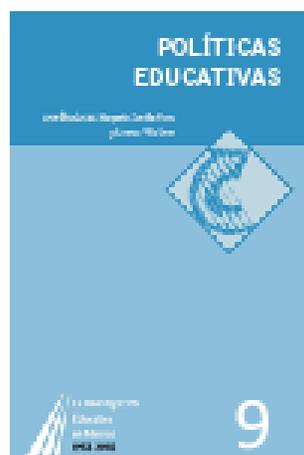


Colección: La Investigación Educativa en México 1992-2002



Volumen 9: Políticas Educativas

Coordinadoras: Margarita Zorilla Fierro, Lorenza Villa Lever

190 páginas. ISBN: 968-7542-31-4.

© 2003 por Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.



www.comie.org.mx

POLÍTICAS EDUCATIVAS

EDUCACIÓN BÁSICA

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

coordinadoras: Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever

La
Investigación
Educativa
en México
1992-2002



Coordinación general:

CONSEJO MEXICANO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA, AC

Mtra. Margarita Zorrilla
Presidenta

Dr. Armando Alcántara
Secretario

Dr. Mario Rueda
Coordinador general de los estados de conocimiento

Agradecemos el apoyo de:

Dirección General de Investigación
Educativa, de la Subsecretaría
de Educación Básica y Normal-SEP

Centro de Estudios
sobre la Universidad-UNAM

M. en C. Lorenzo Gómez-Morfin
Fuentes
*Subsecretario en Educación Básica y
Normal*

Dr. Axel Didriksson
Takayanagui
Director

Prof. Rodolfo Ramírez Raymundo
Director General de Investigación Educativa

Mtra Ma. de Lourdes Velázquez Albo
Secretaria Académica

PROGRAMA DE FOMENTO
A LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA
CONVOCATORIA 2002

Primera edición, 2003

Edición: GRUPO IDEOGRAMA EDITORES

Diseño de portada: MORA DIEZ BÍSCARO

© 2003 Consejo Mexicano de Investigación Educativa
San Lorenzo de Almagro núm. 116
Colonia Arboledas del Sur, CP 14376, México, DF

ISBN: 968-7542-31-4

Impreso en México

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN

LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO (1992-2002)

La colección de libros **La investigación educativa en México (1992-2002)** es el resultado de una de las actividades centrales impulsadas por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) para fortalecer el desarrollo de la investigación educativa en el país.¹ En el mes de mayo del año 2000 se dieron los pasos iniciales para conformar un equipo de trabajo que coordinara el proceso de elaboración de los estados de conocimiento correspondientes a la década de los noventa.

Como antecedente a esta actividad, en 1996, se editó una colección de nueve libros bajo el título de **La investigación educativa en los ochenta, perspectivas para los noventa** que revisó la producción de la comunidad de investigadores educativos del país de 1982 a 1992. En esa ocasión, como un derivado de la participación de más de doscientos académicos en la elaboración de los estados de conocimiento a lo largo de varios años, se fundó el COMIE que a la fecha ha diversificado sus iniciativas para fortalecer la investigación sobre educación en el país; destacan entre otras muchas

¹ Un agradecimiento especial para la doctora Guillermina Waldegg, presidenta del COMIE durante los primeros dos años de la realización de este proyecto, por su participación en la conformación de las comisiones que iniciaron los trabajos, en su apoyo para la selección de coordinadores de área y la obtención de condiciones económicas para hacer posible esta tarea. A la maestra Margarita Zorrilla presidenta actual que hizo posible la continuidad y término de las actividades previstas.

actividades la organización del Congreso Nacional de Investigación Educativa cada dos años y la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, iniciada en 1996 y que a la fecha sigue publicándose puntualmente.

El COMIE retomó la idea de continuar constituyendo la memoria del quehacer científico sobre educación en el país, por lo que se dio a la tarea de revisar la producción en la década pasada. La actividad se formalizó al conformar un equipo de investigadores dispuesto a invitar a otros colegas y constituir equipos de trabajo voluntario para cubrir, en principio, los mismos temas desarrollados para la década de los ochenta. La combinación de iniciativas personales y una discusión amplia colegiada delimitó la configuración de once áreas con sus respectivos temas al interior. Durante distintas etapas del proceso se contabilizó la participación de 433 académicos, 146 miembros del COMIE y 287 de otras instituciones.

Para la elaboración de los estados de conocimiento del periodo que abarca esta colección, se reconoció como finalidad de la actividad el desarrollo y fortalecimiento de la investigación educativa (IE), considerándose de manera simultánea otros propósitos:

- Producir conocimiento sistemático, analítico, crítico y propositivo sobre la producción de la IE.
- Desarrollar redes de académicos de distintas instituciones.
- Ampliar y fortalecer las relaciones de colaboración entre académicos de distintas instituciones.
- Facilitar la incorporación de nuevos académicos a la actividad profesional como investigadores sobre educación.
- Contribuir a la formación de estudiantes en el campo de la investigación educativa.
- Ampliar la difusión del conocimiento derivado de la investigación educativa a distintos públicos.
- Contribuir a la consolidación del COMIE, como comunidad académica especializada en la IE.

En cuanto a la definición formal se optó por considerar al estado de conocimiento como el análisis sistemático y la valoración del conocimiento y de la producción generadas en torno a un campo de investigación durante un periodo determinado. Esto permitiría identificar los objetos bajo estudio y sus referentes conceptuales, las principales perspectivas teóricas-metodológicas, tendencias y temas abordados, el tipo de producción generada, los problemas de investigación y ausencias, así como su impacto y condiciones de producción.

El conjunto de trabajos estuvo dirigido a través de un comité académico, compuesto por un coordinador general, los responsables de las once áreas de conocimiento y un representante del comité directivo y del consejo consultivo del COMIE. Los coordinadores de las áreas se designaron a partir de autopropuestas y de invitaciones formuladas a miembros del COMIE desde la coordinación general y el comité directivo, en todos los casos los nombramientos fueron avalados por el comité académico.

La actividad del comité académico se inició formalmente con el diseño de algunos criterios de orientación general:

a) Organización

- El trabajo estará organizado a partir de un grupo de investigadores cuya producción se inscribe dentro de un campo temático específico.
- El grupo de trabajo estará coordinado por un miembro del COMIE y debe incluir investigadores de, por lo menos, dos instituciones educativas del país.
- Para colaborar en un campo temático, el investigador debe tener producción en ese campo.
- Cada campo temático formará parte de un área temática coordinada por un miembro del COMIE.
- Los grupos de trabajo deben convocar ampliamente y dar cabida a investigadores de distintas instituciones (idealmente con cobertura nacional), independientemente de su tendencia teórica o metodológica.

b) Contenido

- La actividad está dirigida principalmente a investigadores, aunque el proceso debe incluir a estudiantes y auxiliares de investigación.
- No se trata solamente de una recopilación; sino de un análisis con categorías y marcos de referencia, requiere de un aparato conceptual y emplea la crítica.
- Enfatiza líneas de continuidad y cambios en el campo, así como los conocimientos sobre los procesos educativos que aporta la investigación.
- Incluye problemas y perspectivas abiertas, así como agendas en marcha.
- Cada grupo deberá discutir y explicitar los criterios sobre los tipos de investigación y conocimientos que se incluirán en la revisión.

- Se deberá cubrir el panorama de la producción nacional y según lo acuerden en cada equipo de trabajo se ubicará en el contexto regional e internacional.
- En cada equipo se deberá definir la pertinencia de desarrollar las condiciones de producción del conocimiento en cada tema, sin excluir la posibilidad de hacerlo en un estudio que considere al conjunto.
- Se procurará la promoción de trabajos que den cuenta del conjunto de la investigación educativa y ensayos sobre cruces entre campos.

El comité académico funcionó como cuerpo colegiado para tomar las decisiones y establecer las directrices generales en la coordinación del proceso de elaboración de los estados de conocimiento; así mismo procuró la coordinación entre las áreas y buscó el equilibrio entre las instituciones y las personas que participaron en ellas. Se empleó una página electrónica del COMIE como eje de la coordinación, la comunicación y el seguimiento del proceso. Se extendió una invitación amplia a todos los miembros del COMIE para participar en la elaboración de los estados de conocimiento y para el envío de las referencias bibliográficas de su propia producción.

Se diseñó un formato de registro para todos los trabajos con la finalidad de contar con una base de datos común, la especificidad de cada una de las áreas mostró, desde los primeros intentos, la dificultad de emplear un solo formato. Al mismo tiempo la idea de contar al final con una base de datos que incluyera toda la información analizada no fue posible de concluir debido a problemas técnicos y de comunicación con los encargados de diseñar la base electrónica.

Los lineamientos generales se difundieron a través de la página electrónica y se fueron completando durante el proceso con los lineamientos específicos de cada área, con la finalidad de que las demás pudieran beneficiarse de las experiencias particulares. En cuanto al funcionamiento de los grupos, cada uno definió su forma de trabajo y lo plasmó en planes de acción y reportes parciales que se dieron a conocer en la página electrónica, con la intención de enriquecer el trabajo colectivo a través del intercambio.

El comité directivo del COMIE dio a conocer públicamente, a través de carteles y publicidad en medios impresos, el proyecto de elaboración de estados de conocimiento, para facilitar a los investigadores el acceso a la información por parte de los cuerpos directivos de las instituciones y, a su vez, extender la invitación para que el público en general enviara materiales para cada uno de los temas a desarrollar.

Durante la realización del VI Congreso Nacional de Investigación Educativa (en el año 2001) se presentaron los avances de los trabajos

correspondientes a las áreas, a cargo de cada uno de los responsables; con las presentaciones se confirmó la diversidad de estilos de organización, formas de trabajo y variedad de productos esperados como resultantes del complejo proceso seguido a lo largo del primer año de colaboración.

El comité académico acordó como procedimiento que cada una de las áreas y sus respectivos temas propusieran los nombres de dos o tres lectores externos (personas especialistas en el tema que no hubieran participado en la elaboración de los documentos), para que de manera conjunta con los responsables de cada tema pudieran intercambiar puntos de vista para lograr la versión final de los libros. Las propuestas de dictaminadores fueron analizadas y aprobadas por el comité académico. Asimismo se aceptó la posibilidad de que los lectores, si así lo consideraran en cada área, pudieran participar como comentaristas, elaborando un documento breve que se incluiría en la versión final de los estados de conocimiento.²

BALANCE PRELIMINAR

Una apreciación inicial sobre el proceso de elaboración de los estados de conocimiento se trató de captar con las respuestas de los coordinadores de las áreas a un cuestionario³ que solicitaba su opinión sobre el cumplimiento de los propósitos con los que se inició la actividad. Las respuestas se agruparon según los propósitos previstos:

1) Producir conocimiento sistemático, analítico, crítico y propositivo sobre la producción de la investigación educativa

En relación con la producción de la investigación educativa, siete de los once coordinadores afirmaron que el área de conocimiento y sus campos temáticos sí cumplieron con el objetivo de producir conocimiento sistemático, analítico, crítico y propositivo; mientras que tres coordinadores expresaron que dicho objetivo se alcanzó parcialmente debido a que no se ha efectuado un análisis profundo del desarrollo de cada campo temático, así

² La culminación de la actividad colectiva recibió un fuerte impulso con la firma del convenio suscrito entre la SEP y la UNAM, con la participación decidida del doctor Ángel Díaz-Barriga director en su momento del CESU.

³ Un agradecimiento especial a las maestras Leticia Elizalde Lora y Alma Delia Torquemada González por su participación en el diseño del cuestionario y en el análisis de la información obtenida.

como a la complejidad que representó la producción de escritos sistemáticos, críticos y, sobre todo, propositivos. Únicamente una persona no respondió a esta pregunta.

2) Desarrollar redes de académicos de distintas instituciones

Respecto de la conformación de grupos de trabajo, 7 coordinadores comentaron sobre la existencia de un equipo de investigadores reducido que inicialmente trabajó de manera constante. Estos grupos de trabajo se habían consolidado debido al desarrollo previo de investigaciones conjuntas. El tiempo que reportan haber trabajado juntos oscila entre los 3 y los 15 años.

Así, los académicos participantes provienen de diversas instituciones de nivel superior: facultades y centros de la UNAM, DIE-CINVESTAV, ICAI, CIESAS, COLMEX, UPN; universidades de los estados de Aguascalientes, Sinaloa, Morelos, Puebla, Guadalajara, Baja California, Estado de México, Veracruz; Archivo Histórico de Colima; ISCEEM; Escuela Normal para Maestros de Toluca núm. 2; SEP, SEIT y SEJ.

En estas siete áreas temáticas, las redes académicas existentes desarrollaron diversas actividades, tales como:

- *Seminarios*: Sesiones periódicas de trabajo en donde se discutieron las directrices y enfoques de los campos temáticos, se analizaron documentos y la redacción final de los trabajos.
- *Reuniones de discusión*: Encuentros académicos para tomar acuerdos sobre el objeto de conocimiento de cada campo e intercambiar información sobre la toma de decisiones de cada grupo de trabajo.
- *Selección e intercambio de material*: Una tarea común consistió en recopilar material bibliográfico a través de índices de revistas de educación y bases de datos, así como rescatar las producciones científicas de todo el país.
- *Proyectos colectivos*: Desarrollar investigaciones y/o proyectos de manera conjunta.
- *Foros académicos*: Organización de encuentros de interés común a escala nacional o internacional.
- *Seguimiento de actividades*: Procesos de revisión y corrección de los estados de conocimiento a partir de las problemáticas detectadas.
- *Conformación de comunidades de trabajo*: Integración de redes y grupos colegiados, promoviendo la incorporación de nuevos investigadores y estudiantes, a la vez que se articularon actividades de interés.

Otras actividades realizadas en menor medida fueron:

- *Publicaciones*: producción para revistas de obras colectivas.
- *Productos*: entrega de informes sobre la integración de los estados de conocimiento, resúmenes analíticos y elaboración de diccionarios.
- *Directorio*: un conjunto de directorios en constante actualización.
- *Formación académica*: redes informales de formación académica especializada y programas de posgrado.
- *Definición de líneas de investigación*: Identificación y construcción de líneas de investigación constitutivas de cada campo.

Dada la existencia reducida de estos grupos de trabajo, nueve coordinadores comentaron que se “impulsó el crecimiento de esta red académica” a través del involucramiento de nuevos participantes. Esto se desarrolló principalmente a través de dos medios. Primero, mediante una convocatoria abierta propuesta por el COMIE que brindó la oportunidad de establecer contacto con investigadores de todo el país. El segundo medio fue la decisión de cada área y/o campo temático, conformando proyectos temáticos de los participantes. Otras maneras que permitieron la integración de equipos de trabajo fueron los congresos y seminarios colectivos.

Cabe señalar que de 5 a 90 académicos colaboraron en los distintos grupos para elaborar los estados de conocimiento, procedentes de diferentes instancias de la UNAM, así como de otras universidades de la república, como: ICEEM, Escuela Nacional de Maestros, CENEVAL, SEP, CIIDET, DIE-CINVESTAV, ISCEEM, CIESAS, COLMEX, Colegio Mexiquense, Toluca, Cuernavaca, Universidad de las Américas, de Puebla, Morelos, Yucatán, Hidalgo, Guadalajara, Querétaro, Veracruz, Sonora, Aguascalientes, Guerrero, Chapingo, Zacatecas, Nuevo León y Michoacán, entre otras. Participaron además becarios, ayudantes de investigación y prestadores de servicio social.

En lo que se refiere a las “funciones desempeñadas por los equipos de trabajo”, se reportaron:

- *Productos*: Redacción, análisis, interpretación, integración y presentación de los documentos de cada campo temático.
- *Discusión*: Reuniones periódicas para trabajar y analizar los ejes temáticos de los estados de conocimiento.
- *Recopilación del material*: Búsqueda y clasificación de información sobre las temáticas de interés.

- *Bases de datos:* Sistematización de bases bibliográficas y documentales, con el apoyo de asistentes y ayudantes de investigación.

3) Ampliar y fortalecer las relaciones de colaboración entre académicos de distintas instituciones

Por otra parte, en todas las áreas temáticas se señaló como principales “mecanismos de comunicación” el correo electrónico y las reuniones periódicas, algunas de ellas seminarios de trabajo, lo que en su conjunto permitió el intercambio de información y retroalimentación en términos teóricos y metodológicos al interior de los campos. En menor medida se señalaron el uso de bases de datos y eventos académicos como medios de comunicación. Cabe destacar que tres de las once áreas temáticas utilizaron una página electrónica para facilitar la comunicación entre los participantes.

En cuanto a las acciones de colaboración entre los miembros del grupo, en seis áreas temáticas los coordinadores manifestaron que se dio a través de la organización y desarrollo del trabajo; así se delimitaron tareas, criterios de revisión e integración de los materiales. De igual forma, se tomaron acuerdos sobre la presentación formal de los documentos. Otra acción de colaboración consistió en el intercambio de material bibliográfico entre los campos. Es importante señalar que tres coordinadores reconocieron la importancia de la comunicación electrónica como medio de colaboración.

Asimismo, cinco coordinadores comentaron que “las relaciones de colaboración se han mantenido” gracias al trabajo conjunto, permanente y al apoyo mutuo de los equipos, así como al ambiente de armonía y cordialidad entre sus integrantes. Algunas áreas expresaron que la comunicación electrónica y el intercambio de material bibliográfico también permitieron mantener las relaciones de colaboración entre los campos.

Por otra parte, en nueve áreas temáticas se reconocieron diversas “dificultades”:

- *Diferencias personales:* Desacuerdos sobre posturas, perspectivas, formas de trabajo o enfoques para el desarrollo de los estados de conocimiento.
- *Elaboración y presentación de escritos:* Se detectaron dificultades en la redacción de escritos, en la definición de núcleos temáticos, así como una limitada producción y heterogeneidad de productos. Retrasos en la entrega de versiones finales.
- *Ausencia de coordinadores y/o expertos:* En algunas áreas se reincorporaron tardíamente expertos en el campo y en otras se expresó la opinión de poco involucramiento de sus coordinadores.

- *Limitaciones institucionales:* Por la ubicación de los participantes en sus instituciones de procedencia, algunos tuvieron que dejar actividades para asistir a las reuniones de trabajo.
- *Inexperiencia de integrantes:* Dada la incorporación de nuevos integrantes que desconocían la dinámica de trabajo en investigación, se tuvo que brindar apoyo y asesoría constante.
- *Financiamiento:* Apoyo económico insuficiente por parte de las instituciones para que los participantes de diversas partes de la república se trasladaran a la ciudad de México.
- *Manejo de bases de datos:* Carencia de una formación conceptual para el análisis y capacitación en cómputo de bases de datos.

Ante las dificultades encontradas, los coordinadores manifestaron el empleo de algunas estrategias:

- *Conciliación en los conflictos:* Se propició el diálogo abierto, la confrontación y negociación entre los miembros en conflicto, llegando a acuerdos mutuos promoviendo, al mismo tiempo, el trabajo en equipo.
- *Apoyo y asesoría:* Orientación del trabajo al interior de los campos, reasignando tareas, apoyando a los nuevos integrantes en la dinámica de trabajo y manteniendo la interlocución entre los campos que configuran cada área temática. Se apoyó en la coordinación de otros campos.
- *Revisiones y ajustes al trabajo:* Se efectuaron análisis exhaustivos de los estados de conocimiento revisando y corrigiendo los diversos documentos. Asimismo, se reorganizaron algunos ejes temáticos para una mejor integración de los documentos.
- *Apoyo de expertos:* Se invitó a especialistas con el propósito de orientar el trabajo en algunos campos temáticos.
- *Apoyo financiero:* Únicamente un coordinador expresó la obtención de ayuda económica para desarrollar reuniones de trabajo.

Cabe destacar que solamente en dos áreas temáticas no se reportaron dificultades durante la elaboración de los estados de conocimiento.

Además nueve coordinadores afirmaron que continuarán trabajando en equipo una vez que concluyan los estados de conocimiento desarrollando diversas actividades como:

- *Proyectos:* Investigaciones colectivas sobre temáticas derivadas de los estados de conocimiento y de interés para el grupo de trabajo.

- *Eventos académicos*: La organización conjunta de diversos eventos, tales como foros y congresos.
- *Redes académicas*: Conformar vínculos de comunicación para identificar académicos que realicen investigación en las temáticas del grupo de trabajo y generar el intercambio de información.

En menor medida se señalaron además la integración de nuevos estados de conocimiento, publicaciones de los productos efectuados, elaboración y entrega de bases de datos a instituciones académicas, así como la operación de programas de posgrado.

Es importante señalar que mientras cuatro coordinadores no especifican el tiempo en el que desarrollarán el trabajo posterior a la culminación de los estados de conocimiento; cuatro de ellos señalaron que la duración del trabajo colectivo estará en función del desarrollo de las temáticas de interés, o bien, de la realización de eventos académicos previamente organizados. Solamente en un área temática se especificó una fecha concreta.

Únicamente dos coordinadores puntualizaron que no continuarán trabajando colectivamente después de haber concluido los estados de conocimiento, debido a que no existen intereses comunes sobre temáticas de investigación y dada la incompatibilidad de los integrantes para desarrollar actividades en equipo.

4) Facilitar la incorporación de nuevos académicos a la actividad profesional como investigadores sobre educación

Respecto a la incorporación de nuevos académicos al campo de la investigación, la mayoría de los coordinadores comentan que sí se realizó dicha incorporación y sólo uno enfatiza que no, debido a que es muy reciente el trabajo de investigación en el área y el tipo de trabajos como ensayos suelen escribirse por personas con fuerte presencia en el sector educativo.

Por lo que se refiere a si el estado de conocimiento facilitará la incorporación de nuevos académicos para la investigación sobre el tema, siete coordinadores expresan que sí, ya que tenían como propósito hacer crecer la comunidad. Entre las estrategias para realizar la incorporación se consideraron:

- Integrar a jóvenes investigadores como coordinadores de subcampo, coautores o asistentes.
- Otorgar tareas diferenciales.
- Difundir los productos realizados.
- Formación de equipos de trabajo base y regionales.

Asimismo, se plantea que las temáticas en sí generan la incorporación, ya que están relacionadas con la vida laboral y personal de los participantes interesados en la investigación.

En este aspecto dos coordinadores señalan que no se realizará la incorporación, ya que los estados de conocimiento no son espacios para la formación propiamente dicha de investigadores y, por lo tanto, es la existencia de grupos o líneas de investigación en las instituciones la que propicia esta incorporación. Un coordinador plantea la posibilidad de incorporación, pero no amplió sus comentarios al respecto.

5) Contribuir a la formación de estudiantes en el campo de la investigación educativa

En cuanto a la participación de estudiantes, ésta se presentó en nueve áreas. De esta manera colaboraron en tres de ellas estudiantes de licenciatura; en dos de maestría y doctorado y en cuatro de ambos niveles. Las funciones desempeñadas consistieron, entre otras, en recopilar y analizar el material bibliográfico; elaborar bases de datos; elaborar ensayos; realizar síntesis; elaborar categorías analíticas y coordinar subcampos.

Las habilidades que desde la perspectiva de los coordinadores se promovieron en los estudiantes fueron el análisis, la expresión escrita, la lectura crítica, la localización de material especializado, el trabajo en equipo y la investigación. Sobre las actitudes promovidas, se plantearon el respeto y la comunicación.

Para cuatro áreas se determina que no se considera la permanencia de los estudiantes después de la elaboración de los estados de conocimiento, ya que las instituciones no tienen lugar y presupuesto destinado para nuevos investigadores. Por el contrario, los que sí consideran su permanencia especifican que ésta se destinará a la culminación de trabajos de tesis.

En dos áreas no se propició la participación de estudiantes por considerar que la elaboración del estado de conocimiento exige competencias académicas y un nivel de análisis que rebasa, en mucho, la recopilación de material y llenado de fichas bibliográficas y documentales.

6) Ampliar la difusión del conocimiento derivado de la investigación educativa a distintos públicos

La difusión de los productos no fue realizada por siete áreas, bajo el argumento de que sería conveniente hacerlo hasta tener los productos terminados y dictaminados por los lectores correspondientes. Las 4 áreas que sí difundieron sus trabajos siguieron como estrategias la presentación en con-

gresos y conferencias nacionales e internacionales, así como la elaboración de artículos para revistas.

7) Contribuir a la consolidación del COMIE como comunidad académica especializada en la investigación educativa

Para diez de los coordinadores, las actividades realizadas sí contribuyeron a la consolidación del COMIE como organización, especificando que el trabajo académico es la mejor forma de unir a los integrantes de una organización, por lo que si se fortalece la comunidad de investigadores, se fortalece el COMIE, que desempeña un papel fundamental en la investigación a nivel nacional. Al respecto en un área de conocimiento se percibe que se trabaja para realizar investigaciones específicas, pero no necesariamente para consolidar a la organización que promueve la actividad.

En siete áreas sí se incorporaron participantes no agremiados al COMIE, oscilando los números entre 4 y 18 personas. En dos áreas los participantes están en el proceso de ingreso, en otra se desconoce si se realizará dicha incorporación y, en una más, no se considera debido a que los criterios de selección son muy cerrados. En este sentido, se propone solicitar una relación de los participantes en la elaboración de los estados de conocimiento, para que sea considerada como un antecedente importante para ingresar al COMIE.

La función del comité académico en la organización y orientación en la toma de decisiones, es percibida por ocho áreas como favorable, enfatizando:

- El funcionamiento colegiado y conciliador, realizándose los trabajos en un ambiente de armonía, diversidad y tolerancia.
- Buena organización.
- Elaboración de orientaciones centrales para la integración de los documentos.

Para dos áreas la función del comité académico fue innecesaria, siendo más conveniente tener un procedimiento escrito con los controles necesarios para la actividad (lectores, revisores, mecanismos de consolidación, etcétera). Asimismo, se considera que el papel del comité académico no fue tan decisivo; en el mismo sentido se señala que fue poco favorable intentar elaborar una base de datos compartida con toda la información capturada.

Algunos comentarios adicionales giraron en torno a:

- *El contexto.* Los estímulos a la productividad han producido presiones en los académicos, a diferencia de la situación en la que se elaboraron los estados de conocimiento de la década de los noventa.
- *Coordinador del comité académico.* Su papel ha sido fundamental para la conclusión de los trabajos, aunque se recomienda actuar con mayor autoridad.
- *Grupos de trabajo.* El crecimiento de los equipos, por un lado, amplió el estado de conocimiento y, por otro, obstaculizó su organización. Sería recomendable no trabajar con convocatorias abiertas, por lo cual sería conveniente reconocer grupos de trabajo integrados institucionalmente.
- *Campos temáticos.* Considerar la permanencia del tema de formación de investigadores.
- *Apoyo del COMIE.* Este Consejo debería emplear parte de sus ingresos en apoyar la actividad de elaboración de los estados de conocimiento bajo la modalidad de proyectos de investigación.

Finalmente, como podrá apreciarse por los comentarios vertidos, la visión general de los coordinadores plantea el logro de los propósitos iniciales, sin dejar de reconocer señalamientos críticos respecto de algunos rubros. La actividad desplegada no deja de representar un acontecimiento notable al involucrar por cerca de tres años a más de cuatrocientas personas interesadas en constituir la memoria del quehacer profesional sobre la investigación educativa en México; este esfuerzo promovido por el COMIE por segunda ocasión, reafirma su vocación de servicio hacia la comunidad educativa y consolida el puente de acceso a la investigación de los nuevos actores. Quizás lo más extraordinario es que la tarea, a pesar de los obstáculos de todo tipo, ha sido concluida. Sin duda otro momento para el balance de lo ocurrido lo constituirá la lectura analítica de los libros producidos, en la que los lectores tendrán la última palabra.

Mario Rueda

ÍNDICE

PRÓLOGO	19
<i>Margarita Zorrilla Fierro y Lorenza Villa Lever</i>	

PARTE I
EDUCACIÓN BÁSICA
Margarita Zorrilla Fierro

Introducción	27
Primero: contexto	27
Segundo: Objeto	32
Tercero: reconocimiento	36
1. Estudios y diagnósticos que orientaron las políticas de la educación básica durante los noventa	37
2. Estudios referidos a las políticas de cobertura, calidad y equidad	41
3. Estudios relacionados con la política de la federalización educativa	55
La mirada centrada en la federación	55
La mirada en las entidades	59
4. Estudios orientados a las políticas de financiamiento educativo	71
Análisis histórico del financiamiento	72
Financiamiento alterno (público-privado)	75
Influencia de organismos internacionales en el financiamiento	76
5. Estudios acerca de los actores en las políticas educativas y la participación social	79
6. Estudios acerca de la planeación y evaluación del sistema educativo mexicano	83

7. Estudios de las políticas de profesionalización del magisterio	87
8. Balance	97
Bibliografía	101
Documentos oficiales	101
Investigaciones	101
Ensayos	105

PARTE II

LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Lorenza Villa Lever

Introducción	119
1. La caracterización general del Sistema de educación media superior	123
2. Los objetos de análisis privilegiados por las investigaciones	129
Globalización y desarrollo nacional: los cambios estructurales y la educación media superior	130
La misión e identidad de la educación media superior	136
La estructura curricular, los contenidos y los profesores de la educación media superior	142
El mercado de trabajo y empleo de los egresados de la educación media superior	151
Los jóvenes y la EMS	160
Las modalidades de EMS y sus instituciones	164
3. Las instituciones que albergan los estudios realizados y las formas de publicación que utilizan	175
4. Las principales aportaciones y las perspectivas	177
Bibliografía	183
Libros	183
Capítulos de libros	184
Cuadernos de trabajo	187
Revistas	187
Memorias	188
Documentos oficiales	190

PRÓLOGO

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) definió *estado de conocimiento* (EC) como el análisis sistemático, las valoraciones del conocimiento y de la producción generada en torno a un campo de investigación durante un periodo determinado; permite identificar los objetos bajo estudio y sus referentes conceptuales, las principales perspectivas teóricas-metodológicas, tendencias y temas abordados, el tipo de producción generada, los problemas de investigación y ausencias, así como su impacto y condiciones de producción.

El propósito central de la elaboración y publicación de los estados de conocimiento es favorecer el diálogo entre investigadores, tomadores de decisión, académicos, maestros y estudiantes, así como convocar a los especialistas a conjugar sus esfuerzos con el fin de superar las deficiencias identificadas. También se espera que este esfuerzo colectivo estimule a los jóvenes para incorporarse a las actividades de investigación que contribuyan a mejorar el conocimiento de los temas cruciales de la educación.

En este libro se entrega a la comunidad educativa, en el sentido amplio expresado en el párrafo anterior, el estado de conocimiento del área temática denominada *Políticas educativas* en los campos definidos como educación básica y educación media superior.

El tema de las políticas educativas y su importancia creciente coincide con una década de cambios importantes para el diseño e implantación de políticas y programas educativos así como en una nueva configuración del sistema educativo mexicano. En parte esto se debe a la decisión de descentralizar hacia los estados la operación y funcionamiento del sistema de enseñanza básica y la formación de maestros. Los efectos de esta decisión

no sólo se circunscribieron a la educación básica, otros servicios educativos iniciaron también procesos de descentralización.

Estos hechos generaron interés en la comunidad de investigadores educativos por el tema. Sin embargo, tanto la investigación de políticas educativas orientadas a la educación básica como a la media superior, continúa siendo, como en la década de los años ochenta, un objeto de estudio poco frecuente en la investigación educativa. No obstante, se observó que el ensayo de opinión —tan común en los años ochenta en esta temática— dejó de ser la única expresión de los investigadores educativos. Los estudios analizados reportan además de referentes teóricos, metodológicos y técnicos, su propia obtención de información empírica o plantean metodologías para la realización de datos provenientes de fuentes secundarias y por su importancia para las políticas se observa también un énfasis en la parte propositiva que pueda alimentar la definición o puesta en marcha de las mismas.

La delimitación del objeto de este estado de conocimiento nos llevó a distinguir lo siguiente: por un lado, se encuentra la investigación educativa que se realiza con el propósito de aportar insumos de conocimiento para definir la política educativa en un espacio y tiempo determinados (investigación para la política), generalmente son estudios de diagnóstico; por otro, está la investigación de la política, es decir, la que indaga sobre su diseño, su operación o sus resultados (investigación de la política).

También se identifica una tercera cuestión: la que se refiere a la relación entre investigación y políticas educativas. Se trata fundamentalmente del análisis sobre el uso y peso que tiene el conocimiento para la toma de decisiones de política educativa. El estado de conocimiento que se denomina “investigación de la investigación”, en algún sentido es el que aborda esta perspectiva.

El capítulo que se ocupa del campo de la educación básica se centró en la “investigación de la política” específicamente en los estudios cuyo objeto es la dimensión macro sistémica. El informe inicia con una introducción que permite situar el estado de conocimiento, enseguida se presentan las investigaciones localizadas, las que fueron agrupadas en las siguientes categorías: diagnósticos que orientan el diseño y la operación de las políticas; análisis de las políticas de cobertura, calidad y equidad; de las políticas de federalización educativa; de la política de financiamiento educativo; sobre las políticas y las reformas educativas; el papel de los actores en las políticas educativas y la participación social; las políticas para el magisterio; la gestión institucional del sistema educativo en conjunto y sobre la evaluación; finalmente, se hace un balance general de las aportaciones con el fin de identificar perspectivas a futuro en este campo.

En el caso del campo de la educación media superior, se tomó la decisión de incluir, además de investigaciones sobre la política educativa, aquellas que, sin proponerse explícitamente trabajarlas, sí plantean elementos que pueden servir para “normar las acciones” y que proponen, entre otros, algunos principios, recomendaciones, normas y prioridades, como condiciones para realizar o cumplir las tareas y funciones de un programa o plan.

En el campo de la educación media superior, el análisis de la información se organizó tomando en cuenta los siguientes rubros: el primero, se refiere al contexto y caracterización general del sistema de educación media superior; en el segundo, que es el más amplio, se tratan los objetos de análisis privilegiados por las investigaciones; en el tercero se habla de las instituciones que albergan los estudios realizados y las formas de publicación de los trabajos y, finalmente, en el cuarto se plantean las principales aportaciones y las perspectivas a futuro y se presenta, a manera de conclusión, una síntesis de los hallazgos y aportaciones de los trabajos además de proponer algunos temas de investigación para el futuro.

Los objetos de investigación fueron clasificados en las siguientes categorías: globalización y desarrollo nacional; los cambios estructurales y la educación media superior; la misión y la identidad de la educación media superior; la estructura curricular, los contenidos y los profesores de la educación media superior; el mercado de trabajo y el empleo de los egresados de la educación media superior; los jóvenes y la educación media superior y, las modalidades de la educación media superior y sus instituciones.

Como se señala en el capítulo de educación media, se percibe carencia o escasez de estudios que aborden debates teóricos o metodológicos que alimenten conceptualmente los análisis sobre el diseño, la operación y los resultados de las políticas educativas. Esta conclusión es también válida para la investigación de políticas en educación básica.

En cuanto a objetos específicos de estudios se observó que están ausentes temas como por ejemplo: las políticas curriculares en educación básica; las políticas de coordinación de la educación media superior o de la federalización de la educación básica y sus efectos en la eficacia, eficiencia o equidad del sistema; las políticas de formación y actualización de maestros; las políticas de evaluación educativa tanto la que se refiere a la dimensión de los aprendizajes escolares como a otros aspectos de los procesos, actores o instituciones educativas.

También se observó la ausencia de investigaciones colectivas y de estudios que sean capaces de tratar los problemas de conocimiento de manera integral y compleja.

El campo temático de la investigación científica acerca de las políticas educativas en los tipos educativos básico y medio superior se encuentra en franco surgimiento en nuestro país. En este sentido queremos compartir una reflexión de Carlos Muñoz Izquierdo que, a su vez, es una sugerente invitación a los investigadores educativos. Este investigador atinadamente señala:

que es necesario que nuestros estudios se adelanten a los cambios educativos; lo que implica rebasar en todo momento los intereses y necesidades inmediatos de los tomadores de decisión. De este modo, la investigación “iluminará” la realidad desde nuevos ángulos y permitirá descubrir nuevos problemas, así como las causas y consecuencias de los mismos. Además, debemos contribuir a preparar las plataformas que son necesarias para el cambio educativo y someter constantemente a prueba nuestros paradigmas y propuestas de solución.¹

Y como señalábamos al inicio de esta presentación, esperamos que este esfuerzo colectivo que ha significado la elaboración de éste y los demás estados de conocimiento estimule a los jóvenes para incorporarse a las actividades de investigación, que contribuyan a mejorar el conocimiento de temas que son cruciales para la educación.

Para terminar esta presentación queremos agradecer a Olga Maya Alfaro coautora del capítulo de “Educación básica” por su responsabilidad y dedicación, así como a Claudia Alaníz Hernández, quién colaboró en una parte del estudio de este campo. Además, agradecemos el trabajo de quienes destinaron parte de su tiempo a revisar las versiones finales de estos capítulos. A José Bazán Levy, Alfredo Hualde y María de Ibarrola que revisaron el capítulo de “Educación media superior” y a Alberto Arnaut que revisó el de “Educación básica”. La redacción e integración última de ambos capítulos es responsabilidad nuestra.

Margarita Zorrilla Fierro
Lorenza Villa Lever

¹ Muñoz Izquierdo, C. (2002). *Investigación educativa y políticas públicas*. Texto preparado para el panel sobre experiencias en el uso del conocimiento generado por los investigadores educativos, llevado a cabo en el Taller sobre el mismo tema. Ouro Preto, MG, Brasil, del 1 al 5 de julio de 2002, bajo los auspicios de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y de la Fundación Ford.

PARTE I

EDUCACIÓN BÁSICA

COORDINADORA:

Margarita Zorrilla Fierro
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Catalina Olga Maya Alfaro
*Dirección General de Educación Normal y Actualización
del Magisterio en el DF-SSEDF*

Claudia Alaníz Hernández
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

Reconociendo que los sistemas educativos no son máquinas, sino arenas de conflicto, y que lo que hacen los sistemas educativos refleja cómo construyen las personas su roles respecto de esos sistemas, los investigadores pueden facilitar el desarrollo de conocimiento y aprendizaje organizacional sostenido. Las guías claves son el diálogo democrático, el otorgamiento de facultades, el tiempo, la persistencia y la paciencia.

Noel McGinn y Fernando Reimers
(*Diálogo informado*, 2000, pp. 236)

INTRODUCCIÓN

PRIMERO: CONTEXTO

El interés de las ciencias sociales por estudiar las políticas públicas tiene en su haber más de cinco décadas. Hoy, como nunca antes, afirma Luis F. Aguilar:

[...] se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa [viabilidad técnica] y de racionalidad económica [...] con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del Estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.¹

En este sentido las políticas educativas son políticas públicas.

Junto con la agudización de la crisis del Estado de bienestar, en la última década del siglo XX se hicieron más evidentes los procesos de modernización y cambio tecnológico que ocurren en el marco de la hegemonía neoliberal y de la globalización de los mercados; lo que ha colocado a los países en desarrollo frente a nuevos y complejos desafíos. Estos consisten, por un lado, en aumentar su capital social y por otro en obtener mayores niveles de competitividad para incorporarse de manera exitosa al mercado internacional.

En México, la crisis del Estado de bienestar ha provocado dos movimientos de reforma que fueron secuenciales en el tiempo. El primero se

¹ Aguilar V., Luis F. (1995). “Estudio introductorio”, en Lassell, H.D. *et al. El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-76.

caracteriza por una reducción del ámbito de competencia del Estado, lo más conocido es la privatización de empresas paraestatales. El segundo se identifica por la urgencia de que el Estado cambie su función, es decir, que transite de ser un Estado administrador a uno regulador. Mientras que la privatización supone transformaciones desde fuera del Estado; cambiar su función implica una reforma hacia dentro.

Transitar del Estado tradicional —autoritario, patrimonialista y clientelar— hacia uno que se constituya como un auténtico instrumento de gobierno, es decir, que se distinga por compartir el liderazgo, su capacidad para crear consensos y distribuir la autoridad y el poder, así como por ser responsable de los resultados, implica una reforma profunda de su estructura, organización y modos cotidianos de actuación.

Las transformaciones educativas impulsadas en distintas partes del mundo nos indican la importancia de la educación para responder a los nuevos desafíos. Los cambios que se exigen a los sistemas educativos tienen que ver con dos cuestiones. Los elementos de su propuesta pedagógica: currículo, enfoques pedagógicos, años de escolaridad obligatoria o la compensación de las desigualdades; y, los componentes de una nueva gestión institucional del sistema: planeación, evaluación, rendición de cuentas, financiamiento, formación de cuadros gerenciales, modernización, formación de docentes, investigación e innovación entre los más importantes.² Por su trascendencia, las políticas educativas han adquirido un papel central, tanto por lo que se refiere a su diseño como por la operación y valoración de sus resultados.

En el marco de la reforma del Estado, los sistemas educativos de distintos países en el mundo empezaron a vivir también procesos de reforma desde la década de los ochenta del siglo XX. Las llamadas reformas de primera generación se dirigieron a cuestiones como la descentralización y la focalización del financiamiento. Las reformas de segunda generación incorporaron más elementos, relativos éstos a transformaciones del currículo y de los enfoques pedagógicos, a la formación inicial y en servicio de los maestros, a la renovación de las leyes de educación y/o a la introducción de la evaluación como una medida que se relaciona con la calidad. Finalmente,

² Aguerrondo, I. (2002). *Ministerios de educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red* [versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. Consultado el 5 de julio de 2002 en el World Wide Web:<http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/publicaciones/iaguerrondo.pdf>

las reformas de tercera generación son aquellas que dirigen sus esfuerzos a la transformación de la escuela.

En el caso de México, la reforma del Estado se puede ubicar desde los años setenta cuando en el sistema educativo tiene lugar la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública, en 1978. Este proceso puede considerarse como el antecedente más inmediato de lo que sería, en 1992, la descentralización, o lo que Alberto Arnaut denomina la “federalización descentralizadora”.

