la vinculación, en todos los ámbitos, con el sector productivo.
- Los contenidos de las asignaturas no se practican en el hacer cotidiano y parecen ser lejanos y abstractos para los alumnos, la reforma no contempla estos inconvenientes.
- Para algunos jóvenes no es importante el estudiar, la reforma no indica cómo abordar esta temática.
- Los contenidos curriculares de las asignaturas no responden a las necesidades del contexto.
- Los contenidos parecen ser aislados y no tienen vinculación con los contenidos de otras asignaturas.

La RIEMS no consideró la heterogeneidad poblacional, las diferencias marcadas entre los niveles educativos, edades, entornos, condiciones socioeconómicas, tampoco se tomó en cuenta que estas disparidades pueden ahondar la inequidad, estimular una paulatina privatización de una parte importante del sector educativo, se habló del abandono escolar pero no de sus razones académicas y escolares que la propician y mucho menos de la manera en cómo combatirla, el caso del rechazo por exclusión educativa no se consideró en la reforma, finalmente, tampoco se tomó en consideración al grupo de personas vulnerables por su condición social o aquellas que tienen alguna discapacidad.

Sin embargo, no todo es negativo, la Reforma también propuso elementos positivos como: la creación del Sistema Nacional de Bachillerato; sembrando las bases para conseguir en un futuro cercano una identidad propia de la EMS; el establecimiento de un Marco Curricular Común (MCC) que elimina los obstáculos para el libre tránsito de alumnos entre planteles y subsistemas; así mismo, se eliminaron de manera considerable muchos de los diversos tipos de oferta educativa que existían; se reforzaron también elementos indispensables para el adecuado desarrollo de los estudiantes, como el proceso de orientación y tutoría; se crearon programas para la actualización de los docentes y se trató de mejorar, en la medida de lo posible, el proceso de gestión escolar.

El reto de la EMS consiste en formar jóvenes ciudadanos críticos, reflexivos, responsables y con valores, para que puedan incorporarse al sector productivo o a la educación superior y contribuir a la formación de una sociedad más justa,

igualitaria, democrática y solidaria, esta reforma, lamentablemente, no lo logrará, pero es conveniente establecer que son esfuerzos loables en busca de lograr metas más ambiciosas en un futuro cercano.

Finalmente, otros de los grandes desafíos de la EMS son, ampliar la cobertura, disminuir aún más el abandono escolar, elevar la eficiencia terminal, mejorar la calidad de la educación que se imparte, disminuir la carga administrativa a los docentes, que últimamente se ha incrementado de manera considerable y atender todo lo referente a sus condiciones salariales y laborales.

Acrónimos

ACRÓNIMOS

AMC. Academia Mexicana de Ciencias

ANMEB. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

BM. Banco Mundial

CBC. Contenidos Básicos Comunes

CBO. Contenidos Básicos Orientados

CCH. Colegio de Ciencias y Humanidades

CD. Contenidos Diferenciales

CDMX. Ciudad de México

CEE. Consejo de Especialistas para la Educación

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPPEMS. Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos

CNEMS. Comisión Nacional de Educación Media Superior

CNTE. Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación

COLBACH. Colegio de Bachilleres

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONALEP. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CONPPEMS. Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior

COSDAC. Comisión Sectorial de Desarrollo Académico

COSNET. Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica

DGETI. Dirección General de Educación Tecnológica Industrial

DOF. Diario Oficial de la Federación

EMS. Educación Media Superior

ENLACE. Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares

ENP. Escuela Nacional Preparatoria

EXCALE. Examen de la Calidad y el Logro Educativo

FAEB. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Y Normal

FAETA. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FAM. Fondo de Aportaciones Múltiples

FMI. Fondo Monetario Internacional

IEMS. Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México

INEE. Instituto Nacional de Evaluación de la Educación

IPN. Instituto Politécnico Nacional

ITESM. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

LGE. Ley General de Educación

MCC. Marco Curricular Común

MCC. Marco Curricular Común

MEBC. Modelo de Educación Basado en Competencias

NMS. Nivel Medio Superior

NTCL. Normas Técnicas de la Competencia Laboral

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONG. Organizaciones no Gubernamentales