En el sexenio del presidente Salinas de Gortari, en 1992, Manuel Bartlett fungiendo como secretario de Educación Pública no logró concretar una reforma sustantiva del sistema educativo nacional. Es hasta mayo de ese año, con Ernesto Zedillo al frente del sector educativo, que se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Con el ANMEB se reorganiza el sistema educativo mediante un proceso de transferencia de los servicios de educación básica y formación de maestros, del gobierno federal a los gobiernos estatales; se le apuesta a una mayor autonomía de las escuelas y, por ello, se requiere transferir el poder de decisión del nivel central a niveles intermedios. Además se plantea una reforma del currículo y un sistema de estímulos dentro de lo que en este Acuerdo se denominó la “revaloración de la función magisterial”.

El ANMEB significó una combinación de reformas de primera y de segunda generación y es, sin duda, la respuesta mexicana al movimiento más amplio de transformación de los sistemas educativos en distintas partes del mundo. La Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtién, Tailandia en 1990 y el documento conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional de la UNESCO (OREALC) publicado en 1992 y titulado “Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad” constituyen los marcos de referencia internacionales para la reforma del sistema educativo nacional.

Si bien lo más conocido de la reforma educativa mexicana impulsada a principios de los noventa, es la descentralización, también incluye una profunda reforma curricular y pedagógica; cambios en el esquema de financiamiento; presencia de la evaluación como un mecanismo de mejoramiento de la calidad; programas compensatorios para contrarrestar desigualdades (entre regiones, estados, escuelas y alumnos); recuperación del papel de la centralidad de la escuela como el lugar donde acontece el aprendizaje; políticas y programas de mejoramiento de profesorado a través de Carrera Magisterial o el Programa Nacional de Actualización de los Maestros entre lo más significativo.

Este proceso de cambio del SEM es acompañado por una transformación de su marco jurídico con la reforma del artículo Tercero Constitucional en 1993 en la cual se define la educación básica como aquella integrada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria, estableciendo este último nivel como obligatorio, incrementándose así a 9 años la escolaridad básica obligatoria para el Estado y para los individuos.³ Asimismo se promulga en ese año una nueva ley reglamentaria del artículo Tercero, la Ley General de Educación.

Por lo anterior afirmamos que el SEM, en la última década del siglo XX, ingresa a una nueva etapa de su desarrollo. El ANMEB es el acontecimiento detonador de un amplio proceso de reforma de la educación básica y de la formación de maestros para atenderla. Este hecho no es aislado, se inserta, como lo hemos dicho, en un contexto más amplio de la reforma del Estado mexicano y significa uno de los pactos políticos más importantes del siglo al plantear decisiones sobre dos asuntos fundamentales para el desarrollo futuro del sistema: la descentralización del sistema educativo y una reforma curricular y pedagógica para la educación básica obligatoria y la formación inicial y en servicio de los docentes.

La descentralización de la educación básica y la formación de maestros es una decisión política y ha provocado que los estados asuman sus nuevas responsabilidades de muy diversa manera. El proceso de descentralización y la reforma educativa han producido una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas, incertidumbres y viejas prácticas. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional aparecen o se hacen evidentes dificultades y obstáculos o nuevas posibilidades para la conducción del sistema educativo y para su desarrollo futuro.

En este contexto de transformaciones profundas de nuestro sistema educativo los investigadores de la educación participaron de distinta mane-

³ En diciembre de 2001 la Cámara de Diputados y la de Senadores aprobaron el proyecto de decreto “por el que se adiciona el artículo tercero en su párrafo primero y fracciones II, V y VI y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Educación Preescolar” (*Diario Oficial* de la Federación, 29/12/01). El contenido de esta reforma consiste en hacer obligatorio para el Estado impartir la educación preescolar y para los mexicanos, hacer que sus hijos concurren a obtener esta educación. De esta manera, la educación preescolar, primaria y secundaria conforman ahora la educación básica obligatoria en todo el país.

ra. Algunos transitaron a puestos de decisión de la política educativa nacional como subsecretarios o directores generales. Algo similar se produjo en algunos estados del país. Otros investigadores colaboraron como asesores tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales para apoyar la definición de los programas del sector educativo, en particular en la Coordinación de Educación del Equipo de Transición del presidente Fox en el año 2000 participaron en número significativo investigadores educativos e incluso varios de ellos ocupan ahora puestos de responsabilidad en la administración de la educación mexicana.

En este ambiente de reformas en el sistema educativo, una iniciativa de investigadores educativos que es importante destacar es la del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), creado en enero del año 2000. El OCE se define como:

[...] un grupo de ciudadanos comprometidos con el desarrollo de la educación nacional: investigadores de la educación, maestros de escuelas públicas y particulares, periodistas y comunicadores, padres de familia y líderes sociales.⁴

Su propósito es el de:

ejercer una observación crítica del desarrollo educativo y, particularmente, de las políticas gubernamentales en este campo. Igualmente nos interesa abrir un espacio social, de carácter plural, para la reflexión sobre los problemas educativos del país; aportar conocimientos y opiniones documentadas sobre temas fundamentales; difundir sugerencias y posibles alternativas a los graves problemas que enfrentamos y demandar de las autoridades educativas el esclarecimiento de sus acciones, información y explicación sobre el eventual incumplimiento de metas anunciadas.⁵

Es un hecho que la política educativa en México ha adquirido una importancia central para el desarrollo del sistema educativo, en particular para la educación básica y la formación de docentes y se ha empezado a convertir en objeto de estudio de los científicos de la educación. Tal vez por efecto de muchas décadas de centralismo los estados no se habían ocupado de conocer sus sistemas educativos y menos de actuar a favor de su desarrollo.

⁴ Cfr. Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C. ¿Quiénes somos? <http://www.observatorio.org/directorio.html>, consultado el 25 de mayo de 2003.

⁵ *Idem.*

Algo similar ha ocurrido en la comunidad de investigadores de la educación, salvo excepciones, como es el caso del trabajo de Pablo Latapí y del grupo de investigadores ligados al desarrollo curricular y de la enseñanza, ambos preocupados por incidir de manera explícita en las definiciones gubernamentales para la conducción de la educación nacional.

SEGUNDO: OBJETO

El área temática comprende la investigación realizada en México durante la década de los noventa del siglo XX sobre la política educativa. El estado de conocimiento busca identificar, describir y ponderar las principales líneas de investigación sobre política educativa en los diferentes tipos educativos. Lo que aquí se reporta se refiere sólo a la educación básica.

Las políticas educativas las entendemos como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, es decir, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo.

El funcionamiento de un sistema educativo implica un conjunto de políticas propias que pueden ser explícitas o implícitas. Las políticas explícitas son aquellas diseñadas para gestionar el cambio o para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema; mientras que las implícitas son las que resultan de los actos de omisión en atender o cambiar ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad, con frecuencia equivalen a una decisión de mantener un estado presente de las cosas.⁶

Las políticas educativas explícitas requieren ser traducidas en programas y proyectos de acción los cuales buscan lograr uno o varios objetivos, que incluyen los qué y los porqués. Su diseño, operación y resultados son objetos de investigación.

La investigación educativa se comprende como la actividad orientada a la compilación y organización de hechos observables o datos; el ordenamiento de esa información por medio de técnicas analíticas o sintéticas y la

⁶ Definición inspirada en Reimers, Fernando. "Participación ciudadana en Reformas de Políticas Educativas", en *Pensamiento Educativo*, vol. 17, diciembre de 1995, pp. 115-131.

habilidad de interpretarla o explicarla en términos de conceptos o construcciones no observables.⁷

El estado de conocimiento sobre las políticas en educación básica coincide en sus tiempos con una década de cambios importantes en el diseño e implantación de políticas y programas educativos así como en la configuración del SEM. El efecto de las transformaciones del SEM, en particular para la educación básica, generó interés en la comunidad de investigadores el cual se ha manifestado en la producción de ensayos de análisis y opinión del acontecer de la reforma y en menor grado de investigaciones diseñadas *ex profeso* para encontrar respuestas que permitan identificar qué soluciones son posibles y cuáles son viables para hacer frente al desafío de ofrecer oportunidades educativas socialmente relevantes y personalmente pertinentes a los niños, jóvenes y adultos de México.

La educación es un bien público de interés general. El Estado continúa siendo responsable de su conducción y aseguramiento, en las condiciones actuales de restricción financiera así como de mayores exigencias para los sistemas educativos, sin duda, la investigación educacional acerca de la manera en cómo se hace y se pone en marcha la política educativa, así como sus resultados, es condición necesaria aunque no suficiente, para mejorar la conducción del sistema así como para prever su desarrollo futuro en circunstancias que lleguen a ser óptimas.

El asunto de especificar alguna delimitación para el campo objeto de este estado de conocimiento, nos llevó a distinguir lo siguiente: por un lado se encuentra la investigación educativa que se realiza con el propósito de aportar insumos de conocimiento para definir la política educativa en un espacio y tiempo determinados (investigación para la política), generalmente son estudios de diagnóstico; por otro está la investigación de la política, es decir, la que indaga sobre su diseño, su operación o sus resultados (investigación de la política).

También se puede identificar una tercera cuestión la que hace referencia a la relación entre investigación y política educativas. Se trata fundamentalmente del análisis sobre el uso y peso que tiene el conocimiento para la toma de decisiones de política educativa. El estado de conocimiento que se denomina “investigación de la investigación” en algún sentido es el que aborda esta perspectiva.

⁷ De Ibarrola, María (1998). “Investigación y política educativa” [reseña del libro *Informed Dialogue. Using Research to Shape Educational Policy around the World*], en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, julio-diciembre, vol. 3, núm. 6, pp. 365-372.

Sobre la relación investigación y política educativas Carlos Muñoz Izquierdo⁸ recientemente escribió lo siguiente: La influencia del conocimiento en las políticas públicas que repercuten en los fenómenos educativos, ha sido tradicionalmente analizada como si se tratara de un proceso de naturaleza solamente técnica. Por eso se ha afirmado que el grado en el cual las investigaciones educativas pueden modificar dichas políticas depende del *número de componentes* que son incluidos en cada proyecto de investigación, entre esos componentes se encuentran:

- a) la generación de conocimientos disciplinares en sí misma;
- b) el diseño de políticas (planeación educativa);
- c) el desarrollo de métodos y sistemas educativos;
- d) el desarrollo de tecnologías educativas; y, por último,
- e) la intervención en los comportamientos y actitudes de los agentes (mediante acciones que se conocen como *investigación-acción*).

Sin embargo [continúa diciendo Muñoz Izquierdo] esa conceptualización del problema no toma en cuenta la circularidad (o retroalimentación) que existe entre los componentes mencionados, ni las contradicciones que pueden existir entre las motivaciones y valores de los participantes en ese proceso. Como sabemos (porque lo hemos observado en distintas ocasiones), la simple acumulación de los componentes mencionados (lo que en el fondo se refiere a un proceso de comunicación unidireccional) no siempre ha generado cambios en las conductas de los agentes educativos y por el lado contrario también hemos observado, en diversos momentos, que algunas investigaciones que no reunieron todos los elementos mencionados fueron conocidas por los tomadores de decisiones e incidieron (aunque no siempre en el sentido esperado por los investigadores) en el contenido de las políticas públicas.⁹

Además de lo expuesto en los párrafos anteriores una distinción adicional es la que se refiere a las dimensiones macro, meso y micro del sistema educativo. La dimensión macro sistémica se refiere al sistema en su conjunto cuya representación son las secretarías de educación a nivel nacional o

⁸ Muñoz Izquierdo, C. (2002). *Investigación educativa y políticas públicas*, ob cit.

⁹ Ver el libro de Noel McGinn y Fernando Reimers quienes dan cuenta de su experiencia en cuanto al uso y el peso que tiene la investigación educativa en la toma de decisiones de política educativa. McGinn, N. y Reimers, F. (2000) *Diálogo Informado*. México: Centro de Estudios Educativos.

en los estados; lo meso tiene que ver con las instancias intermedias de la gestión del sistema educativo como serían la supervisión o los cuerpos técnicos, entre otros; y, la dimensión micro hace referencia a las instituciones educativas, en este caso a la escuela de enseñanza básica.

Con estas consideraciones el estado de conocimiento se centró, fundamentalmente, en la investigación de la política y se concentró en la dimensión macro sistémica.

El foco de interés de este estado de conocimiento es la investigación de política educativa, se buscó recopilar investigaciones sobre temas de gobierno, planeación, programación, organización, operación, gestión (sistémica, institucional, pedagógica, etcétera) financiamiento, evaluación y, en general, el conjunto de estudios con base empírica y fundamento teórico-metodológico que describen, explican y analizan la puesta en marcha de políticas educativas, así como sus repercusiones y respuestas en diferentes contextos.

El estado de conocimiento identifica estudios de nivel general, por ejemplo, los que se refieren al diseño y operación de políticas educativas sobre el sistema de educación básica en su conjunto, así como también estudios de caso, por ejemplo, sobre los efectos de determinadas políticas sobre alguna institución en particular.

Como criterios de selección de los trabajos que se reseñan en el estado de conocimiento se consideraron los siguientes criterios:

- a) textos y documentos que sean investigaciones en sentido estricto, es decir, que cuenten con referentes conceptuales y metodológicos identificables y que presenten datos, resultados y reflexiones derivados;
- b) que hayan sido publicados en forma de artículos en revistas, capítulos de libros, libros, ponencias en memorias, publicaciones en medios electrónicos, de circulación limitada y otras publicaciones fundamentalmente en México; y
- c) tesis de obtención de posgrado.

Siguiendo las consideraciones anteriores, el estado de conocimiento de políticas educativas en educación básica se organiza atendiendo a la dimensión macro sistémica del SEM. El corte de tiempo establecido para todos los estados de conocimiento es el periodo que comprende de 1991 a 2002.

Las investigaciones que se reportan en este estado de conocimiento fueron agrupadas en las siguientes categorías: diagnósticos que orientan el diseño y la implementación de las políticas; análisis de las políticas de co-

bertura, calidad y equidad; de las políticas de federalización educativa; de la política de financiamiento educativo; sobre las políticas y las reformas educativas; el papel de los actores en las políticas educativas y la participación social; las políticas para el magisterio; la gestión institucional del sistema educativo en conjunto y sobre la evaluación.

Si bien como puede apreciarse en la bibliografía general se referencian los documentos localizados, para la elaboración del texto del estado de conocimiento se decidió sólo trabajar aquellos que se referían a investigaciones de algún aspecto de la política educativa en sentido estricto. La producción escrita de los investigadores es más amplia porque incluye ensayos de análisis, opinión, reflexión o propuesta. Así, se podrá apreciar que si bien la cantidad de documentos que conseguimos localizar es mayor, es menor la estrictamente investigativa.

Esa situación de la producción investigativa en parte tiene que ver con el hecho de que, a nuestro juicio, el campo de la investigación de políticas educativas en educación básica es francamente emergente. Los límites entre otros campos o temáticas de investigación no se encuentran aún resueltos por lo que hay traslapes. Por ejemplo es el caso de los estudios sobre magisterio y su organización sindical o los que trabajan historia política; ambos tocan el tema de las políticas pero su foco de atención es un actor social o el devenir en el tiempo de la constitución de ese actor y de decisiones de política, en este sentido en este documento, si bien se hace mención de los trabajos de Aurora Loyo y de Alberto Arnaut, dos estudiosos de estos temas, se decidió no hacer un análisis de ellos pues sus investigaciones están siendo consideradas en otros estados de conocimiento que se publican por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) en la misma colección.

Queremos decir al lector que este documento es una aportación modesta y sencilla a la sistematización del conocimiento en materia de política educativa en la educación básica.

TERCERO: RECONOCIMIENTO

Colaboraron en la elaboración del estado de conocimiento de la investigación sobre política educativa en la educación básica Catalina Olga Maya Alfaro en quien recayó la responsabilidad principal de localización y sistematización de la información y le apoyó en esta tarea Claudia Alaniz Hernández. La integración final del documento fue responsabilidad de Margarita Zorrilla.

CAPÍTULO 1

ESTUDIOS Y DIAGNÓSTICOS QUE ORIENTARON LAS POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DURANTE LOS NOVENTA

Durante la década un rasgo que caracterizó la elaboración de las políticas educativas fue atender una serie de diagnósticos y estudios que diferentes instituciones y académicos realizaron con el propósito de explicar, denunciar y profundizar en la problemática educativa. Particularmente había interés en conocer cómo el gobierno federal entregaba la educación a los estados y los procesos que ello implicaba.

Uno de los primeros estudios que puntualizó los severos daños que la educación padeció como consecuencia de las reiteradas crisis de los años ochenta es el que coordinó Guevara Niebla *La catástrofe silenciosa* (1992). Este trabajo colocó en el debate los nudos problemáticos que las políticas debían atender de manera inmediata. Se realizaron además una serie de ensayos durante la década donde se denuncia el deterioro en el que había caído el sistema educativo (Shmelkes, 1991; Dettmer y Loyo, 1997).

Otro de los trabajos que contribuyó al debate durante la década es el de Ornelas *El sistema educativo mexicano* (1995), quien analiza (a partir de la nueva sociología de la educación) las contradicciones de la política educativa presentando un panorama de los cambios en la educación del país a través de su historia. Resaltando el momento de transición actual en sus

fortalezas y debilidades, además de considerar la participación de los actores en estos procesos (dirigentes, maestros y estudiantes).

Por otra parte en el contexto de la federalización educativa establecida por el ANMEB, las entidades federativas¹⁰ desarrollaron una serie de acciones tendientes a elevar la calidad, a partir de identificar los problemas que la han obstaculizado. Algunas entidades como Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Quintana Roo y el Distrito Federal¹¹ entre otras, decidieron realizar diagnósticos educativos con el propósito de obtener un panorama confiable de la situación educativa prevaleciente en cada una al momento de la descentralización.

El Centro de Estudios Educativos AC es la institución que promovió y realizó de manera conjunta con equipos locales, varios de estos diagnósticos con una metodología cuantitativa que permitía construir indicadores de equidad (a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990) e indicadores de eficiencia (a partir de los datos provenientes de la estadística continua de la Secretaría de Educación Pública), en ambos tipos de indicadores se trabajaba a nivel estatal, municipal e, incluso, a nivel de localidades y de grupos de escuelas.

Estos diagnósticos en el marco de la planeación estratégica, tienen la característica de presentar indicadores de cobertura, calidad y equidad que permiten identificar la magnitud del éxito y también del fracaso escolar, lo que permitió focalizar y profundizar las especificidades y las dinámicas de los problemas, propiciando el desarrollo de programas y acciones de innovación tendientes a mejorar la calidad de los servicios educativos. Cabe destacar que este tipo de estudios proporcionaron información cualitativa y cuantitativa de algunos sistemas estatales de educación básica, lo que significó aproximarse a las dimensiones complejas y específicas de realidades educativas particulares que, en otros momentos en la historia del sistema educativo, se desconocían. Es importante señalar que estos diagnósticos tuvieron circulación restringida entre los tomadores de decisiones y algu-

¹⁰ Se hablará de “entidades federativas” cuando se incluya al Distrito Federal y de “estados” cuando no sea así.

¹¹ Martínez Rizo, Felipe y Margarita Zorrilla (1994). *La Descentralización de la Educación Básica*, Cuadernos de Trabajo, Educación, México: Gobierno del estado de Aguascalientes.

Secretaría de Educación Pública (1994). *Diagnóstico de la Educación Básica en el Distrito Federal*. México: Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF y Centro de Estudios Educativos.

nos actores locales (supervisores, directores de escuela y maestros), que fueron protagonistas clave en los programas que desarrollaron las autoridades en turno.

Los rasgos fundamentales que derivan del análisis de estos estudios de diagnóstico están referidos a evidenciar y fundamentar la magnitud de las desigualdades educativas, en la incapacidad del sistema educativo para garantizar el acceso y las oportunidades de la educación como derecho inalienable de los ciudadanos, así como señalar el problema de la calidad ligado con los bajos niveles de eficiencia del sistema de educación básica así como el deterioro del aprendizaje de los alumnos en los aspectos básicos.

CAPÍTULO 2

ESTUDIOS REFERIDOS A LAS POLÍTICAS DE COBERTURA, CALIDAD Y EQUIDAD

Las políticas modernizadoras que se vienen desarrollando en los últimos años se distinguen por enfatizar la calidad y la equidad como los propósitos que orientan las acciones emprendidas por el sistema educativo, ambas son coincidentes con el marco de las recomendaciones que los organismos internacionales han señalado para América Latina en cuanto a la universalización de la educación básica.

Durante el periodo motivo de estudio resaltan las investigaciones que dan cuenta de los problemas relacionados con el rezago, la reprobación y la deserción escolar, en términos de las desigualdades sociales y educativas, el acceso a las oportunidades, la calidad de la educación y los programas de atención para abatir dichos problemas.

Entre los primeros trabajos se encuentra el ensayo analítico de Cantú (1992) quien plantea el problema histórico de la matrícula y el rezago en la educación primaria y secundaria principalmente desde los años ochenta para hacer un pronóstico de 1988 al 2010.¹²

El rezago implica, entre otras situaciones, las desigualdades educativas. Este ha sido un problema recurrente que en la década fue motivo de estudio por Ornelas, quien reflexiona a este respecto. Si bien resalta los avances

¹² Cantú, Arturo (1992). “El Rezago, 1980-2010”, en Guevara Niebla Gilberto (compilador), *La catástrofe silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 98-155.

del sistema educativo, a la vez explica las desigualdades regionales y su relación con las clases sociales.¹³ En este mismo sentido se encuentran los trabajos de Muñoz Izquierdo (1999), quien analiza la complejidad del concepto de desigualdad desde diferentes perspectivas, las causas tanto en las macropolíticas como en las prácticas de aprendizaje en el terreno del aula, explicando así el “síndrome del fracaso escolar” y sus implicaciones en cuanto al rezago y la deserción. Este análisis se presenta a través de la recopilación que hace el autor de sus propias investigaciones en México y que marcaron hitos históricos en el tratamiento metodológico del tema, para luego reflexionar acerca de lo que sucede con este problema en América Latina.¹⁴

La cobertura de la educación básica es tema de análisis de Ornelas¹⁵ quien problematiza la relación de esta política con el origen y evolución del sistema educativo en los contextos históricos de desarrollo económico y social del país. Precisa y hace la diferenciación entre igualdad y equidad como parte de la delimitación teórica y a través de los indicadores de eficiencia y desigualdad social, el autor concluye que el sistema educativo ha proporcionado oportunidades de estudio a segmentos sociales desfavorecidos pero no han sido suficientes para avanzar en la equidad social. Las desigualdades educativas se relacionan con las desigualdades económicas, por lo que las políticas centralistas y homogéneas no resuelven de raíz los problemas de rezago acumulados históricamente. La cobertura como patrimonio histórico debe seguir avanzando, el reto es hacer permanecer en las aulas a los niños y jóvenes hasta que concluyan la educación básica.

Respecto a la deserción escolar, la investigación que realiza Galeana (1997) permite un acercamiento multifactorial del fenómeno donde articula la perspectiva macrosocial y microsocia, a partir de los sujetos. Esta investigación auspiciada en su primera etapa por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y en la segunda por la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano AC, permitió poner en marcha proyectos

¹³ Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.

¹⁴ Muñoz Izquierdo, Carlos (1999). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁵ Ornelas, Carlos (1998). “La cobertura de la educación básica”, en Latapí Sarre, Pablo (coordinador) *Un siglo de educación en México II*. Biblioteca Mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 111-138.

de intervención con la finalidad de impulsar estrategias orientadas a lograr la equidad de oportunidades educativas.

La autora, valiéndose de estudios de caso a través de entrevistas y trayectorias escolares, concluye que la deserción es un problema estructural, institucional y cultural “... en el que intervienen aspectos económicos, familiares, culturales, afectivos y escolares que cobran una peculiar especificidad en la vida de cada niño y niña”¹⁶ por ello, la relación entre pobreza (representado por desnutrición-enfermedades-ignorancia-pobreza),¹⁷ marginalidad y baja calidad de vida afecta la estancia en la escuela, la cual con sus normas y prácticas contribuyen de manera significativa a la deserción en el nivel de primaria.

La evaluación de las políticas educativas aparece en esta década como una preocupación para dar a conocer los impactos de los programas y acciones que el sistema educativo ha desarrollado para disminuir las desigualdades educativas y alcanzar mejores niveles de calidad y equidad.

En este terreno se encuentran las investigaciones de Schmelkes. Una de ellas, llevada a cabo con Sonia Lavin, Francisco Martínez y María del Carmen Noriega, cuyo título original fuera *Calidad de la educación primaria. Estudio en cinco regiones del estado de Puebla*,¹⁸ entre sus propósitos se encuentran el de evaluar los aprendizajes en este nivel educativo en escuelas de contextos socioeconómicos diferentes.

Este trabajo abrió nuevas posibilidades a la investigación sobre los resultados escolares y los factores que los explican. Además, el estudio se empieza a difundir, hacia finales de 1992, justo en el tiempo (mayo de 1992) en el cual se toma la decisión de política más importante de finales del siglo XX: la federalización descentralizadora del sistema educativo. El estudio de Schmelkes, proporcionó información valiosa que ha inspirado la definición de políticas y programas educativos tanto a nivel nacional como en varios estados del país.

El motivo central del estudio radica en el convencimiento de que se requieren nuevas estrategias para detener el deterioro de la calidad y ampliar la cobertura de la educación primaria en los países menos desarrolla-

¹⁶ Galeana Cisneros, Rosaura (1997). *La infancia desertora*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano AC, p. 86.

¹⁷ *Idem*. p. 160.

¹⁸ Schmelkes, Sylvia *et al.* (1997). *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*. México: Fondo de Cultura Económica. Esta investigación formó parte de un estudio internacional que se realizó bajo la coordinación del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO (IPE-UNESCO, París).

dos, así como para dar un salto cualitativo en el logro del objetivo de la educación básica universal. Actualmente es evidente que una simple expansión lineal de los programas educativos convencionales no será suficiente para alcanzar el objetivo de una educación básica para todos. Se parte del supuesto de que, en el futuro inmediato, las escuelas primarias seguirán siendo los instrumentos más importantes para la adquisición de competencias educacionales básicas. Asimismo, se considera que dadas las diversas constricciones financieras, administrativas y sociales que afectan actualmente el desarrollo de los sistemas convencionales de educación, es posible que se requieran enfoques diversificados.¹⁹

El estudio se centró en 77 escuelas de cinco regiones en el estado de Puebla en zonas contrastadas: urbana de clase media, urbana marginal, rural desarrollada, rural marginal e indígena. El trabajo de campo se llevó a cabo en 1991 y se basó en el resultado de los alumnos de cuarto y sexto grados de primaria en pruebas de competencias para la vida (comunicación, solución de problemas matemáticos, comprensión y cuidado de la salud individual y colectiva). Los factores asociados se derivaron de instrumentos aplicados al director de la escuela, a los docentes, a los alumnos, a los padres de familia, así como de observaciones de escuela y de aula. La muestra se constituyó por 2,284 alumnos.

Entre los hallazgos, se destaca que los estudiantes presentan niveles muy bajos de desempeño de competencias para la vida en las escuelas analizadas. Las diferencias entre regiones son enormes. De hecho, la muestra se distribuye de manera polar, entre la zona urbana de clase media y todas las demás. Las diferencias en calidad de la educación entre escuelas de la primera y de las segundas zonas son tan fuertes que puede decirse que un sexto grado de las zonas rurales y marginales equivale a menos, y en ocasiones a mucho menos, de un cuarto grado en una escuela urbana de clase media en lo que a competencias de los alumnos se refiere. Sin embargo, en dos de las zonas marginales (una urbana y una indígena) existen escuelas cuyos resultados son estadísticamente equivalentes a los de las mejores escuelas de la zona urbana de clase media, en estas escuelas encontramos características fundamentalmente actitudinales de maestros y directivos relativos a su aprecio de la cultura local y de los alumnos y a su entrega al trabajo docente. El estudio documenta, con evidencias empíricas, por primera vez en México esta desigualdad en la calidad de la educación primaria. Permite que se ponga el acento en la escuela, al descubrir que los factores

¹⁹ *Idem.*, p. 3.

contextuales no son radicalmente determinantes sobre el rendimiento escolar de los alumnos, y que una escuela que se lo propone, puede hacer la diferencia.

De esta investigación la autora derivó el libro *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*,²⁰ publicado por la SEP garantizando su circulación entre los supervisores directores, maestros, escuelas normales y cursos de actualización, como una obra básica para comprender y analizar los temas de gestión educativa y su relación con la calidad.

Para disminuir el rezago y las desigualdades que impiden lograr la calidad de la educación, los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han orientado y financiado en nuestro país el desarrollo de políticas compensatorias, por lo que la SEP inició en los años noventa, la puesta en marcha del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) el cual se dirigió a los cuatro estados con mayor rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.²¹ A convocatoria de la SEP para evaluar el proceso y los resultados de este programa, el Centro de Estudios Educativos realizó un estudio de tipo cuantitativo, mientras el Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV llevó a cabo uno de tipo cualitativo.

La evaluación del impacto y la efectividad de costos del PARE la coordinó Muñoz Izquierdo²² quien se basó en un diseño cuasi experimental con tres mediciones, estratos muestrales (urbano, rural, indígena y cursos comunitarios) y cohortes de estudio para analizar los resultados obtenidos de los alumnos de 2° a 6° de primaria.

El investigador analiza de manera descriptiva las características de la demanda educativa a partir de tres aspectos; en el primero se describen las comunidades de acuerdo con su nivel de urbanización y a los adultos indígenas de acuerdo con su índice de alfabetización y castellanización; en el segundo se describe la autoestima de los alumnos de acuerdo con indicadores de conducta, estatus intelectual, actitud frente a la resolución de problemas, popularidad, felicidad y satisfacción; en el tercer aspecto se considera el ambiente familiar de los alumnos en relación con su nivel de vida, condi-

²⁰ Schmelkes, Sylvia (1996). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, México: Secretaría de Educación Pública.

²¹ El Programa para Abatir el Rezago Educativo inicia en el año escolar 1991-1992 en los estados de mayor pobreza e índices de rezago escolar: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

²² Muñoz Izquierdo, Carlos (coord.) (1995). *Impacto y eficiencia del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)*, México: Centro de Estudios Educativos.

ciones laborales del jefe de familia, capital cultural, condiciones para el estudio e historia social de los niños.

En cuanto al estudio de la oferta educativa, ésta se caracterizó por adentrarse al funcionamiento de la escuela, las pautas y las condiciones de trabajo desde los diferentes agentes que intervienen en los procesos educativos, a través de entrevistas procesadas de manera estadística y el análisis de varianza.

Para analizar el impacto que tuvieron los insumos de este programa, sobre el rendimiento y la retención de los escolares, el estudio destaca en términos de asignación de insumos tres ejes: la información a los usuarios, el funcionamiento de cada uno de los componentes que integran este programa y la visión conjunta de la calidad, utilidad e impacto de dicho programa. Se evaluaron los resultados con el análisis del rendimiento académico de los alumnos que participaron en el estudio, a través de la aplicación de pruebas de conocimiento de español y matemáticas lo que se realizó de manera longitudinal. Se realizaron análisis de regresión para observar el efecto de los factores considerados con los resultados de aprovechamiento escolar.

Las conclusiones más sobresalientes que reporta el estudio cuantitativo, son las siguientes:

- a) El análisis mostró que los alumnos que participaron en este Programa tienen escaso apoyo familiar para su desempeño escolar y cuentan con insuficientes servicios educativos básicos en las comunidades donde viven. El analfabetismo se acentúa en zonas rurales. Los estratos en cursos comunitarios e indígena presentan los índices más desfavorecidos.
- b) Los niños de escuelas urbanas obtuvieron mejores calificaciones que los de escuelas rurales. Los niños de los tres últimos grados de la modalidad bilingües mostraron el rendimiento más bajo en español. Las calificaciones en matemáticas son menores que en lengua.
- c) Referente al funcionamiento de las escuelas motivo de estudio, el autor destaca que la mayor ausencia de los profesores se presenta en las zonas rurales y la inasistencia de los alumnos ocurre en los primeros grados. La deserción obedece principalmente a las malas condiciones de vida de las familias. El índice de extraedad²³ es alto. Los supervisores

²³ La “extraedad” es un indicador que se refiere a aquellos alumnos que se encuentran fuera de la edad establecida para cursar un grado escolar o nivel educativo. Se refiere generalmente a los alumnos mayores. Esto puede deberse a la reprobación reiterada o a un ingreso tardío a la escuela.

proporcionan poca independencia a las escuelas en la toma de decisiones. Los directores perciben vacíos en la formación técnica pedagógica de los profesores y las prácticas pedagógicas tradicionalistas son las que prevalecen en al enseñanza.

El estudio considera que es necesario rediseñar la estrategia global y la operación del Programa, buscando lograr las combinaciones sinérgicas entre los componentes.

La evaluación cualitativa del PARE estuvo bajo la responsabilidad de Ezpeleta y Weiss quienes justifican el enfoque del estudio a partir de los procesos a escala local porque permiten adentrarse en las dimensiones que no son consideradas en mediciones sistémicas, a la inevitable reinterpretación del programa por los actores (los maestros, los directores, los supervisores), en sus condiciones de trabajo y a la posibilidad de adentrarse en los aspectos culturales que determinan su comportamiento, en este sentido el estudiar las reformas y las acciones que se ponen en marcha en las escuelas a partir de las políticas “[...] se acumulan y se superponen, se integran fragmentaria y parcialmente o pasan sin tocarlas siquiera”.²⁴

Los propósitos de esta evaluación se enfocan a indagar acerca de las condiciones de recepción del PARE a partir de las tramas y prácticas institucionales tanto administrativo-gestivas como pedagógicas. Se pretendió también encontrar elementos que permitieran facilitar u obstaculizar las expresiones de cambio.

Los conceptos que fundamentan esta investigación están centrados en las prácticas, el contexto y el sujeto social; por ello pretendió indagar las relaciones entre los procesos institucionales y los componentes del PARE, así como con las prácticas escolares. Las dimensiones de análisis, son: gestivo-administrativo (organización y operación local de las escuelas) y pedagógica.

La realización de esta investigación se llevó a cabo en dos etapas, la primera en el año escolar 1992-1993 cuando el PARE se encontraba en su segundo año, y la segunda etapa se realizó en 1993-1994 cuando los componentes habían llegado por completo a las escuelas.

La muestra con que se trabajó para cada etapa, se refirió a nueve escuelas unitarias y bi-docentes en los estados de Guerrero y Oaxaca con un total de 18 estancias. Las técnicas e instrumentos para recabar información fueron las propias de los estudios cualitativos.

²⁴ Ezpeleta, Justa; Eduardo Weiss, *et al.* (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México: DIE-CINVESTAV-IPN, p. 19.

Entre las reflexiones y puntos de debate que se derivan de esta investigación respecto a la dimensión pedagógica, se concluye que los alumnos en extrema pobreza no aprenden a leer y escribir con comprensión y no pueden solucionar problemas. Los maestros enseñan a leer, escribir, contar y hacer operaciones como los aprendizajes básicos en las escuelas rurales observadas. Los libros de texto son el material indispensable para el copiado, la lectura en voz alta y el contestar cuestionarios. Las prácticas predominantes de enseñanza de las ciencias naturales y la historia es la exposición-interrogación del maestro.

Los componentes pedagógicos del PARE: útiles escolares y los materiales deportivos son acogidos con entusiasmo por los alumnos, padres de familia y maestros, no así la biblioteca escolar, que tarda en hacer uso de ella.

La enseñanza bilingüe representa un problema para los maestros y los propios alumnos. Los profesores no tienen la preparación adecuada y para los alumnos es incomprensible lo que deletrean y copian.

La investigación también reporta diferentes estrategias didácticas que los maestros aplican en el trabajo de escuelas multigrado. Asimismo se da cuenta de factores de gestión escolar que impiden la calidad educativa. La inasistencia frecuente de los profesores (que no es exclusiva de este tipo de escuelas), las pocas horas de trabajo y la atención inmediata que demandan los alumnos del profesor que al faltar en una escuela bi-docente se le complica aún más la tarea al maestro que trata de sustituirlo.

Referente a la dimensión gestiva, el reporte lo considera como un elemento “coadyuvante de la calidad, marcaba un fuerte giro en las orientaciones de la política educativa”.²⁵ La gestión y la cultura escolar representó para el PARE la tensión entre los insumos y las prácticas, ya que al no considerarla “sintetiza la tensión, características de las reformas, entre el énfasis puesto en los escenarios del futuro y la escasa consideración de los puntos de partida”.²⁶

Con esta dimensión, la investigación revela la diferenciación y particularidad de las escuelas motivo de estudio, sin embargo el estudio también declara que las acciones del PARE no han aprovechado esta posibilidad para proponer nuevos estilos de gestión y adecuarse a las condiciones para superar concepciones homogéneas que predominan en el sistema y en la escuela.

Entre las recomendaciones que destaca esta evaluación se encuentra la necesaria articulación de los componentes del PARE en particular al trabajo

²⁵ *Idem*, p. 309.

²⁶ *Idem*, p. 310.

multigrado. Identificar los núcleos estratégicos que se movilizan en la cultura escolar como las reglas establecidas que configuran la trama de relaciones para el trabajo, implica reconocer *una perspectiva de los planteles*²⁷ que lleva a comprender y analizar las acciones del PARE y las posibilidades de innovación.

En la misma dirección que los estudios evaluativos del PARE, Emilio Tenti y Rosa María Torres²⁸ en el año 2000 realizaron un estudio evaluativo referente a las acciones compensatorias tendientes a la promoción de la equidad en México. Este trabajo que fue encomendado por la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP, se planteó el objetivo de analizar los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) incluidos los programas compensatorios, así como la telesecundaria.

Tenti y Torres señalan que el Estado mexicano, lo mismo que en otros países latinoamericanos, se vio obligado a desplegar “intervenciones específicamente orientadas a revertir desigualdades en la oferta del servicio educativo, rompió la lógica de la oferta escolar homogénea y multiplicó las instituciones y programas pensados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida”.²⁹

Así, iniciativas como los programas compensatorios, manejados por el CONAFE, y la telesecundaria se presentan como instrumentos para equilibrar distribuciones tanto del lado de la oferta como de la demanda educativa.

La evaluación de los programas indica como puntos sólidos: el modelo docente, la estructura y el modelo comunitario. Los autores añaden que la experiencia de estos programas demuestra que:

- a) es posible una educación de calidad y buenos resultados escolares en las zonas rurales [...]
- b) la escuela unitaria (multigrado o multinivel) puede ser una alternativa pedagógica equivalente e incluso superior a la escuela graduada [...]
- c) la juventud y/o falta de un título profesional no son por sí mismas condiciones limitantes para la enseñanza [...]

²⁷ *Idem*, p. 320.

²⁸ Torres, Rosa María y Tenti, Emilio (2000). *Políticas educativas y equidad en México. La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. México: SEP.

²⁹ *Idem*, p. 13.

- d) las modernas tecnologías no son ni solución ni problema por sí mismas, pero bien aprovechadas pueden ser una herramienta invaluable para la enseñanza y el aprendizaje en el medio escolar.³⁰

Tenti y Torres finalizan el estudio señalando desafíos y tareas pendientes. Los desafíos son: conciliar diversidad y equidad; el de la calidad, en especial las necesidades de capacitación pedagógica de las personas que se encargan de su operación, y el de la continuidad y la transferencia, es decir el diseño y puesta en práctica de dispositivos que “favorezcan la comunicación y el inter-aprendizaje entre los programas e instituciones que impulsan dichas innovaciones y aquellas que siguen los modos de hacer establecidos”.³¹

Una evaluación más reciente de los fenómenos del fracaso escolar en contextos desfavorecidos y su relación con los programas compensatorios en nuestro país, es la que Silvia Conde presenta en el marco del estudio multinacional que promovió la Organización de Estados Americanos (OEA) en nueve países de la región, coordinado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Consejo Nacional de Fomento Educativo de México (CONAFE).³²

La investigadora establece como punto de partida la caracterización del sistema educativo nacional para ubicar los alcances y los rasgos más sobresalientes de los fenómenos de reprobación, sobreedad y abandono escolar. Explica los factores exógenos y endógenos (materiales-estructurales, político-organizativos, culturales), que intervienen en los fenómenos enunciados y la articulación que existe entre ellos que explican el fracaso escolar. Analiza las políticas y las acciones compensatorias para revertir estos fenómenos, su impacto y articulación con el conjunto de políticas educativas.

Esta investigación reporta entre sus conclusiones que la falta de equidad y calidad ocasiona el rezago educativo, el cual es el problema central de México y la calidad es un desafío sobre todo para los sectores marginados. Ante una oferta homogénea y una demanda heterogénea, la información

³⁰ *Idem*, p. 73-78.

³¹ *Idem*, p. 88.

³² Conde, Silvia L. (2001). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*. México: Organización de Estados Americanos, Instituto de Planeamiento de la Educación, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Secretaría de Educación Pública.

estadística no da cuenta de las inequidades y el mayor rezago se agrava en las zonas marginadas como los son los indígenas, los campesinos, los jornaleros agrícolas, los migrantes y los menores que viven y trabajan en la calle. Las niñas de estos sectores tienen una doble condición de inequidad.

Ante la dinámica poblacional y los servicios educativos existe una configuración permanente de la demanda por lo que atenderla resulta de mayor complejidad, esto exige diversificación de la oferta y conseguir mejores niveles de calidad resulta difícil.

Durante la década de los noventa los análisis en torno al fracaso escolar se caracterizan por ser más integrales, rebasando las posturas sobre el carácter reproductor de la escuela, en este sentido el concepto de rezago educativo sobresale en cuanto al fracaso escolar, y el análisis se hace desde varias dimensiones internas y externas a la escuela a partir de la relación con la equidad y la calidad.

El enfoque de la calidad educativa recupera lo que se denomina *áreas de oportunidad* por lo que el análisis de los problemas no sólo queda en la explicación y la interpretación de las fortalezas y debilidades, sino que proporciona elementos para mejorar a partir del reconocimiento de los mismos.

En la relación oferta y demanda desde la visión integral que propone esta investigación, el rezago obedece entre otras cuestiones a que la escuela y el sistema educativo son las principales causantes de este fenómeno, además de estar estrechamente ligado con la pobreza.

Por otra parte esta investigación reporta los avances y los logros de la política en cuanto a los programas compensatorios dentro y fuera del sistema educativo y el desafío para llevar a cabo una política de equidad, en los avances sobresale que existe un ligero impacto en los indicadores de cobertura, eficiencia terminal (sobre todo en la telesecundaria) y disminución de la deserción; sin embargo también se advierte que mientras no existan indicadores de evaluación no se podrán conocer con profundidad el impacto de estos programas. Este ligero avance ha evitado que los problemas continúen agravándose.

Por otro lado, en un conjunto de ensayos analíticos que se destacan por sus reflexiones acerca de estos fenómenos, se subrayan los que mencionan que las desigualdades educativas han sido una herencia histórica (Ornelas, 1995) producto de la eficiencia del sistema educativo y de la falta de políticas educativas, sociales y económicas de mayor envergadura para combatirlos.

La revisión de estos estudios muestra la distancia que existe entre el discurso de las políticas referidas a la educación básica en cuanto a la calidad y la equidad con los alcances y la capacidad de respuesta que ha tenido el sistema educativo para contribuir a la igualdad social, sin embargo estos

análisis plantean que el problema del rezago educativo es una cuestión histórica que lejos de resolverse se ha profundizado en entornos principalmente precarios sociales y culturales.

Se profundiza sobre los alcances e impactos de las políticas de modernización, las cuales se han caracterizado por ser homogeneizadoras en contradicción con las diferentes realidades que han sido estudiadas y que cuestionan la función actual principalmente de la escuela primaria. No se encuentran trabajos donde los niveles de preescolar y secundaria sean los objetos de estudio a profundizar. La telesecundaria se ha reconocido como una modalidad que puede ayudar en la cobertura y la eficiencia terminal. Se puede decir que aún no existen estudios que analicen por completo el nivel de educación secundaria, por ejemplo, aún se ignora mucho acerca de las secundarias generales y técnicas.

A pesar de la escasez de estudios, la investigación de Annette Santos³³ destaca por haberse ocupado del tema de la relevancia, comprendida como una dimensión de la calidad educativa, la cual ha sido mucho menos investigada. Es un objeto de estudio que requiere una buena dosis de construcción por parte del investigador por la dificultad de aprehenderlo empíricamente. La relevancia se comprende como la capacidad de un sistema educativo para propiciar el desarrollo de aprendizajes útiles, significativos, vinculados con la vida presente y futura de sus alumnos.

Santos del Real resuelve el problema de hacer investigable la relevancia trabajando las valoraciones que hacen los alumnos y sus padres respecto de la escolaridad, como canal de movilidad social y ocupacional, así como sus percepciones sobre el currículo común y la utilidad de los contenidos escolares. Las limitaciones se evidencian, como señala la autora, en lo complejo que les resulta a estos jóvenes seleccionar contenidos interesantes o útiles de “entre todas las cosas buenas que se le enseña”.

El estudio mencionado se realizó con una muestra de 233 alumnos a los que les aplicaron tres instrumentos: una prueba de aprovechamiento y su capacidad lingüística a través de la producción de textos y una entrevista a 60 de ellos que obtuvieron puntuaciones extremas. También se entrevistó a 117 padres y/o madres de familia; a 53 docentes y a 20 egresados.

Asimismo estas investigaciones han contribuido al campo teórico y a la toma de decisiones, a partir de la construcción de conceptos como calidad,

³³ Santos del Real, Annette (2001). *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*, tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

equidad, igualdad, rezago, deserción, desde diferentes perspectivas como la sociología, la historia, los enfoques sistémicos y de calidad de la educación, lo que demuestran que son fenómenos pluridimensionales y, por tanto, complejos en su análisis y difíciles en su solución por lo que se requiere de atenciones más integrales y por ende multidimensionales.

Por otra parte estas investigaciones revelan el peso de las estructuras institucionales y culturales que caracterizan el sistema escolar, lo que influye de manera significativa en la magnitud y la gravedad de las desigualdades educativas, se ha avanzado en su reconocimiento y se han operado algunas acciones para resolverlo, pero aún son insuficientes para alcanzar los objetivos de las políticas en torno a la calidad y la equidad.

La mayoría de estas investigaciones dejan ver su preocupación respecto de la necesidad de plantear políticas más integrales en torno a la equidad y no mantener un sistema paralelo como pueden ser los programas y acciones compensatorias, éstos tendrían que ser preventivos y no remediales.

Desde la perspectiva metodológica los estudios revisados se caracterizan por los análisis estadísticos que se combinan con procedimientos de corte cualitativo, entre éstos: estudios de caso, trayectorias escolares, entrevistas a profundidad, por lo que enriquecen significativamente las posibilidades de adentrarse a las relaciones entre los niveles de la macropolítica con la micropolítica. De esta manera y en el horizonte de casi un siglo de la educación formal en nuestro país, estas investigaciones hacen un balance de los hitos más representativos en las políticas de los niveles básicos para atender la cobertura, la calidad y la equidad, por lo que se aprecia de manera simultánea los momentos de expansión, desarrollo y agotamiento que el sistema educativo ha representado para la vida social y política del país.

CAPÍTULO 3

ESTUDIOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA DE LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA

LA MIRADA CENTRADA EN LA FEDERACIÓN

Durante la década de los noventa, los estudios de la descentralización o federalización descentralizadora,³⁴ dan cuenta de los procesos emprendidos por el gobierno federal con respecto a este rubro previos y posteriores a la firma del ANMEB, al ser situados desde el discurso oficial como una acción necesaria y relevante para lograr la calidad y la equidad de la educación básica.

Los primeros trabajos de la década reconocen que la expansión del sistema educativo y su deteriorada eficiencia, permitió justificar el proyecto descentralizador iniciado en los años setenta, en este sentido los estudios se refieren a la reconstrucción de este proceso, considerando los conflictos, las negociaciones y los acuerdos que mantuvieron la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Edu-

³⁴ Como señala en varios de sus textos Alberto Arnaut, el término federalización resulta ambiguo porque a principios de siglo se utilizaba este término para referirse a la centralización y a raíz del ANMEB se utiliza en el sentido contrario, es decir, para hablar de descentralización. Por ello el énfasis en hablar de “federalización descentralizadora”.

cación (SNTE), como los actores principales que promueven las reconfiguraciones administrativas y políticas en el centro y las entidades federativas.

Entre estos trabajos destaca la investigación histórica de Alberto Arnaut³⁵ en la cual recupera el antiguo debate entre centralización y descentralización de la educación básica y normal en México. Si bien el estudio se publica a finales de los años noventa, parte del material fue publicado previamente en forma de artículos. Este es un estudio obligado para comprender las decisiones de descentralizar el sistema educativo en 1992 desde la perspectiva interna de éste.

A lo largo de la obra, Arnaut hace un recorrido por distintas épocas de la historia del sistema educativo, desde el siglo XIX, posterior a la Independencia y hasta 1994, dos años después de la firma del ANMEB. Destaca los intentos durante casi medio siglo (1889-1940) de federalizar la educación en su sentido centralizador, entre 1942 y 1958 continúa la inercia centralizadora en el contexto de la expansión de la educación primaria y la escuela normal federal. De 1958 a 1970 en medio del mayor crecimiento de la educación primaria el autor analiza cómo fueron apareciendo las primeras críticas severas al centralismo y tuvieron lugar los primeros proyectos de desconcentración y descentralización. El último capítulo del libro de Arnaut analiza los tres periodos más cercanos a nuestra realidad actual: la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública 1970-1982 siendo secretario del ramo Fernando Solana; la política de descentralización inconclusa del periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) y concluye con la federalización descentralizadora 1988-1994 ocurrida en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Arnaut consigue tejer las tramas de negociación política que han estado en la base del debate entre centralización y descentralización. Como él mismo señala el desafío está en construir nuevas bases para la relación entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal.

Otro trabajo en esta misma dirección es el de Álvarez García³⁶ quien plantea el desarrollo del centralismo educativo en un marco histórico, sus fortalezas y agotamientos. De manera un tanto cronológica y considerando los señalamientos del discurso oficial, el autor describe los acontecimientos de la descentralización administrativa (1973-1974), la estrategia de

³⁵ Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México, 1889-1994*. México: Secretaría de Educación Pública/El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas (Biblioteca Normalista).

³⁶ Álvarez García, Isaías (1992). “La descentralización”, en Guevara Niebla Gilberto (comp.), *op. cit.*, 157-187.

desconcentración de la SEP de 1978 a 1982 y la estrategia de la descentralización educativa hacia 1994.

Este autor plantea algunas perspectivas y condiciones de operación para realizar la descentralización como lo propone la modernización educativa, entre ellas, deja apuntado que para ser efectiva requiere redefinir la educación básica, desde una visión pedagógica que la convierta en una educación para la vida y el trabajo, además de que la SEP y el SNTE tendrían que estar dispuestos a realizar “sacrificios políticos” a favor de la calidad de la educación.

Por su parte Reséndiz García en su tesis de maestría, analiza en el contexto de la desconcentración y la descentralización, el conflicto entre la burocracia gubernamental educativa agrupada en la SEP y la burocracia sindical magisterial organizada en el SNTE.³⁷ Los circuitos de intercambio político entre ambas burocracias, son expuestos en esta investigación al explicar las alianzas, los arreglos corporativistas y las imbricaciones que trascendieron en las posiciones de representación electoral.

La coexistencia y complementariedad de estas burocracias permitieron avanzar, fortalecer y consolidar la estructura del sistema educativo y la instrumentación de sus políticas.

Sin embargo la reorganización estatal derivada de la desconcentración y descentralización administrativa modificó las relaciones al interior de las burocracias, lo que dio lugar a que la posición de nuevos actores demandaron nuevas formas de imbricaciones entre la burocracia federal, los gobiernos locales y el SNTE.

Las modalidades de estas nuevas imbricaciones (directiva avanzada, directiva intermedia y la operativo-directiva), fueron las expresiones concretas de la recomposición de alianzas burocráticas y la nueva disidencia del SNTE, mismas que propiciaron que la descentralización entrara a etapas de parálisis y ajuste.

El trabajo de Noriega³⁸ desarrolla desde una perspectiva empírica y analítica el estudio de la descentralización en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, a partir del financiamiento y la administración de los recursos, la relación del Estado y el SNTE, así como las consecuencias de esta

³⁷ Reséndiz García, Ramón (1992). “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIV, núm. 2/92, México: UNAM.

³⁸ Noriega, Margarita (1990). *Crisis y descentralización educativa en México*. México: Universidad Pedagógica Nacional.

política en la reconstrucción del proceso, se destaca que el magisterio fue “el gran ausente”, en la toma de decisiones. El desconocimiento de esta política entre los maestros (declara este estudio), profundizó su escepticismo, las dudas y su escasa participación en los proyectos que la SEP impulsaba en este contexto.

Durante este proceso, la autora destaca la descentralización impuesta por la SEP a la Escuela Normal Superior de México, la acción de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y las restricciones presupuestales como parte de la crisis económica y social que caracterizó al país en los años ochenta. Asimismo, Noriega pone en tela de juicio, los mecanismos e instrumentos para continuar una descentralización más allá de los pronunciamientos oficiales.

Miranda López derivado de su tesis de maestría,³⁹ sostiene que el proyecto modernizador descansa en la recentralización de los ámbitos burocrático-institucionales y la descentralización político-sindical, procesos distintos pero a la vez complementarios. A partir de la planeación y la formación de los maestros, el autor plantea que la descentralización propicia la reconfiguración del centro hegemónico, a través de la planificación centralizada y la subordinación regional.

Desde esta perspectiva, Miranda afirma que la federación supeditó a las entidades a un marco formal unitario para el control presupuestario. Los tecnócratas del centro delinearon “la racionalidad formal de las burocracias estatales”, en este proceso, se enfrentan el autoritarismo de la modernización educativa y el autoritarismo tradicional, donde los espacios de concertación son limitados. La alianza tecnócrata, es el núcleo duro que conforma la posición hegemónica.

El estudio de Arnaut⁴⁰ analiza desde una visión histórica la relación de la SEP y el SNTE en el contexto de la descentralización educativa. A través de una recuperación de los primeros proyectos descentralizadores, Arnaut apunta que la actual descentralización, hoy federalización, es una estrategia de la SEP para recuperar su control ante la representación sindical.

De esta forma, tanto el SNTE y la CNTE, cada una desde sus intereses y visiones políticas manifestaron abiertos rechazos ante la amenaza de unificaciones posibles de los agremiados, a partir de una dirección nacional.⁴¹

³⁹ Miranda López, Francisco (1992). “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, México: UNAM.

⁴⁰ Arnaut, A. *Op. cit.*, p. 343.

⁴¹ Arnaut, *Op. cit.*, p. 31.

En este sentido Chavoya⁴² afirma que el poder del SNTE y los intereses corporativos constituyen un significativo impedimento para llevar a cabo la descentralización.

Siguiendo con Arnaut la federalización, adquiere su significado dependiendo de las coyunturas. Para un sistema centralizado, federalizar es descentralizar, mientras que para uno descentralizado, federalizar es centralizar. A partir de este acercamiento, el autor analiza el crecimiento y desarrollo del sistema educativo, sus alcances, incapacidades y retos.

Arnaud demuestra que la conformación del sistema educativo ha sido heterogénea y asimétrica, situado por las políticas de centralización y descentralización, las cuales adquieren sentido y orientación de acuerdo con los contextos sociohistóricos del país.

LA MIRADA EN LAS ENTIDADES

Una vez que se firma el ANMEB y se pone en marcha la federalización como la acción que transfiere los servicios de la educación básica y normal. Los investigadores centran su atención en la instrumentación y las decisiones que la SEP desarrolla en los estados.

Los estudios localizados a partir de 1995, una vez que transcurre la etapa de arranque de la federalización educativa, analizan este concepto, desde la perspectiva histórica, política, administrativa y educativa. La mayoría de estos estudios confirman que la federalización es la redistribución del poder y la recentralización de la federación ante las entidades. Consideran que es un proceso que aún se encuentra en sus etapas iniciales, con posibilidades de autonomía e innovación en contextos locales.

Ornelas, analiza la federalización educativa desde el contexto de la reforma del Estado y de la posición que tiene el país en el ámbito internacional, como una reconversión significativa de la posición centralista que promovió la creación de la SEP en 1921 en tanto Estado corporativo.⁴³

Este estudio apunta que la federalización avanza más hacia la homogeneidad del sistema, al señalar que “el gobierno federal retiene la parte preponderante”, en este sentido, el Estado pretende mantener el control y

⁴² Chavoya, María Luisa (1990). “La descentralización educativa y el poder sindical”, en Teresa Bracho (comp.), *La modernización educativa en perspectiva: análisis del Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*, México: FLACSO, pp. 54-61.

⁴³ Ornelas, Carlos. *Op. cit.*, pp. 285-320.

la eficiencia y, por el otro, busca mantener la legitimidad, a lo que Ornelas denomina “política de la ambivalencia” caracterizada por una descentralización de “superficie”, lo que no significa una transferencia total del centro a las entidades del país.⁴⁴

En la misma obra, este autor señala que la federalización no es extrema, adopta un “modelo intermedio”,⁴⁵ precisando que los análisis realizados hasta ese momento, son globales y centristas. Considera que después de la etapa de arranque, es conveniente que se estudien los procesos en las entidades, es decir desde la periferia.

De esta manera los estados de Chihuahua, Durango, México y Puebla son analizados para entender la conformación de los sistemas estatales y el desarrollo alcanzado en materia de federalización. Se destaca en este estudio empírico, la constitución política burocrática de las estructuras educativas, que se recomponen en los contextos políticos locales, en el momento de recibir la transferencia de los servicios.

Se acotan los avances y los proyectos que estas entidades realizan en el contexto de la federalización educativa, así como el reacomodo de las relaciones sindicales con los gobiernos locales.

Sin embargo, Ornelas adelanta que los obstáculos estructurales (escalafones de promoción diferentes de los maestros, la constitución histórica de los sistemas antes federales y estatales que impide realizar una integración, así como los intereses del SNTE y la imposibilidad de inmediato de fusionar los sistemas de seguridad social), son factores que forman parte del viejo corporativismo, por lo que la federalización es apenas un punto de partida.

Bajo esta lógica, la legitimidad y el control de la federación coexisten ante las entidades pero éstas abren, a su vez, las posibilidades para una organización federal nueva.⁴⁶

Para Pardo la descentralización es una respuesta a las ineficacias del sistema, lo que abre las posibilidades de crear y ganar espacios para generar innovaciones en contextos locales.⁴⁷ Es una manera distinta de “llevar a

⁴⁴ *Ibid*, p. 310.

⁴⁵ *Ibid*, p. 2.

⁴⁶ Ornelas, Carlos (1994). “El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Cabrero, Mendoza. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: CIDE, pp. 281-438.

⁴⁷ Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México, p. 15.

cabo la acción educativa”.⁴⁸ Desde esta perspectiva y con auspicio de la Fundación Ford, se realizaron estudios de caso en Guanajuato, Nuevo León, Aguascalientes, Chihuahua y Oaxaca con el propósito de indagar cómo la descentralización ha promovido diversas prácticas y estrategias en la solución de problemas relacionados con la calidad y la equidad educativa.⁴⁹

El proceso de la descentralización en estas entidades, según esta investigación, refiere al contexto histórico y político local, las relaciones y fuerzas de poder, la configuración de los actores, los momentos de recepción de la transferencia, los conflictos y resistencias, así como la puesta en marcha de estrategias de negociación para proporcionar la educación básica.

Entre los hallazgos de estas investigaciones se destaca que aún no es posible ofrecer conclusiones definitivas debido al poco tiempo de la puesta en marcha del ANMEB; lo que se proporciona son vías de explicación señalando el “cómo se opera la decisión de descentralizar los servicios de la educación básica”,⁵⁰ en las entidades seleccionadas.

Una de sus principales aportaciones del estudio es mostrar que existe una nueva configuración de los actores, principalmente de los gobiernos estatales, ante la relevancia de su participación que ha obligado al SNTE a modificar sus pautas de negociación tradicionales, y respecto a la SEP que ha perdido de manera progresiva su papel protagónico. Sin embargo, la descentralización aún no desciende a las escuelas, salvo algunos casos aislados, aún existe una fuerte separación entre lo que es “lo administrativo”, “de lo pedagógico”.

En un tono prudente se reconoce, que el ANMEB trajo consigo un componente que desata una serie de procesos políticos y administrativos aún de poco alcance en las estructuras y para resolver los rezagos educativos. La cultura centralista, la ambigüedad jurídica y la dependencia financiera, son factores que impiden que la descentralización avance y se consolide en las entidades.

Los procesos de gestión permiten analizar el fenómeno desde una perspectiva macro con los aspectos micro y la participación de los actores en ámbitos diferenciados y de iniciativa, lo que propicia aprendizajes en contextos locales.

Por otro lado, los trabajos que coordina Espinoza Valle, también concuerdan que la descentralización o federalización es un proceso inacabado

⁴⁸ *Ibid.* p. 19.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.* p. 549.

“y más cercano a una delegación de funciones administrativas”.⁵¹ La finalidad es presentar los avances de esta política desde una visión regional, a partir de la transferencia de recursos y el cambio institucional. Perspectiva que permite a los autores señalar que los resultados son similares a nivel nacional, debido a la estructuración histórica del sistema político mexicano.⁵²

Las entidades objeto de este estudio se refieren a seis estados del norte del país: Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. El magisterio es uno de los actores que se recuperan en estos trabajos, con el propósito de conocer su valoración, referente a la modernización educativa.

Los contextos locales definen las particularidades de los procesos, se destaca la alternancia política en tres de las entidades (Baja California, Chihuahua y Nuevo León), la cual influyó en el rumbo de la descentralización educativa.

Los estudios que coordinaron Pardo y Espinoza Valle coinciden en analizar los avances y problemas que la descentralización presenta en las entidades. El análisis centrado en el contexto político, administrativo e institucional, así como en los actores, esboza elementos de una metodología para la reconstrucción de las políticas educativas más allá de su pronunciamiento.

Desde estos estudios, Chihuahua ha sido la entidad que sobresale con más análisis en materia de descentralización.⁵³ En el contexto de la alternancia política, la descentralización adquiere un matiz que resulta interesante reconstruir. El reacomodo de fuerzas entre el gobierno local, el sindicato y magisterio y la participación de otros actores como los empresarios, ha sido permeado por las posiciones partidistas y los subsistemas federalizado y estatal.

Pese al ambiente de confusión generado por las polarizaciones, los conflictos y obstáculos, se destacan las acciones participativas y democratizadoras del magisterio para incidir en el diseño de políticas educativas regionales, acordes con las necesidades y características particulares de la entidad.⁵⁴

⁵¹ Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1999). *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte, p. 8.

⁵² *Ibid*, p. 9.

⁵³ Cfr. Ornelas, 1995; Calvo, 1999 y Loera y Sandoval Salinas, 1999.

⁵⁴ Calvo, 1999.

El estudio de Enrique Cabrero *et al.*⁵⁵ se propuso observar las tendencias iniciales sobre los problemas, dilemas, obstáculos y avances que el proceso de reforma o descentralizador en el subsector de la educación básica generó en los gobiernos estatales de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, en particular se enfatizó el reacomodo de estructuras y la nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales producto de la normatividad emitida por la Secretaría de Educación Pública, SEP.

El estudio señala que cada vez más la evidencia empírica de los procesos de cambio gubernamental apunta en el sentido de la diversificación de soluciones así como la recuperación de las capacidades directivas —más que recetas administrativas— como componentes estratégicos de reformas organizacionales. Lo que ha sido una cualidad de diseño en el gobierno federal se traduce en un conjunto de complicaciones en los gobiernos estatales.

En general, el proyecto del nuevo federalismo se ha diseñado desde la lógica y los intereses del centro; los estados y municipios poco han sido tomados en cuenta. El gobierno federal impuso el proceso de federalización, si bien se entiende por la complejidad política del sector, esto ha generado un congestionamiento evidente en los estados debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas e incluso de gobernabilidad.

La descentralización del sector educativo ha asignado a las entidades federativas responsabilidades fundamentalmente operativas, y formalmente ninguna relacionada con la orientación y normatividad de la política. Sin embargo, una de las contradicciones en este proceso descentralizador es que se insiste que la calidad de los servicios pasa a ser responsabilidad de los gobiernos estatales, aspecto que no necesariamente es sólo de carácter operativo, sino que tiene que ver con el diseño, asignación de recursos y evaluación de la política.

La variable que parece tener mayor poder explicativo sobre el éxito en el manejo de la educación básica en los gobiernos estatales es indudablemente la conformación de los grupos de trabajo en el nivel local, sus perfiles profesionales, y el grado de integración entre sus miembros, en los casos en donde se observan éxitos en la administración estatal se distingue el hecho de haber conformado grupos que integran cualidades como: un

⁵⁵ Cabrero, Enrique, *et al.* (1997). “Claroscurios del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, México.

alto nivel de profesionalización, relaciones horizontales entre sus miembros bajo proyectos estratégicos compartidos, ajenos en sus itinerarios profesionales a compromisos políticos en el sector en el que se desempeñan, y promotores de un proyecto o visión propia. Queda claro en la observación llevada a cabo que, el contar con experiencia en el sistema de educación básica, no parece ser un factor para el mejor desempeño sino más bien un elemento propiciador de herencias burocráticas y de vicios adquiridos.

Asimismo, cabe señalar que hasta ahora la variable partido político en el poder, en cada uno de los tres estados, ha permeado en la educación básica pero no al grado que explique más que otras variables los elementos, los ritmos y modalidades adoptados en cada estado, en Aguascalientes se puede ver que, paradójicamente, la inexperiencia en el manejo de la política educativa en el gobierno estatal permitió un diseño organizacional más adecuado (organismo descentralizado), un manejo más eficiente de los limitados recursos que se transfirieron, lo cual daba mayor autonomía al sector educativo estatal, así como una cultura más creativa e innovadora en los funcionarios responsables del manejo del sistema educativo, los cuales —de los tres estados analizados— eran los menos experimentados en el manejo de la educación básica, en Guanajuato y San Luis Potosí la reforma del sector educativo enfrentó además la difícil tarea de emprender negociaciones con dos secciones sindicales de docentes, situación que no se presentó en Aguascalientes.

El estudio de Salvador Camacho⁵⁶ analizó el proceso de modernización educativa y el impulso a la investigación científica y tecnológica que se dieron durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1998) y, sobre todo, de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El propósito fue destacar las contradicciones y avances de un proyecto moderno y neoliberal del gobierno para impulsar la educación y la ciencia en México. Para profundizar en la instrumentación de este proyecto se estudió el estado de Aguascalientes: se analizó la participación destacada que ha tenido el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El estudio puntualiza los obstáculos y avances del proyecto modernizador en sus peculiaridades locales.

La investigación de Gómez Álvarez estudia la política de descentralización de la educación básica en los noventa y sus efectos en el estado de

⁵⁶ Camacho, S. (1999). *Modernización educativa y científica en México, 1982-1995. El caso de Aguascalientes*. Tesis de doctorado. Chicago, Illinois: Departamento de Historia de la Universidad de Illinois en Chicago.

Jalisco.⁵⁷ Este trabajo explica que la descentralización, si bien ha recentralizado el control educativo, encuentra su mayor obstáculo en las adversas condiciones políticas e institucionales locales. La descentralización por su complejidad es un proceso heterogéneo, de múltiples cambios simultáneos donde las tensiones y contradicciones existen y coexisten.⁵⁸

Los elementos que Gómez recupera como ejes de su análisis son: el financiamiento, la normatividad y el magisterio. Afirma que la federalización educativa propicia el juego de las relaciones intergubernamentales en materia educativa entre la federación y las entidades.

En el caso de Jalisco, al igual que en los demás gobiernos de las entidades, no hubo interés en recibir la operación de la educación, lo que confirma que la descentralización, al igual que otras políticas, son propuestas por la federación.

El autor sostiene que la descentralización ha sido inducida, es una política centralista donde los gobiernos locales sorprendidos, apenas si tuvieron tiempo de recibir la transferencia de los servicios.

En la mayoría de las entidades la descentralización no ha cumplido su propósito de integrar el sistema educativo, debido a que existen por separado los sistemas “federalizados” y estatales. Gómez plantea que las entidades no han recibido el apoyo suficiente por parte de la federación, lo que las ha obligado a buscar sus propias estrategias políticas y administrativas.

De acuerdo con esto, la investigación propone ante las experiencias regionales y locales que exista más una articulación, que una concentración, con el propósito de entender la descentralización, más como un medio, que un fin en sí mismo.

Un balance más amplio de la federalización educativa desde los estados, es el que coordinó Bonifacio Barba.⁵⁹ Este trabajo, da cuenta de los avances de este proceso a siete años de la instrumentación del ANMEB a partir de los informes presentados por los mismos estados.

El documento, presenta un acervo importante de información (incluido un anexo estadístico), lo que permite tener una visión integrada de este proceso en el país sin perder de vista sus diferencias regionales y locales.

⁵⁷ Gómez Álvarez, David (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Secretaría de Educación del Gobierno del estado de Jalisco/Universidad de Guadalajara/Universidad de Colima.

⁵⁸ *Ibid*, p. 34.

⁵⁹ Barba Casillas, Bonifacio (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, México: SEP, 399 pp.

Así, en materia de cobertura si bien se superó la meta establecida en el plan de educación 1995-2000, se puede destacar el caso de Quintana Roo al lograr expandir su cobertura durante este periodo 35.1% lo que cuadruplicó el promedio nacional; sin embargo, se puede observar que este crecimiento es desigual entre las entidades del país, baste mencionar el caso de Chiapas, que a pesar de haber incrementado 21.4% su cobertura en el nivel básico, continúa estando muy por debajo de la media nacional; o los del Distrito Federal y Nayarit que mostraron incluso un decrecimiento de 3.4% y 0.1%, respectivamente.⁶⁰

En los diferentes aspectos de los informes integrados en esta obra, se puede corroborar la disparidad regional; sirva como ejemplo el caso de la educación primaria donde, a pesar de los avances, nuevamente Chiapas que atiende a 23% de la población indígena se encuentra en los niveles más bajos de eficiencia.

Un avance importante en esta década es el reconocimiento de las inequidades donde la operación de la federalización descentralizadora supondría una atención más adecuada a las necesidades específicas de cada entidad y en donde se conjugan los esfuerzos federales y locales para tratar de garantizar mínimamente el acceso, la permanencia en las escuelas y, en consecuencia, el egreso oportuno.

Al hacer el balance en el periodo 1992-1998 a este respecto, resulta destacable que la estrategia de focalización se encuentre orientada a recuperar como unidad fundamental de atención a la misma escuela y no al estado o al municipio. Sin embargo resulta cuestionable que las autoevaluaciones presentadas por las entidades la información es divergente sobresaliendo el caso del Estado de México y de Guerrero por no precisar los montos ejercidos de 1992-1999 en la aplicación del Programa de Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI).

Dentro del Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) los estados de Chiapas y Oaxaca concentran cerca de 50% de los alumnos beneficiados con este programa sin que los montos se equiparen a este porcentaje, lo que nos habla del grado de marginación de la región y la falta de claridad de la asignación de recursos.

El Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) inició su operación a partir del ciclo escolar 1998-1999, en su fase inicial se enfocó a la construcción, rehabilitación y equipamiento de las escuelas secundarias generales, técnicas y telesecundarias. Por el corto pe-

⁶⁰ *Op. cit.*, pp. 42-43.

riodo de haber iniciado su operación la información disponible sobre sus resultados aún es muy escasa.

Por otro lado, los gobiernos estatales operan diversos programas complementarios entre los que se destacan los siguientes:

El Programa de Arraigo del Maestro Rural, es un tipo de contraloría social ya que los recursos del programa no se integran al salario del profesor, sino que son asignados a la escuela y controlados por los padres de familia constituyendo un elemento novedoso de participación social.

El Programa de Atención a Niños Migrantes representa un avance al reconocer a este olvidado sector de la población infantil que se encuentra imposibilitado de asistir a una escuela regular por las condiciones de trabajo de sus padres, tanto en las república como en Estados Unidos, siendo Durango el primero en atenderlo a partir de 1992, y sobresaliendo Coahuila por atender la cifra más alta de alumnos en este programa de esta zona y por iniciar un programa binacional, en éstos participan siete de los once estados de la zona norte del país, en la zona centro el estado de Michoacán presenta la demanda más alta para este programa y de la zona centro-sur es Oaxaca donde se concentra la mayor proporción de niños atendidos por este programa.

Haciendo un balance general en el contexto de la federalización no puede dejar de considerarse la complejidad del proceso ante la variedad de actores involucrados, donde a partir del ANMEB se modificaron las condiciones de operación, las lógicas de racionalidad y las formas de participación del sistema educativo:

- a) Los avances son diferenciados y no todos los anteriores subsistemas federales han sido fusionados a los estatales (tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Nayarit, Sinaloa, Estado de México, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Chiapas) lo que implica duplicidad en la operación de programas.
- b) La mayoría de las entidades han establecido un marco jurídico propio al promover leyes estatales de educación (al año 2000 sólo Puebla, Hidalgo, Veracruz y Chiapas no lo habían promovido), pero falta mucha información al respecto por lo que este campo es una veta de investigación cada vez más amplia en su abanico de posibilidades de abordar el campo de la federalización.
- c) No se puede omitir, la posible influencia que representa tener gobiernos estatales provenientes de partidos políticos diferentes y la influencia de nuevos actores ya que el ANMEB abrió el marco de participación de ambos.

Finalmente este trabajo, deja en claro que se avanzará con mayor eficacia en atender los rezagos del sistema educativo en la medida que se establezca el compromiso gubernamental de hacerlo y no por el establecimiento de directrices impuestas desde la SEP. De ello se desprende la necesidad de investigar más sobre la relación entre los cambios de gobierno y el seguimiento de las líneas del ANMEB dentro de un nuevo pacto federal por las dificultades que ha implicado asumir en cada estado la conducción de su sistema educativo.

Desde la perspectiva de las entidades la investigación de Olga Maya⁶¹ analiza la gestión institucional que la Secretaría de Educación Pública puso en marcha durante 1994, a través de la Unidad de Servicios Educativos en Iztapalpa (USEI).

En tiempos de consensos, acuerdos y demandas para lograr una mejor calidad de la educación, se explica cómo la SEP puso en marcha durante la implantación de la reforma de la educación básica y la reestructuración del sistema educativo nacional, acciones de gestión que promovieron cambios cualitativos en la administración de los servicios educativos en el Distrito Federal.

El estudio se llevó a cabo en una de las delegaciones de mayor desigualdad social y educativa. Aunado a esto se plantea la dificultad política para impulsar la descentralización de los servicios de educación básica y normal del Distrito Federal.

Los hallazgos de este estudio destacan: que los supervisores son un factor clave para impulsar proyectos de cambio siempre y cuando se les haga partícipes de las estrategias de gestión; el diagnóstico educativo forma parte de la planeación estratégica que se realizó en USEI y fue un componente importante en la identificación de problemas; la asesoría de académicos expertos, así como el diálogo con actores de experiencias similares orientaron el sentido académico y político del proyecto de la USEI; la constitución de un equipo con capacidad pedagógica, política y administrativa es otro elemento que contribuyó a alcanzar los objetivos; finalmente, la coyuntura política del momento ayudó a definir las condiciones para acelerar la puesta en marcha del proyecto en Iztapalapa, sin embargo el tiempo sexenal fue insuficiente y al término se dio por concluido el proyecto.

⁶¹ Maya A, Olga (2000). *Un caso de gestión institucional: La Unidad de Servicios Educativos en Iztapalapa DF, 1994*, tesis de maestría en Educación, campo formación docente, México: Universidad Pedagógica Nacional.

Las investigaciones sobre la federalización descentralizadora vista desde las entidades federativas muestran las limitantes estructurales y políticas de la reforma, pero al mismo tiempo advierten sobre sus posibilidades. La constitución de un nuevo federalismo en la educación requiere, sin duda, de más indagaciones empíricas que permitan sugerir caminos de acción más racionales y congruentes con los propósitos de una educación de calidad con equidad.

CAPÍTULO 4

ESTUDIOS ORIENTADOS A LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Las políticas de financiamiento deben considerarse dentro del marco de la reforma del Estado, pues más allá de los documentos y programas formales, el financiamiento es uno de los elementos que permite ponderar las prioridades dentro del proyecto general de nación y ver cómo se hacen efectivas las políticas a través de la asignación de recursos. Cobran mayor importancia y se hace más evidente el debate sobre el financiamiento a partir de la firma del ANMEB en 1992 por el impulso a la federalización, en este contexto descentralizador la federación conserva una parte muy importante del financiamiento educativo a la vez que se añade la participación de los gobiernos estatales y se busca avanzar en la concurrencia de recursos.

Sobre este tema son pocos los trabajos de investigación realizados durante la década e inician recientemente estudios de políticas educativas aplicadas al sector de evaluación-presupuestación en los años noventa. Sus aportes son significativos sobre todo al considerar las dificultades para acceder a la información que tradicionalmente se ha considerado “confidencial” y no pública en la esfera gubernamental; aun cuando se reconocen avances en la diversificación de las fuentes de financiamiento hacia el final de la década, existen inconsistencias tanto en el ámbito federal como en los casos estatales donde empeoran las condiciones.

Metodológicamente estos estudios se caracterizan por ser de corte cuantitativo, emplean el análisis de fuentes estadísticas históricas del INEGI,

los anexos estadísticos de informes presidenciales, considerando al presupuesto como una expresión del esfuerzo gubernamental en la atención de las necesidades sociales. Margarita Noriega ha contribuido de manera importante con sus investigaciones a la construcción este campo de estudio asignándole a la educación el papel de legitimidad dentro de las funciones del Estado.

En el presente apartado los estudios revisados se agrupan en tres líneas: los de perfil histórico al ubicarse en algún periodo; los de financiamiento alterno, inscritos en el debate entre el gasto público y el privado en el sector educativo; y, los de influencia directa de organismos internacionales.

ANÁLISIS HISTÓRICO DEL FINANCIAMIENTO

Los estudios importantes que abordan la revisión histórica que ha tenido el financiamiento educativo en México son los realizados por Ornelas (1995), Noriega (1997 y 2000), Ulloa y Latapí (2000) y Pescador (1998).

Tradicionalmente el presupuesto y gasto del sistema educativo parten del principio de legitimidad del Estado al constituirse éste como el principal educador.⁶² La función educadora del Estado le ha permitido la construcción de consensos y, a su vez, se constituyó en uno de los principales rasgos del Estado autoritario y corporativo. Sin embargo, es destacable que no ha existido una relación de correspondencia con las etapas de profundización de reformas (tal sería el caso de la modernización) en donde el mayor gasto obedeció a lógicas no relacionadas con aspectos educativos aun cuando el crecimiento del sistema fue continuo, el ejercicio del gasto para el sector educativo salvo en dos años (1928 y 1976) ha sido menor al programado (Ornelas).⁶³

Noriega⁶⁴ sostiene que a partir de la crisis de 1982 se analiza la descentralización como posible estrategia de financiamiento en el largo plazo de tal manera que permite atender la demanda sin perder legitimidad, concluye afirmando que el crecimiento del sistema educativo se pudo mantener a

⁶² Prueba de ello es que el sector privado en 1992 abarcó sólo el 7.1% del gasto educativo.

⁶³ Ornelas, Carlos (1995). “Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano”, en *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: CIDE-FCE, pp. 246-284.

⁶⁴ Noriega, M. (2000). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*. México, UPN-Plaza y Valdés.

costa de la disminución salarial: precisa que entre 1982-1988 la pérdida del poder adquisitivo del salario del magisterio fue de 80% y en 1994 fue de 50 por ciento.⁶⁵

En el contexto de los debates sobre el financiamiento de la educación destaca la investigación de Pablo Latapí y Manuel Ulloa.⁶⁶ Este trabajo analiza las pautas conforme a las cuales el gobierno federal distribuye entre los estados los recursos destinados al financiamiento de la educación básica, tema muy poco estudiado en México. Los autores no se limitan a elaborar un diagnóstico sobre dicho problema, el cual sitúan en una perspectiva histórica del ciclo centralización/descentralización, sino que, además, desarrollan un conjunto de criterios encaminados a ordenar y racionalizar ese proceso distributivo y muestran mediante una simulación estadística los resultados que se obtendrían si el gobierno federal los pusiera en práctica.

El estudio sostiene la tesis de que en el gobierno de Zedillo se realizó un gasto educativo menor al ejercido en el gobierno anterior a 1994. Asimismo se plantea que existe un ejercicio discrecional de recursos al incluir asignaciones para educación en otras secretarías de estado, cuestionando la participación del Congreso en la aprobación de ese presupuesto, en este sentido se encubre con ello la doble contabilidad del Ejecutivo sobre el gasto en educación y la falta de claridad en los criterios de asignación presupuestaria, demostrando que el sostenimiento educativo de los municipios en 1997 fue 35% menor al de 1994.

El estudio concluye señalando que los ejes de la política de financiamiento durante el sexenio en cuestión fueron las siguientes: una asignación de recursos menores en términos reales en comparación con 1994; la operación del sistema a costa de mantener en el magisterio salarios reducidos; incumplimiento de las metas de educación básica y descentralización de servicios sin garantizar la asignación de recursos suficientes para hacerle frente.

Esto último significa, según estos investigadores, que la estrategia de federalización emanada del ANMEB en 1992 no ha tenido la fuerza suficiente para modificar ni la tendencia de deterioro del gasto educativo ni tampoco, las inequidades de su distribución territorial. No escapa a su análisis, que las entidades que reciben menos son de menor grado de desarrollo

⁶⁵ Esta última cifra refleja la crisis de diciembre de ese año y la pérdida del poder adquisitivo no fue sólo para los trabajadores de la educación.

⁶⁶ Latapí, Pablo y Ulloa, Manuel (2001). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica-Colección Educación y Pedagogía.

económico, lo que hace notar de nueva cuenta, el círculo vicioso de la pobreza.

Con una metodología rigurosa, los investigadores diseñan varios escenarios de posibles maneras de ordenar la distribución de los recursos y discuten su factibilidad, viabilidad, potencial y deseabilidad. Estos escenarios están basados en los siguientes criterios distributivos: el resarcitorio, el del esfuerzo financiero, el de eficiencia y el de la equidad o de necesidades de atención educativa.

La investigación de Latapí y Ulloa da la pauta para plantearse un cúmulo de interrogantes sobre el estado presente del financiamiento de la educación tanto por lo que se refiere al origen, como al destino de los recursos, lo que cuestiona tanto a los investigadores de la educación como a los responsables de la Administración de la educación en nuestro país.

El proceso de elección presidencial del 2000 fue visto como arena de discursos y negociaciones, en el discurso se ponderó la educación como clave del desarrollo nacional pero en los hechos se observaron posiciones encontradas en la definición de la política presupuestal, lo que ha llevado a negociaciones y jaloneos que han incidido en los recortes al gasto educativo, en estas confrontaciones se destaca la necesidad de fijar objetivos en diversos sectores para el ámbito educativo, pero no de cómo alcanzarlos.⁶⁷

Es por lo anterior la pertinencia de la propuesta de Latapí y Ulloa (2000)⁶⁸ quienes operacionalizan criterios para la distribución de presupuesto. Los criterios son: de eficiencia, compensación, resarcitorio y de esfuerzo financiero. Asimismo, plantean un conjunto de elementos de análisis que podrían aprovecharse como herramientas tanto por el Congreso de la Unión dependencias del gobierno federal como la SEP y la SHCP para reorientar los criterios de financiamiento de la enseñanza básica sobre bases precisas y equitativas que estimulen el mejoramiento de la calidad educativa.