PAED. Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja

PARE. Programa para Abatir el Rezago Educativo

PAREB. Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica

PEC. Programa Escuela de Calidad

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación

PIARE. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo

PIB. Producto Interno Bruto

PISA. Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos

PND. Plan Nacional de Desarrollo

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PROFORDEMS. Programa de Formación Docente de Educación Media Superior

PSE. Plan Sectorial de Educación

RIEMS. Reforma Integral de la Educación Media Superior

RVOE. Registro de Validez Oficial de Estudios

SC. Sociedad Civil

SEN. Sistema Educativo Nacional

SEP. Secretaría de Educación Pública

SNB. Sistema Nacional de Bachillerato

SNTE. Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación

TIC. Tecnologías de la Información y la Comunicación

UE. Unión Europea

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UPN. Universidad Pedagógica Nacional

UVM. Universidad del Valle de México

Referencias

Bibliografía

- Acosta Agiss, M. d. (02 de noviembre de 2006). Obtenido de Política pública para la reforma integral de la educación media superior: tensiones en la micro implementación del programa de formación docente.: <http://dgsa.uaeh.edu.mx:8080/bibliotecadigital/handle/231104/1997>
- Alcántara, & Zorrilla. (2010, Vol. XXXII, núm. 127, IISUE-UNAM.). Globalización y Educación Media Superior en México. *Revista Perfiles Educativos*.
- Alonso, A. (2010). Calidad en la educación: significado y medición. En F. Solana, *¿Qué significa calidad en la educación?* México: Noriega Editores.
- Ander Egg, E. (2009). *Diccionario de Pedagogía*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Arnaut, A. (2010 Vol. 7/ Educación). *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.
- Avilés, K. (2017). Recomendación OCDE privatizar la educación media superior. *La Jornada*, pág. 1.
- Baquero, R. (Vol. XXIV, núms 97-98). Del experimento escolar a la experiencia educativa. La transmisión educativa desde una perspectiva psicológica situacional. *Revista Perfiles Educativos Tercera Época*.
- Bazán Levy, J. d. (2001). *Educación Media Superior. Aportes, Volumen 1*. México: UNAM.
- Blancas, R. (2004). La deserción escolar en la escuela secundaria: un estudio de caso. *Tesis de Licenciatura en Sociología de la Educación*. México: UPN.
- Bourdieu, P. (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI editores.
- Canales, A. (2003). *La educación media en el limbo*. México: Observatorio ciudadano de la Educación.
- Canto, C. (s.f). *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo*. México: UNAM.
- Carmona, L., & Tadeo, M. (2010). *Cambios en educación media superior: ¿Y la RIEMS?*. *Observatorio Ciudadano de la Educación*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Carnoy, Moura, & Castro. (1996). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? *Documento presentado al seminario sobre reforma educativa del BID*. Buenos Aires.