Los estudios de financiamiento durante la década coinciden en destacar la falta de consistencia en la información así como el hecho de que los criterios de asignación de recursos federales a las entidades del país son poco claros. A este respecto Prawda señala: “más allá de la información estadística y financiera sobre la educación no existe una difusión amplia y

⁶⁷ Noriega, M. (2001). “2000, año de promesas, de demandas, de luchas y negociaciones por mayor financiamiento educativo”, en *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, t. I, México: UPN-La Jornada.

⁶⁸ *Op. cit.* Puede consultarse una versión resumida de esta investigación en Cordera, R. y Ziccardi, A (2000). *Las políticas sociales de México al fin del milenio*. México: IIS-Porrúa, 2000.

periódica de información sobre la efectividad, equidad, pertinencia y capacidad de gestión del [Sistema Educativo Mexicano] SEM, a pesar de que tal información existe.”⁶⁹

FINANCIAMIENTO ALTERNO (PÚBLICO-PRIVADO)

En esta categoría se ubica la investigación de Bracho⁷⁰ sobre el gasto educativo por familia tomando como base el grado de escolaridad del jefe de familia y el esfuerzo familiar en la escolaridad de sus miembros a partir de los datos de las Encuestas Nacionales de Ingreso-Gasto de los Hogares al tercer trimestre de 1984, 1989 y 1992.

El enfoque del estudio está centrado en la familia: sus decisiones y efectos en la inversión educativa partiendo de la concepción del sistema educativo como un subsistema societal, por tanto no aislado, donde la distribución educativa debe plantearse a partir de sus relaciones con otros ámbitos.⁷¹

La autora cuestiona el supuesto de “gratuidad” de la educación primaria, en su estudio considera gastos directos (colegiaturas, inscripciones, materiales) e indirectos (cultural que constituyen apoyos extraescolares), afirmando que aun cuando la educación fuese totalmente gratuita, la familia tiene un peso mayor al decidir si sus hijos ingresan o no a determinada escuela, concluyen o no y con qué apoyos extraescolares.

Los resultados reflejan un mayor interés por invertir más en la educación de los hijos en todos los estratos sociales, incluso en condiciones de crisis económica o de familias con bajos ingresos.

El peso del gasto privado es relativo, pero la autora concluye que comparados con los incrementos en los ingresos familiares tiene una enorme importancia, reflejando así el interés de las familias en la inversión de la educación de sus hijos como un factor significativo de la formación de futuras generaciones.

En otra de sus investigaciones⁷² basada igualmente en las estadísticas del INEGI de 1989 se enfoca a analizar la tasa de retorno de la escolaridad.

⁶⁹ Prawda, Juan y Flores, G. (2001). *México educativo revisitado*. México: Océano, p.240.

⁷⁰ Bracho, Teresa (1997). *Gasto privado en educación 1984-1992*, México: CIDE.

⁷¹ Cfr. “Educación y desigualdad social”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 3, núm. 6, 1998, p. 321.

⁷² Bracho, T. y Zamudio (1994). “Los rendimientos económicos de la escolaridad en México 1989”, en *Revista Economía mexicana*, vol. III, núm. 2, CIDE, pp. 345-377.

Bracho sugiere la necesidad de abundar los análisis relativos al papel de la escolaridad en las formas de retribución del trabajo.

Por su importancia en el tema de financiamiento incluimos el estudio sobre financiamiento alterno de Shiefelbein⁷³ que se refiere a América Latina, en este estudio se presenta una estimación global de costos esbozando sus posibles fuentes de financiamiento para lograr una educación de calidad.

Habría de profundizarse sobre este aspecto cuando parece ser que el proyecto educativo apuesta cada vez más a la mayor participación privada en la educación.

INFLUENCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL FINANCIAMIENTO

En el marco de la globalización existen tendencias en la orientación de las políticas y modelos educativos, muchas de ellas son propuestas que condicionan el acceso a los créditos otorgados por organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo). Dichas propuestas asignan un papel central a la reorganización del sistema educativo para lograr la eficiencia y calidad educativa.

Por ello no se puede restar importancia a estos actores internacionales sobre todo en el contexto de crisis económica recurrente de México, dada su incidencia en las políticas de financiamiento para la educación básica en los años noventa (Noriega).⁷⁴

Se puede observar como en la política orientada al sector “moderno” la preocupación central es la planificación de la fuerza laboral en el que la educación primaria tendrá como prioridad formar aptitudes técnicas que respondan a los sistemas económicos, garantizando con ello la relación entre enseñanza y empleo, con el reconocimiento implícito de que este es un nivel terminal para la mayoría de la población (Bracho).⁷⁵

Bracho analiza el cambio de visión sobre “el conocimiento” de los postulados iniciales en los años sesenta el cual era considerado dentro del enfoque del capital humano; mientras que a partir de los años noventa el

⁷³ Shiefelbein, Ernesto (1998). “Financiamiento de la educación básica y media en América Latina”, en Ornelas (comp.). *Educación para el siglo XXI*, México, FCE/Gobierno del estado de Durango, pp. 107-130.

⁷⁴ *Op. cit.* Noriega, Margarita. *Las reformas educativas...*

⁷⁵ Bracho, Teresa (1992). *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de la política sectorial*, México: CIDE.

conocimiento adquiere una importancia central en la definición de las necesidades mínimas de aprendizaje y habilidades para participar en la actividad económica. Acorde con esta concepción resalta que el Banco Mundial impulse como meta principal la calidad de la educación buscando la pertinencia del currículum para el manejo del lenguaje, las matemáticas y las habilidades en la resolución de problemas, así como la promoción para el establecimiento de indicadores de desempeño.

Lo anterior coincide con la percepción de Noriega,⁷⁶ al destacar el viraje en el discurso de organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, los cuales señalan la importancia de invertir más en educación, coincidiendo con la posición de investigadores que han criticado las políticas neoliberales. El reconocimiento de la necesidad de reorientar las políticas de financiamiento de la educación constituye, por sí mismo, un avance.

Señala Bracho que un cambio importante en los noventa es la redefinición de la pobreza al focalizarla en el 10% más pobre de la población en lugar de 40% como lo consideraba en los años ochenta, y que los proyectos de apoyo a educación preescolar, nutrición y salud sean vistos como insumos para aumentar el aprendizaje en la primaria de los grupos en situación de desventaja. El problema de la demanda sigue siendo una de las contrapartes en el problema de los costos, convirtiendo la igualación de oportunidades de acceso a la escuela en un asunto casi imposible si no se reducen las desigualdades sociales.

La investigación de Noriega parte del cuestionamiento de dos supuestos: la idea de encontrarse agotadas las posibilidades de incrementar los recursos para la educación y otra que afirma que la abundancia financiera no resuelve por sí misma el problema de la calidad. Planteando el problema del financiamiento de la educación como producto de procesos y la acción de sujetos tanto nacionales como internacionales. Su objetivo es dar cuenta de esos procesos y sujetos desde el exterior que presionan, actúan e interactúan con los nacionales en la definición de políticas y reformas del sistema educativo, aun cuando en la investigación no desarrolla esas interacciones, el aporte como estructura de análisis resulta importante para comprender las tendencias de descentralización, gestión, financiamiento alterno y privatización que han tenido buena aceptación en América Latina.⁷⁷

⁷⁶ *Op. cit.* Noriega, Margarita (2001). “2000, año de promesas, de demandas...”

⁷⁷ Noriega, Margarita (1996), en *Los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos*, México, UPN.

A manera de cierre, algunas consideraciones referente al tema de las políticas de financiamiento de la educación y su investigación.

Los estudios de corte histórico son los más trabajados, especialmente en el contexto de la federalización, sin embargo sobre este último aspecto falta investigación sobre los juegos de fuerza y negociaciones que se dan en los congresos locales al contar en el país con gobiernos que representan diferentes posiciones ideológicas partidistas, pues es ahí donde se deciden las prioridades y orientaciones del gasto educativo. Los estudios descritos en general se centran en la evaluación de sus resultados.

El tema del financiamiento público y el privado se encuentra aún poco trabajado. Esto puede entenderse porque el Estado mexicano continúa siendo es el gran educador y atiende la mayoría de la matrícula de educación básica, la cual representa en promedio un poco más del 90%. No obstante, resulta necesario ahondar en este aspecto por la tendencia a introducir rasgos privatizadores en la educación, los cuales habrá que identificar para valorar en los hechos el significado de la gratuidad de la educación que imparte el Estado.

En lo que se refiere a la tercera línea de análisis sobre influencia de organismos internacionales en el financiamiento de la educación básica falta conocer más sobre esos procesos de negociación e interacción que afectan la definición de la agenda pública y su impacto en el financiamiento de la educación básica.

CAPÍTULO 5

ESTUDIOS ACERCA DE LOS ACTORES EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Cada vez se reconoce con mayor claridad la complejidad del proceso educativo por la diversidad de actores que intervienen en él, sin limitarlo a la simple relación entre docentes-alumnos o entre la SEP y el SNTE. La década de los noventa es rica en participación de diversos sectores de la sociedad en la que convergen varios factores: el arribo a gobernaturas tanto estatales a partir de 1989 como a la presidencial en el 2000 por partidos diferentes al PRI, el impulso al federalismo así como el pluralismo partidista en los congresos locales y en las cámaras legislativas.

Este fenómeno abrió esta línea de investigación de la política educativa mas allá de la lógica interestatal, a la de correlación de fuerzas de diferentes grupos de interés de la sociedad, sin embargo la investigación de estos elementos en el esclarecimiento de su campo de acción y lucha de fuerzas así como de su impacto en la política educativa es un terreno poco incursionado.

Una mirada introductoria a este campo nos la ofrece el proyecto coordinado por Loyo (1997)⁷⁸ el cual analiza la influencia no sólo del sindicato

⁷⁸ Proyecto institucional financiado por CONACyT que presenta iniciativas provenientes de ámbitos distintos al gubernamental por su incidencia en el proyecto educativo modernizador. Loyo, Aurora (coord.) (1997). *Los actores sociales y la educación*. México: UNAM-Plaza y Valdés.

en la política educativa, sino también de la Iglesia católica, el empresariado, los partidos políticos y el Banco Mundial. Loyo se preguntó si realmente existió un proyecto educativo gubernamental o si más bien las iniciativas que se tomaron fueron dictadas a partir de consideraciones provenientes de ámbitos distintos del educativo y, por tanto, carecieron de la coherencia interna, la especificidad y el eslabonamiento que requiere un verdadero proyecto.⁷⁹

El SNTE representaba la orientación que debía eliminarse para consolidar el proyecto de Salinas, y el trabajo de Loyo resulta fundamental para comprender la capacidad de reestructurarse del sindicato durante la coyuntura de principios de los noventa, revirtiendo su histórico desinterés de la problemática educativa al llegar a articular sus “Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública” en el Primer Congreso de Educación (1994)⁸⁰ y permitir cierto pluralismo de las corrientes políticas internas sin romper su unidad nacional ni sus vínculos estatales.

Con la reforma constitucional a los artículos 3° y 130° ocurrida durante el gobierno salinista, la Iglesia católica cobra mayor importancia como actor involucrado en la educación, lo mismo ocurre con los empresarios, representados en las diferentes cámaras (CONCANACO, COPARMEX y CCE) al reclamar espacios propios de participación en la educación como miembros activos de la sociedad civil, haciendo uso de los medios para hacer declaraciones sobre su posición con respecto a temas educativos. El trabajo realizado por Tirado y Ludlow⁸¹ aun cuando breve, presenta un análisis minucioso sobre la participación de estos sectores en el debate educativo.

A pesar de que la Ley General de Educación de 1993 abre un espacio importante a la participación social en la escuela, bajo la figura de los Consejos de Participación Social, al término de la década éstos no se han concretado en la realidad cotidiana de las escuelas. Sin embargo no puede decirse que esta participación no se esté llevando a cabo. Prueba de ello es el estudio de Galván⁸² sobre la participación de padres de familia. Es pon-

⁷⁹ *Idem.* p. 11.

⁸⁰ Más allá del listado de buenas intenciones de este documento se destacan las propuestas en aspectos a los que tradicionalmente se había opuesto el sindicato, como la evaluación docente, la difusión de resultados de evaluación, el acceso a puestos de dirección o supervisión por examen y el apoyo a la federalización.

⁸¹ *Op. cit.* Loyo, Aurora.

⁸² Galván Mora, Lucila (1998). *El trabajo conjunto de padres y maestros relativo al salón de clases. Un estudio etnográfico*, tesis de maestría, CINVESTAV-DIE, México. Se trata de un trabajo etnográfico que incluye observación, entrevistas, notas de campo y grabación, realizados en una escuela primaria pública del sur del Distrito Federal.

derable por sus hallazgos, al considerar a la escuela como una institución socialmente construida por los procesos que en ella conforman diferentes sujetos. Sostiene la tesis de que existe un componente político en la vida cotidiana escolar por ser espacio de confrontaciones y alianzas de intereses de padres y maestros concernientes al quehacer en el aula.

Aunque con carácter de ensayo, Zorrilla⁸³ además de aportar conceptos básicos para el estudio de los actores en la política educativa, clasifica los actores en estratégicos: burocracia educativa federal, estatal y escolar; gobierno estatal; el SNTE y padres de familia y otros en organizaciones intermedias: como los empresarios, intelectuales⁸⁴ y medios de comunicación, y los vinculados al ámbito político: partidos, congresos y otros sindicatos.

Si bien los trabajos realizados en la década, acerca del comportamiento de distintos actores sociales en el ámbito de las decisiones de política educativa, son muy escasos, se debe valorar su aportación por la complejidad que supone estudiar a los actores/sujeto, sus prácticas, intereses, grado de institucionalización, fracciones y grupos internos, lo que abre un abanico importante de opciones para profundizar al respecto.⁸⁵

En el caso de los intelectuales aun cuando su influencia es variable se pudo ver cierta incidencia de su crítica a la SEP: el discurso triunfalista se atenuó, se rectificó la política al ofrecerse información más detallada al respecto del gasto educativo aunque siga siendo insuficiente y en cuanto al tema del federalismo se acepta revisar la actual distribución por la falta de claridad en sus criterios de asignación, sin embargo continúa el encubrimiento de resultados de las evaluaciones.

⁸³ Zorrilla, Margarita (2002). “Dificultades del diseño y ejecución de las políticas educativas”, en Ornelas (coord.). *Valores, calidad y educación*, Aula XXI, México.

⁸⁴ Ejemplo de ello son los comunicados que emite el Observatorio Ciudadano de Educación, formado por investigadores, periodistas y miembros de la sociedad que sacan a debate aspectos de las políticas gubernamentales en materia educativa. O el ensayo de Latapí: “¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000” donde contrasta el posible impacto de las críticas expresadas tanto por el autor como por investigadores independientes en las apreciaciones finales que de manera oficial publica la SEP en la *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*.

⁸⁵ En otras áreas temáticas de los estados de conocimiento el lector podrá encontrar aquellos que se refieren al estudio de los actores de manera específica. Este el caso, del estado del arte sobre sindicalismo magisterial, 1992-2002, elaborado por Aurora Loyo y Aldo Muñoz.

Aunado a ello, debe reconocerse que el proceso de federalización descentralizadora ofrece un universo por conocer respecto a todos los actores que inciden en la política educativa, ahí se encuentran las posibilidades de confrontación y negociación en los ámbitos nacional, regional y local. También habrá mucho por saber de la oferta y reclamos en materia educativa tanto de empresarios, clero, padres de familia y especialmente de los partidos políticos. De estos últimos destaca la necesidad de conocer acerca de su desempeño parlamentario con el propósito de evaluar la incidencia de las políticas públicas en el sector educativo.

CAPÍTULO 6

ESTUDIOS ACERCA DE LA PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

El ANMEB marcó de alguna manera la década. Analizándolo como plan, habrá de reconocerse que la construcción de su diagnóstico fue acertada (aun cuando sus objetivos no fueron tan precisos) y marcó una nueva faceta de planeación educativa en la integración de programas especiales de apoyo a los estados con peores indicadores educativos.⁸⁶

Aun cuando se reconoce la necesidad de avanzar en materia de planeación para identificar con precisión los aspectos a atender por el sistema educativo en el contexto del impulso al federalismo en la década y de la Ley General de Educación que confiere a los gobiernos estatales facultades para realizar planeación y programación de acciones globales y con ella su evaluación desde la posición oficial⁸⁷ por lo que el federalismo puede ser un detonador de nuevos esfuerzos educativos que requeriría de una planeación-evaluación eficaz, por lo que se sigue planteando como uno de los grandes retos para elevar la calidad de la educación de cara al nuevo siglo; Schmelkes sostiene que si bien la evaluación educativa no causa la calidad

⁸⁶ Martínez R, F. “La planeación y la evaluación de la educación”, en *Un siglo de educación en México...*, p. 315.

⁸⁷ Mancera, C. “Retos y prospectivas de la planeación educativa”, en *Educación para el siglo XXI...* pp. 379 y ss.

de la educación, pero sin evaluación educativa no puede haber calidad de la educación.⁸⁸

La evaluación del sistema educativo mexicano prácticamente inició su desarrollo en la década pasada. Martínez Rizo precisa que casi no hay trabajos de evaluación anteriores a los años noventa,⁸⁹ desde la posición oficial, si bien entre 1995 y el año 2000 se constituyó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se realizaron esfuerzos particulares en algunos estados, es la participación en proyectos de financiamiento internacional (Banco Mundial, OCDE, UNESCO, OEI), lo que tuvo la ventaja de exigir una planeación cuidadosa que integrara diagnósticos fidedignos y por tanto un seguimiento de su impacto de resultados y de evaluación más estrictos; lo que conforma la base de lo que deberá ser el sistema de evaluación educativa.

El resumen de las evaluaciones realizadas es el siguiente:

- a) El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en 1991 con apoyo del BM.
- b) El Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica (PAREB) a partir de 1995 que amplió la gama de actividades evaluativas del PARE integradas al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).
- c) Participación de evaluaciones del factor de preparación profesional dentro del programa de Carrera Magisterial a partir de 1993.
- d) Aplicación de instrumentos para determinar estándares curriculares nacionales a partir del ciclo escolar 1998-1999 (sin difusión de sus resultados).
- e) Continúa aplicándose el Instrumento de Diagnóstico para Aspirantes de Nuevo Ingreso a la Secundaria (IDANIS) y los realizados por el CENEVAL a partir de 1996.
- f) Participación en evaluaciones internacionales como el proyecto PISA de la OCDE, el TIMSS de la International Educational Assessment o la valoración del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

⁸⁸ Schmelkes, S. (2002). “La difícil relación entre la evaluación y la calidad educativa”, en *Valores, calidad y educación. Memoria del primer encuentro internacional de educación*, Aula XXI, México.

⁸⁹ Martínez R, F. “La planeación y la evaluación de la educación”, en *Un siglo de educación en México...*, p. 307.

Las deficiencias que han presentado los programas de evaluación se pueden resumir en los siguientes puntos: la calidad aún insuficiente de las pruebas, la ineficiencia de sus parámetros de referencia, la falta de equiparabilidad entre los subsistemas regionales, la discontinuidad de acciones y el ocultamiento de sus resultado así como poca capacidad explicativa para retroalimentar los programas ya que en la mayoría de los casos las evaluaciones sólo se utilizan como informes internos de la misma secretaría.

Las recomendaciones expresadas por los especialistas a propósito del proyecto de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación⁹⁰ convocados al seminario “Marco normativo para la calidad educativa”,⁹¹ coinciden en los siguientes aspectos como necesarios para un adecuado desempeño de las funciones evaluativas de dicho instituto: *autonomía* que le permita operar fuera de las directrices políticas de la misma SEP; *legitimidad* para lograr la credibilidad social que no tiene la información oficial; *capacidad técnica* en las distintas áreas a cubrir; *capacidad explicativa* que permita articular propuestas; *vinculado* a la investigación educativa y a la toma de decisiones y *rendir cuentas* mediante la publicación de los resultados de las evaluaciones que realice. Finalmente, el INEE se creó bajo la figura jurídica de decreto presidencial en agosto del 2002.

⁹⁰ Proyecto que se plantea como una de las estrategias del programa educativo de Vicente Fox para elevar la calidad de la educación.

⁹¹ Organizado por las Comisiones de Educación del Senado y la Cámara de Diputados junto con la SEP. En abril del 2002 se publicaron las memorias de este evento en el libro titulado *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Porrúa, México.

CAPÍTULO 7

ESTUDIOS DE LAS POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL MAGISTERIO

Las políticas de profesionalización del magisterio durante la década de los noventa han representado un aspecto fundamental para alcanzar los propósitos de la calidad y equidad educativa. Son pocos los trabajos que se encuentran al respecto y más escasos los dirigidos a los maestros de educación primaria.

Entre estos trabajos, se encuentra el *Diagnóstico del subsistema de formación inicial*,⁹² el cual representó para las políticas de profesionalización del magisterio, un primer acercamiento analítico y crítico de sus efectos en la preparación de los futuros profesores en momentos de deterioro y precariedad evidentes.

Este diagnóstico da cuenta de la situación y composición imperante en la formación docente inicial a nivel nacional, en el periodo comprendido de la década de los ochenta y el previo a la federalización educativa. Considera en este subsistema las políticas que lo definen y orientan, las instituciones administrativas y operativas que lo integran, así como la relación que existe con los niveles educativos básicos.

⁹² Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga Rodríguez (1994). *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial*. México: Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, AC.

La problemática académica y administrativa de las escuelas normales planteadas en este diagnóstico, parte de los diversos tipos de instituciones que proporcionan la formación inicial: la evolución de la matrícula, el financiamiento, la estructura administrativa externa e interna, el currículo y los sujetos que intervienen en estos planteles: alumnos y profesores, principalmente.

El diagnóstico declara que la precariedad institucional de las normales, obedece fundamentalmente a la falta de políticas diferenciadoras que atiendan de manera académica los diversos servicios que comprenden la formación inicial. Pone especial énfasis en las normales rurales.

Otro factor que influye en esta problemática, se debe a la incapacidad institucional de las instancias de las cuales dependen las escuelas normales dentro de la estructura jerárquica del sistema educativo. No existe un proyecto que articule las necesidades y las demandas que presentan las normales. Es evidente la falta de políticas y de planeación de desarrollo institucional debido a la concepción tradicionalista que se tienen de estos planteles.

Este mismo estudio, plantea algunas líneas generales para un proyecto de transformación de la formación inicial, mismas que posteriormente inspirarían en 1996 y 1997 la reforma de las escuelas normales. La propuesta se centra en una reforma global y profunda de largo alcance, pero que de manera simultánea se resuelvan los problemas que “frenen la descomposición del subsistema”.⁹³

Otro de los trabajos es el análisis que presenta De Ibarrola y Silva⁹⁴ quienes reflexionan acerca de la profesionalización del magisterio y las condiciones del sistema educativo en el contexto actual y desde una mirada histórica.

Los autores plantean la problemática de la profesionalización desde una perspectiva de la formación, el salario, la promoción y el estímulo profesional, así como de la relación con el trabajo cotidiano, en este sentido dan cuenta de la puesta en marcha de estas políticas, los avances logrados y los problemas que aún falta por resolver, entre los aspectos débiles que se destacan en la operación de estas políticas se encuentra la promoción y estímulo, lo que impiden avanzar en la real profesionalización de los maestros.

⁹³ *Op. cit.*, p. 116.

⁹⁴ De Ibarrola, María y Gilberto Silva (1995). *Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México*. México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, AC.

La conformación del sistema de formación, actualización y superación profesional del magisterio (como lo señala la Ley General de educación), es para esta década y según este ensayo, un ausente en las políticas de profesionalización. Dicha ausencia es histórica: la desarticulación, diversificación y fragmentación de este sistema, en los servicios que ofrece, en las instituciones que los imparten y su abanico curricular, así como la cuestión laboral, representan factores que ponen en tensión los propósitos de las políticas modernizadoras.

Las políticas referentes al salario profesional de los maestros, son analizadas en este estudio a partir de la pérdida del poder adquisitivo que sufrió este sector durante la década de los ochenta, la movilización magisterial y las propuestas salariales que se promovieron a partir de 1992. Se destacan entre ellas el salario profesional y Carrera Magisterial como escalafón horizontal derivado de la evaluación del desempeño profesional. Ambas conceptualizaciones han sido mediadas por el conflicto y la resistencia de los maestros, pero que a la vez han reconfigurado el desarrollo profesional y salarial de los docentes.

Acerca de la Carrera Magisterial, se plantean las oposiciones que el magisterio expresa en la operación de esta política, como son el rechazo a los criterios de evaluación, los cuales deben revisarse en cuanto a las condiciones reales de trabajo, el incumplimiento a la integración del sistema de formación, actualización y superación del magisterio y sobre todo al examen nacional de conocimiento.

Los autores consideran que la continuidad de las políticas en materia de profesionalización del magisterio debe ser uno de los logros más importantes para incidir en la calidad de la educación. Para este propósito, se requiere de medidas subsidiarias o complementarias, así como de sostener y defender los tiempos necesarios para la consolidación de dichas políticas.⁹⁵

Entre los aspectos pendientes que la agenda de modernización no ha considerado, se encuentran: el análisis de la calidad y cantidad de los maestros, el compromiso de asegurar la equidad en el acceso y la permanencia al nuevo esquema de educación básica, el compromiso de integrar a los alumnos con discapacidades a la escuela regular, así como el compromiso de generalizar mínimo un año de preescolar, entre otros.

Los autores señalan que la reforma curricular en las instituciones formadoras de docentes tienen un amplio consenso, destacan los aportes

⁹⁵ Cfr. *Op. cit.*, p. 37.

de la investigación educativa para conformar un cuerpo de conocimientos pertinente para la formación actual de los docentes en poblaciones diferentes, sobre todo en las rurales.

El estudio apunta también sobre la necesidad de contar con un conocimiento profesional para realizar la docencia acorde para enfrentar los desafíos de los nuevos tiempos, en este mismo tenor se plantea como problema para la profesionalización magisterial la desarticulación, indefinición, traslape y competencias estériles de las instituciones formadoras de docentes. Es necesario recuperar la experiencia de las instituciones existentes y plantear un nuevo sistema en la formación de maestros.

Los autores concluyen que no existen investigaciones suficientes acerca de la problemática de los profesores de educación básica que den cuenta de los “datos duros” y de los procesos de formación inicial y en servicio desde que se elevó a nivel licenciatura en 1984.

Esta misma problemática es desarrollada por De Ibarrola en otro de sus trabajos referido a la formación de los profesores de educación básica en el siglo XX.⁹⁶ La autora destaca la falta información estadística que permita dar a conocer composición, proporciones y flujos de las condiciones de escolaridad, laboral y salarial de los maestros.

En el intento de ofrecer un panorama al respecto, las reflexiones de este ensayo se centran en la diversificación y jerarquización de la educación normal, la formación de maestros para el medio rural e indígena, y la formación de los maestros en ejercicio.

De Ibarrola afirma que la profesión docente en educación primaria se ha construido en los procesos históricos del país, destacando:

- 1) el reconocimiento de la educación básica obligatoria como una necesidad social;
- 2) la ponderación del ejercicio profesional específico de los docentes para solucionarla;
- 3) la construcción de las instituciones y programas específicos para la formación de los profesores, y
- 4) la construcción y delimitación de un ámbito específico del conocimiento que sustentará la solución profesional que se dé al problema social identificado.⁹⁷

Durante el siglo XX la formación de maestros se diversifica haciéndose más compleja, ello se manifiesta en las instituciones y especialidades que la ofre-

⁹⁶ De Ibarrola, María (1998). “La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX”, en Latapí Sarre, Pablo. *Un siglo de educación en México II*. México: Fondo de Cultura Económica-Biblioteca Mexicana.

⁹⁷ De Ibarrola, *op. cit.*, p. 231.

cen, así como en los niveles educativos, poblaciones a las cuales va dirigida y las áreas de conocimiento que debe de atender, en este proceso han nacido y desaparecido instituciones que han proporcionado diferentes programas de formación de maestros, a pesar de ello existen varios sectores del magisterio que no son atendidos en lo que a su profesionalización se requiere, ejemplo de ello son los supervisores, jefes de zona, directivos, especialistas.

Algunas de las conclusiones que señala este trabajo, se refieren a que en el siglo XX la formación de maestros de educación primaria adquirió procesos paralelos: formación normalista regular, especializada, necesaria para la población rural e indígena, de capacitación, nivelación y actualización para quienes no reúnen la formación adecuada.

De lo anterior se podría concluir que la formación se queda a la zaga de los procesos de reforma de la educación, situación que genera diversas dinámicas de compensación de desigualdades profesionales.

Con una visión administrativa de los recursos humanos y con el enfoque de la capacitación en servicio Flores López, reflexiona desde el discurso oficial las continuidades de la política de desarrollo profesional de 1988 a 1994.⁹⁸ En este sentido la actualización, capacitación, nivelación y superación profesional son las acciones educativas que los gobiernos han emprendido durante este periodo de estudio para satisfacer las necesidades organizacionales de la escuela y el sistema.

El autor señala que la problemática del desarrollo profesional del magisterio se basa en la inconsistencia de una política para establecer de manera formal la continuidad de las acciones emprendidas, en la diversidad de instituciones y poblaciones que lo comprenden, en la carencia de especialistas que se ocupen de este aspecto y en la falta de planeación nacional y regional.

Este trabajo se centra en la descripción de las acciones que la SEP puso en marcha antes y después de la firma del ANMEB, en cuanto a la actualización de los maestros. De manera específica el Proyecto de Educación Distancia (EDUCOM), el programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM) y el Programa de Actualización del Maestro (PAM) los cuales fueron los antecedentes del Programa Nacional para la Actualización de

⁹⁸ Flores López, Mario (1996). *La política del desarrollo profesional del magisterio en México 1988 a 1994*. Periodos administrativos de M Bartlet, E Zedillo, F Solana y JA Pescador: Análisis de la continuidad de sus objetivos y logros. Tesis para obtener el grado de maestro en Educación. México: Universidad de las Américas, AC.

los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) actualmente vigente.

El autor concluye que la continuidad de objetivos y logros del desarrollo profesional de los maestros tiene una relación estrecha con la designación del secretario de educación, la voluntad y coyuntura política. El diseño de las políticas y las decisiones se encuentran fuertemente centralizadas y no están libres de conflictos. Las tendencias que se observan en la continuidad de las políticas transexenales es el aprovechamiento de los materiales que se crearon para los programas de actualización y el uso de los medios electrónicos.

Por otra parte se encuentran los trabajos de Arnaut que analizan, desde una perspectiva histórica, los efectos de las políticas en la profesión docente del nivel primaria.

Los aportes de estos trabajos se centran en la reconfiguración que la profesión docente ha tenido desde su origen: de libre a profesión de Estado. A través de una periodización que el autor establece a partir de los grandes hitos del sistema educativo y el magisterio, identifica las maneras de selección, permanencia, movilidad y demanda de los docentes. Junto a ello se analiza la estructura y los procesos institucionales en la formación y capacitación de los profesores.⁹⁹

La historia de la profesión docente es re creada por Arnaut como una serie de procesos de continuidades, cambios, rupturas, incertidumbres, disputas y búsquedas. Edades de oro y deterioro que involucran a los diferentes actores del sistema educativo y la política, fundamentalmente los maestros y su sindicato, pedagogos y funcionarios que en permanente tensión y confrontación hacen que la profesión docente se desarrolle en los dilemas de la cantidad y la calidad, la igualdad y la equidad, la uniformidad y heterogeneidad, trabajadores de la educación y profesionales de la educación.¹⁰⁰

Junto con el deterioro salarial y detrimento de las expectativas de movilidad social que los profesores mantuvieron durante la década de los ochenta, Arnaut analiza la *inconsistencia de estatus* que ha caracterizado a los maestros normalistas al contar con varias oportunidades de estudio que les ha per-

⁹⁹ Arnaut, Alberto (1998). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. México: SEP-Biblioteca Normalista.

¹⁰⁰ Arnaut, Alberto (1998). "Los maestros de educación primaria en el siglo XX", en Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de la educación en México II*. México: Fondo de Cultura Económica-Biblioteca Mexicana, p. 226.

mitido igualarse a los universitarios. Una demanda histórica satisfecha pero que no ha se ha igualado en un mejor reconocimiento social y económico.

Arnaut analiza las condiciones de la profesión en el contexto actual de reformas lo cual abre algunas posibilidades de una transformación flexible y pertinente para la consecución de la calidad, entre estas posibilidades, menciona: la continuidad que se han visto en las últimas tres décadas: la urbanización de la profesión, la elevación de la escolaridad y diferenciación en la formación inicial y continua de los maestros, la modificación del perfil de los maestros en servicio debido a la incorporación de otros profesionistas no normalistas, así como los cambios que se generen en la estructura organizativa y administrativa de las instituciones formadoras de maestros que la federalización impulsa en las entidades.¹⁰¹

En un balance general en este aspecto, se reconoce que las investigaciones referentes a la formación inicial y continua de los maestros es un vacío importante para el campo de las políticas de profesionalización. Se desconocen los procesos de la puesta en marcha y resignificación que han tenido las políticas modernizadoras en los diferentes sectores, instituciones y sujetos que comprenden la formación docente. Pero sobre todo la toma de decisiones al respecto ha carecido de una plataforma sistemática y analítica de información que dé cuenta de los problemas y necesidades que aquejan esta parte del sistema educativo.

Es posible que a partir de la reforma para las escuelas normales en 1997, existan mayor número de trabajos acerca de la formación de profesores. Se percibe el interés de investigadores y académicos que cuentan con indagaciones que tocan aspectos de la gestión institucional, el currículo, las prácticas escolares, entre otros aspectos, será su labor dar cuenta de las problemáticas que se enfrentan en el ámbito de la profesionalización del magisterio al encontrarse con un desfase del resto de las reformas del sistema educativo cuando el debate en torno a la calidad y equidad de la educación pone su mirada entorno a la participación comprometida del maestro.

En otro ámbito de la profesionalización del magisterio de educación básica podemos ubicar el programa de Carrera Magisterial, del gobierno federal que consiste en un sistema de promoción horizontal, para docentes, directores de escuela, supervisores y personal que desarrolla actividades de apoyo técnico-pedagógico. Siendo uno de los compromisos del ANMEB, fue puesto en marcha en el año de 1993.

¹⁰¹ *Op. cit.*, pp. 226-227.

Algunos investigadores educativos han externado su opinión crítica sobre ese programa pero prácticamente no hay investigación sobre él, encontramos una tesis de doctorado de Claudia Santizo,¹⁰² la cual es muy reciente.

Santizo se propuso analizar la operación de Carrera Magisterial en tres estados del país: Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. La investigación utiliza el enfoque de redes de política para conocer las negociaciones que Carrera Magisterial originó en los tres estados mencionados. La metodología utilizada es el estudio de caso. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas con los principales actores que vigilan el cumplimiento de las reglas de operación del programa en el gobierno federal y con aquellos que ejecutan el programa en los tres estados mencionados. La información obtenida se refiere a las negociaciones durante la operación de Carrera Magisterial.

La investigación está basada en el enfoque de redes de política propuesto por Carsten Daugbjerg, David Marsh, Rod Rhodes y Martin Smith, donde se enfatiza la interdependencia de los actores la cual se basa en el intercambio de sus recursos (ya sea políticos, de información, legales o de autoridad y, también, financieros). Ese intercambio define los resultados de las políticas. El enfoque abarca ámbitos de análisis *macro*, *meso* y *micro*. Es decir incluye el ámbito político y económico donde opera la red, las características propias de la red (o ámbito *meso*) y, en el ámbito *micro*, los intereses, objetivos y estrategias seguidas por los actores para alcanzar sus objetivos.

El centro del análisis es la racionalidad de las decisiones de los actores considerando sus percepciones, incentivos y sus posibles estrategias, así como los problemas derivados de la relación de agente-principal, como el riesgo moral, que se presenta en las políticas públicas.

Los estudios de caso, dice Santizo, mostraron que en el ámbito *macro* la influencia del sistema político centralizado de México llevó a la selección de un modelo de operación de arriba hacia abajo (*top-down*). Este modelo enfatiza la jerarquía y el control del gobierno federal sobre la puesta en marcha de Carrera Magisterial, en el ámbito de *análisis meso* se identificaron comunidades de política (*policy communities*) en donde el acceso es restringido y existe consenso en los principios (o valores) y procedimientos entre los actores. La investigación identificó un resultado cooperativo entre los

¹⁰²Santizo (2002). *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*, tesis de doctorado en la University of Birmingham, Reino Unido.

gobiernos estatales y el sindicato de maestros, mientras que no hay cooperación entre los gobiernos estatales y el federal. Esto es una consecuencia del modelo *top-down* utilizado en la puesta en funcionamiento de Carrera Magisterial. Se encontró que los resultados de la política son afectados por problemas de riesgo moral (*moral hazard*) entre los formuladores y los operadores debido a los distintos intereses que promueven durante este proceso.

El análisis en el *ámbito micro*, a través de supuestos de elección racional y teoría de juegos, mostró que las estrategias de cooperación adoptadas por los actores (gobiernos estatales y sindicato) se debieron, además de los intereses propios de los actores, a los incentivos creados en el diseño (o la regulación) de Carrera Magisterial. La tesis analiza cómo la estructura de incentivos que enfrentan los actores podría modificarse para alterar los resultados de política observados.

Hasta ahora la operación de Carrera Magisterial cumple con los objetivos implícitos del gobierno federal de descongestionar las negociaciones con el SNTE hacia los estados y de brindar movilidad al sistema educativo en un momento en que la promoción vertical es casi imposible. Sin embargo, las administraciones educativas estatales, al ser excluidas del control (y previamente del diseño) del programa, lo consideran ineficiente pues no cumple sus objetivos explícitos. Estos últimos son el de mejorar la calidad educativa al promover docentes según sus méritos y el de impartir contenidos educativos adecuados a las necesidades locales. La falta de cumplimiento de estos objetivos se debe, en parte, al control centralizado que el gobierno federal y el SNTE ejercen sobre el programa.

Como podemos observar en los estudios acerca de las políticas de profesionalización del magisterio preocupa, por un lado, identificar y describir condiciones de la formación inicial, así como las laborales de los docentes. Por otro lado el estudio sobre la operación de Carrera Magisterial muestra uno de los nodos de la política educativa, es decir, las negociaciones entre actores ubicados en distinto nivel de la estructura del sistema.

CAPÍTULO 8

BALANCE

Como mencionamos en la introducción, es un hecho que la política educativa en México ha adquirido una importancia central para el desarrollo del sistema educativo, en particular para la educación básica y la formación de docentes y se ha empezado a convertir en objeto de estudio de los científicos de la educación. Tal vez por efecto de muchas décadas de centralismo los estados no se habían ocupado de conocer de sus sistemas educativos y menos de actuar a favor de su desarrollo. Salvo excepciones, algo similar ha ocurrido en la comunidad de investigadores de la educación.

Por otro lado es importante enfatizar la diferencia que hemos hecho entre investigaciones sobre la política educativa y aquellas que aportan insumos para definir, operar o evaluar la política. Otra discusión tiene que ver con el tema de la relación entre investigación y política educativa.

Con estas consideraciones la investigación de la política educativa en educación básica en la década que nos ocupa, si bien es escasa cuantitativamente hablando, encontramos en conjunto trabajos de buena calidad.

Destacan los estudios sobre el proceso de federalización descentralizadora tanto los que se centran en la federación como los que lo hacen en los estados. Estos trabajos aportan elementos comprensivos que muestran la complejidad de esta nueva realidad del sistema educativo y se convierten en una invitación a profundizar y ampliar las indagaciones científicas sobre aspectos particulares del fenómeno tanto por lo que se refiere a los enfoques teóricos como a los metodológicos.

Asimismo observamos trabajos que estudian las políticas de financiamiento haciendo un análisis que sitúa históricamente el problema de los recursos para la educación. Destaca el estudio sobre la distribución del financiamiento de la educación en el nuevo marco del federalismo el cual ofrece conocimiento puro y duro sobre esta dimensión de las políticas edu-

cativas así como un planteamiento propositivo. Los demás estudios ubicados en el tema de políticas de financiamiento de la educación incursionan temas importantes como el de identificar la aportación de los particulares a la educación y cuestionar así el tema de la gratuidad; o el que analiza la participación de organismos internacionales.

Desde la perspectiva de la investigación de políticas educativas, los estudios evaluativos, tanto el cuantitativo como el cualitativo, sobre el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) si bien fueron hechos de manera temprana para observar el impacto de este programa, aportan conocimiento disciplinar e información que permite hacer juicios sobre el funcionamiento de aquél. Estos estudios marcaron un hito en la evaluación de políticas al demostrar que era necesario corregir diversos errores de operación del propio programa. Asimismo señalaron en su momento que era indispensable diseñar nuevas estrategias educativas, que fuesen capaces de promover de manera eficaz el aprendizaje de los niños que asisten a escuelas ubicadas en localidades geográficamente remotas.

Los diagnósticos que se reportan en este documento cuyo propósito era el de proporcionar insumos de información para la configuración de programas estatales de educación, si bien a quienes fueron sus usuarios les aportaron conocimiento sobre su correspondiente sistema educativo su difusión es escasa o prácticamente nula. Los documentos publicados de estos diagnósticos, aunque de circulación restringida, permiten observar algunas aportaciones metodológicas sobre todo lo que se refiere al cálculo de indicadores de eficiencia y equidad en la educación básica.

Asimismo la evaluación del sistema como objeto de investigación, en lo analizado observamos un vacío; éste, en parte se debe a que el interés por contar con conocimiento sistemático del devenir del sistema habría de venir de las propias instancias de gobierno, sea federal o estatal, quienes además serían los financiadores de este tipo de trabajos y esto no se ha dado.

El tema de los actores en la política educativa sólo fue referido de manera muy breve en este documento dado que su tratamiento más amplio se encontrará en los estados de conocimiento que se centraron en la investigación sobre los actores, sujetos y agentes de la educación.

En particular nos interesó al grupo de trabajo incluir el tema de las políticas sobre magisterio, en sentido estricto, de acuerdo con la definición que se asumió para seleccionar los trabajos, sólo los estudios sobre Carrera Magisterial y el diagnóstico de la educación normal se refieren a investigación de la política educativa. Sin embargo, los otros trabajos analizados permiten observar problemáticas del magisterio cuya atención por parte de la política educativa ha sido escasa o nula.

En general el panorama de la investigación de la política educativa en la educación básica muestra que es un campo temático que está surgiendo por lo reciente de su interés. Se tiene noticia de algunas investigaciones en curso que se están realizando en el marco de programas de maestría o doctorado.

Somos conscientes de que al presente está pendiente la realización de un trabajo de sistematización de investigaciones de política educativa en la educación básica que se refieran a los niveles meso y micro.

Sin embargo, en el nivel macro sistémico elegido, a pesar de que la actividad estrictamente investigativa en el tema aún es escasa, los trabajos de análisis crítico de la política educativa continúan realizándose, prueba de ello es el Observatorio Ciudadano de la Educación así como la producción de ensayos de opinión. Además se observa la inclusión de cursos denominados “Política educativa” en programas de posgrado.

Para terminar, queremos reiterar una reflexión de Carlos Muñoz Izquierdo que es, a su vez, un sugerente requerimiento a los investigadores educativos. Este investigador señala atinadamente que:

es necesario que nuestros estudios se adelanten a los cambios educativos; lo que implica rebasar en todo momento los intereses y necesidades inmediatos de los tomadores de decisión. De este modo, la investigación “iluminará” la realidad desde nuevos ángulos y permitirá descubrir nuevos problemas, así como las causas y consecuencias de los mismos. Además, debemos contribuir a preparar las plataformas que son necesarias para el cambio educativo y someter constantemente a prueba nuestros paradigmas y propuestas de solución.¹⁰³

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 5.

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS OFICIALES

- Secretaría de Educación Pública (1994). *Diagnóstico de la Educación Básica en el Distrito Federal*, México: Subsecretaría de Servicios Educativos en el DF y Centro de Estudios Educativos.
- Secretaría de Educación Pública (1999). *Perfil de la educación en México*, México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2000). *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, I y II, México: SEP.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1994). *Diez propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, México: SNTE.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1994). *Primer Congreso Nacional de Educación. La federalización de la Educación básica y mecanismo apropiado para la reorganización del Sistema Educativo Nacional*. Documentos de Trabajo para su Discusión, México: SNTE.

INVESTIGACIONES

- Alaniz Hernández, Claudia (2000). *La modernización educativa y la política neoliberal 1988-1994* (análisis de un plan estratégico), tesis de maestría en Educación con campo en Planeación Educativa, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Arnaut Salgado, Alberto (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México. 1887-1994*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Arnaut Salgado, Alberto (1998). *La federalización educativa en México 1889-1994*, México: Secretaría de Educación Pública/El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económica (Biblioteca Normalista).
- Arnaut Salgado, Alberto (1999). “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Barba Casillas, Bonifacio (coord.) (2000). *La federalización educativa. Una valoración externa desde la experiencia de los estados*, México: SEP.
- Bracho, Teresa (1992). *El Banco Mundial frente al problema educativo*. Un análisis de sus documentos de la política sectorial. Documentos de trabajo. Estudios políticos, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bracho, T. y Zamudio A. (1994). “Los rendimientos económicos de la escolaridad en México 1989” en revista *Economía Mexicana*, vol. III, núm. 2, CIDE, pp. 345-377.
- Bracho, Teresa (1997). *Gasto privado en educación. México. 1984-1992*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (documento de trabajo).
- Camacho, Salvador (1992). *La modernización de la educación en México. 1985-1997. El caso Aguascalientes*. Tesis de doctorado en la Universidad de Illinois en Chicago, Estado Unidos de América.
- Camacho, Salvador (2000). “Resistencia sindical a la descentralización educativa. El caso de Aguascalientes. 1978-1993”, en *Caleidoscopio*, núm. 7, enero-junio, Aguascalientes: UAA, pp. 7-48.
- Conde, Silvia L. (2001). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México*, México: Organización de Estados Americanos. Instituto de Planeamiento de la educación. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Secretaría de Educación Pública.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional* (premio del Instituto Nacional de Administración Pública), México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ezpeleta, Justa (1999). “Federalización y reforma educativa”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Ezpeleta, Justa; Eduardo Weiss *et al.* (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*, México: DIE-CINVESTAV-IPN.
- Fierro Evans, María Cecilia y Guillermo Tapia García (1999). “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, en Pardo, María del Carmen (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Flores López, Mario Lorenzo (1996). *La política del desarrollo profesional del magisterio en México de 1988 a 1994. Periodos administrativos de M. Bartlett. E. Zedillo. F.*

- Solana y J. A. Pescador. Análisis de la continuidad de sus objetivos y logros*, tesis de maestría en educación, México: Universidad de las Américas.
- Galeana Cisneros, Rosaura (1997). *La infancia desertora*, México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano AC.
- Galván Mora, Lucila (1998). *El trabajo conjunto de padres y maestros relativo al salón de clases. Un estudio etnográfico*, tesis de maestría, México: DIE-CINVESTAV.
- Gómez Álvarez, David (2000). *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Secretaría de Educación del Gobierno del estado de Jalisco/Universidad de Guadalajara/Universidad de Colima.
- IEA-CETE/CEE (1994). *La educación básica en Aguascalientes. Diagnóstico de eficiencia y equidad*, Aguascalientes: UID-IEA.
- Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Loera Varela, Armando y Fernando Sandoval Salinas (1999). “La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Loyo, Engracia (1999). “El largo camino a la centralización educativa 1920-1992”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Malpica Faustor, Carlos N (1994). *Descentralización y planificación de la Educación. Experiencias recientes en América Latina*. París: UNESCO.
- Maya Alfaro, Catalina Olga (2000). *Un caso de gestión institucional: la Unidad de Servicios Educativos en Iztapalapa DF, 1994*, tesis de maestría en Educación, campo formación docente, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Mejía Ayala, José Antonio (1999). “Federalismo e innovación educativa en México. El caso Nuevo León”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Mercado, Ruth (2000). *La implantación del plan 1997 de la licenciatura en educación primaria*. Un estudio sobre el primer semestre, México: SEP.
- Miranda López, Francisco (2001). *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, México: El Colegio de México-UPN.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). “La distribución del ingreso y el gasto educativo de los hogares mexicanos: un análisis a través de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH)”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 4, México: CEE.

- Muñoz Izquierdo, Carlos (coord.) (1995). *Impacto y eficiencia del Programa para Abatir el Rezago Educativo* (PARE), México: Centro de Estudios Educativos.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1999). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Noriega Chávez, Margarita (1992). *Crisis y Descentralización Educativa en México 1982-1988*. Informe de Investigación 2, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Noriega Chávez, Margarita (2000). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización. 1982-1994*, México: Universidad Pedagógica Nacional. Plaza y Valdés.
- Noriega Chávez, Margarita (2001). “2000, año de promesas. de demandas. de luchas y negociaciones por mayor financiamiento educativo”, en Bertussi. Guadalupe Teresina (coord.). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, tomo I, México: Universidad Pedagógica Nacional/La Jornada.
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos (1995). *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*. División de Estudios Políticos núm. 35, México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas.
- Ornelas, Carlos (1995). *La descentralización de la educación en México*. Proyectos de Estudios de Descentralización de Servicios Sociales, México: Comisión Económica para la América Latina y el Caribe.
- Pardo, María del Carmen (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (1999). “El órgano central: la tarea normativa y reguladora”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Ruiz Cervantes, Francisco J (1999). “El proceso de federalización educativa en Oaxaca”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Santizo, Claudia A (2002). *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*. Tesis de doctorado en la University of Birmingham, Gran Bretaña.
- Santos del Real, Annette (2001). *La educación secundaria :perspectivas de su demanda*. Tesis del doctorado Interinstitucional en Educación. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Schmelkes, Sylvia *et al.* (1997a). *La desigualdad en la calidad de la educación primaria*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Schmelkes, Sylvia. *et al.* (1997b). *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, México: SEP-FCE.
- Schmelkes, Sylvia (1996). *Evaluación de la educación básica*. México: DIE-CINVESTAV-IPN.
- Shiefelbein, Ernesto (1998). “Financiamiento de la educación básica y media en América Latina”, en Ornelas (comp.). *Educación para el siglo XXI*, México: FCE/Gobierno del Estado de Durango, pp. 107-130.
- Torres, Rosa María y Emilio Tenti Fanfani (2000). *Políticas educativas y equidad en México: La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*, Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Teutli Colorado, José Delfino (2002). *Seguimiento y evaluación del aplicación del plan de estudios 1997 de la licenciatura en Educación primaria*, Xalapa: Benemérita Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”.
- Zoraida Vázquez, Josefina (1999). “Un siglo de descentralización educativa. 1821-1917”, en Pardo, María del Carmen (coord.). *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1999). “Descentralización e innovación educativas en Aguascalientes 1992-1998. De un modelo armado a uno para armar”, en Pardo, María del Carmen (coord.) *Federalización e Innovación Educativa en México*, México: El Colegio de México.

ENSAYOS

- Aguilar, Luis F (1995). “Estudio Introductorio”, en Lassell. H.D. *et al.* *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-76.
- Aguilar Hernández, Citlali y Sylvia Schmelkes (2001). “El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en México”, en Braslavsky Cecilia y Felicitas Acosta (orgs.). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*. Buenos Aires. UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Álvarez García, Isaías (1992). “La descentralización”, en Guevara Niebla Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arnaut Salgado, Alberto (1992). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. 1978-1988*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arnaut, Alberto (1998). “XIX Los maestros de educación primaria en el siglo XX”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México*. Biblioteca Mexicana. Tomo II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J.

- Zevada. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, pp. 195-229.
- Batres G., Martí (1993). “La contrarreforma al artículo 3° Constitucional”, en *Educación y reforma constitucional*, México: Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LV Legislatura.
- Bertussi, Guadalupe Teresina (coord.) (s/f). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, tomo II, México: Universidad Pedagógica Nacional/La Jornada.
- Blanco, Víctor (1995). “De la educación compartida por los particulares”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Cabrero, Enrique *et al.* (1997). “Claroscuros del nuevo federalismo Mexicano: Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades en la Gestión Local”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2. segundo semestre. México.
- Calvo Pontón, Beatriz (1999). “Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Camacho, Salvador (1994). *Política educativa en Aguascalientes: la importancia del eslabón municipal*, Cuaderno de trabajo núm. 2, Aguascalientes: OCA-GEA.
- Camacho, Salvador (2001). “Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 13, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Cantú, Arturo (1992). “El Rezago 1980-2010”, en Guevara Niebla Gilberto (comp.). *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 98-155.
- Carmona, Alejandro (1997). “Hacia una nueva organización de los servicios educativos en el Distrito Federal: el experimento de Iztapalapa”, en Loyo, Aurora (coord.) *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Centro de Estudios Educativos (1995). *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: CEE.
- Comisiones de Educación del Senado, Cámara de Diputados. Secretaría de Educación Pública (2002). *La calidad de la educación en México: perspectivas. análisis y evaluación*, México: Porrúa.
- Cordera, R. y Ziccardi, A. (2000). *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, México: IIS-UNAM/Porrúa.
- Cueva Luna, Teresa Elizabeth (1999). “La modernización educativa en Tamaulipas”, en Espinoza, Valle Víctor Alejandro *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Chavoya, María Luisa (1990). “La descentralización educativa y el poder sindical”, en Teresa Bracho (comp.) *La modernización educativa en perspectiva: análisis*

- del programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*, México: FLACSO, pp. 54-61.
- De Ibarrola, María y Gilberto Silva (1995). *Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México*, México: Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, AC.
- De Ibarrola, María (1998a). “XX La formación de los profesores de educación básica en el siglo XX”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomo II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, pp. 230-275.
- De Ibarrola, María (1998b). “Investigación y política educativa” [reseña del libro *Informed Dialogue. Using Reseca to Shape Educational Policy around the World*], en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. julio-diciembre, vol. 3, núm. 6, pp. 365-372.
- De Ibarrola, María (2001). “El debate entre lo público y lo privado en las reformas de los 90 en la educación básica en América Latina”, en Ornelas, Carlos *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Santillana. Aula XXI.
- Dettmer, Jorge y Aurora Loyo (1997). “El debate sobre la educación básica”, en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) *El debate nacional V, La política social*, México: Diana.
- Díaz Barriga, Ángel y Catalina Inclán Espinoza (2001). “El docente en las reformas educativas; sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, en *Revista Iberoamericana de Educación, Profesión docente*, núm. 25.
- Díaz Estrada, Jorge (1995). “Estructura y disposiciones de la ley”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Domínguez Vargas, Sergio (1995). “Validez oficial de estudios. certificación de conocimientos y becas”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1999). *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fernández, Sergio (1997). “Carrera magisterial: ¿promoción o control docente?”, en Loyo, Aurora (coord.). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Plaza y Valdés.
- Fuentes Molinar, Olac (1992). “El Estado y la educación pública de los años ochenta”, en Alonso, Jorge; Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.). *El nuevo Estado mexicano. IV Estado y sociedad*, México: Nueva Imagen.
- Fundación para la Cultura del Maestro (1994). *¿Hacia dónde va la educación pública? Memoria del seminario de Análisis sobre política educativa nacional*, tomos I y II, México: Fundación para la Cultura del Maestro.

- González Ruiz, Lorenzo Ángel (1993). “El nuevo artículo 3º y su interpretación ante la reforma a la Ley Federal de Educación”, en *Educación y reforma constitucional*, México: Grupo parlamentario del PRD; Cámara de Diputados LV Legislatura.
- González Schmal, Raúl (1995). “El federalismo educativo”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.) (1992). *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Larrauri Torroella, Ramón (1993). *Modernización educativa. Hechos previos. Primeros Resultados*, México: Imagen Editores.
- Latapí Sarre, Pablo (1993). “Un nuevo artículo 3º Constitucional”, en *Educación y reforma constitucional*. México Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LV Legislatura.
- Latapí, Sarre Pablo (1996a). *Tiempo educativo mexicano I*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Latapí Sarre, Pablo (1996b). *Tiempo educativo mexicano II*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Latapí Sarre, Pablo (1996c). *Tiempo educativo mexicano III*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Latapí Sarre, Pablo (1997). *Tiempo educativo mexicano IV*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Latapí Sarre, Pablo (1998a). *Tiempo educativo mexicano V*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Latapí Sarre, Pablo (1998b). “La participación social en la educación”, en Ornelas Carlos (comp.). *Educación para el siglo XXI*, México: Fondo de cultura Económica/Gobierno del estado de Durango. Secretaría de Educación Cultura y Deporte.
- Latapí Sarre, Pablo (coord.) (1998c). *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomos I y II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica.
- Latapí Sarre, Pablo (2000a). *Tiempo educativo mexicano VI*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa (2000b). “Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas”, en Cordera Rolando y Alicia Ziccardi (coord.) (2000). *Las políticas socia-*

- les de México al fin del milenio descentralización. diseño y gestión*, México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Latapí Sarre, Pablo (2001). “¿Sirve de algo criticar a la SEP? Comentarios a la Memoria del sexenio 1995-2000”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 13, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.
- Latapí Sarre, Pablo (2001). *Tiempo educativo mexicano VII*, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- López y Mota, Ángel Daniel (1998). “Formación de docentes en al educación básica”, en Ornelas, Carlos (comp.) *Educación para el siglo XXI*, México: Fondo de cultura Económica/Gobierno del estado de Durango/Secretaría de Educación Cultura y Deporte.
- Loyo, Aurora (coord.) (1997). *Los actores sociales y la educación*, México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Loyo, Aurora (1997). “Las ironías de la modernización: el caso SNTE”, en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés.
- Loyo, Aurora (1996). “Las nuevas orientaciones de la política educativa mexicana”, en varios autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto José Luis Mora/UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Plaza y Valdés.
- Ludlow, Leonor (1997). “La jerarquía católica ante el proyecto de la modernización educativa”, en Loyo, Aurora (coord.). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés Editores.
- Mancera, Carlos (1998). “Retos y prospectivas de la planeación educativa”, en Ornelas Carlos (comp.). *Educación para el siglo XXI*, México: Fondo de Cultura Económica/Gobierno del estado de Durango/Secretaría de Educación. Cultura y Deporte, pp. 379 ss.
- Martínez Rizo, Felipe (2001). “Hacia la equidad en educación: educación y justicia en la obra de Pablo Latapí (1963-1997)”, en Ornelas, Carlos. *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Santillana. Aula XXI.
- Martínez Rizo, Felipe y Margarita Zorrilla Fierro (1994). “La descentralización de la educación básica en Aguascalientes”, en *Universidad Futura*, vol 5. núm. 14, primavera, pp. 51-63.
- Martínez, Rizo Felipe y Margarita Zorrilla (1994). “La descentralización de la educación básica en Aguascalientes”, en *Cuadernos de Trabajo. Educación 5*, México: Gobierno del estado Aguascalientes.
- Martínez Rizo, Felipe (1998). “La planeación y la evaluación de la educación”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexica-

- na, tomo I, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 285-318.
- Maya Alfaro, Catalina Olga (1999). “El uso de la investigación en la toma de decisiones: El caso de México”, en Rockicka Wanda *Documentación educativa. Investigación y toma de decisiones*, París: UNESCO.
- McGinn, Noel y Reimers, Fernando (2000). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México: Centro de Estudios Educativos, AC.
- Mendoza Rojas, Javier (2001). “Construcción del proyecto educativo de Vicente Fox”, en Bertussi, Guadalupe Teresina (coord.) *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, tomo II, México: Universidad Pedagógica Nacional/La Jornada.
- Meneses Morales, Ernesto (1995). “El concepto de educación y sus fines en la ley federal de educación”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Miranda López, Francisco (1992). “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm2, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moctezuma Barragán, Esteban (1993). “Una respuesta: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, en *La educación pública frente a las nuevas realidades, una visión de la modernización de México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno Barrera, Francisco Javier (1999). “Política y educación. El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en Sonora”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1993). “Proyección del crecimiento de la demanda educativa”, en Guevara Niebla, Gilberto (comp.) *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1993). “Diagnóstico educativo (los hechos y sus causas)”, en Guevara Niebla, Gilberto (comp.) *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). “La educación en el sexenio 1988-1994”, en Regil V., José Rafael (coord.). *Balance del sexenio salinista. 1988-1994: ilusión y desaliento*, serie Análisis de la realidad mexicana, núm. 19, México: UIA-Centro de Integración Universitaria.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). *Análisis y propuestas para la planeación educativa*, Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1995). “La equidad en la educación”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.

- Muñoz Izquierdo, Carlos (1999). “El sistema educativo nacional en el quinquenio 1995-1999. Un análisis preliminar de su desarrollo”, en *Revista Umbral XXI*, núm. 30, invierno, México: Universidad Iberoamericana.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2000). “Indicadores del desarrollo educativo en América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 2, noviembre, México: Universidad Autónoma de Baja California (<http://redie.ens.uabc.mx/vol2no2/contenido-munoz.html>).
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2001). “Financiamiento de la educación y distribución de oportunidades”, en *Sinéctica*, núm. 18. enero-junio, México: Revista del Departamento de Educación y Valores del ITESO.
- Navarro, César (2001). “Las normales rurales: espacios escolares a contracorriente con al política educativa modernizadora”, en Bertussi. Guadalupe Teresina (coord.). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, tomo I, México: Universidad Pedagógica Nacional/La Jornada.
- Noriega Chávez, Margarita (1993). “La descentralización educativa: los casos de Francia y México”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXII, núm. 1, México: Centro de Estudios Educativos.
- Noriega Chávez, Margarita (1996). *En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos* col. Educación, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Noriega Chávez, Margarita (1998). “El financiamiento de la educación: su historia y su estudio”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.) *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomo II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 358-382.
- Ornelas, Carlos (1994). “El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Cabrero, Mendoza *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: CIDE, pp. 281-438.
- Ornelas, Carlos (1995). “Del centralismo a la federalización de la educación”, en *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: Centro de Investigación y docencias Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos (1995). “Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano”, en *El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo*, México: Centro de Investigación y docencias Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos (1995). “La misión del sistema educativo mexicano: Tres reformas profundas”, en *El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo*, México: Centro de Investigación y docencias Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica.

- Ornelas, Carlos (1998). “El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Cabrero, Mendoza Enrique *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ornelas, Carlos (1998). “La cobertura de la educación básica”, en Latapí, Sarre Pablo (coord.) *Un siglo de Educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomo II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 111-140.
- Ornelas, Carlos (1999). “El perfil del maestro del siglo XXI (Apuntes para una sociología del magisterio mexicano)”, en *Educación para la vida*, núm 4, México: IV Comité Regional de la CONALMEX para la UNESCO.
- Ornelas, Carlos (2001). “Equidad: educación comunitaria y programas compensatorios”, en Ornelas, Carlos *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Santillana. Aula XXI.
- Ornelas, Carlos (2002). “Incentivos a los maestros. La paradoja mexicana”, en *Valores. calidad y educación. Memoria del primer encuentro internacional de educación*, México: Santillana. Aula XXI.
- Paoli Bolio, Francisco José (1991). “Condiciones políticas de la reforma educativa.” En Sierra, María Teresa (coord.). *Cambio Estructural y Modernización Educativa*, México: Universidad Pedagógica Nacional. Universidad Autónoma Metropolitana. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- Paoli Bolio, Francisco José (1995). “Fin de la indefinición. procedimiento administrativo. sanciones y sindicato”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Partido de la Revolución Democrática (1993). *Educación y reforma constitucional*, México: Grupo Parlamentario del PRD.
- Pérez Rocha, Manuel (2001). “Propuestas educativas del gobierno del distrito Federal”, en Bertussi, Guadalupe Teresina (coord.) *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, tomo II, México: Universidad Pedagógica Nacional/La Jornada.
- Pescador Osuna, José Ángel (1998). “Financiamiento de la Educación en México,” en Ornelas, Carlos (comp.) *Educación para el siglo XXI*, México: Fondo de Cultura/Económica. Gobierno del estado de Durango/Secretaría de Educación. Cultura y Deporte.
- Peschard, Jacqueline y Lilia Peralta (1997). “Los partidos políticos en el cambio de la legislación educativa.” *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés.

- Prawda, Juan y Gustavo Flores (2001). *México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, México: Océano.
- Ramos de Hoyos, Jacobo y Gerardo Martínez Morales (1999). “Reflexiones en torno al federalismo educativo”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Reimers, Fernando (1995). “Participación ciudadana en reformas de políticas educativas”, en *Pensamiento Educativo*, vol. 17, diciembre, pp. 115-131.
- Reséndiz García, Ramón (1992). “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México. 1978-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, Núm2/92, México: UNAM.
- Reyes Esparza, Ramiro y Rosa María Zúñiga Rodríguez (1994). *Diagnóstico del subsistema de formación inicial*, México: Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano.
- Rodríguez Rodríguez, Raúl (1999). “Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León. 1992-1998”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Schmelkes, Sylvia (1991). “Problemas y retos de la educación básica en México”, en Sierra, María Teresa (coord) (1991). *Cambio estructural y modernización educativa*, México: Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Autónoma Metropolitana/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales
- Schmelkes, Sylvia (1994). “Educación básica: prioridad recuperada”, en *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 14, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Schmelkes, Sylvia (1995). “El proceso educativo en la Ley General de Educación”, en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Schmelkes, Sylvia (1996a). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, México: Secretaría de Educación Pública.
- Schmelkes, Sylvia (1996b). “La necesidad urgente de contar con información para construir uno de los principales indicadores de la calidad de la educación. que se refiere a los resultados de aprendizaje en educación básica”, en *Evaluación de la educación básica*, México: Documento DIE 46.
- Schmelkes, Sylvia (1996c). “La evaluación de los centros escolares”, en *Evaluación de la educación básica*, México: Documento DIE-46.
- Schmelkes, Sylvia (1998). “La educación básica”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomo II, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 173-194.

- Schmelkes, Sylvia (2002). “La difícil relación entre la evaluación y la calidad educativa”, en Ornelas, Carlos (comp.). *Valores. calidad y educación. Memoria del primer encuentro nacional de educación*, Aula XXI, México: Santillana.
- Schmelkes, Sylvia (2001). “La educación básica en la prensa nacional durante el año 2000”, en Bertussi, Guadalupe Teresina (coord.) *Anuario Educativo Mexicano: Visión retrospectiva*, tomo I, México: Universidad Pedagógica Nacional/ La Jornada.
- Street, Susan (1993). “Modernización administrativa o democratización sindical: nuevas jerarquías o nuevos sujetos como vías de reforma educativa”, en *Educación y reforma constitucional*, México: Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LV Legislatura.
- Tiana Ferrer, Alejandro (2001). “Evaluación de la calidad de la educación: modelos e indicadores. Educación para el siglo XXI”, en Ornelas, Carlos (comp.) *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Santillana. Aula XXI.
- Tirado, Ricardo (1997). “La cúpula empresarial en el debate educativo”, en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés.
- Ulloa, Manuel (2001). “El financiamiento a la educación en la administración del presidente Ernesto Zedillo: 1995-1999”, en Ornelas, Carlos *Investigación y políticas educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Santillana Aula XXI.
- Zogaib Achar, Elena (1997). “La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa”, en Loyo, Aurora (coord.). *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés.
- Zorrilla, Fierro Margarita (1997). “Un proceso de descentralización o la construcción de oportunidades de desarrollo de un sistema educativo estatal. El caso de Aguascalientes”, en Frigerio, G. Poggi. M. y Giannoni. M (comp.). *Políticas. instituciones y actores en educación*, Buenos Aires: Centro de Estudios Multidisciplinarios-Novedades Educativas, pp. 117-138.
- Zorrilla, Fierro Margarita (1998). “Federalización. supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación”, en Latapí Sarre, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México*, Biblioteca Mexicana, tomo I, México: Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Fondo de Cultura Económica, pp. 319-357.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Dificultades del diseño e implementación de las políticas educativas”, en Ornelas, Carlos (comp.) *Valores. calidad y educación. Memorias del Primer Encuentro Internacional de Educación*, México: Santillana Aula XXI, pp. 223-249.

- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México. Retos. tensiones y perspectivas”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 4 (2). <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Una década más tarde: la reforma de la supervisión en Aguascalientes”, en *Educación 2001*, año 8, núm. 89, octubre, México, pp. 32-37.

PARTE II
LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

AUTORA:
Lorenza Villa Lever
Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está ubicado dentro del estado de conocimiento de la investigación educativa mexicana, durante el periodo 1992-2002. El campo específico que aquí se trabaja es el de las políticas públicas en el área de la Educación Media Superior (EMS), entendida como el bachillerato general y universitario, el tecnológico o bivalente y el bachillerato técnico profesional o terminal.

Se ha hecho una revisión de la bibliografía editada en el periodo, con objeto de dar cuenta de las líneas de investigación vigentes en esta área temática así como señalar las perspectivas que orientan su desarrollo futuro. Dado el pequeño número de investigaciones sobre el nivel, se tomó la decisión de incluir también aquellas que, sin proponerse explícitamente trabajar sobre “las políticas”, sí plantean elementos que pueden servir para “normar las acciones” y que plantean, entre otros elementos, algunos principios, recomendaciones, normas y prioridades, como condiciones para realizar o cumplir las tareas y funciones de un programa o plan.

El análisis de la información se ha organizado tomando en cuenta los siguientes rubros:

- 1) El contexto y la caracterización general del sistema de educación media superior. El objetivo es describir de manera breve el sistema para ubicar los problemas y logros de la década estudiada.
- 2) Los objetos de análisis privilegiados por las investigaciones. En este apartado se da cuenta de los contenidos de la bibliografía analizada, dividida en los seis temas en los que se organiza la información.
- 3) Las instituciones que albergan los estudios realizados y las formas de publicación de los trabajos.

- 4) Las principales aportaciones y las perspectivas a futuro. Se presenta a manera de conclusión una síntesis de los hallazgos y aportaciones de los trabajos y se proponen algunos temas de investigación para el futuro.

Las fuentes consultadas son las siguientes:¹

- Libro UNAM
- Revistas:
 - Mexicana de Investigación Educativa (COMIE)
 - Perfiles Educativos (CESU-UNAM)
 - Cuadernos del CESU (UNAM)
 - Revista de la Educación Superior (ANUIES)
 - Universidad Futura (UAM/Azcapotzalco)
 - Umbral XXI (UIA-Santa Fe)
 - Revista Mexicana de Sociología (IIS-UNAM)
- Bancos de Datos:
 - IRESIE
- Tesis:
 - UNAM, UIA-Santa Fe, DIE-CINVESTAV, FLACSO sede México, Instituto José María Luis Mora.

Para tener acceso a dichas fuentes se visitaron las siguientes:

- Bibliotecas:
 - Biblioteca Central-UNAM
 - Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM
 - Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM
 - Universidad Iberoamericana-Unidad Santa Fe
 - Departamento de Investigaciones Educativas-CINVESTAV
 - El Colegio de México

¹ Agradezco a Daniel Cortés Vargas su apoyo para la búsqueda e identificación de la bibliografía que se analiza en este campo temático del estado de conocimiento.

- Páginas web
 - <http://www.anuies.mx>
 - <http://www.cintefor.org.uy>

Como estrategia para la búsqueda de la bibliografía publicada en el periodo sobre el tema que nos ocupa se procedió de la siguiente manera: primero se localizaron en las bases de datos y las bibliotecas las publicaciones que tenían que ver con “políticas educativas” y con “educación media superior”. En la medida en que ésta es nombrada de diversas maneras también se ubicaron las publicaciones clasificadas en los rubros de “bachillerato”, “preparatoria”, “educación tecnológica” y “educación técnica-profesional”.

A partir del análisis del resumen y de su índice se eligieron aquellas que trataban el tema tomando en cuenta la perspectiva de las políticas públicas. De ello resultó el acervo a analizar. En total se trabajó sobre 83 documentos: 11 libros, 30 capítulos de libro, 2 cuadernos de trabajo, 5 artículos de revista, 11 ponencias en memorias, 8 tesis de las cuales 3 son de licenciatura y 5 de maestría, así como 16 documentos oficiales de los cuales 7 fueron publicados por la Secretaría de Educación Pública, 6 por el CONALEP, 1 por la OCDE, 1 por la UAEM y 1 por el CCH de la UNAM.

Por último, quiero mencionar de manera muy especial a los tres comentaristas que leyeron el trabajo: José Bazán Levy, Alfredo Hualde y María De Ibarrola, quienes se tomaron el trabajo de leer la primera versión de este documento. Sus observaciones críticas y conectoras lo enriquecieron y mejoraron.

CAPÍTULO 1

LA CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La caracterización general del sistema de educación media superior, que se presenta a partir de dos diagnósticos oficiales elaborados por la Secretaría de Educación Pública, tiene por objeto exponer los primeros intentos oficiales por ofrecer, de manera pública, una visión del sistema educativo nacional desde la perspectiva del Estado. En esa medida, ambos documentos son tomados como puntos de partida que ubican a la educación media superior en un proceso en el que es posible percibir inercias, cambios y ausencias que sirvan de contexto al estado del conocimiento.

El primer documento, publicado a principios de la década de los años noventa, es el **Programa para la Modernización Educativa 1989-1994** (PME) (SEP, 1989:108-111) y el segundo es el **Perfil de la Educación en México** (PEM) (SEP, 2000:44-50). Los dos dedican un capítulo a la EMS en México.

Con base en la información incluida en los documentos, a continuación se comparan los datos y rasgos de la EMS de inicios y de fines de la década de los noventa, organizada de acuerdo a los siguientes tres rubros:

- a) La cobertura del nivel y su eficiencia.
- b) La estructura curricular y su pertinencia.
- c) La coordinación del sistema.

Sobre la cobertura del nivel y su eficiencia, el PME dice que:

La matrícula creció sensiblemente. En el ciclo 1988-1989 había 2 070 000 alumnos en el nivel, poco más de 800 000 que al inicio de la década.

La absorción de egresados de secundaria llegó a 76% y la eficiencia terminal para las opciones general y tecnológica a 56% y 57%, respectivamente, mientras que para la opción terminal desciende a 36%.

La EMS general atendió a 59.7% de la matrícula, mientras que la tecnológica 19.6% y la terminal 11%. La educación tecnológica y la terminal no aumentaron su participación proporcional en relación con la EMS general, particularmente por dos razones:

- a) No favorecieron la movilidad inter-institucional.
- b) Mostraron poca flexibilidad para adaptarse a las necesidades del sistema productivo.

El sistema de EMS no está suficientemente descentralizado.

Sobre la cobertura del nivel y su eficiencia, el PEM dice que:

Continúa el crecimiento constante que ya se advertía desde la década anterior. Hay un incremento de la matrícula de 3.8%, lo que supuso la atención de 3 001 377 alumnos en 2000-2001. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el subsistema de EMS sigue atendiendo, como en el pasado, a 46% de la población entre 16 y 18 años

La absorción de egresados de secundaria alcanzó 93%. La eficiencia terminal no mejoró en las opciones de bachillerato general y tecnológico, pues siguió en 57%, mientras que en la terminal avanzó, llegando a 45%.

No hay modificación en el porcentaje de alumnos atendidos por la EMS general: 59.7% en el año 2000. En cambio, las modalidades de bachillerato tecnológico y la profesional técnica crecieron, pasando al 27.7% y al 12.6% respectivamente.

El crecimiento registrado en la demanda por este nivel no sólo aumenta la matrícula, sino también el número de docentes y de planteles incorporados, debido sobre todo a políticas de descentralización. En relación con el bachillerato general cabe subrayar el crecimiento de los colegios de bachilleres, instituciones descentralizadas creadas en las entidades federativas, que cuentan actualmente con 153 planteles en el país, que albergan 59.4% de la matrícula total de este tipo educativo. De la misma manera, la educación profesional técnica inició en agosto de 1998 la federalización del CONALEP concluida el año siguiente en 29 estados.

Sobre la estructura curricular y su pertinencia el PME expone que:

Existe gran diversidad curricular y subsisten planes con dos y tres años de duración, lo que dificulta la equivalencia de estudios entre los alumnos y, por lo mismo, su movilidad.

La capacitación y actualización de los docentes es insuficiente.

La vinculación del nivel con las necesidades sociales y con el sector productivo no es el deseable.

Las opciones de educación abierta están poco desarrolladas.

La rigidez del sistema no permite la acreditación del conocimiento adquirido en la vida práctica.

Sobre la coordinación del sistema el PME considera:

No hay coordinación entre las diferentes modalidades del sistema de EMS, porque priva la ausencia de mecanismos eficaces de planeación, organización y concertación entre las entidades participantes en la gestión educativa del nivel.

Sobre la estructura curricular y su pertinencia el PEM dice que:

Se revisaron y ajustaron los planes y programas de estudio del CONALEP, lo que permitió el tránsito de estudiantes, sobre todo en el ámbito de la educación técnica. Los Centros de Estudios de Bachillerato (CEB) cuentan, desde 1993, con una estructura integrada por 3 núcleos de formación: el básico, el propedéutico y la formación para el trabajo.

Se continuó con la profesionalización y actualización de docentes.

Se hicieron progresos en la vinculación con los entornos social y productivo.

Se apoyaron de manera importante las opciones abiertas del bachillerato.

Se implantó el Modelo de Educación Basado en Competencias, mediante la aplicación de las Normas Técnicas de Competencia Laboral, tanto en la educación formal como en la no formal.

Sobre la coordinación del sistema el PEM explica:

A partir de 1997 se reactivaron las funciones de las Coordinaciones Estatales para la Planeación y Programación de la Educación media superior (CEPPEMS), con el objetivo de impulsar la EMS. Estas coordinaciones promueven la participación colegiada de instituciones federales, estatales, autónomas y privadas que imparten el nivel en los estados, con objeto de abrir espacios de discusión y de definición de políticas y hacen funciones de coordinación entre los distintos subsistemas y modalidades de la EMS.

En 1996 se inició el Concurso de Ingreso en la educación media superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con la aplicación de un examen estandarizado que mide las habilidades generales y los conocimientos básicos que poseen los jóvenes egresados de secundaria, con el objetivo de ofrecerles un lugar en alguno de los planteles públicos de la EMS de la zona, en función de sus preferencias y con base en el resultado que obtengan.

Resta advertir que la compleja estructura de la EMS es coordinada por dos Subsecretarías, cada una de las cuales tiene a su cargo ciertas modalidades y diferentes tipos de instituciones. Tal diferenciación institucional está planteada como la necesidad de satisfacer las diversas necesidades, intereses y capacidades de una población heterogénea. Las dos dependencias de la SEP que participan en la coordinación de la EMS son:

- La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIIC): tiene bajo su responsabilidad la modalidad de bachillerato, e incluye al general y al universitario,² ambos de formación propedéutica, orientados principalmente a satisfacer los requisitos académicos y disciplinares de las profesiones.³
- La Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT): coordina la educación tecnológica, e incluye el bachillerato tecnológico o bivalente que, además de los estudios propedéuticos, ofrece una formación para el trabajo, y la educación técnica que es terminal y está directamente orientada al trabajo.

La EMS también incluye instituciones públicas y privadas. Las públicas están a cargo fundamentalmente de la Federación. No obstante, también son públicas las modalidades autónomas o universitarias, integradas a instituciones de educación superior y las pertenecientes a las entidades federativas. Las instituciones privadas tienen dueños particulares.

El cuadro 1 muestra las instituciones que imparten la educación media tanto propedéutica como técnica en el país. También permite percibir la diversidad de instancias y niveles de gobierno que participan en la prestación del servicio.

En ese contexto de cambios relativos y de acciones con un efecto limitado en términos de la capacidad de retención del sistema y sobre la calidad de la educación que ofrece se ubica el esfuerzo de investigación de la década-

² La EMS tiene una duración de tres años en todas sus modalidades, aunque hay algunos bachilleratos universitarios que duran dos.

³ Existe también la Dirección General del Bachillerato (DGB), que coordina el bachillerato general y depende de la SESIIC. Actualmente coordina las siguientes instituciones: Centros de Estudios de Bachillerato (CEB), Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas, Colegios de Bachilleres (CB o Cobach), preparatorias particulares incorporadas y preparatorias particulares incorporadas por acuerdo especial, preparatoria abierta, bachillerato semiescolarizado, educación media superior a distancia (EMSAD) (*Diario Oficial* de la Federación, 23 de junio de 1999).

da. El estado de conocimiento pretende dar cuenta de los avances y los problemas que el quehacer científico enfrenta en el campo de las políticas públicas orientadas a la EMS, de sus intereses particulares reflejados en los temas que se enfatizan y en aquellos que no se abordan, y de las condiciones en que se realiza la investigación sobre las políticas hacia la EMS.

CUADRO 1
INSTITUCIONES QUE IMPARTEN LA EDUCACIÓN MEDIA
POR MODALIDAD

Bachillerato general o propedéutico	Educación profesional técnica	Bachillerato tecnológico (bivalente)
Colegios de Bachilleres (CB)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado (CECyTE) ¹
Centro de Estudios de Bachillerato (CEB) ⁷	Centro de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS) ²	Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS) ²
Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas	Centros de Estudios Tecnológicos (CET) ³	Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) ²
Preparatorias federales por cooperación	Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia (ESEO) ³	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT) ³
Escuelas Preparatorias Particulares Incorporadas	Centros de Estudios del Arte ⁹	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) ⁴
Bachilleratos de las universidades		Centro de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC) ⁴
Bachilleratos estatales		Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CETA) ⁵
Bachilleratos militares ⁸		Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF) ⁵
Bachilleratos de Arte ⁹		Centros de Enseñanza Industrial (CETI) ⁶
Preparatoria abierta		Bachilleratos Técnicos de Arte ⁹
Educación media superior a distancia		

1 Los CECyTE son servicios operados por los estados.

2 Los CETIS y los CBTIS son coordinados por la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGTI).

3 La ESEO depende del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Esta es la única modalidad en que los egresados son técnicos profesionales. El IPN también coordina a los CECyT y los CET.

4 Los CETMAR y los CETAC son coordinados por la Unidad de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (UECTM).

5 Los CBTA y los CBTF son coordinados por la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA).

6 Los CETI ofrecen la formación de Tecnólogo. Es una institución descentralizada del gobierno federal.

7 Los Centros de Estudio de Bachillerato son coordinados por la Dirección General del Bachillerato.

8 La Secretaría de la Defensa Nacional ofrece los bachilleratos militares.

9 Estas instituciones son coordinadas por el Instituto Nacional de Bellas Artes.

Fuente: SEP (2000). *Informe de Labores 1999-2000*, México.

CAPÍTULO 2

LOS OBJETOS DE ANÁLISIS PRIVILEGIADOS POR LAS INVESTIGACIONES

La bibliografía revisada se ha clasificado en seis grandes temas con el objeto de ordenarla de acuerdo con los énfasis hechos en las investigaciones. Éstos son:

- 1) Globalización y desarrollo nacional: los cambios estructurales y la educación media superior.
- 2) La misión y la identidad de la educación media superior.
- 3) La estructura curricular, los contenidos y los profesores de la educación media superior.
- 4) El mercado de trabajo y el empleo de los egresados de la educación media superior.
- 5) Los jóvenes y la educación media superior.
- 6) Las modalidades de la educación media superior y sus instituciones.

Debido a la diversidad en los tipos de publicación que forman parte del acervo analizado, al citar cada texto se ha incorporado después de la fecha de publicación otro paréntesis en el que se indica con siglas si se trata de un libro (L), un capítulo de libro (CL), un cuaderno de trabajo (CT), un artículo de revista (AR), una ponencia en memoria (PM), una tesis (T), o un documento oficial (DO). Esto ayudará al lector a localizar más fácilmente la ficha

bibliográfica de referencia en la bibliografía general, la cual está organizada en esos rubros, pero también podrá, en muchos casos, entender por qué hay trabajos que se describen más ampliamente que otros y son ubicados en más de un rubro.