- Castañón, R. (2000). *La educación media superior en México: una invitación a la reflexión (No. 121)*. México: Editorial Limusa.
- CEE. (2006). *Los retos de México en el futuro de la Educación*. México: SEP.
- Chomsky, N., & Heinz, D. (1995). *La sociedad global*. México: Joaquín Moritz.
- Crespo, J. (2006). *Para entender el Estado*. México: Ediciones Nostra.
- De Educación, O. (s.f). *¿Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI?* México: Observatorio ciudadano.
- De Educación, O. (s.f). *El nivel medio superior ¿eslabón perdido de la educación?* México: Observatorio ciudadano.
- De Ibarrola, M., & Gallart, M. (1994). *Democracia y productividad. Desafíos de una educación media en América Latina*. México: UNESCO-OREALC (Lecturas de Educación y Trabajo 2).
- De la Educación, O. (2007 vol 7). *¿ Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI? La educación que propone el SNTE. Observatorio ciudadano. Este país, 30-34.*
- De la educación, O. (2010). Inequidad el gran desafío para la calidad educativa: ¿Es suficiente el financiamiento a la Educación Pública como afirma el Srío. Alfonso Lujambio Irázabal, después de la aprobación del presupuesto de egresos de la federación para 2011? *Observatorio ciudadano.*
- De Lora, J. (1996). *La educación o la utopía necesaria. La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO*. Madrid: UNESCO, Santillana.
- De Mello, A. (2003). Financiamiento de la Educación en América Latina; Enseñanzas de la experiencia. En A. Morduchowicz, *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Díaz Barriga, F. (núm 1, vol. 1, 2010). Los profesores ante las innovaciones curriculares. *Revista Iberoamericana de Educación, núm. 1, vol. 1, 2010,* Revista Iberoamericana de Educación, núm. 1, vol. 1, 2010, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/35;>
- Díaz de Cossío, R. (núm 216, marzo de 2009). Jóvenes; educación y violencia. *Este país, 20-21.*
- Díaz, Á., & Inclán, C. ("El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", Rev núm. 25, 2001). El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. *Revista Iberoamericana de Educación, 25-30.* Obtenido de "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", Revista Iberoamericana de Educación, núm. 25, 2001, <http://www.rieoei.org/rie25a01.htm>, consultado en julio de 2010.

- Diputados, C. d. (28 de agosto de 2006). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Educación*. Obtenido de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Federal, M. P. (1989). Plan Nacional de Desarrollo. En Plan Nacional de Desarrollo. Talleres Gráficos de la Nación. En SEP, *Plan Nacional de Desarrollo*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Félix, A. L. (2006). *Estrategias de financiamiento de la Educación Superior: Caso Universidad de Occidente 2000-2006*. México: SEP.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*. . OEI, UNESCO.
- Giroux, H. (1990). *Los profesores como intelectuales, hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Barcelona: Paidós.
- Gobernación. (18 de mayo de 2011). *Entrega de medalla Lázaro Cárdenas*. Obtenido de •
Gobernación, P. (18 de Mayo de 2011). www.presidencia.gob.mx. Obtenido de www.presidencia.gob.mx: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/05/el-presidente-en-la-entrega-de-la-presea-lazaro-cardenas-2011/>
- Hernández, R. (2015). *El abandono escolar en el bachillerato*. México: Este país .
- INEE. (2011). *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*. México: INEE.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Scretaría de Educación Pública comentada por cuatro secretarios*. México: FCE.
- Latapí, P. (2010, año/vol XXVII, núm, 107). La participación de la sociedad en la definción de políticas públicas de educación. El caso de observatorio ciudadano de la educación. *Revista Perfiles educativos. UNAM*.
- López Melero, M. (2004). *¿Es posible construir una escuela sin exclusiones?* Málaga: Aljibe.
- Lozano, M. (2009). *El bachillerato escolarizado en México, situación y prospectiva*. México: UNAM.
- Malagón, L. (2009). Pertinencia y Educación Superior. Una mirada crítica. *Tercer Congreso Nacional y Segundo Internacional retos y expectativas de la Universidad*. Toluca, Edo. México: UNAM.
- McEwan, P. (2003). Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos. En A. Morduchowicz, *Equidad y financiamiento de la Educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE, UNESCO.
- Mendoza Rojas, J. (Num. 26 año 2009). Financiamiento de la educación superior y crisis económica. Avances y limitaciones en el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior. *Revista Temas de Hoy en la Educación Superior*.