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO NACIONAL:
LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Uno de los intereses explícitos en los textos revisados es el que se refiere a cuestionar o confirmar el papel de la EMS como una condición que impacta al desarrollo económico y social. Este desarrollo es casi siempre ubicado y vinculado con el proceso de globalización y la economía del conocimiento, de lo que se derivan cambios estructurales importantes en los ámbitos económico, político y social, que permiten a los autores repensar el ámbito educativo y proponer políticas que lo orienten. Con esta óptica encontramos los siguientes trabajos: **De Ibarrola (2001) (CL)** subraya la importancia de la globalización de la economía y las transformaciones en la organización social del trabajo ocasionados por el desarrollo tecnológico y plantea los cambios que esto conlleva para la economía mexicana y más concretamente sobre las políticas nacionales de formación y capacitación para el trabajo. La autora enfatiza que en la última década el subsistema vivió una importante reforma que expresa diez nuevas tendencias, mismas que son asimilables a los conceptos propios al nuevo paradigma de productividad y organización laboral:

- 1) La modernización de las instituciones existentes, con base en un concepto institucional del desarrollo deseado;
- 2) La diversificación institucional y la creación de nuevos niveles escolares;
- 3) La descentralización, planeación y la gestión del subsistema;
- 4) La certificación de un nuevo tipo de conocimiento profesional y técnico;
- 5) Prioridad a la vinculación con el sector productivo ya inserto en la economía global, concebido como eje de la modernización;
- 6) El diseño de políticas de “reconversión” del profesorado;
- 7) La renovación del equipo de las escuelas;
- 8) Apertura hacia los programas de capacitación de la Secretaría del Trabajo (PROBECAT y CIMO);

- 9) El incremento del financiamiento a la educación técnica por vías alternas al financiamiento federal;
- 10) La introducción de la evaluación de las instituciones, los maestros y los alumnos como factor de calidad.

En otro texto, la misma autora (**De Ibarrola, en prensa**) (**PM**) hace un breve recuento del alcance de la formación escolar para el trabajo en los últimos 50 años; identifica y describe los principales desafíos que enfrenta este tipo de formación en el siglo XXI y discute sobre las tendencias a futuro.

Señala como nuevos referentes para decidir la formación escolar para el trabajo, a las transformaciones en el mundo laboral, la llamada economía del conocimiento y en ellos el contexto local, que permite un nuevo espacio de acción entre lo público y lo privado y una nueva manera de vincular la producción y la transferencia de conocimientos a través de la interacción entre la escuela y el sector productivo. Señala la aceptación de nuevos tipos de estudiantes y la incertidumbre del destino de los egresados.

Finalmente ante la magnitud de los cambios, el sistema escolar, dice la autora, debe continuar su transformación y se refiere a tres tipos de condicionamientos a superar:

- 1) El sistema escolar no debe quedar supeditado a las exigencias de una cierta visión de desarrollo económico. Su función primordial sigue siendo asegurar a todos una formación de calidad.
- 2) Es necesario un nuevo tipo de institución escolar para la formación para el trabajo, que responda con flexibilidad y rapidez a los cambios en el sector productivo, pero también a las múltiples y diversas demandas de los nuevos tipos de estudiantes, para lo que plantea cambios en cinco ámbitos:
 - a) el diseño y selección de las carreras;
 - b) la creación de nuevos espacios abiertos y flexibles;
 - c) la transformación de los recursos y equipamiento del aprendizaje laboral en la escuela;
 - d) “el cambio clave está indudablemente en los principales actores de la institución escolar, en particular del profesorado”;
 - e) finalmente, “el otro gran cambio se sitúa en la evaluación y la certificación”.
- 3) El último condicionamiento se refiere al apoyo que requiere el sistema escolar en su propio contexto.

De Ibarrola y Gallart (1994) (L) como coordinadoras de un libro colectivo, referido al ámbito latinoamericano, analizan los “grandes requerimientos sociales, políticos y económicos de la enseñanza media” tomando en consideración los aumentos de la escolaridad y la cobertura, así como los avances del conocimiento. El desarrollo industrial y urbano —dicen— ha ido acompañado de un mayor crecimiento relativo de la demanda de nivel medio, pero también de la pérdida de la capacidad de organización de la juventud. La complejidad del desarrollo mundial y la heterogeneidad de los sectores productivos, así como los requerimientos del desarrollo exigen respuestas del nivel medio en los siguientes ámbitos: el conocimiento relevante; la heterogeneidad del alumnado; el tránsito hacia la educación superior; y nuevas formas de organización y gestión.

Más adelante se preguntan: ¿la educación media tiene la posibilidad de detonar el cambio en la calificación de recursos humanos? Una adecuada formación para el trabajo en la escuela media, explican, “asegura la formación de personal con los conocimientos generales necesarios para realizar en forma eficiente el aprendizaje de nuevos roles ocupacionales con mayor facilidad que el resto de la población”.

Villa Lever y Rodríguez Gómez (en prensa) (CL) argumentan —refiriéndose a la educación media y superior— que en la sociedad del conocimiento, la educación es muy importante porque propicia el desarrollo de destrezas para la competitividad global, la democracia y la participación en la toma de decisiones ciudadanas; porque impulsa la capacidad para trabajar en equipo, solucionar problemas y reflexionar, analizar y razonar de manera lógica; y porque coadyuva a reducir la pobreza. No obstante —dicen— es necesario reconocer que la globalización acrecienta las diferencias tanto en relación con la desigualdad de los ingresos como en términos de la distribución de las oportunidades educativas, no sólo entre los países sino también al interior de ellos.

En esa medida consideran como indispensable reconocer la paradoja según la cual la educación opera simultáneamente como mecanismo de igualación social y como medio para la reproducción de las desigualdades, en el sentido en que la tendencia incrementalista de la escolaridad beneficia a quienes logran incorporarse al circuito escolar y permanecer en él hasta los tramos superiores, al tiempo que la población excluida de las oportunidades educativas queda también rezagada de las posibilidades de empleo y al margen de los salarios remunerativos. Lo anterior —explican— se puede resolver a partir del diseño y la operación de políticas educativas orientadas a incidir sobre el mercado a través de estrategias que aseguren la equidad, la calidad y la pertinencia de la formación que se imparte. Es en ese sentido

—afirman—, en el que es necesario considerar a los sistemas educativos como poseedores de un papel clave. Además dedican un apartado al análisis de los datos sobre la EMS y concluyen haciendo énfasis en la idea de que las reformas de este nivel educativo, han sido más bien reactivas ante la solución de los problemas y, en esa medida, no se ha otorgado al conocimiento su papel potencia como elemento generador de desarrollo.

Villa Lever (2000) (CL) y (1999) (PM) plantea que el nivel medio debe repensarse a la luz de los cambios en el mundo y el avance del conocimiento, haciendo énfasis en la claridad sobre los beneficios que obtendrá quien la curse.

Terán Olguín (2001) (CL) al hablar de los desafíos de la enseñanza media superior, la ubica primero en el proceso de globalización y en las políticas económicas, sociales y educativas a nivel macro, para después acercarse a México y proponer la formación de los estudiantes como el eje central del modelo educativo.

Martin (1998) (AR) discute sobre la contribución de la educación, sobre todo de la técnica posterior a la secundaria, a los problemas del desarrollo y hace una comparación entre México y Gran Bretaña.

Talán (1994) (CL) describe, con una perspectiva histórica, cómo está formado el subsistema y traza su situación a fines de los años ochenta, para hacer un balance del mismo al final del sexenio salinista. Hace una exposición de los principales cambios propiciados por la globalización y particularmente los relacionados a la tecnología, en la medida en la que considera que éstos afectan al sistema educativo nacional y le imprimen un nuevo papel en el desarrollo nacional. Plantea que los retos que enfrenta el nivel estudiado hacen indispensable definir nuevos perfiles profesionales para los jóvenes, que incorporen los estándares de competencia internacional y la actualización profesional de los docentes.

En consonancia con lo anterior pero desde una perspectiva más orientada por los estudios sobre políticas públicas y el análisis de los documentos generados por organismos internacionales que hacen propuestas concretas para México, la **OCDE (1997) (DO)**, presenta un diagnóstico y hace propuestas para la EMS. Entre los planteamientos más importantes se encuentran:

- 1) Instituir un sistema nacional de educación media superior, a cargo de un subsecretario específico.
- 2) Admitir a todos los candidatos con capacidad para recibirla. Para ello se propone un examen de ingreso, en la medida en la que lo importante

es el conocimiento, pero no un concurso, pues no se trata ni se debe limitar el número de lugares. En otras palabras es necesario prever un crecimiento de la demanda.

- 3) “Las reglas de organización y admisión deben ser las mismas en todas partes y para todos”.
- 4) Los currícula debieran ser definidos en el nivel federal, con objeto de que permitan la movilidad por todo el país.
- 5) Los estados, considerados el mejor nivel para organizar y propiciar la admisión suficiente y equitativa, serían los responsables de las formaciones técnicas y profesionales, las cuales debieran alcanzar un tercio de la matrícula total del nivel.
- 6) “Hacer participar a los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones”, así como estimular a las instituciones a efectuar trabajos en las empresas.
- 7) Establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes y redefinir el servicio social en favor de los que menos tienen.

Arredondo (2001) (CL) revisa algunos planes y programas federales de educación, así como documentos de la ANUIES y la OCDE, y después de analizar en todos ellos lo relacionado con la EMS concluye que en los diversos ejercicios de planeación hay reiteraciones y que las comparaciones de la cobertura del nivel en el ámbito internacional han influido para abrir oportunidades a los jóvenes, aunque sin embargo —concluye— la EMS no ha sido una prioridad de los gobiernos. A partir de esta constatación el autor ofrece una reflexión sobre el bachillerato con base en las aportaciones de Luhmann, de Morin y Bruner.

Alonso Ochoa (2001) (T) considera importante para la modernización de la educación de nivel medio y para definir sus fines y objetivos, su vínculo con la economía mundial; analiza la forma en que la población de nivel medio se convierte en un recurso humano para el mercado laboral, tomando en cuenta la influencia que este nivel educativo ha recibido a lo largo del tiempo de otros países, y ahora del proceso de globalización. Concluye que las políticas educativas nacionales retoman por compromiso las propuestas de organismos e instituciones extranjeras para atender un sistema productivo de muchas disparidades, lo que significa que la EMS responde a las señales del mercado.

De la misma manera, **Delgado Godoy (2002) (T)** analiza el tipo de políticas adoptadas por el CONALEP en los años noventa y concluye que presentan grandes paralelismos con la propuesta que hace el Banco Mun-

dial para el subsistema de educación técnica y capacitación de México y señala que estos elementos de política están relacionados a una nueva concepción del desarrollo de la que participa plenamente el Banco Mundial.

Didou Aupetit y Martínez Ruiz (2000) (L) presentan un balance y evaluación crítica sobre las principales acciones y programas desarrollados durante el periodo 1995-2000 para la EMS tecnológica, que como “políticas generales” se orientaron a la ampliación de la infraestructura, a consolidar los niveles de calidad, a lograr una mayor cobertura y alcance geográfico de la oferta, a proporcionar una mejor distribución estudiantil en el conjunto de las instituciones, a realizar acciones para la formación y actualización docente y a impulsar nuevas modalidades educativas. Las autoras dividen el texto en cuatro apartados:

[...] en el primero se presentan, con base en indicadores generales, las transformaciones cuantitativas del nivel medio superior tecnológico asociadas con las políticas de consolidación del sistema y fomento a la calidad de la educación efectuadas durante el periodo 1995-2000. En el segundo se abordan los cambios cualitativos experimentados por el sistema en relación con el cumplimiento de fines y metas de las políticas sectoriales. Con base en la información derivada de este apartado; en el tercero se mencionan tanto los logros como los aspectos insuficientemente atendidos. En el último, con base en la comparación entre ambos casos, se señalan algunas recomendaciones para fortalecer o reformar las políticas sectoriales a corto y mediano plazos.

Sobre este último apartado, es importante señalar que con base en el diagnóstico realizado al nivel medio superior tecnológico se presentan las siguientes propuestas de políticas: establecer un nuevo modelo curricular —global, adecuado, flexible y diversificado—, reorientar los programas de formación, actualización y reconocimiento al desempeño docente, reorientar y consolidar los sistemas de evaluación y fomentar un crecimiento sostenido de la demanda —legitimar la opción, elevar índices de eficiencia, aumentar recursos al sistema de becas y vincular a la comunidad—.

Gago Huget (1993) (CL), enfatiza a contracorriente con otros autores que la selección de los estudiantes en el nivel medio superior debe hacerse tomando en cuenta las posibilidades reales que cada alumno tiene de continuar estudios superiores y propone que en los casos en que no haya un margen razonable de seguridad a ese respecto, se les deberá atender “mediante opciones no propedéuticas de la educación media superior” y **Castañón (2000) (DO)**, años después, expone los antecedentes del “Concurso de ingreso a la educación media superior de la zona metropo-

litana en la ciudad de México” y hace una evaluación muy positiva de sus resultados.

En **CCH-UNAM, SEP (2002) (PM)** se reconoce que el nivel es un iniciador de la capacitación laboral requerida para los profesionales técnicos que demanda una economía globalizada.

Hernández Álvarez Santaolaya y Millán Ortiz (1999: 213-269) (CL) hacen una descripción detallada de tres instituciones de tradición en la entidad: el Instituto Literario del Estado de México, la UAEM y su Escuela Preparatoria, teniendo como hilo conductor una recopilación de todos los planes de estudio de estas instituciones desde su fundación y señalan, finalmente, la necesidad de vincular estos planes y programas de estudio con los tiempos por los que corre el conocimiento de frontera y los nuevos movimientos de corte social, económico, político y cultural propios de la globalización.

LA MISIÓN E IDENTIDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Una de las conclusiones más frecuentes en las investigaciones sobre el nivel medio superior, es la pérdida de identidad del nivel, lo que de acuerdo con los resultados propicia algunos de sus problemas más importantes, como se verá enseguida, aunque en primer lugar se presenta un texto que ubica a la educación media superior en la historia de la escolaridad primero y la de México después, por lo que además de dar un panorama de largo plazo, permite conocer de alguna manera la génesis y las metas que este nivel educativo se ha propuesto a través del tiempo.

Castrejón Díez (1998) (CL) ubica el bachillerato en el contexto socioeconómico y político en el que se desarrolla históricamente. Para ello inicia con un interesante recorrido histórico desde la aparición de la escuela en Grecia, pasando por el Imperio Romano y en sus postrimerías la universidad renacentista y la reforma religiosa, para llegar, más allá de Erasmo de Rotterdam, a la influencia en la pedagogía del empirismo inglés y el desarrollo de la ciencia. La introducción de las ideas educativas en la Nueva España, se debatieron entre las de corriente tradicional encabezada por los jesuitas y el tamiz impuesto por la Corona Española de acuerdo con los misioneros que consideraban indispensable la castellanización, con miras a la evangelización. A la educación del México independiente se le veía desde dos ángulos: desde las ideas de la ilustración y desde las ideas conservadoras, colonialistas.

Pero fue con Gabino Barreda, fundador de la Escuela Nacional Preparatoria, cuando se subraya la evolución del bachillerato en nuestro país. Esta institución se constituyó como una de las liberales por excelencia. En la segunda mitad del siglo XX hubo dos hechos muy importantes para el desarrollo del bachillerato: el primero fue la reforma aprobada en la UNAM en 1964, que hacía énfasis en los contenidos científicos de los programas y que aumentaba un año en la duración del ciclo, concebido en ese momento como propedéutico. El segundo fue el proyecto de creación de los CCH, aprobado en enero de 1971. Finalmente, con la expansión de la matrícula, en septiembre de 1973 nace el Colegio de Bachilleres. La ANUIES aborda, en 1971, el tema del bachillerato y observa principalmente tres problemas: la diversidad curricular, la política interinstitucional y la definición del bachillerato. De ésta y las subsecuentes reuniones surgieron reflexiones y acuerdos que tuvieron como resultado —expresa el autor— un fuerte grado de burocratización, a pesar de que había conciencia de que el problema del bachillerato es sobre todo académico y no solamente de organización.

De Ibarrola y Gallart (1994) (L) coordinadoras de un libro colectivo, dicen que en general se le ha pedido al nivel medio que responda a demandas que no corresponden a las funciones de la institución escolar, como por ejemplo, detonar el desarrollo económico, o generar empleo para los jóvenes, entre otros. La educación de nivel medio —dicen— carece de identidad propia, pues responde a dos fines distintos: preparar para la universidad y para el trabajo, según que se trate de la modalidad propedéutica o la técnica. Sobre el nivel medio general de corte académico, consideran que éste ha sido evaluado con relación al nivel superior, pero no porque proporcione una preparación relevante y pertinente a quienes no puedan acceder a la universidad. Desde la educación superior —explican— se hace una evaluación negativa de la educación media, en el sentido de que da una “mala preparación” porque se la asocia con la masificación, entendida la mayoría de las veces como un problema derivado de la incorporación de nuevos grupos sociales al sistema educativo, lo que propicia la tendencia de proponer como solución la restricción del ingreso.

No obstante —sugieren— si la masificación se aborda desde la perspectiva de no haber dado una respuesta eficiente a la oferta educativa, el problema se puede resolver desde la operación de acciones en los órdenes organizacional y curricular. Otro rasgo que consideran importante señalar es que en el nivel medio se definen escolarmente los diversos destinos de la población: la primera selección se da entre los que terminan secundaria y los que sólo alcanzan la primaria; la segunda es fruto de la diversificación estructural del nivel que aquí estudiamos, por ciclos, modalidades y secto-

res, orientando a la población hacia destinos académicos o laborales distintos. Las principales consecuencias de estas diversificaciones estructurales son: la posibilidad de acceso, legítimo o no, al nivel superior del sistema escolar según la trayectoria seguida en el nivel medio; la irrelevancia de certificados y contenidos educativos ante el futuro que aguarda a los egresados; la segmentación de modalidades y al interior de las mismas, lo que está en estrecha relación con las diferencias de calidad en la educación proporcionada, el nivel socioeconómico de la formación atendida, la localización geográfica de los establecimientos, el turno y los montos de financiamiento destinados a la educación.

Con relación a la educación técnica media, las coordinadoras del trabajo afirman que ésta aparece en América Latina a partir de decisiones gubernamentales centrales y no para articular la transformación productiva con los cambios en la escuela y que este tipo de educación se dirigió preferentemente a los sectores recién incorporados a la educación, a quienes ofreció como una nueva salida la formación para el trabajo productivo. Esta modalidad —afirman— ha sido evaluada exclusivamente en función de su vinculación con el mercado laboral. No obstante, concluyen, queda claro que la formación para el trabajo atraviesa a todo el sistema educativo y que el aprendizaje del desempeño ocupacional es un complejo proceso en el que intervienen, además de la educación formal, la capacitación y el aprendizaje informales, en el puesto de trabajo. Consideran que el camino para que los jóvenes adquieran las competencias que le permitan recuperar el “valor agregado” que les aporta la educación media es complejo porque atraviesa varios niveles organizacionales que van desde el proyecto educativo nacional hasta la especificidad del papel jugado por el establecimiento escolar y supone cambios curriculares y en los modelos organizacionales.

En el libro colectivo que ellas coordinan, se dice que el nivel medio atiende cada vez más a sectores muy heterogéneos de la población, cuyas diferencias se perciben en una serie de factores tales como: la edad, las condiciones socio-económicas, los antecedentes escolares, o la visión de futuro. Argumentan que el dilema entre selectividad y equidad se manifiesta por una contradicción: por un lado, la tendencia hacia la universalización de la educación media y por otro la necesidad de la selección y diversificación de los estudiantes hacia diferentes destinos ocupacionales. Estos desafíos requieren de la educación media el cumplimiento de funciones nuevas y diversas que plantean los siguientes dilemas de política nacional:

Selectividad versus equidad: ¿qué tan generalizado debe ser el acceso a la educación media y quiénes deben tener acceso a ella? Tiene su base en tendencias contradictorias: por un lado, la universalización, que se contra-

pone a la necesidad de selección y diversificación y las posibilidades de las instituciones educativas en función del financiamiento disponible y la capacidad de gestión. Por otro, la contradicción entre la heterogeneidad de la población y la tendencia social dominante de formar una élite. El hecho que se defina una misma educación para todos, niega las deficiencias con las que acceden los grupos sociales que tienen acceso a ella por vez primera. El punto central para resolver el dilema se encuentra, en opinión de los autores, en el concepto de equivalencia: ¿cómo otorgar formaciones diversas con calidad equivalente?, ¿cuánto tiempo y recursos se necesitan para obtener logros equivalentes entre alumnos social y culturalmente heterogéneos?, ¿cómo asegurar igualdad de oportunidades conservando la función diversificadora del nivel? Para resolver el dilema es necesario tomar en cuenta dos consideraciones: una es lo que realísticamente puede hacer la escuela y lo que corresponde a otras instancias sociales co-responsables como la familia, los centros de trabajo y los medios masivos. La otra es reconocer la necesidad de una formación permanente a lo largo de la vida.

Formación general versus técnico profesional: La base del problema parece ser la errónea concepción que se ha tenido de la educación técnico profesional, pues por un lado se le confiere el ambicioso papel de solucionar los problemas del desarrollo económico pero, por otro, curricularmente se orienta a formar en ocupaciones puntuales, que no tienen una aplicación generalizada en el mercado de trabajo, o bien que son inventadas desde la escuela y que por lo tanto son disfuncionales en la realidad laboral. Finalmente, ausencia de apoyo en rubros importantes como la experimentación curricular, la formación de los docentes y el equipamiento de los planteles, etcétera, por citar algunos. Los autores plantean algunas preguntas que ayudan a analizar este segundo dilema.

Capacitación para un empleo versus formación para el trabajo: Se ha insistido en que el nivel medio no puede asumir la responsabilidad de formar a los jóvenes en función de las “demandas del mercado de trabajo”, ni supeditar sus funciones a las de la economía. Es claro que la escuela no debe enfocarse hacia puestos de trabajo ni reforzar la separación entre el trabajo manual e intelectual. No obstante debiera hacer hincapié en la importancia del aprendizaje de una cultura tecnológica que facilite la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo. En ese sentido, “vinculación” significa “aprovechar educativamente los espacios y contenidos del sector laboral para formar a los jóvenes”. En el libro se considera que el objetivo de formar para el autoempleo inmediato de los egresados de las escuelas técnicas en condiciones aceptables “es engañoso y muy difícil, si no imposible de alcanzar”, por lo cual se señala la necesidad de formar en actitudes y

habilidades creativas con relación a la producción y el trabajo. También se considera que es importante insistir en la co-responsabilidad de los empresarios y del sector ocupacional en la formación para el empleo. Se hace énfasis en afirmar que la formación profesional, vocacional, corresponde a instancias especializadas, principalmente el sector ocupacional y que también los organismos y agencias sociales pueden participar en ella y, por el otro, que la formación básica para el trabajo corresponde a la enseñanza media; además —expresan— una adecuada formación para el trabajo en la escuela media “asegura la formación de personal con los conocimientos generales necesarios para realizar en forma eficiente el aprendizaje de nuevos roles ocupacionales con mayor facilidad que el resto de la población”.

En el mismo texto se recomienda “conferir a la educación del nivel medio una identidad propia centrada en otorgar a los jóvenes una formación integral que se expresa en competencias básicas para la ciudadanía y la productividad”. La adquisición de competencias permite al joven recuperar el valor propio del nivel, es decir su “valor agregado”. No obstante, el camino para lograrlo es complejo porque atraviesa varios niveles organizacionales que van desde el proyecto educativo nacional hasta la especificidad del papel del establecimiento escolar y supone cambios curriculares y en los modelos organizacionales. Se proponen cuatro vías para lograrlo:

- 1) construcción institucional de la innovación con una gerencia creativa del cambio;
- 2) diversificación institucional que responda a la heterogénea población escolar que atiende, pero que permita una equivalencia equitativa para todos;
- 3) competencias adquiridas válidas tanto para la formación para el trabajo como para la universidad;
- 4) evaluación permanentemente tanto de la institución como de los resultados, teniendo en cuenta las exigencias de equidad.

Muy cercana a los argumentos anteriores, **Villa Lever (2000) (CL) y (1999) (PM)** plantea que definir el bachillerato de acuerdo al destino de los egresados implica una falsa disyuntiva que contrapone el trabajo y el estudio, contribuyendo a desdibujar la identidad propia del nivel educativo. Para definir la misión y la identidad del nivel medio es necesario —en el juego entre diversidad y homogeneidad del nivel— resolver:

- a) la dificultad de dibujar los perfiles institucionales para que se distingan y ofrezcan ventajas comparativas;
- b) la ineficiencia de coordinación entre los niveles de gobierno y entre éstos y las instituciones;
- c) la competencia desigual entre instituciones y programas y planes de estudio con calidades y estatus que no son equivalentes; y
- d) la difícil relación entre crecimiento y equidad, cuando la diversidad de modalidades e instituciones conlleva un proceso de selección que reproduce las desigualdades sociales, al permitir la existencia de caminos con diversas calidades, destinados a los distintos grupos sociales.

En ambos trabajos se hace una caracterización general en la que se describen los principales tipos y modalidades en que está organizado el subsistema de EMS; se aborda el tema de las políticas educativas y se analizan los principales problemas que tiene el nivel, considerando los procesos de cambio que corresponden a los años setenta y ochenta y las líneas de desarrollo planteadas durante los noventa. Los trabajos concluyen que el nivel muestra crecimiento sin innovación y con ausencia de una efectiva diferenciación, que dé respuesta a las necesidades de una demanda masiva y heterogénea y plantea que los dos principales problemas a resolver son: lograr la retención de los jóvenes ofreciendo una educación que responda a sus intereses y necesidades con calidad y equidad y profesionalizar la formación de los docentes.

Bazán Levy (2001) (CL) opina que la EMS añade un rasgo definitorio de identidad, al permitir al joven comprender racionalmente el mundo de la naturaleza y de los hombres.

Sánchez Rivera (2001) (CL) se propone contestar a las preguntas: ¿cuál es la misión del bachillerato?; ¿en qué medida el modelo educativo del bachillerato puede atender los desafíos que le presenta la realidad actual?; ¿es viable? Para responderlas plantea que la formación de los estudiantes debe ser el centro del modelo educativo y el alumno el sujeto de la formación; que la misión del bachillerato es formar a las personas para que sean autónomas en el ámbito intelectual y moral, por lo que el bachillerato debe proporcionar la cultura básica y formar en valores, lo que implica una estrecha relación entre los conocimientos, las habilidades y las actitudes que suponen las orientaciones educativas: aprender a aprender, aprender a ser y aprender a hacer.

El libro de **Pedroza, Cortés, Gómez Tagle y Navarro (coords.) (1999)(L)** ofrece catorce estudios que dan cuenta de lo variado de la

tipología que caracteriza a este nivel (propedéutica, técnica, agropecuaria, industrial y bivalente); los cuales se encuentran enmarcados en cuatro grandes capítulos cuyos contenidos específicos muestran la intencionalidad analítica de sus autores por contextualizar el programa de modernización educativa en la década de los noventa:

- 1) El pasado y presente de la educación media superior,
- 2) Las experiencias institucionales de la educación media superior,
- 3) La educación media superior en el Estado de México y,
- 4) Jóvenes y educación.

En particular diez de los trabajos se refiere a las políticas educativas para el sector y el abordaje institucional del CONALEP, la DGETI, el CECyTEM y el Colegio de Bachilleres del Estado de México.

Larrauri Torroella (1999:19-64)(CL) presenta un panorama, que va del porfiriato a la actualidad, sobre la relación que existe entre el desarrollo socioeconómico y el educativo, describiendo estadísticamente la distribución que presenta la educación media en sus niveles técnico y bachillerato.

Cortés Estrada et al. (1999:65-91) (CL) hacen un análisis pormenorizado de la situación que presenta la EMS en cuanto a: las características específicas de las diversas instituciones que la componen; los diferentes planes de estudio que lo conforman; la población que a ella accede, que es atendida y a los índices de eficiencia terminal que presenta en sus diferentes modalidades; las modalidades que ofrece en sus versiones propedéutico, terminal y bachillerato general; los currículos del nivel, y las medidas tomadas para mejorar la calidad y pertinencia del nivel.

Pedroza Flores (1999: 199-211) (CL) analiza la distribución geográfica de la matrícula de EMS en el Estado de México, en sus distintas modalidades, tomando como eje los municipios de la entidad, su población, su PIB y la matrícula del nivel. Concluye señalando los riesgos que subsisten a la presencia de una gran heterogeneidad del nivel en la entidad, la debilidad de su cobertura y el riesgo de la migración educativa hacia el DF.

LA ESTRUCTURA CURRICULAR, LOS CONTENIDOS Y LOS PROFESORES DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Muy relacionado con los dos apartados anteriores, que de algún modo le sirven de contexto, la preocupación sobre los currícula y sus contenidos ha

sido a lo largo de la década un tema recurrente entre los investigadores que estudiaron el nivel medio superior. Además, este interés casi siempre se encuentra asociado con el papel del docente en la formación de los jóvenes, así como a la profesionalización del docente para ejercer sus tareas. Las investigaciones que se ocupan de éste asunto son:

De Ibarrola y Gallart (1994) (L), quienes plantean que para lograr una educación de nivel medio con sentido e identidad propios, es necesario buscar una formación integral expresada en la ciudadanía y la productividad y un perfil acorde con las competencias que requieren los ciudadanos productores, por lo que la educación media no puede seguir supeditada ni a la educación superior, ni a los mercados de trabajo. Para resolver tal dilema proponen que el nivel prepare al joven en las siguientes competencias: *a)* comunicacionales, *b)* socio-históricas, *c)* matemáticas, *d)* científicas, *e)* tecnológicas, *f)* ecológicas, y *g)* la capacidad para manejar la incertidumbre en los ámbitos personal, familiar y cultural.

Por su parte, en los dos volúmenes compilados por **Bazán Levy y García Camacho (2001) (L)**, bajo el título de “educación media superior. Aportes”, se encuentran trabajos sobre el contenido de la formación, la pertinencia de los conocimientos, la noción de calidad educativa, el contexto político social y la perspectiva histórica en el que se desarrolla este nivel educativo, y los proyectos educativos y sus modelos de docencia.⁴ Particu-

⁴ El segundo volumen de la obra *Educación media superior. Aportes* coordinada por Bazán y García (2001) “aborda aspectos curriculares y didácticos de la educación” media, por lo que no será analizado en este estado del conocimiento. Se presenta un pequeño resumen de lo que trata para el conocimiento del lector: Contiene ideas sobre cómo fortalecer los puntos pedagógicos y disciplinarios de las materias básicas que correspondan a las exigencias de la enseñanza media superior contemporánea. Parafraseando a los coordinadores, se puede decir que la obra contiene capítulos dedicados a la enseñanza de la lengua y la comunicación, a las ciencias experimentales, a las matemáticas y a la historia y a la filosofía, donde se plantean los principales problemas de la enseñanza y lo que éstos significan para el aprendizaje de los estudiantes y las orientaciones académicas sobre el aprendizaje en el aula, además de explorar la lógica de cada asignatura y los aspectos epistemológicos que sirven de fundamento al valor educativo de los contenidos. Para terminar, el libro cuenta con dos capítulos dedicados a la reflexión sobre los elementos didácticos inherentes al acto de enseñanza: uno aborda el uso y significado de los materiales curriculares en la vida escolar, impulsando un enfoque que los concibe como generadores de habilidades intelectualmente productivas. El otro, sobre el tema de la evaluación de los aprendizajes, propone orientaciones para mejorar las prácticas de evaluación.

larmente, el trabajo de *Bazán Levy (2001)* centra su reflexión en los contenidos del aprendizaje, evitando separarlos de los procesos institucionales y de aprendizaje, pero teniendo como punto medular a los alumnos. En su opinión, la escuela debe seleccionar los contenidos de aprendizaje de acuerdo con una visión del mundo y del hombre, que integre el avance del conocimiento científico, por lo que propone incluir en los contenidos de la EMS los siguientes elementos: habilidades más que meros conocimientos; competencia comunicativa; capacidad para organizar el conocimiento; experimentación o experiencia del mundo; competencias para el trabajo; apropiación de la identidad cultural; formación en historia, filosofía, matemáticas; así como en valores y comportamientos. Lo anterior —dice— supone como colofón que el alumno aprenda a pensar y que la escuela cuente con un enfoque didáctico consecuente. El papel de los profesores es fundamental en la medida en la que ellos propician el acercamiento entre lo que el alumno ya sabe, lo que cree saber y los conocimientos certificados. En tal tesitura, no es indiferente, entonces, cómo es la escuela, cómo se organiza y cómo funciona.

García Camacho (2001) (CL) define el concepto de calidad y sus implicaciones en el devenir de una escuela porque —explica la autora—: “la calidad exige una visión sistémica en su diseño y operación involucrando a todos los actores del proceso educativo” y presenta una amplia y compleja definición de calidad que abarca los procesos educativos, los aprendizajes, las políticas y programas y los aspectos endógenos y exógenos a la escuela. Cuando se refiere a la gestión de calidad explica que:

[...] la idea central para la calidad es la articulación de todas las medidas escolares y educativas sobre la formación de los alumnos y sus aprendizajes, donde al ser ello el contenido fundamental, opera como paradigma educativo sobre el cual se estructuran y redefinen el conjunto de programas, proyectos y acciones de las escuelas.

Así, propone y fundamenta un modelo educativo centrado en el aprendizaje, que incluye la reforma curricular y la definición de competencias básicas, los materiales educativos y las habilidades intelectuales, la docencia, la gestión educativa y la evaluación.

Robles Uribe (2001) (CL) destaca como las principales características de una educación que responda a las necesidades actuales, las siguientes: propiciar conocimientos básicos; desarrollar habilidades para obtener información e interpretarla; formar en valores a través de la maduración del juicio; y “establecer una relación de diálogo entre educadores y educandos,

que posibilite la interpretación de la información y la asunción de valores”. A partir de tales elementos, propone un modelo de docencia que tiene como fundamento la experiencia del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM y que requiere las siguientes características:

- a) tener como referencia a un proyecto educativo definido;
- b) el alumno y su aprendizaje son considerados como el centro de la docencia;
- c) el maestro es concebido como guía;
- d) la docencia se define como diálogo y como acción humanista.

A su vez, también **De Ibarrola (1994a) (CT)** presenta para el CCH una propuesta diferente de planeación curricular, a partir de cinco principios:

- 1) Priorizar el papel mediador de la institución escolar: la institución vista como microcosmos, con el conocimiento relevante como objeto sustantivo de trabajo, busca en los niveles constitutivos la génesis de apoyos y obstáculos para la construcción de la institución y del currículum, para alcanzar los objetivos declarados para la formación deseada.
- 2) Tener como objeto de trabajo la identificación de las estructuras curriculares de manera integral, que permita: incorporar una visión múltiple, identificar la clave de la problemática curricular concreta, centrar la atención en las condiciones institucionales que inciden en la posibilidad de la enseñanza y el aprendizaje, abrir la perspectiva a la diversidad de lógicas que la afectan, orientar el trabajo de revisión del plan de estudios a cambios estructurales en la institución.
- 3) Lograr una mayor participación de los profesores en todo el proceso de construcción curricular. La idea central estaría en “establecer las bases de un trabajo orgánico, colegiado, de solución de problemas concretos, sustantivos de la enseñanza, como parte fundamental de las funciones de los profesores”. La participación plantea tres problemas:
 - a) su naturaleza, que tiene que ver con la representatividad de los participantes y el significado de sus participaciones;
 - b) la calificación de los participantes que incluye los niveles y grados de la comprensión de la propuesta de trabajo; y
 - c) los intereses que motivan la participación, para lo cual se proponen dos estrategias: identificar la naturaleza de los intereses y orientar la participación de los profesores, de manera que se pueda compren-

der el lugar que juega el conocimiento especializado por disciplinas o profesiones en la formación integral de los estudiantes.

- 4) Organizar el proceso de identificación de las transformaciones necesarias por medio de propuestas que se someten a discusión, para que los profesores construyan un consenso del cambio y este no se decrete.
- 5) Prever la elaboración de proyectos curriculares básicos e integrales.

En síntesis —dice **De Ibarrola**— el objeto de la revisión curricular incluye todos los elementos que la institución pone en juego, es decir, los profesores en el seno de una organización académica deben construir las transformaciones deseadas.

Weiss (1993) (CL) propone, en relación con el currículum académico, una nueva definición de lo básico que supere la concepción lineal del currículum y propicie el aprendizaje, pues argumenta que en el futuro lo importante no será aprender datos y hechos, sino adquirir las bases metodológicas.

Villatoro (2001) (CL) propone 17 características para el perfil ideal del profesor de la EMS, las cuales suponen además una organización académica que integre las actividades propias a la docencia, para que no se conviertan en meras formas de control, sino en posibilidades de reflexión y retroalimentación del trabajo docente, que a su vez posibiliten la profesionalización del profesor. Pero además, sostiene que la formación profesional docente se obtiene con la participación en programas de formación y mediante la planeación y desarrollo de la docencia cotidiana, la elaboración de materiales de apoyo, la evaluación del desempeño docente y, sobre todo, a partir de la actividad colegiada. Habla también de la importancia de seleccionar a los profesores de nuevo ingreso, de asistirlos en la enseñanza, de establecer para ellos cursos de formación básica y de proporcionarles asesorías y apoyo institucional en sus labores. Con relación a los profesores en servicio, plantea que su formación sea continua, a través de cursos y diplomados, pero también de la recuperación de la experiencia del profesor a partir de talleres. Otro aspecto importante que señala es la planeación de la docencia como otra actividad de formación, así como la reflexión sobre la enseñanza y la retroalimentación colegiada de la docencia. Ante la necesidad y la posibilidad de contar con profesores de tiempo completo para la EMS, deben tener —dice **Villatoro**— muy bien definidas sus obligaciones, entre las que destacan:

- 1) elaboración de una planeación modelo de una asignatura o plan de cátedra y seguimiento de la docencia de una asignatura;

- 2) evaluación del aprendizaje escolar;
- 3) elaboración o adecuación de materiales de apoyo;
- 4) apoyo especial a los alumnos para mejorar su aprendizaje;
- 5) apoyo específico para la aplicación de los programas de estudio de las asignaturas del plan de estudios;
- 6) la evaluación del desempeño docente.

El CD-rom editado por el *CCH-UNAM, SEP (2002) (PM)* reúne 230 ponencias presentadas por miembros de los diferentes modelos del nivel de todo el país, muchos de ellos profesores. Los trabajos están estructurados en torno a cinco temas:

- 1) Función de la enseñanza media superior en el México de las primeras décadas del siglo XXI (41 ponencias).
- 2) Orientaciones y medidas probadas para elevar la calidad del aprendizaje (89 ponencias).
- 3) Particularidades de la profesión de profesor de enseñanza media superior (47 ponencias).
- 4) Propuestas de políticas y procedimientos que permitan tomar decisiones en función del aprendizaje (43 ponencias).
- 5) Formas de hacer del aprendizaje el objetivo central de los procesos académicos y administrativos y la vinculación de la EMS con otros niveles educativos y con la sociedad (10 ponencias).

El objetivo general era contribuir al análisis, el diagnóstico y la generación de propuestas para el mejoramiento de la EMS del país, partiendo del reconocimiento de la importante función del nivel en la preparación del estudiante en su desempeño adulto como persona y para dotarlo con recursos que le faciliten el aprendizaje durante toda la vida.

En el primer tema se abordan las funciones de la EMS, así como la diversidad de modelos, modalidades, planes y programas de estudio que ofrece este nivel educativo.

Se concluye que es necesario que el nivel tenga identidad propia y se constata que existen factores en común que todas las instituciones comparten, debiéndose considerar a los modelos propedéuticos, bivalentes y terminales como complementarios. También se plantea que se requiere crear una institución especializada en la formación de profesores de la EMS con atribuciones nacionales.

Un aspecto de interés particular, en el tema dos, lo constituyeron las experiencias didácticas exitosas que se han probado y que han favorecido el aprendizaje de los contenidos de las asignaturas del nivel, y que involucran al alumno, a profesores, a la gestión escolar y administrativa, y a la investigación. Entre las conclusiones que se obtuvieron en este rubro está el reconocimiento a la diversidad de opciones presentes en los Planes y programas de estudio de cada institución, de acuerdo con el modelo de bachillerato que se ofrece.

Se reconocen también una serie de problemas aún presentes en el nivel: cobertura insuficiente, desigualdad de oportunidades en el acceso, heterogeneidad curricular, deficiente y diferente infraestructura, desigualdad de recursos materiales y humanos, deficiente e insuficiente intercambio de información sobre la calidad de educación que se ofrece y precaria integración y coordinación entre las instituciones, alto índice de abandono y reprobación escolar que trae como consecuencia una baja eficiencia terminal, dificultad de tránsito de los estudiantes entre las diferentes instituciones, limitada formación y desarrollo del personal docente y directivo, escasa vinculación con la sociedad y el sector productivo. Por lo que se menciona, se requiere el replanteamiento de las tareas de la EMS en cuanto a impulsar una reforma curricular, nuevos ambientes de aprendizaje, adecuados programas de formación docente, infraestructura necesaria para el cumplimiento de los programas de estudio y financiamiento.

En el tema tres se reconoce que la práctica docente es un proceso complejo, donde las contradicciones que surgen de la relación estudiante-profesor-contenido-método y los avances del conocimiento y la técnica requieren de profesionales cada vez más preparados. Como conclusión se afirma que profesores del nivel medio superior deben intervenir más activamente en definir el sentido de los cambios en la formación de los estudiantes. En este sentido se hace referencia también a la preparación del profesorado desde el punto de vista de la estructura curricular, del empleo de métodos didácticos, y de su desarrollo de cualidades como la tolerancia y el pensamiento abierto y flexible.

Básicamente el tema cuatro se agrupó en torno al reconocimiento de que la función del aprendizaje es el eje articulador de este nivel educativo, y que se deben tomar en cuenta las finalidades que legalmente están establecidas en la Ley General de Educación (artículo 7), mismas que se enfocan en lo que debe de lograr el individuo a su paso por el sistema educativo. Las conclusiones a las que se llega fueron reconocer que se hace necesario trabajar de manera colegiada e interinstitucional para desarrollar programas, como podrían ser los “tutoriales”, que refuercen el aprendizaje que reciben

los estudiantes y con ello facilitarles su desarrollo posterior al egreso de este nivel educativo. De igual manera, en esta mesa de trabajo se consideró importante reforzar y promover las actividades extracurriculares entre el estudiantado. Mientras que por lo que hace al personal docente, se planteó la necesidad de mantener programas de formación pedagógica y disciplinaria para los profesores adscritos al nivel, mediante la capacitación y actualización de sus conocimientos sobre la asignatura o asignaturas que imparten, así como de las técnicas didácticas empleadas en su quehacer docente. Se propone además, apoyar los programas de educación continua y de actualización.

Como consecuencia de estas propuestas, se sugiere instrumentar un programa de certificación periódica de los docentes de bachillerato. Finalmente, los acuerdos de este tema se centraron en enfatizar la necesidad de un modelo educativo fundamentado en la definición de un perfil de egresado del bachillerato, basado en competencias (cognitivas y operativas), modelo que estaría definido por tres fases: la de ingreso y ambientación a este nivel educativo, la de apoyo al desarrollo académico del estudiante y de permanencia en el bachillerato, y la preparación para el egreso e incorporación ya sea el mundo laboral o a la formación profesional.

Finalmente, el tema cinco está referido a la vinculación que debe existir en el tipo medio superior e instituciones de otros tipos educativos, ya sean antecedentes o subsecuentes, y con la sociedad en general; toca además puntos importantes como el plan y los programas de estudio, así como la continuidad de los contenidos y métodos o la organización del proceso de docencia.

Las conclusiones se orientan a considerar la relación que existe entre el contexto internacional y la educación en general, y dentro de ella la EMS, como un universo a modernizar bajo criterios de calidad, creatividad, experimentación e innovación, y así plantear estrategias que permitan salvar las restricciones administrativas entre diferentes instituciones educativas y crear al mismo tiempo las condiciones para que la EMS tenga una vinculación mayor, cualitativa y cuantitativa con la industria y el mercado de trabajo, planear estancias de profesores y alumnos en las empresas, y en general, propiciar una nueva cultura laboral.

Ramírez (2001) (CL) señala que la gestión académico-administrativa de las instituciones educativas de enseñanza media superior, es actualmente, la misma que hace 50 años, pues es vertical, rígida y cerrada en sí misma, lo cual, explica, tiene consecuencias negativas, que han tratado de solucionarse mediante dos rutas poco exitosas: “la primera es la esperanza de transformar la docencia mediante procesos de planeación, fundamen-

talmente basados en planteamientos pedagógicos”; la segunda, “de más reciente invención, es la vinculación de los estímulos con los resultados y el esfuerzo en asociar la asignación presupuestal con el cumplimiento de compromisos, principalmente de calidad”. Propone, entonces, formular políticas eficaces y cambiar las estructuras institucionales, a partir de dos líneas de acción:

- 1) arraigar la noción de que existe una cultura básica;
- 2) promover un cambio en las estructuras a partir de la reorganización de la docencia.

Estas dos líneas suponen la concentración de los procesos institucionales en el aprendizaje, la vinculación entre los ámbitos académico-administrativos y de la estructura docente y el desarrollo de la estructura docente, es decir, una transformación de las instituciones y del sistema educativo en general.

Mateos (2000) (DO) describe las acciones tanto del ámbito académico como del administrativo emprendidas en el sexenio 1994-2000 y destaca los cambios planteados para el bachillerato general relacionados con el currículum, la formación de profesores y la evaluación, así como las relacionadas a las modalidades no escolarizadas —preparatoria abierta, bachillerato semiescolarizado y educación media superior a distancia—. Las relacionadas a la administración se refieren a la operación y el financiamiento del sistema y a la coordinación interinstitucional. Finalmente plantea desde su perspectiva los principales retos al futuro.

Villaseñor (1997) (AR) plantea, con base en un análisis del presupuesto educativo para los diversos niveles, una idea de los esfuerzos que implicarán en términos de presupuesto federal lograr las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000, particularmente para la EMS y las licenciaturas.

Domínguez y Pérez (1993) (AR) describen la organización de la EMS en México y la evolución de la matrícula a partir de los años setenta, haciendo énfasis en la relación existente entre su evolución y la demanda de las carreras científicas, llegando a la conclusión de que no hay mucha relación entre la educación media superior y la orientación de los jóvenes hacia las carreras científicas.

Hernández Vargas (1999: 157-176) (CL) realiza un análisis puntual sobre el tema de las competencias en la EMS a partir del contexto histórico-social en que surge el modelo, de la delimitación de su marco conceptual, sus principales características y ventajas, y de las características que presen-

ta las competencias académicas y profesionales en el marco del quehacer docente del nivel medio superior, aspecto este último del que derivan sus recomendaciones en materia de actualización docente y desarrollo de normas de competencia.

Por último, la compilación hecha por **Ortega y Valencia (1994) (PM)** reúne los trabajos presentados por directivos y académicos de veinte universidades. Entre los resultados y recomendaciones obtenidas en la mesa plenaria destacan: la demanda para elaborar un documento que recupere el valor histórico del bachillerato universitario, la solicitud para intercambiar planes y programas de estudio, el interés para generar mayor investigación, difusión, extensión del servicio y mejorar en la docencia, la preocupación para intercambiar programas de formación docente, la necesidad de recibir un mayor subsidio, la solicitud para impulsar propuestas de investigación por institución o grupo institucional y para promover eventos de esta naturaleza.

EL MERCADO DE TRABAJO Y EMPLEO DE LOS EGRESADOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Si bien ha quedado claro que definir la identidad del nivel medio según el destino de sus egresados es un error, porque en un país como México contribuye a acentuar la inequidad, es claro que la relación entre el mercado de trabajo y el empleo es un tema importante de investigación que además ha preocupado a los investigadores de la educación.

Muñoz Izquierdo (2001) (CL) hace un análisis sobre los enfoques basados en la teoría de la funcionalidad técnica, sobre los críticos de ésta y sobre algunos otros enfoques alternativos. A partir de ese análisis, concluye que para los modelos vocacionales de la enseñanza media en México es difícil satisfacer los requerimientos de equidad, eficacia y eficiencia, porque:

- a) si bien la capacitación para el trabajo es la que funciona con los coeficientes de costo-beneficio más favorables por ser la que responde con mayor rapidez a las necesidades de los empleadores, no contribuye a mejorar la distribución de las oportunidades educativas porque está dirigida a quienes abandonaron el sistema educativo formal; y
- b) los beneficios generados por “el modelo de educación comprehensiva (o polivalente)” no son superiores a los obtenidos por los egresados de la educación vocacional, por lo tanto aquella no es más eficiente que ésta.

Para resolver el dilema entre optimizar los recursos y la distribución de oportunidades educativas es necesario —dice el autor— modificar la administración de los currícula en que se basa la educación polivalente de tal manera que conserve su carácter propedéutico, mantenga los aspectos teóricos orientados a crear y transmitir la cultura científico tecnológica y a la vez, se abran espacios para la capacitación para el trabajo.

Casalet (1994) (CL) aborda “los problemas y desafíos a los que se enfrentan las instituciones de formación profesional frente a los cambios tecnológicos y organizativos de la producción”. Plantea que la calificación que hoy demandan las empresas ya no tiene fundamento en el conocimiento especializado, sino en “la capacidad de integrar la profesión en un conocimiento tecnológico global, así como en la de sintetizar el conjunto del proceso en que se inscriben las tareas a realizar, más que en una visión limitada a esas tareas”. La clave de la calificación actual está —según la autora—, en la capacidad de valorar los imprevistos de la producción como un encadenamiento causa-efecto en un contexto de acontecimientos posibles, en el que los saberes profesionales están al servicio de la solución de situaciones, en muchos casos imprevistas. Las nuevas tecnologías de la información introducen cambios en las calificaciones, entre los que destacan:

- 1) manejar abstracciones;
- 2) trabajar en equipo;
- 3) capacidad de relación y comunicación;
- 4) paso de la actividad física a la mental;
- 5) disolución de las fronteras entre los oficios;
- 6) integración de funciones que comportan la convergencia entre conocimientos antes independientes;
- 7) capacidad de adaptabilidad; y
- 8) calificaciones transversales que posibilitan la polivalencia entre tareas diversas.

Ante estos requerimientos las instituciones de formación profesional, argumenta la autora, han actuado con dos estrategias:

- 1) han abierto a la formación a nuevos campos y enfoques, y
- 2) han desarrollado nuevas líneas de trabajo distintas a la formación.

En ese contexto, las nuevas tendencias que conforman el perfil institucional son:

- 1) la formación pre-ocupacional va perdiendo frente a la formación complementaria para los trabajadores ya vinculados al mercado de trabajo.
- 2) la formación profesional se expande a los cuadros medios, técnicos y niveles superiores, contrariamente a la tradicional función de formación de obreros calificados y semi-calificados.
- 3) las actividades se organizan cada vez más con un criterio sectorial.
- 4) se constata una progresiva transferencia de las responsabilidades de la formación hacia las empresas, pues éstas ofrecen un ambiente natural propicio a la formación y a las especificidades tecnológicas.
- 5) las medianas, pequeñas y micro empresas se están convirtiendo en un segmento de creciente atención para las instituciones de formación profesional.
- 6) las instituciones de formación profesional han iniciado la prestación de servicios distintos a la formación, como por ejemplo, asesoría a las empresas y asistencia técnica, o la realización de trabajos productivos, de investigación aplicada y de divulgación y difusión tecnológica.

Para terminar, la autora hace un recuento de los apoyos públicos para el desarrollo de la capacitación y la formación a partir de los años cincuenta y para el caso mexicano se explora en los proyectos de apoyo al desarrollo científico y tecnológico del CONACYT, a partir de mayo de 1991, que tienen relación particularmente con los desarrollos entre la empresa y la educación superior y reitera la importancia de que una política de desarrollo de recursos humanos esté articulada a condiciones a nivel macro económico.

Hualde (2001) (L) trabaja sobre la articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador a partir del análisis de las trayectorias de los técnicos egresados de la educación media superior en el ámbito de su estudio y concluye que la característica general de dichos egresados es “su débil identidad profesional” sobre todo por la pluralidad de sus destinos profesionales. El autor explica que desde la perspectiva del egresado, estos estudios le sirven de palanca para acceder a los estudios universitarios, o que aprovechan de ellos “los elementos de cultura general para emprender otra actividad laboral, mientras que desde la del sector educativo los ven como un trabajador muy ligado a la máquina, lo que pierde sustento en la medida en que avanza el desarrollo tecnológico y cambia la dimensión organizacional”. Finalmente —dice— no existen reglas claras en las empresas para reconocer los títulos que van adquiriendo los egresados durante su trayectoria profesional. Dicho reconocimiento está muy mediatizado por los vaivenes de la producción y de los mercados

de trabajo, por lo que sólo en algunas empresas empleadoras valoran a estos jóvenes egresados que saben aplicar sus conocimientos y los consideran como si fueran ingenieros.

De Ibarrola (1993) (L) y (1994b) (CT) estudia las relaciones de la educación técnica con la industria, así como sus obstáculos y tensiones. Plantea dos tesis:

- 1) Las relaciones entre la educación técnica de nivel medio y la industria no son lineales ni unívocas y cada una tiene lógicas particulares.
- 2) Las relaciones que puede establecer la educación técnica con la industria se deben analizar en los distintos niveles de gestión.

De Ibarrola (1994c) (L) en otro libro, indaga sobre la naturaleza de las relaciones entre escolaridad y trabajo, cuyo referente empírico son las relaciones que se establecen entre la formación escolar del técnico medio agropecuario y el trabajo que consiguen quienes tienen esa escolaridad. La inquietud de investigación surge de la posición tomada por el discurso político que parte del “principio de que la formación escolar para el trabajo debe vincularse estrechamente con el aparato productivo del país”, dando a entender que la escolaridad es el instrumento excepcional del desarrollo económico, al mismo tiempo que la población la considera como el factor privilegiado de movilidad social.

Este discurso —dice la autora— reduce por un lado la diversidad y desigualdad ocupacional y productiva a una realidad homogénea y por otro, asigna a la escuela el papel de resolver ese problema, sin tomar en cuenta lo que la institución escolar puede hacer. En realidad el problema se centra en aceptar que ambas dimensiones —la institución escolar y el aparato productivo— tienen sus propias lógicas, sus sentidos y sus dinámicas y que sus límites y las posibilidades de vincularse uno con el otro dependen de ellos. La investigación cuestiona:

si existe el técnico medio agropecuario como una posición a llenar en la estructura ocupacional del país; analiza cómo se construye socialmente la propuesta de formar escolarmente un técnico medio agropecuario, cómo se constituye la institución escolar que la respalda, quiénes se interesan por ese tipo de formación y por qué, y cómo se llega de ahí al hecho de que los egresados de estas escuelas no encuentren un lugar en el mercado de trabajo.

La investigación se estructura a partir de tres conceptos básicos:

- 1) Institución escolar, a partir de cuatro dimensiones:
 - a) el diseño de la institución como parte de un proyecto socioeducativo del Estado;
 - b) la construcción del currículo;
 - c) el acondicionamiento de las posibilidades y recursos para “aprender a producir produciendo”;
 - d) el reclutamiento y la formación de los profesores.
- 2) Demanda social por escolaridad, a partir de dos preguntas: a) ¿quiénes constituyen la demanda escolar del técnico medio agropecuario? Y, ¿cuáles son las razones estructurales, institucionales e individuales que las explican? Para responderlas se propone una distinción entre demanda “colectiva” e “individual”.
- 3) Estructura heterogénea de producción: se defiende la hipótesis de que la heterogeneidad de las estructuras productivas y laborales del país es la que influye mayormente en la naturaleza de las relaciones entre la escuela y el trabajo.

La investigación —dice la autora— exigió un acercamiento múltiple, cualitativo e interdimensional: múltiple porque se realizó con base en fuentes diversas y con varias técnicas de investigación como entrevistas individuales y colectivas y cuestionarios semiestructurados, además de un muy amplio material documental y bibliográfico; cualitativo porque no busca medir tendencias estadísticamente generalizables, sino descubrir tendencias, mecanismos, procesos; interdimensional porque integra dimensiones de lo macro a lo micro y viceversa.

Entre las conclusiones más importantes de esta investigación encontramos que:

- 1) No existe una relación lineal ni mecánica entre la escolaridad y el sector productivo.
- 2) A escala institucional, la educación técnica agropecuaria de nivel medio superior está sometida a constantes tensiones y contradicciones, al menos en los cuatro niveles estudiados.
- 3) El gobierno debió articular los intereses de distintos grupos sociales del país en torno al proyecto de crear este tipo de formación, con base en cuatro principios muy respaldados por recomendaciones de los organismos internacionales y también por el consenso de la población general:

- a) la modernización de la producción agropecuaria;
 - b) la formación del técnico medio como eslabón entre productores y profesionales universitarios;
 - c) la democratización de oportunidades para la población rural;
 - d) la impartición de una escolaridad bivalente, que prometedora de una transformación tangible de las condiciones futuras, se convierte en una idea-fuerza alrededor de la cual se construye la institución, con alcance nacional.
- 4) Las instituciones escolares desempeñan varias funciones a un tiempo: en el caso concreto, además de la formación del técnico medio agropecuario que no resultó ser el objetivo institucional prioritario, se proponía cumplir otras como: innovaciones curriculares en el bachillerato; canalizar a la población escolar directamente al trabajo y no a la universidad; encontrar nuevas formas de financiamiento escolar; experimentar nuevas formas de contratación de profesores.
- 5) La construcción del currículo es el nivel fundamental en la formación de una institución escolar. Los cambios en el currículo de las unidades del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) se han dado sin etapas piloto de experimentación y sin evaluaciones globales. Tampoco han resuelto la delimitación entre lo específico del nivel de técnico medio y lo correspondiente al universitario, ni la distinción entre una educación básica para el trabajo y una especializada, ni la relación entre ambas, ni entre una educación técnica y una humanística y una teórica y una práctica.
- 6) Se debate la idea de que la mejor manera de producir es produciendo, según los avances tecnológicos más “modernos”. Se concluye que:
- a) las escuelas que tienen éxito en la producción son escasas, su éxito es muy relativo y las razones que lo explican erráticas;
 - b) los éxitos se deben al equilibrio y solución que se logra en cada plantel entre lógicas adversas, como los recursos disponibles en los planteles y sus regiones de influencia, o la lógica de los conocimientos que efectivamente manejan maestros y alumnos, o las lógicas de organización de jerarquías, tiempos, horarios, etcétera, frente a la lógica de las exigencias de aprendizaje; y
 - c) las escuelas generalizan una estrategia didáctica, que parece solucionar los problemas de dichas lógicas: los proyectos productivos estudiantiles. Desde la experiencia en la escuela se refuerza la posición

contra la importación indiscriminada de tecnología y la necesidad de desarrollos propios que tomen en cuenta las dinámicas locales.

- 7) En general, el problema de la deficiente formación de los docentes se intentó resolver una vez contratados y a través de técnicas didácticas para la transmisión del conocimiento, aunque además hay que reconocer que:
 - a) los maestros adolecen de formación y de experiencia en la profesión misma, no sólo de la manera de hacerlo;
 - b) se pide a los profesores que desempeñen, por primera vez, una profesión que empieza a existir, la de profesor de nivel medio agropecuario;
 - c) el perfil laboral para los alumnos no era claro;
 - d) el currículo aún sigue en experimentación;
 - e) los profesores están en un contexto específico que determina condiciones institucionales de trabajo.
- 8) El técnico medio es una figura nueva, generalizada a nivel nacional y tipificada desde lo escolar, más que desde lo laboral, y más aún en contra de las evidencias proporcionadas por la estructura de empleo y producción. En ese intento, la propia institución escolar desarrolla mecanismos internos de crecimiento y consolidación, pero son los profesionales —ingenieros agrónomos, veterinarios, maestros, etcétera— los que insisten en la necesidad de crear el nivel medio superior agropecuario, cuyo equivalente será el técnico medio agropecuario. En ese sentido, los CBTAS no subsisten en función de las necesidades del mercado de trabajo, ni debido a la demanda social, sino en función de lo que saben hacer los profesionales.
- 9) No se puede concluir que hay una segmentación según la cual eligen un CBTA quienes pertenecen a los sectores económicos con niveles bajos, menor éxito escolar y menor capital cultural familiar.
- 10) No existe un lugar para el técnico medio agropecuario en la estructura ocupacional porque:
 - a) el nivel de producción y de ingresos no alcanza para contratarlos;
 - b) la organización laboral no prevé ni el nivel ni las funciones;
 - c) los conocimientos que puede aportar el técnico ya se tienen, a partir de la experiencia;
 - d) en caso necesario se busca asistencia técnica puntual.

- 11) El técnico medio agropecuario fue generado desde la política estatal y particularmente la educativa, con un perfil “borroso, confuso y a últimas fechas fallido”. Se genera como respuesta a las necesidades de desarrollo del sector rural y para incrementar la producción agrícola, conforme a una visión “modernizante”.
- 12) Finalmente, se concluye, no se puede evaluar a una institución escolar por el referente único del destino laboral de sus egresados.

Díaz Tepepa (2001) (L) analiza la relevancia de la escuela rural mexicana en el contexto de la familia y la comunidad y para ello trabaja sobre la educación agropecuaria, particularmente del nivel de bachillerato y secundaria. Es un estudio cualitativo de tipo etnográfico realizado en cuatro comunidades campesinas que contaban con escuelas de nivel medio y medio superior. Se describen los modelos curriculares y se analiza la práctica escolar, haciendo énfasis en las actividades productivas de la escuela y su relación con la economía familiar y de la comunidad.

La autora subraya que existe una tensión entre la transmisión de conocimientos familiares y los escolares y la atribuye a las concepciones que tienen las instituciones educativas sobre el trabajo campesino y el papel que se asigna a la escuela como agente del desarrollo local. Concluye que el modelo del CBTA tiene sustento en la sustitución de las estrategias campesinas de subsistencia por formas productivas de mercado, sin embargo, dice, en la realidad escolar no sucede de esa manera. El conjunto de conocimientos, valores y saberes locales tenderá a ser minimizado y denigrado de la misma manera que las formas de producción campesina. Si en el contexto del campo mexicano se transmitiera a los alumnos del CBTA conocimientos que les permitieran utilizar las tecnologías agropecuarias modernas, como lo expresan sus objetivos, se estaría preparando a candidatos al desempleo, principalmente porque a diferencia de los países del primer mundo con abundante tierra y capital, en las comunidades estudiadas, las empresas agropecuarias tienen escaso acceso al financiamiento, poca tierra, pero mucha mano de obra disponible. Su ventaja es justamente la abundancia del recurso humano, ante la cual es posible que inviertan poco en modernización tecnológica.

Por otro lado, el estudio muestra que las familias de origen de los alumnos de los CBTAS en las localidades estudiadas, desarrollaban en buena medida actividades agrícolas de autosubsistencia y sólo sus hijos con escolaridad menor participan de manera importante en ellas. En esas condiciones —concluye el estudio— la educación agropecuaria no sólo no está respon-

diendo a las condiciones productivas locales, sino que además está contribuyendo a promover una especie de separación de competencias.

Ante los precarios rendimientos de la tierra, los campesinos debieran —como alternativa— aumentar la calidad de su trabajo, es decir, “ampliar su conocimiento y su capacidad para manejar el medio ambiente” y la labor de la escuela debiera enfocarse a reconocer:

- a) “Las condiciones objetivas que conducen al campesino a incorporar o dejar ciertos componentes de la agricultura moderna”.
- b) “Enfocarse a experimentar la incorporación de esos componentes articulados con los componentes productivos tradicionales, así como reconocer y enseñar la sistematicidad que adquiere la nueva relación entre componentes nuevos viejos”.
- c) “Aprender y enseñar cómo la incorporación de la nueva tecnología es reordenada en el sistema de conocimientos y habilidades propios del campesino”.

Cueva Luna (1999) (L) describe y analiza los procesos de inserción laboral de los técnicos egresados del CONALEP de Reynosa Tamaulipas, con una fuerte presencia de empresas maquiladoras de exportación. Con base en entrevistas a profundidad a alumnos y empresas, trabaja sobre el momento de transición del mundo académico al laboral. Destaca las condiciones y el contexto particular de estos jóvenes que ingresan a trabajar en las empresas que mantienen lazos con el centro educativo estudiado. Considera que “las tendencias de vinculación escuela-empresa responden a la intervención de varios sujetos que interactúan conforme a distintos intereses y que tales procesos se desenvuelven de manera especial según la carrera de que se trate”.

El problema lo aborda desde tres perspectivas:

- a) a partir de los acuerdos institucionales entre institución y empresas;
- b) con base en las acciones que despliegan los egresados para conseguir un trabajo en esas empresas;
- c) desde las políticas empresariales sobre la demanda del personal calificado.

Como hipótesis plantea que:

- En el paso de la escuela al trabajo intervienen de manera más importante las “redes sociales de los técnicos” (ayuda de familiares y amigos, o *vínculos micro*) que los recursos formales ofrecidos por la escuela.

- Las empresas condicionan las *sendas laborales* de los egresados, lo que tiene relación con el papel de las identidades profesionales, las cuales “se estructuran asignando un carácter valorativo al ejercicio profesional de los técnicos según sus especialidades”.

Al final del trabajo la autora hace algunas recomendaciones como:

- La institución y las empresas debieran hacer *convenios específicos* que conciben las “prácticas” que deben hacer los alumnos como parte del proceso de aprendizaje.
- Para que la evaluación de las “prácticas” sea efectiva, los criterios de evaluación deben establecerse en los citados convenios.
- La institución educativa debiera involucrarse más en la búsqueda de empleo de los egresados, con objeto de que el esfuerzo invertido en la formación no quede truncado en la etapa final.
- Cada plantel debiera recuperar su propia experiencia y de acuerdo con ella plantearse metas acordes a las necesidades regionales, y no sólo responder a las directrices marcadas en el nivel central.
- Debieran impulsarse asociaciones y redes de profesionistas que amplíen y difundan entre el sector empresarial, el potencial profesional de los egresados de CONALEP y que tengan injerencia en la conformación de trayectorias laborales favorables para los técnicos.

En **CCH-UNAM, SEP (2002) (MP)** Se enfatiza el hecho de que los planes y programas de estudios para la educación profesional o formación para el trabajo (escuelas técnicas), se han desarrollado con base en normas de competencia laboral, lo que significa que se selecciona lo que el sector productivo señala como indispensable para poder desarrollarse en un trabajo. La enseñanza desde este enfoque es práctica y el modelo de formación ha respondido a las necesidades sociales, debido a que se brinda la posibilidad de concluir una carrera técnica y trabajar, si lo desean, o bien, continuar con su formación superior.

LOS JÓVENES Y LA EMS

Una nueva manera de abordar la educación media superior es la de ubicarla en la perspectiva de los jóvenes.

Guerrero (1998) (T) y (2000) (AR) destaca, con base en su investigación con alumnos del CCH y de un CBTIS a quienes entrevistó, que para los jóvenes la educación media se constituye como espacio de vida juvenil, como un lugar de identificación y de diferenciación de los otros, donde se privilegia la comunicación entre pares, se comparten problemas e inquietudes y se dan encuentros importantes entre los miembros del grupo de referencia. El bachillerato es también concebido como un espacio en el que la solidaridad y el apoyo afectivo y moral forman parte de la vida cotidiana de los alumnos. En ella se viven, se practican y se forman valores tales como la solidaridad, el compañerismo, la amistad y el respeto a la pluralidad.

Sin embargo, dice la autora, la institución en la que estudian los jóvenes influye de manera importante en las oportunidades y actividades en las que pueden participar y da cuenta de las diferencias entre las dos modalidades del bachillerato que analiza: para los alumnos del bachillerato universitario, la educación media es centralmente un espacio de vida juvenil, mientras que para los estudiantes del bachillerato tecnológico —quienes provienen de condiciones socioeconómicas más precarias y muchos ya trabajan— aunque no deja de ser concebido así, “es prioritario el certificado como posibilidad para mejorar su situación socioeconómica y como posibilidad de acceso a un empleo o a una posición más ventajosa en él, cuando ya lo tienen”.

No obstante, dice Guerrero, el bachillerato es un factor que influye de manera importante en la definición de los proyectos de vida de los jóvenes y en su manera de acercarse al mundo social y productivo. Además de ser un espacio de formación, es un espacio que les permite “ensayar” diferentes roles, donde prueban sus capacidades e imaginan posibles escenarios para su vida futura, en lo social —relaciones de pareja—, lo laboral y lo profesional. De ahí la importancia de esta etapa en la vida de un joven. Entre las principales conclusiones de la autora, destacan:

- La existencia de fuertes expectativas por educación superior entre los alumnos de las dos modalidades.
- La representación del bachillerato, en ambos casos, como un nivel educativo que en sí mismo es insuficiente para afrontar la problemática del mercado de trabajo.
- El significado que los alumnos otorgan al bachillerato como espacio de *vida juvenil* “.. que es entendido como un ámbito en el que tienen lugar diversas dinámicas generadas al interior de la escuela pero fundamentalmente fuera del salón de clases. Un espacio privilegiado donde con-

fluyen diversos grupos, subculturas y generaciones que participan en la construcción de una particular: la de ‘ser joven’”.

- La manifestación de actitudes hacia la escuela, de parte de estos estudiantes, tiene que ver con formas de compensación de las diferencias sociales, económicas y culturales que pesan sobre ellos.

Finalmente, a manera de hipótesis plantea la inquietud que le despierta la política educativa de selección de aspirantes al bachillerato —examen único— dado el acercamiento que tuvo a la perspectiva de los alumnos, señalando que esto agrava problemas de equidad del sistema, impacta la autopercepción y autoestima de los jóvenes y genera un ‘enfriamiento’ de sus aspiraciones y expectativas.

Guerra (2000) (AR) percibe que la perspectiva de los jóvenes de diferentes contextos socioculturales —estudiantes de un CCH y un CBTIS— sobre el significado de estudiar el bachillerato, es mucho más amplia que la que les ofrecen las instituciones. Es visto como el medio para “continuar estudios superiores”, como un “espacio formativo”, como “espacio de vida juvenil”, de encuentro con los pares, alternativo, ante la escasez de espacios de socialización, expresión y participación.

Para los jóvenes que cursan la educación media, ésta también es un vehículo de “movilidad social y económica”, particularmente entre aquellos cuyas familias viven una situación difícil, la mayoría alumnos del CBTIS. No obstante, los estudios superiores siguen siendo la aspiración más preciada de los jóvenes, como estrategia para enfrentar un mundo en constante cambio que plantea continuos desafíos.

Empero —concluye la autora— la desigualdad en la calidad de las modalidades es desventajosa para los jóvenes que pertenecen a ambientes socioculturales y económicos más pobres, pues su estatus de estudiantes no los pone en una condición de igualdad, sino que los enfrenta a condiciones escolares y de futuro diferenciadas. En ese sentido —dice **Guerra**— aunque la educación propicia la integración social, también orienta hacia trayectorias y destinos cualitativamente distintos.

Por otro lado, el centralismo con el que tradicionalmente se han diseñado los programas de las opciones técnico-profesionales, ha dificultado la vinculación de las escuelas con los sectores productivos de las regiones y, por lo tanto, su pertinencia ante las posibilidades de empleo de los jóvenes egresados.

Miller Flores (2000) (T) aborda la transición del ámbito escolar a partir de la culminación de la EMS y su transición hacia otro ámbito de vida, que implica planes de acción que paulatinamente van configurando un pro-

yecto de vida, o la “representación de un futuro posible”, es decir, la forma en que los individuos se imaginan y posicionan frente a su horizonte de oportunidad, considerado un momento sociológicamente relevante en la vida de los jóvenes.

Se parte de dos niveles de análisis: uno macroestructural como “horizonte abierto a la oportunidad”, tanto en la esfera social como en la cultural; y otro microestructural, donde se describen e interpretan las formas en que los jóvenes se apropian de sus horizontes de oportunidad.

En síntesis, la “transición” y el “proyecto de vida” son los elementos que marcan la construcción de la “juventud”. El estudio se hace con tres grupos de estudiantes: uno del Colegio de la Ciudad de México, otro del Centro Universitario México A. C. (CUMAC) y uno más del Colegio de Bachilleres, con quienes se trabajó en grupos de discusión. El análisis de los discursos, resultado de estas reuniones, tienen como eje de análisis las tematizaciones derivadas del discurso.

La hipótesis del trabajo fue que “el proyecto de vida como representación de un futuro posible, se significa dentro de una situación configurada no sólo por condiciones materiales, sino también por la intervención de una mediación simbólica”.

Saucedo Ramos (1998) (L) señala la importancia que tiene el estudio de los alumnos de bachillerato en cuanto a sus prácticas, producciones culturales y sus modos de apropiación escolar, y para ello describe algunas de las expresiones de género que construyen los y las adolescentes dentro de un CONALEP.

Tales expresiones son el eje rector que conduce el trabajo y permite identificar las características de la interacción maestro-alumno, las expresiones de masculinidad y feminidad en el aula, el estilo masculino y femenino en la construcción del relajo, los estilos de resistencia masculina y femenina en el aula, y los discursos de relación social entre alumnos. Todos ellos concebidos como “procesos de identificación”, le permiten a la autora afirmar que no están separados de las expresiones de género.

Martínez Peláez(2001) (CL) y Castañón y Seco (2000) (L) ubican a la EMS en el contexto de la situación de los jóvenes de 15 a 19 años. Con base en datos estadísticos tomados de distintas fuentes como los Censos, CONAPO e INEGI, entre los más importantes, presentan un panorama de la situación que viven los jóvenes de ese grupo de edad y hacen propuestas de políticas orientadas a ellos.

Palencia (2001) (CL) expresa que es necesario plantear “la situación bio-psico-social de los posibles usuarios de la EMS”, porque es lo que permite pensar en sus funciones.

LAS MODALIDADES DE EMS Y SUS INSTITUCIONES

Durante la década estudiada y frente a los requerimientos de cambio, se encuentran algunos trabajos de investigación y algunas tesis profesionales que se orientan a analizar y conocer bien una modalidad educativa, algún plantel concreto o un grupo de ellos. También encontramos trabajos realizados por las instituciones, con un interés explícito por estudiarse a sí mismas.

De Ibarrola (1993) (L) plantea un estudio sobre dos instituciones educativas creadas en los años setenta: la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial —DGETI— de la SEP y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica —CONALEP—.

El estudio se realiza mediante un triple acercamiento: uno global a las dos instituciones estudiadas; otro exploratorio a seis planteles de tres ciudades (México, Tijuana y Orizaba); un tercero documental a las investigaciones realizadas sobre el tema.

El trabajo da cuenta de la enseñanza técnica y profesional de nivel medio en México, en el siglo XX, y muy particularmente describe y analiza a la DGETI y al CONALEP. Las conclusiones más relevantes señalan que la educación media técnica y particularmente las instituciones estudiadas tienen

una concepción de técnica y de tecnologías centradas en maquinaria desarrollada en otros países; especialización y parcialización del conocimiento laboral que liga el nivel jerárquico del sistema escolar con el desempeño de la jerarquía laboral; equipamiento y dotación de talleres para propiciar la realización de prácticas de producción en las escuelas dotadas con equipamiento importado; visitas y estancias de estudiantes y maestros en la industria, etcétera. Todo ello orientado, además, preferentemente a los sectores de población de menos recursos.

De la misma manera, subraya la persistencia de un mismo tipo de problemas: baja matrícula, equipo y financiamiento deficientes, dificultades curriculares y egresados que no encuentran empleo; muchas buenas intenciones de colaboración entre la escuela y la industria; la concepción desde la escuela de un mercado de trabajo moderno y especializado; un Estado promotor e innovador de las carreras y especialidades que no existen en los mercados de trabajo local y nacional; creación de planteles de diferentes modalidades en las mismas localidades y con las mismas carreras, al grado de que la matrícula se concentra en siete carreras con una generalizada baja eficiencia terminal.

Martínez Barrio y Ortiz Miranda (1999: 95-117) (CL) ofrecen un panorama acerca de las características que presenta la educación técnica en México, teniendo como marco el Programa de Desarrollo Educativo 1994-1995 y la Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional 1994-1995 de la SEP. Analizan así la oferta educativa de nivel medio superior para el ciclo escolar 1994-1995, la evolución del primer ingreso a instituciones de educación profesional técnica, el porcentaje de absorción de egresados de secundaria, las metas de educación técnica del Programa de Desarrollo Educativo, la serie histórica de egresados y titulados del CONALEP y el porcentaje de titulación, y la composición de la Educación Profesional Técnica 1994-1995.

González Pastelín (1999: 119-155) (CL) hace un estudio descriptivo de los cambios constantes que ha sufrido la institución en los últimos años, bajo la premisa de que el cambio de modalidad que la distinguía obliga a reconceptualizar el tipo de estudios que hoy ofrece, lo que cobra relevancia a la luz de la flexibilidad y competencia laboral. Analiza así el desarrollo histórico del sistema tecnológico de educación, el contexto en que surge el CONALEP, las acciones de política educativa para el nivel medio superior en los periodos 1970-1976 y 1977-1982, la evolución de las estructuras curriculares de la institución, las etapas 1979-1984, 1985-1990 y 1990-1994, y la reforma curricular de 1996.

Reynoso Román (1999: 177-196) (CL) hace un esbozo general de los antecedentes históricos de la DGETI y concentra de manera particular su análisis en la parte administrativa de la misma, por lo que toca a su modelo académico actual, su Centro Nacional de Actualización Docente, la orientación educativa, las becas, las bibliotecas, el fomento editorial, los proyectos especiales y las perspectivas de la dependencia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

A principios de la década de los noventa las autoridades del CCH proponen la revisión del plan de estudios del Bachillerato, con objeto de reorganizar académicamente la institución. De estos trabajos dan cuenta dos textos: **De Ibarrola (1994a) (CL)**, presentado en apartado sobre la estructura curricular, los contenidos y los profesores y además **De Ibarrola, Bazán y Las comisiones para la revisión del plan de estudios (1992) (DO)**, en el cual retoman los principios expuestos en el primero para realizar el análisis del plan de estudios del colegio, en sus primeros 20 años.

Ferrusca Maldonado (1993) (T) toma como caso al Instituto Guadalupe Insurgentes, AC, y después de hacer una contextualización del bachillerato en México a partir de la relación administración-educación, y de los conceptos de eficacia y docencia, enfoca su reflexión a las políticas

generales en materia del desempeño docente, específicamente sobre la conducta profesional, los atributos de la personalidad asociados con el desempeño en el aula y al tiempo de dedicación al trabajo escolar de los académicos de sexto grado de bachillerato.

Camarena Martínez (2001) (T) hace un estudio diagnóstico sobre la función general y las características de trabajo que cumple la orientación educativa en las siguientes preparatorias regionales: Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Chipiltepec, Zumpango, Nextlalpan, Villa del Carbón y Coacalco. La autora se propone fortalecer pedagógicamente el Programa de Orientación Educativa de la Escuela Preparatoria de la Universidad del Estado de México, y mostrar los beneficios que traería el brindar a los alumnos una efectiva “orientación personalizada”, enfocada a que ellos aprendan a tomar decisiones de carácter psicopedagógico en su proceso de enseñanza-aprendizaje y a que, finalmente, hagan su elección de carrera.

Herappe Jaimes (1999: 337-345) (CL) hace una descripción detallada del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECyTEM), el cual es un bachillerato bivalente de carácter tecnológico, y ofrece una serie de reflexiones en torno su creación (que tiene relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo), muestra la manera en que se relaciona y describe con otras dependencias la estructura orgánica del colegio, para finalmente abordar los resultados que el mismo ha ofrecido.

Martínez de los Hoyos (1999: 347-358) (CL) analiza al Colegio de Bachilleres del Estado de México (CoBaEM) en cuanto a sus antecedentes, su naturaleza jurídica, los supuestos filosófico-académicos que lo sustentan, sus objetivos, áreas de conocimiento, planes de estudio y los datos estadísticos de sus ocho planteles (Ecatepec, Chimalhuacán, Valle de Chalco-Solidaridad, Zinacantepec, Toluca Norte, Toluca Sur, Atlacomulco y Valle de Bravo), su población estudiantil y los retos y perspectivas que debe afrontar a futuro. Finalmente, presenta una propuesta de crecimiento para 1997 que conlleva sumar seis planteles más a la institución (Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl, Tultepec-Tultitlán, Naucalpan, Huixquilucan y Ecatepec).

Mendive Michelini (1996) (T) encuentra como fundamento teórico e histórico la relación que proviene de la díada Estado-educación y de la distinción entre modalidad educativa tradicional y no tradicional. En el trabajo se identifica a la modalidad “tradicional” con el ámbito público y a la “no tradicional” con el privado y establece una metodología para rastrear, en aspirantes admitidos y rechazados a estudiar en la Universidad Iberoamericana, su perfil académico, psicométrico e ideológico-valoral, en

cuanto a su colegio de procedencia y a la modalidad educativa que en él existe. Los resultados que el autor encuentra y enlista de acuerdo con los datos obtenidos del examen de admisión de la Universidad Iberoamericana, son los siguientes: “es posible observar mejores resultados en los egresados de la modalidad tradicional que en aquellos que proceden de las modalidades no tradicional y CCH”; “las aptitudes que propician y favorecen el conocimiento tienen un desarrollo significativamente mayor en los alumnos provenientes de preparatorias no tradicionales”, y “los alumnos egresados de preparatorias no tradicionales no cuentan con mayor información en relación a los grandes conflictos contemporáneos”.

Villegas Ordaz (1992) (T) hace un estudio histórico sobre la importancia que tuvo la creación del Colegio de Bachilleres y la función social que buscó satisfacer, sobre todo en el sentido de que fue erigido por el Estado para mediar socialmente entre la formación de recursos humanos y la estructura económica, al ofrecer una educación propedéutica y terminal, mientras que en un sentido político, su creación obedeció a la estrategia con la que el gobierno de Echeverría pretendió poner en práctica la reforma del bachillerato nacional.

En la medida en la que el Colegio de Bachilleres contaba con tres órganos académicos que lo diferenciaba de otras instituciones —el centro de Actualización y Formación de Profesores (CAFP), el Centro de Capacitación para el Trabajo (CECAT) y el Sistema de Enseñanza Abierta (SEA)— sin embargo esto no le significó constituirse en una institución sólida, ya que la formación propedéutica pronto fue absorbida por el área terminal, nunca se definió con precisión el perfil de profesor que requería y fue escaso su número de graduados, además de que no pudo sustraerse al contexto y dificultades por las que atravesaba en general el sistema educativo nacional.

Entre los trabajos que las instituciones publican sobre ellas mismas sobresalen, por el número de textos, los que tienen como centro de atención al CONALEP.

El libro **Modelo Educativo Integral del CONALEP (1994) (DO)** constituye la descripción del esquema básico de trabajo realizado para la reforma de las tareas académicas, organizacionales y administrativas que la institución llevó a cabo en el periodo 1989-1994, en los niveles nacional, regional, estatal y local y en cuyo desarrollo incluyó cuatro etapas: planeación, vinculación, proceso educativo y evaluación. El texto presenta “un panorama general sobre la forma como se fue configurando este modelo y la manera en que opera, a partir de las líneas rectoras de política educativa que establece el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Educa-

ción Pública, así como la necesaria congruencia que guarda con la Ley General de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994”. De manera puntual, a lo largo de sus apartados, se hace referencia a los códigos discursivos en que estaba inscrita la tarea de modernización del régimen salinista, que como política de gobierno, caracterizaba y contextualizaba la definición de la capacitación, la vinculación, la calidad educativa, la excelencia, aspectos sobre los cuales trabajaba este modelo institucional, que en lo general estaba conformado por cinco vertientes principales: la reestructuración de los niveles y servicios educativos, la reordenación de la oferta educativa, el fortalecimiento e impulso a la vinculación con el sector productivo, el aseguramiento de la calidad educativa y la reorganización funcional y administrativa.