- Miranda Esquer, J. F., & Miranda Esquer, J. B. (vol. 16, núm. 53, enero-abril, 2012). Reflexiones sobre la calidad de la educación y sus referentes: el caso de México. *Revista Educere*, 43-52.
- Morduchowicz, A. (2010). Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados en América Latina. *Revista Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IPE-UNESCO. Buenos Aires.* .
- Moreno, P. (2010). *La política educativa de la globalización*. México: UPN.
- Morín, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.
- Noriega, M. (1996). *En los laberintos de la modernidad. Globalización y sistemas educativos*. México: UPN.
- OCDE. (2010). OCDE Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México (Resumen ejecutivo), en Acuerdo de cooperación México-OCDE. *Praxis Educativa ReDie. Revista Electrónica de la Red Durango de Investigadores Educativos A. C.*
- Olaskoaga Larrauri, J., Mendoza Sepúlveda, C., & Marúm Espinosa, E. (2010). Una valoración de la Reforma Integral de la Educación Meida Superior desde el punto de vista del profesorado. El caso de la Escuela Preparatoria No. 9 del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara. *Revista de la educación superior*, 139-165.
- Ornelas, C. (2009). La dimensión institucional de la Educación Meida en México. En E. Tenti, *Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas*. Buenos Aires: IPE, UNESCO.
- Ortega, V. (2000). Educación e investigaciones tecnológicas: imagen y realidad. En SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000, Vol. 1*. México: SEP.
- Pedró, F., & Puig, I. (1996). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós: Barcelona.
- Plata, L. (2003 año 1). La pertinencia en la Educación Superior. Elementos para su comprensión. *Revista de la Educación Superior*.
- Rawls, J. (2011). *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Reyes, R. (20 de octubre de 2008). *Desarrollo de Competencias en el bachillerato*. Obtenido de http://academicos.iems.edu.mx/cired/docs/tg/macroacademiaquimica/Desarrollo%20de%20competencias%20en%20bachillerato%20general_SEP2008.pdf
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006*. México: FCE.

- Sánchez Vázquez, R. (1998). *Derecho y Educación*. México: Porrúa.
- SEMS. (2007). *La creación de un sistema nacional de bachillerato en un marco de la diversidad*. México: SEP.
- SEMS. (22 de octubre de 2010). *Reforma-iems*. Obtenido de http://www.reformaiems.sems.gob.mx/work/sites/riems/resources/LocalContent/171/1/1/rip_egresado_altares.pdf
- SEMS. (02 de marzo de 2011). *Reforma Integral de la Educación Media Superior*. Obtenido de <http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/>
- SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- SEP. (2006). *Financiamiento de la Educación Media Superior y Superior: Problemática y Vías de Solución*. . México: SEP.
- SEP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Eje 3 Igualdad de Oportunidades. 3.3 Transformación Educativa en México*. México: SEP.
- SEP. (09 de octubre de 2010). *Acuerdo 442*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=09&day=26>
- SEP. (09 de octubre de 2010). *Acuerdo 447*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=10&day=29>
- SEP. (09 de octubre de 2010). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Obtenido de http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/programa_sectorial
- SEP-SEMS. (2008). *Reforma Integral de la Educación Media Superior en México. La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México: SEP-SEMS.
- Székely, M. (2010). Avances y transformaciones en la Educación Media Superior. En A. y. Arnaut, *Educación Mexicana: Situación Actual y Perspectivas* (pág. Capítulo VII). México: El Colegio de México.
- Torres, J. (2006). *Globalización e interdisciplinariedad; el currículum integrado*. Madrid: Morata.
- UNICEF. (31 de octubre de 2012). *UNICEF: Niñas y niños fuera de la escuela. Capítulo México*. Obtenido de otrasvoceseneducacion.org/archivos/172563
- Villa Lever, L. (vol.36 no.141 México ene./mar. 2007). La Educación Media Superior ¿Igualdad de oportunidades? *Revista de la Educación Superior* .
- Zaccagnin, i. M., & Jolis, M. D. (01 de julio de 2010). *Reformas educativas: epejismos de innovación*. Obtenido de Revista Iberoamericana de educación: , http://www.rieoei.org/pol_edu4.htm

Zamudio, C. (2008). *La revisión de textos en el aula. Una guía para el maestro*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Zorrilla, J., & (coord) Martínez Espinosa, M. Á. (2012). *La educación media superior en México. Balance y perspectivas*. México: FCE,SEP, Subsecretaría de Educación Media Superior.