En los trabajos sobre las **Estrategias y prioridades institucionales CONALEP 1995-2000 (s/f) (DO)** y su **Programa institucional 1995-2000 (1996) (DO)**, el CONALEP usa como contexto al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y hacen referencia a los objetivos, estrategias y principales acciones que desarrollará el CONALEP durante ese periodo. El primero de los documentos está dividido en seis apartados: diagnóstico, nuevos retos, objetivos, proyectos estratégicos, principales metas y visión del CONALEP al año 2000. Es de destacar que el elemento central que define el cuerpo del documento y que sustenta la superación de las problemáticas identificadas en el diagnóstico y en la visión de la institución al año 2000, son los proyectos estratégicos que presenta:

- 1) Nuevo modelo académico;
- 2) Formación y actualización docentes;
- 3) Desarrollo curricular;
- 4) Promoción y aseguramiento de la calidad;
- 5) Informática educativa;
- 6) Educación a distancia;
- 7) Capacitación laboral;
- 8) Educación basada en normas de competencia;
- 9) Asistencia y servicios tecnológicos;
- 10) Vinculación con el sector productivo y la comunidad;
- 11) Atención a zonas marginadas;
- 12) Modernización administrativa integral.

Tales proyectos se agrupan, a su vez, bajo el rubro de metas educativas, de capacitación, de zonas marginadas y administrativas.

El segundo documento examina a tres actividades sustantivas del Colegio: la educación profesional —regular y modular—, la formación para el trabajo —basada en las normas de competencia y la atención a zonas marginadas— y la capacitación en el trabajo —asistencia y servicios tecnológicos (CAST)— y presenta una evaluación de dos áreas estratégicas: el sistema de televisión educativa (SITED) y la desconcentración administrativa. Para la parte de los objetivos generales fija como propósitos:

- 1) ampliar la matrícula y elevar la calidad de los servicios y programas;
- 2) incrementar su pertinencia, lo que significa “lograr que los servicios que presta el colegio sean adecuados a los requerimientos de los educandos y del país”; y
- 3) ampliar y profundizar su proceso de desconcentración y modernización educativa.

Finalmente, ambos documentos proponen lo mismo para los proyectos estratégicos de educación basada en normas de competencia, enseñanza de informática, sistema de televisión educativa y desconcentración administrativa.

Con el documento **Mercado de trabajo y empleo técnico. Resumen ejecutivo (1996a) (DO)**, realizado por una consultoría privada, el CONALEP se propone conocer la situación y perspectivas de la oferta y demanda de mano de obra calificada y, con ello, contar con elementos para planear la oferta educativa de la institución hacia el año 2000. El estudio se divide en tres etapas, y al final de las dos últimas se hacen las siguientes recomendaciones de política educativa de mediano plazo para el CONALEP:

- 1) reducir la tasa de deserción de los alumnos;
- 2) poner más énfasis en la calidad de sus egresados;
- 3) reorientar la matrícula de las diversas carreras impartidas;
- 4) disminuir el ritmo de crecimiento de las nuevas inscripciones en los próximos cinco años;
- 5) reducir en el mediano plazo la preponderancia de la matrícula en el Distrito Federal y orientarla hacia las entidades en las que se prevén mayores niveles de demanda económica;
- 6) además, explicita el documento, se hizo un anexo —que no está incluido en este documento—, con recomendaciones de política por tipo

educacional y por carrera para cada uno de los estados y para Distrito Federal.

En otro texto (**CONALEP, 1996b**) (**PM**) se muestran los avances que el Colegio ha hecho en la instrumentación de programas de estudio vinculados con el sector productivo en el marco del sistema normalizado de competencia laboral. Para su prueba piloto toma como antecedentes dos modelos: el de la Universidad de Oklahoma y el de la empresa FAMIC-CIDE de Canadá, y describe las actividades llevadas a cabo para su operación, en septiembre de 1995, en las siguientes áreas ocupacionales: informática, hotelería, gastronomía, electrónica industrial, procesos industriales, electricidad, mecánica automotriz y telecomunicaciones. Finalmente, en las conclusiones se destacan las siguientes propuestas:

- Establecer una red de comunicación permanente entre las instituciones participantes.
- Vincular a las diversas instituciones, agencias y empresas públicas y privadas de los sectores educativo y laboral con las acciones del proyecto en distintos niveles, como pueden ser el Consejo consultivo, los grupos base de normalización y los casos piloto, entre otros.
- Integrar un grupo, por acuerdo del Comité directivo, que cumpla una serie de funciones encaminadas a lograr la propuesta de una metodología y un trabajo de evaluación que oriente el desarrollo de los casos piloto y su atención a la demanda de capacitación y certificación y que propicie la discusión y el desarrollo de encuentros y foros en materia de Educación Técnica y Capacitación.

Por su parte **Argüelles Díaz-González (CONOCER, 1996)** (**PM**) describe la experiencia del CONALEP en la puesta en operación de esta modalidad, con base en las experiencias de sus fases piloto 1994 a 1995, subrayando la vinculación que la institución ha tenido desde el diseño curricular, la formación de instructores, y su infraestructura y equipamiento, con los sectores empresarial y educativo.

En otro texto, **Argüelles Díaz-González (2000)** (**DO**) hace un “recuento de experiencias” del CONALEP tomando en cuenta tanto los factores externos o contextuales como internos a la institución y concluye que se obtienen resultados poco halagadores en relación con el mercado de trabajo y el empleo, la oferta educativa y las necesidades de capacitación, pero que se logra identificar problemas importantes y proponer un nuevo mo-

delo académico. Este nuevo modelo tiene como “propósito fundamental dotar a los estudiantes de las capacidades profesionales para el trabajo, así como los valores y actitudes que promueven su desarrollo social y productivo”. Lo anterior implicó readecuar la oferta educativa, reducir el número de carreras, depurar las de poca demanda y cerrar las relacionadas con el campo, quedando 29 carreras en el nivel nacional y 10 regionales, de las cuales 28 en el área industrial y 11 orientadas a los servicios. Además — dice el autor— se revisaron los planes y programas de estudio, se dio prioridad al desarrollo de habilidades y aprendizajes prácticos y la estructura educativa se dividió en dos: la formación básica y la ocupacional. Finalmente, el documento también da cuenta de una propuesta de modernización administrativa integral del CONALEP.

En el documento **Transformación institucional 1995-2000. Avances y perspectivas (CONALEP, 2000) (DO)** se presenta un balance positivo de los programas desarrollados por el Colegio en este periodo y muestra los siguientes resultados con respecto a sus alumnos:

- cursan carreras que corresponden a las demandas de la industria;
- reciben una educación integral que complementa la formación técnica con una visión universal y humanista;
- tienen la posibilidad de continuar sus estudios en instituciones de educación superior;
- cuentan con una infraestructura de calidad para desarrollar habilidades y destrezas;
- tienen maestros mejor preparados;
- la calidad de su preparación está auditada por instituciones externas;
- atrae alumnos de mejor calidad y los prepara para el mundo del trabajo; y
- reciben incentivos por su excelencia.

En el documento también se menciona cómo a través del Programa de Modernización Administrativa Integral se ha consolidado el clima de calidad del Colegio, así como el manejo descentralizado y transparente del presupuesto y los resultados en materia de capacitación en el trabajo, mientras que con respecto a la Federalización para el desarrollo económico de los estados, el documento señala que el Colegio concluyó este proceso hasta el año 2000. La educación basada en normas de competencia es otro de los aspectos programados que tuvo grandes avances y se mencionan sus eta-

pas: la definición de competencias laborales por parte del sector productivo, el desarrollo de los planes y programas de estudio por parte del Colegio, y el proceso de evaluación verificado por un organismo independiente. Se señala que la capacitación para el trabajo fue debidamente atendida, así como del esquema de capacitación en zonas marginadas. Por último, se habla de un conjunto de perspectivas para el Colegio en el año 2000:

- afirmar la pertinencia educativa en cada entidad federativa;
- generalizar la planeación estratégica en el nivel estatal;
- certificar competencias;
- estandarizar los instrumentos de evaluación;
- concluir el proceso de evaluación internacional;
- consolidar el proceso del tránsito a la educación superior;
- apoyar a los alumnos de excelencia;
- ofrecer actualización continua a docentes vía internet;
- aumentar el número de alumnos que concluyen sus estudios; y
- garantizar la pertinencia y elevar la calidad de los servicios de capacitación laboral.

Ramsey, Carnoy y Woodburne (2000) (DO) presentan una evaluación realizada entre mayo y julio de 2000, a partir de las siguientes aproximaciones metodológicas: una revisión de documentos básicos, la realización de entrevistas —con preguntas estructuradas y no estructuradas— con personal directivo, administrativo, docentes, y estudiantes del CONALEP, representantes de la industria, de la administración central y de organismos nacionales clave; finalmente, con un conjunto de cuestionarios o encuestas dirigidas a estudiantes y empresas que emplean técnicos. Con este trabajo —de acuerdo con los autores— se buscó de manera explícita evaluar el caso de los planteles del CONALEP a partir de la calidad y el atractivo de los cursos que ofrecen, de su financiamiento y recursos, de la equidad, del éxito del sistema para satisfacer las necesidades de la industria en materia de técnicos especializados y de la introducción de la educación y capacitación basadas en normas de competencia laboral (EBC). Al final del documento están enlistados los siguientes logros y retos para el CONALEP:

Logros:

- Introducción de la educación y capacitación basadas en competencias (CBET) en el ámbito nacional.

- Implantación de 29 carreras nacionales y 10 regionales basadas en normas de competencia.
- Posibilidad de que los estudiantes que desean continuar con estudios superiores puedan hacerlo.
- Introducción de un programa de valores para reforzar las aspiraciones positivas de los estudiantes.
- Éxito de programas cortos que responden a las necesidades de la industria.
- Creación de centros de evaluación de habilidades y de tecnología avanzada.
- Producción de libros de texto de alta calidad a precios accesibles.
- Instrumentación de programas para comunidades marginales e individuos en desventaja.
- Desarrollo de normas para maestros de educación profesional.
- Federalización del sistema.
- Desarrollo de sistemas de administración de gran envergadura.
- Incremento significativo del número de computadoras (1:12 estudiantes).
- Conexión a internet de 150 planteles en un lapso de cinco años.

Retos:

- Reducir el número de deserciones.
- Incrementar las oportunidades para estudiantes de tiempo parcial.
- Fortalecer la conciencia de las empresas.
- Desarrollar variaciones regionales de los currícula nacionales.
- Simplificar el programa educativo para quienes se inscriben.
- Reforzar las bibliotecas y establecer centros de aprendizaje.
- Fortalecer el nivel de administración educativa en los planteles.
- Concluir la federalización.
- Tomar medidas para reemplazar el equipo obsoleto.
- Lograr el apoyo de la industria para la adquisición/uso de plantas y equipo novedoso.
- Instrumentar la capacitación de maestros basada en normas.
- Contratar a maestros especialistas en regulación.

Finalmente se presentan cuatro estudios más, dos sobre la DGETI y dos sobre el CECATI:

González Apaoloza (CONOCER, 1996) (PM) presenta los resultados que la DGETI ha tenido en el marco del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación y hace una descripción pormenorizada de la metodología de trabajo de la Dirección, basada en el estudio de modelos extranjeros, la identificación de competencias, el diseño curricular, la operación del modelo y su evaluación.

La **DGETI (CONOCER, 1996) (PM)** señala detalladamente los resultados y la metodología de la prueba que se desarrolla en el área laboral de mantenimiento electromecánico industrial.

Baltasar Cadena (CONOCER, 1996) (PM) presenta los resultados de experiencias piloto y la generalización de acciones que la oferta educativa ha instrumentado para los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).

La DGCFT (CONOCER, 1996) (PM) explica la prueba piloto de actualización curricular, denominada Norma CECATI, que consiste en la formalización del modelo educativo basado en competencias a partir de su vinculación con empresas.

CAPÍTULO 3

LAS INSTITUCIONES QUE ALBERGAN LOS ESTUDIOS REALIZADOS Y LAS FORMAS DE PUBLICACIÓN QUE UTILIZAN

De acuerdo con la bibliografía a la que se tuvo acceso, la investigación sobre el tema se desarrolla en muy pocas instituciones. Entre ellas sobresalen: el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del CINVESTAV, y en él los trabajos de María de Ibarrola. Ella publicó dos libros como autora única y coordinadora de uno colectivo —junto a María Antonia Gallart— además de haber escrito capítulos de libro, cuadernos de trabajo y ponencias en memorias. No cabe duda de que sus aportaciones al conocimiento del nivel medio superior se destacan por el nivel de análisis que sustentan. Del DIE también se revisaron algunas tesis realizadas en el marco del posgrado ofrecido por dicha institución.

En la UNAM, el Colegio de Ciencias y Humanidades publica dos volúmenes coordinados por José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, en el que participan investigadores y profesores del Colegio, así como las memorias de un congreso. En la UNAM se encontraron, además, otro libro, de Castañón y Seco, y varias tesis de licenciatura y posgrado, de sus diversas escuelas, facultades y unidades descentralizadas. Finalmente, el Colegio de la Frontera Norte albergó dos tesis ya publicadas como libro.

Los estudios sobre el tema se han presentado en su mayoría en forma de capítulos, como parte de libros con temas educativos muy amplios, o bien de libros sobre el sistema educativo nacional, que por lo tanto dedican uno o a veces más capítulos al nivel que nos ocupa. En esta forma de publicación participan una gama un poco más amplia de instituciones y varias editoriales, como se puede percibir en la bibliografía.

Los artículos en revistas especializadas y de cobertura nacional son realmente muy pocos: la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* del COMIE dedica la sección temática de un número a la EMS. Coordinada por Lorenza Villa Lever quien también hace la presentación, ofrece dos artículos que abordan el tema desde una perspectiva original: Irene Guerra estudia el significado que tiene para los jóvenes el hecho de estudiar el bachillerato, mientras que Elsa Guerrero trabaja sobre la concepción que tienen los jóvenes sobre la educación media, como espacio de vida. Se presenta además, un documento con los resultados de una evaluación hecha al CONALEP.

La *Revista de la Educación Superior* de la ANUIES ofrece dos artículos sobre la EMS, uno de Villaseñor, sobre el presupuesto para el nivel; el otro de Martín quien compara la educación media de México y Gran Bretaña.

Por último, *Perfiles Educativos* del CESU-UNAM incluye el artículo de Domínguez y Pérez sobre la relación entre la evolución de la matrícula de la EMS y la demanda de carreras científicas.

Otras revistas como *Universidad Futura* de la UAM-A, *Umbral XXI* de la UIA, o la *Revista Mexicana de Sociología*, o publicaciones como los *Cuadernos del CESU*, no incluyeron, en la década estudiada, artículos sobre el nivel medio superior.

Una pequeña parte de la bibliografía es fruto de ponencias en distintos foros, entre los que sobresalen las memorias de cuatro congresos, por haber sido publicados. Sin embargo, la divulgación de estos trabajos es muy reducida.

Finalmente, las tesis de licenciatura y de posgrado también hacen aportes importantes al estado de conocimiento, particularmente en relación con el tema de los jóvenes y con estudios sobre instituciones particulares.

CAPÍTULO 4

LAS PRINCIPALES APORTACIONES Y LAS PERSPECTIVAS

El análisis de las políticas educativas de la EMS sigue siendo, como en la década pasada, un tema poco frecuente en la investigación educativa. Si se redujera la óptica de este estado de conocimiento 1992-2002 al tema exclusivo de la investigación sobre las políticas educativas hacia la educación media superior, nos quedaríamos con muy pocos textos, por lo que se incluyeron también los que presentan propuestas orientadas a normar acciones y principios de acción. Cabe señalar que la mayoría de los estudios analizados trabajan sobre todo a partir del diseño de la política y hacen una evaluación de todos o de una parte de los objetivos y metas que se plantea pero, rara vez, se trabaja sobre la operación de la decisión, o el proceso para llevarla a cabo.

A diferencia del estado de conocimiento de la década pasada (**García Ruíz y Rodríguez Gómez:1996**) en el que prevalecía el ensayo de opinión, generalmente sin el fundamento de los datos, en la década estudiada la mayor parte de la bibliografía revisada son capítulos de libro, los cuales comúnmente parten de un diagnóstico de la situación que estudian, con base en los datos oficiales publicados. En ese sentido, el ensayo de opinión tan común en los años ochenta, dejó de ser una expresión de la investigación educativa, al menos en este campo específico. Algunos otros trabajos analizados hacen su propia recopilación de datos, a través de encuestas y entrevistas, sobre todo cuando se estudia el nivel medio superior a partir de instituciones, modalidades, regiones y localidades.

En el estado de conocimiento realizado a principios de los años noventa los trabajos revisados abordaban principalmente dos grandes temas:

- a) el bachillerato en lo general y dentro del mismo, algunos estudios sobre el bachillerato universitario y sobre el modelo del CCH;
- b) la modalidad tecnológica y en ella las modalidades industrial y agropecuaria y la terminal.

En ambos temas se centran en problemas como: la estructura curricular, la naturaleza educativa del bachillerato, las contradicciones entre el proyecto sociopolítico y los proyectos educativos de diversas instituciones, análisis a la luz de las distintas concepciones del estado sobre las políticas educativa y tecnológica, por citar algunos de los más importantes. En ese sentido, podemos decir que en la década estudiada actualmente se ha continuado con esos intereses, pero que también se han ampliado las perspectivas de investigación, al menos en algunos trabajos que han incorporado a sus análisis la discusión de conceptos como globalización y sociedad del conocimiento y sus implicaciones en la EMS, o bien han incursionado en temas nuevos como el que relaciona la EMS con los estudios sobre los jóvenes.

Como se pudo apreciar al principio de este trabajo, en el periodo estudiado la Secretaría de Educación Pública ha dado a conocer diagnósticos y datos a nivel nacional que han proporcionado a la investigación educativa una buena base para plantear sus inquietudes. Igualmente, algunas instituciones públicas —entre las que sobresalen el CONALEP, la DGETI y el subsistema de educación tecnológica— han contribuido con sus publicaciones, al conocimiento de sus políticas, sus reformas, sus metas y sus logros. A partir de sus planteamientos se han conocido también sus problemas.

Los dos diagnósticos presentados en la primera parte de este estado de conocimiento nos proporcionan un punto de partida para afirmar que en la última década los avances más importantes de la EMS se dieron en el terreno de la cobertura de la matrícula del nivel y que aunque su eficiencia mejoró a través de la apertura de nuevas instituciones y la reestructuración curricular de algunas de las ya existentes, es un hecho que el nivel sigue atendiendo a menos de la mitad del grupo de edad correspondiente.

Si bien los diagnósticos de la SEP son un buen apoyo en el punto de partida, porque proporcionan datos estadísticos importantes que permiten hacer el análisis general del nivel que estudiamos, es claro que es la investigación educativa sobre el nivel la que da luz sobre los temas y proble-

mas que enfrenta, sobre todo porque proporciona algunas explicaciones importantes.

En buena parte de las publicaciones revisadas, la referencia a la globalización y en menor medida a la sociedad del conocimiento y al desarrollo nacional son explícitas. Ciertas investigaciones las abordan como elementos contextuales para los cambios estructurales de la sociedad, del mundo del trabajo y de la educación media superior. Los dos primeros conceptos, ligados estrechamente a los avances del conocimiento y de la tecnología, son presentados en algunos trabajos como detonantes del cambio en los distintos niveles de análisis de los trabajos: nacional, regional, local e institucional, sin considerar que teóricamente hay diversas maneras de definir dichos conceptos. En otras, las menos, se hace una discusión de los conceptos, que les permite proponer nuevas categorías analíticas.

Queda claro a través de los estudios presentados que el sistema escolar, en ninguno de sus niveles, debe quedar supeditado a las exigencias de una cierta concepción de desarrollo. Igualmente, que es necesario aceptar que las instituciones de EMS, de manera explícita o no, tienden a favorecer una cierta concepción de desarrollo. En ese contexto, los trabajos recomiendan que las instituciones escolares tomen en cuenta los nuevos requerimientos planteados y los hagan suyos, con objeto de que la formación que impartan sea relevante para los diversos tipos de alumno que actualmente conviven en la escuela y sea pertinente a la realidad en la que está inmersa, aunque también se advierte que es muy importante tener presente que la escolaridad puede operar simultáneamente como mecanismo de igualación social y como medio para la reproducción de las desigualdades.

Una de las preocupaciones más importantes en los estudios revisados es la de definir la misión y la identidad de la EMS, en el sentido de buscar mayor claridad sobre el “valor agregado” que la EMS proporciona a quien la cursa. En las investigaciones queda claro que definir y evaluar a la EMS por el destino de sus egresados, supone situar el problema en un lugar equivocado. De la misma manera, permitir que el nivel medio se defina a partir de los dilemas de “selectividad *vs* equidad”, “formación general *vs* técnico profesional” y “capacitación para un empleo *vs* formación para el trabajo”, supone dar la espalda a las nuevas tendencias de la educación en el mundo.

Los textos revisados hacen propuestas interesantes para romper estas inercias, entre las que destacan: usar el concepto de “equivalencia” para formar sin perder la diversidad ni la calidad, con objeto de obtener logros equivalentes entre alumnos con orígenes sociales y culturales diversos; reconocer la necesidad de una formación permanente a través de toda la vida; lograr la retención de los diversos tipos de jóvenes que ingresan al

nivel; formar en actitudes y habilidades creativas con relación a la ciudadanía, la producción y el trabajo.

En relación con la estructura curricular y los contenidos de la EMS la tendencia general de los trabajos revisados es plantear una educación por competencias —aunque se debe decir que la EMS de México no trabaja así— y una educación centrada en el aprendizaje de los alumnos que haga énfasis no sólo en el conocimiento, sino también en las habilidades y las actitudes. Este tema generalmente está asociado con el papel que juegan los profesores en el proceso educativo, a la calidad de su formación y a las características y obligaciones que los profesores debieran tener.

Los estudios que abordan el tema del mercado de trabajo y el empleo no son muy abundantes. Una afirmación teórica importante es la que señala que la educación propedéutica no genera beneficios superiores a los obtenidos por la orientada al trabajo, de manera que no se puede decir que la primera sea más eficiente que la segunda. Ante ello, se concluye, es necesario mantener el carácter propedéutico que incluye la enseñanza teórica, junto a la relacionada con el trabajo. Se señalan también los cambios introducidos en la calificación laboral por las nuevas tecnologías. Se dice asimismo que la dispersión en los destinos profesionales de los egresados de la educación media superior tiene como resultado una débil identidad profesional. Finalmente se considera que las relaciones de la educación técnica con la industria no son ni lineales ni unívocas.

Una de las conclusiones más importantes de los trabajos que abordan este tema, se refiere a la necesidad de comprender que ahora la formación para el trabajo atraviesa a todo el sistema educativo y que el aprendizaje del desempeño laboral intervienen, no sólo la educación formal, sino que también la capacitación y el aprendizaje informales en el puesto de trabajo tienen un papel muy importante.

Los estudios sobre los jóvenes y la EMS representan una nueva línea en la investigación educativa dedicada a este nivel. Las perspectivas desde las que se mira el problema son novedosas y permiten vislumbrar otras que traspasan el sistema escolar tradicional hacia unas más que lo conciben como espacio de vida en el que se comienzan a definir los proyectos de vida de los jóvenes. Se le ve también como espacio que posibilita el ensayo de roles y escenarios para la vida futura, donde se va configurando la representación de un futuro posible.

En el análisis de la transición de la escuela hacia otro ámbito de vida, se indaga sobre la forma como los jóvenes se posicionan frente a su horizonte de oportunidad y hacen su proyecto de vida, en el que además de las condiciones materiales, tiene un papel fundamental lo simbólico. Igualmen-

te, se trabaja sobre los procesos de identificación de los estudiantes del nivel medio superior, tomando en cuenta las expresiones de género entre adolescentes y en el aula.

Los estudios sobre las modalidades de la EMS y sus instituciones son abundantes y siguen una vieja línea de investigación. Sin embargo, en la década estudiada cabe señalar el alto número de trabajos hechos por las instituciones, sobre sí mismas. Aunque en esos casos no se trata de investigaciones propiamente dichas, son interesantes en la medida en la que describen, con mayor o menor cuidado, los cambios y reformas realizados, constituyéndose en ocasiones en materia prima para el investigador. Sin embargo, tienen la desventaja de que generalmente son acrílicos y poco analíticos. En ese sentido, sólo pueden servir como punto de partida para la investigación educativa porque no ofrecen explicaciones.

Para terminar es necesario subrayar que en la década de los noventa avanza la investigación educativa sobre las políticas de la educación media superior y que los mayores logros se observan en algunos trabajos de largo aliento, presentados en forma de libro individual o colectivo, o de tesis. Su estructura permite plantearse los problemas de manera compleja y analizarlos desde distintos ángulos.

Los artículos en revistas especializadas, aunque muy escasos presentan, en algunos casos, avances de investigación y reflexiones teóricas apoyadas por datos empíricos de temas novedosos e importantes. Los capítulos de libro, la manera más frecuente de presentar trabajos publicados durante los años noventa, es un paso adelante en el desarrollo de la investigación educativa, si se la compara con lo realizado en las dos décadas pasadas, aunque a futuro habrá que plantearse la necesidad de realizar trabajos que permitan generar un conocimiento más comprehensivo de los problemas que afectan el nivel.

Algunas de las ausencias más importantes en la investigación sobre las políticas hacia la EMS, en la década se perciben en la carencia o la escasez de trabajos sobre:

- 1) Debates teóricos que alimenten conceptualmente los análisis sobre el diseño, la operación y la evaluación de las políticas hacia el nivel medio superior.
- 2) Trabajos amplios y críticos, de preferencia en forma de libros, que sean capaces de abordar los problemas de manera integral y compleja.
- 3) Investigaciones colectivas que posibiliten una mirada de los problemas estudiados desde diversos ángulos complementarios.

- 4) Políticas de formación de profesores de la EMS.
- 5) La incidencia de las nuevas políticas curriculares de las distintas modalidades sobre la calidad, la pertinencia y la relevancia de la educación impartida.
- 6) Las políticas de coordinación del sistema y sus efectos en la eficiencia y eficacia del sistema.
- 7) La políticas de retención en la escuela orientadas a los diversos tipos de estudiantes de la EMS.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Bazán Levy, José de Jesús y García Camacho, Trinidad (2001). *Educación media superior. Aportes*, 2 vols., México: UNAM-CCH.
- Castañón, Roberto y Seco, Rosa María (2000). *La educación media superior en México. Una invitación a la reflexión*, col. Reflexión y Análisis, México: Noriega Editores.
- Cueva Luna, Teresa Elizabeth (1999). *Procesos de inserción laboral de jóvenes técnicos en la frontera norte de México: el caso de Reynosa, Tamaulipas*, Gobierno del estado de Tamaulipas-Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología/ Miguel Ángel Porrúa.
- De Ibarrola Nicolín, María (1994c). *Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México*, col. Problemas Educativos de México, México: CINVESTAV/FLACSO-México/ Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa.
- De Ibarrola Nicolín, María y Gallart, María Antonia (coords.). (1994). *Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación en América Latina*, Lecturas de Educación y Trabajo, núm. 2, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC/CIID-CENEP/ Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- De Ibarrola Nicolín, María (1993). *Industria y escuela técnica. Dos experiencias mexicanas*, Lecturas de Educación y Trabajo núm. 1, Santiago de Chile: UNESCO/OREALC/CIID-CENEP/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- Díaz Tepepa, María Guadalupe (2001). *Técnica y tradición. Etnografía de la escuela rural mexicana y de su contexto familiar y comunitario*, El Colegio de Puebla y Plaza y Valdés.
- Didou Aupetit, Sylvie y Martínez Ruiz, Susana (2000). *Evaluación de las políticas de educación media superior y superior en el sector tecnológico federal, 1995-2000*, México: SEP-SEIT.

- Hualde, Alfredo (2001). *Aprendizaje industrial en la frontera norte de México. La articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador*, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.
- Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM.
- Saucedo Ramos, Claudia Lucy (1998). *Expresiones genéricas de los adolescentes en el contexto sociocultural de un CONALEP*, serie DIE. Tesis núm. 28, México: DIE-CINVESTAV.

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Arredondo Galván, Victor Martiniano (2001). “Perspectivas de la enseñanza media superior en el umbral del siglo XXI”, en Bazán Levy, José de Jesús y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 113-139.
- Bazán Levy (2001). “Horizontes actuales de la educación media superior”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 15-45.
- Casalet, Mónica (1994). “La formación profesional y técnica frente a los desafíos de la competitividad”, en Villavicencio (coord.). *Continuidades y discontinuidades de la capacitación*, México, pp. 23-60
- Castrejón Díez, Jaime (1998). “El bachillerato”, en Pablo Latapí Sarre (coord.) *Un siglo de educación en México*, t. II, México: FCE, pp. 276-297.
- Cortés Estrada, Lourdes, *et al.* (1999). “La diversificación de la educación media superior en México”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp 65-91.
- De Ibarrola, María (2001). “Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México. Un análisis de la expresión local de políticas nacionales” en Enrique Pieck (coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, UIA/Instituto Mexicano de la Juventud/ UNICEF/CINTEFOR/CONALEP, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, pp. 221-249 (publicado también en: Poshtuma, Anne Caroline (coord.). *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*, <http://www.cintefor.org.uy>, pp. 275-295).
- Gago Huget, Antonio (1993). “Redefinición de las políticas para la educación media superior y superior”, en Julio Labastida Martín del Campo, Giovanna

- Valenti Nigrini y Lorenza Villa Lever (coords.) *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*. México: UNAM, pp. 163-174.
- García Camacho, Trinidad (2001). “La calidad de la educación media superior,” en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 61-88.
- García Ruiz, Edna A, y Roberto A. Rodríguez Gómez (1996). “Educación media superior”, en Loyo, Aurora y Padua, Jorge, *Economía y políticas en la educación*, col. La investigación educativa en los ochenta, perspectivas para los noventa, vol. 6, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, AC, pp. 47-59.
- González Pastelín, Micaela (1999). “Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 119-155.
- Herappe Jaimes, Enrique (1999). “Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECyTEM): sus cifras y perspectivas”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 337-345.
- Hernández Álvarez Santaolaya, Luis y Braulio Millán Ortiz (1999). “Breve reseña histórica de la Escuela Preparatoria de la UEM”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 213-269.
- Hernández Vargas, Hugo Andrés (1999). “La educación media superior: hacia una educación basada en competencias”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 157-176.
- Larrauri Torroella, Ramón, (1999). “La educación media superior en México durante el siglo XX, una breve mirada”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 19-64.
- Martínez Barrio y Ortiz Miranda (1999). “Avances y perspectivas del CONALEP”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 95-117.
- Martínez de los Hoyos Jesús (1999). “El Colegio de Bachilleres del Estado de México (CoBaEM)”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de

- Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 347-358.
- Martínez Peláez, Manuel (2001). “Los jóvenes y el bachillerato. Tan cerca y tan lejos”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 141-193.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2001). “Economía de la educación”, en Ornelas, C. (comp.). *Investigación y política educativas: Ensayos en honor de Pablo Latapí*, México: Aula XXI, Santillana, pp. 371-390.
- Palencia, Francisco Javier (2001). “La situación bio-psico-social de los posibles usuarios de la EMS”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 47-60.
- Pedroza Flores, René (1999). “La educación media superior en el Estado de México”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.). (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 199-211.
- Rámirez Maldonado, Zoilo (2001). “Gestión académico-administrativa”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 251-269.
- Reynoso Román, Antonio (1999). “La DGETI en números y perspectivas”, en Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.) (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM, pp. 177-196.
- Robles Uribe, José Eduardo (2001). “Un modelo de docencia para el bachillerato”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 209-225.
- Sánchez Rivera, Virginia (2001). “El modelo educativo del bachillerato y los jóvenes”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 197-207.
- Talán Ramírez, Raúl (1994). “El sistema nacional de educación tecnológica”, en CONACYT México. *Ciencia y tecnología en el umbral del siglo XXI*, México, CONACYT, pp. 581-617.
- Terán Olguín, Rito (2001). “Los desafíos de la enseñanza media superior”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 91-112.
- Villatoro Alvaradejo, Carmen (2001). “La profesionalización de la enseñanza y su organización académica”, en José de Jesús Bazán Levy y Trinidad García Camacho, *Educación media superior. Aportes*, vol. I, México: UNAM-CCH, pp. 227-249.

- Villa Lever, Lorenza y Roberto Rodríguez Gómez (en prensa). "Education and development in Mexico", en Middlebrook, K. y Zepeda, J., *Confronting development: assesing Mexico's economic and social policy challenges*, Stanford University Press/Center for US Mexican Studies.
- Villa Lever, Lorenza (2000). "La educación media en México" en *México 2010. Pensar y decidir la próxima década*, tomo I, col. Reflexión y Análisis, México: Centro de Estudios Estratégicos Nacionales/Instituto Politécnico Nacional/Universidad Autónoma Metropolitana/Limusa., pp. 624-645.
- Weiss, Eduardo (1993). "La educación media superior en la perspectiva de nuevas estrategias de desarrollo", en Julio Labastida Martín del Campo, Giovanna Valenti Nigrini, y Lorenza Villa Lever (coords.). *Educación, ciencia y teconología. Los nuevos desafíos para América Latina*. México, UNAM, 1993, pp. 191-202

CUADERNOS DE TRABAJO

- De Ibarrola, María (1994a). *Cinco principios para la revisión curricular del CCH*, México: DIE-CINVESTAV, Documento DIE núm. 34.
- De Ibarrola, María (1994b). *La articulación entre la escuela técnica de nivel medio y el mundo del trabajo en México. ¿Espacios vacíos de la gestión educativa?* México: DIE-CINVESTAV, Documento DIE núm. 27.

REVISTAS

- Domínguez Álvarez, Héctor y Pérez Gómez, María Hortensia (1993). "El bachillerato: su evolución e influencia en la demanda de carreras científicas en el nivel de licenciatura", en *Perfiles Educativos*, núm. 62, octubre-diciembre, México: CESU-UNAM.
- Guerra Ramírez, María Irene (2000). "¿Qué significa estudiar el bachillerato? La perspectiva de los jóvenes en diferentes contextos socioculturales", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 10, vol. V, julio-diciembre, pp. 243-302.
- Guerrero Salinas, María Elsa (2000). "La educación como espacio de vida juvenil. Dimensiones de un espacio de formación, participación y expresión de los jóvenes", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 10, vol. V, julio-diciembre, pp. 205 a 242.
- Martin, Christopher S. (1998). "El desarrollo individual y social en la educación media superior en Inglaterra y México", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 107, julio-septiembre, México: ANUIES (<http://www.anui.es.mx>).
- Villaseñor Spreitzer, Roberto (1997). "Resumen de recursos necesarios para educación media superior y superior, para el logro de las metas establecidas en el

plan sectorial”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 102, vol. XXVI (2), abril-junio, México: ANUIES (<http://www.anui.es.mx>).

MEMORIAS

- Argüelles Díaz-González, Antonio (1996). “Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC)”, en CONOCER, *Memoria del seminario Estrategia y Desarrollo del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Qro.: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 29-35.
- Baltasar Cadena, Estelio (1996). “Avances y perspectivas en el desarrollo de experiencias piloto”, en CONOCER, *Memoria del Seminario Estrategia y desarrollo del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Qro.: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 45-50.
- CCH-UNAM, SEP (2002). *Memorias del Coloquio sobre la Función de la Enseñanza Media Superior*, México, CD-rom, CCH-Secretaría de Informática.
- CONALEP (1996b). “Enfoque y metodología de las experiencias piloto de la educación basada en normas de competencia en el CONALEP”, en CONOCER, *Memoria del seminario Estrategia y Desarrollo del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Querétaro: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 133-137.
- De Ibarrola, María (2000). “Los cambios estructurales y las políticas de formación y capacitación en México”, en *Memoria del seminario de formación y capacitación ante los retos que plantea la apertura económica y la reestructuración de las empresas*, México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CONOCER/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, pp.57-65.
- De Ibarrola, María (en prensa). “Nuevas tendencias de la formación escolar para el trabajo” en *Documento base de discusión, mesa 4, del Encuentro regional, integración continental y formación de los jóvenes para el trabajo*, León, Guanajuato, México. 27 de junio del 2002.
- DGCFT (1996). “Enfoque y metodología de las experiencias piloto de la oferta educativa”, CONOCER, *Memoria del Seminario Estrategia y Desarrollo del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Qro.: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 129-132.
- DGETI (1996). “Enfoque y metodología de las experiencias piloto de la oferta educativa”, CONOCER, *Memoria del Seminario Estrategia y Desarrollo del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Qro.: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 123-128.
- González Apaolaza, Raúl (1996). “Avances y perspectivas del proyecto DGETI” CONOCER, *Memoria del Seminario Estrategia y Desarrollo del Proyecto de Moderniza-*

- ción de la Educación Técnica y la Capacitación*, San Juan del Río, Querétaro: Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, pp. 37-44
- Ortega Osorio, Tomas y Valencia Ugalde, Susana (comps.). (1994). *Memoria del Congreso Nacional para el Análisis del Bachillerato Universitario en México*, Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Villa Lever, Lorenza (1999). “La educación media en México”, *InterMedia. Encuentro Internacional de Educación Media. Memorias*, Colombia: Secretaría de Educación/Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá, DC, pp. 105-110.

TESIS

- Alonso Ochoa, Juan (2001). *Modelo educativo como homologador de la educación media superior en el desarrollo nacional para la integración de la población joven a la estructura socioeconómica*, tesis de licenciatura en Sociología, México: UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón.
- Camarena Martínez, Rita (2001). *El papel de la orientación educativa en plan de estudios de bachillerato único, de las preparatorias incorporadas a la Universidad Autónoma del Estado de México*, tesis de licenciatura en Pedagogía, México: UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón.
- Delgado Godoy, Flora María (2002). *El impacto de las políticas del Banco Mundial en el modelo académico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica*, tesis de maestría en Cooperación Internacional Unión Europea-América Latina, México: Instituto José María Luis Mora,
- Ferrusca Maldonado, Graciela (1993). *La eficacia del desempeño docente en el bachillerato (El caso del CCH del Instituto Guadalupe Insurgentes, AC)*, tesis de maestría en Investigación y desarrollo de la educación México: Departamento de Desarrollo Humano-Universidad Iberoamericana.
- Guerrero Salinas, Ma. Elsa (1998). *Más allá de la formación propedéutica y terminal: el bachillerato visto por los jóvenes*, tesis de maestría, México: DIE-CINVESTAV.
- Mendive Michelini, Gerardo Marcelo Eugenio (1996). *Análisis comparativo de la formación proporcionada en diversas instituciones de enseñanza media superior*, tesis de maestría en Educación, México: Departamento de Desarrollo Humano-Universidad Iberoamericana.
- Miller Flores, Dinorah G. (2000). *Entre el proyecto y la fantasía: La representación de futuro de los jóvenes estudiantes*, tesis de maestría en Ciencias sociales, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Villegas Ordaz, Amado Jesús (1992). *Educación pública y bachillerato, la función social del Colegio de Bachilleres 1973-1983*, tesis de licenciatura en Sociología, México: facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Arguelles Díaz-González, Antonio (2000). “Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP): recuento de experiencias 1995-2000”, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I, México: SEP, pp. 351-397.
- Castañón Romo, Roberto (2000). “Concurso de ingreso a la educación media superior de la zona metropolitana en la ciudad de México”, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. II, México, SEP, pp. 493-513
- CONALEP (1994). *Modelo educativo integral del CONALEP*, México.
- CONALEP-SEP (1996). *Programa institucional 1995-2000*, México.
- CONALEP (1996a). *Mercado de trabajo y empleo técnico. Resumen ejecutivo*, México, Consultoría Internacional Especializada para el CONALEP.
- CONALEP (2000). *Transformación institucional 1995-2000. Avances y perspectivas*, México.
- CONALEP (s/f). *Estrategias y prioridades institucionales CONALEP 1995-2000*, México.
- De Ibarrola, M; José Bazán y la Coordinación de las Comisiones para la Revisión del Plan de Estudios (1992). “La construcción institucional del currículum en la historia del CCH”, en CCH-UNAM, *Primera aproximación a la revisión del plan de estudios del bachillerato*, Cuadernillo número 6, documentos de trabajo para la Mesa académica.
- Mateos González, Calixto (2000). “La formación integral del estudiante en el bachillerato general 1995-2000”, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. II, México; SEP, pp. 447-492.
- OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación Superior*, México.
- Pedroza Flores, René; Cortés Estrada, Lourdes Ma. de Montserrat; Gómez Tagle Fernández de Córdoba, Juan Manuel y Navarro Zavaleta, Hugo César (coords.) (1999). *La educación media superior en México. Realidad y perspectiva*, México: UAEM.
- Ramsey, Carnoy y Woodburne (2000). *Aprendiendo a trabajar. Análisis del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del Sistema de Universidades Tecnológicas de México*, México (documento preliminar).
- SEP (2000). *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, tomos I y II, México.
- SEP (2000). *El perfil de la educación en México*, México.
- SEP (2000). *Informe de labores 1999-2000*, México.
- SEP (1989). *El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México: Poder Ejecutivo Federal.

Políticas educativas, editado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, AC, se terminó de imprimir en octubre de 2003 en Imprenta Venecia, SA de CV, Mártires de la Conquista núm 20, colonia Tacubaya, CP 11870, México, DF. Se imprimieron 2 000 ejemplares.

