



**From the SelectedWorks of Roberto
Rodríguez-Gómez**

January 2008

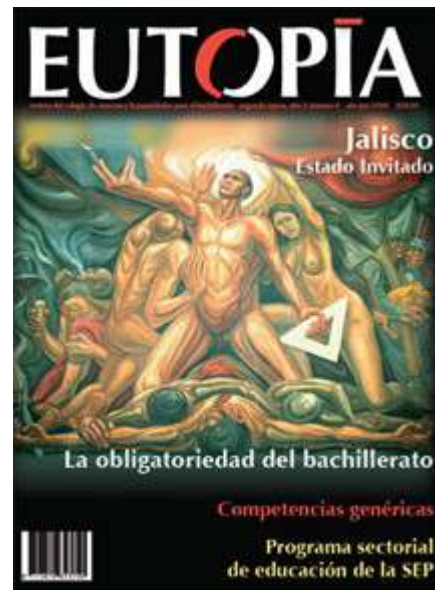
La educación media obligatoria en España, Chile, Argentina y México

Contact
Author

Start Your Own
SelectedWorks

Notify Me
of New Work

Available at: http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/30



Roberto Rodríguez Gómez

“La educación media obligatoria en España, Chile, Argentina y México”, *Eutopia*, año 2 (2008), números 5 a 8, México.

Nota: el artículo se publicó en cuatro entregas:

- a) España, *Eutopia* 5, págs. 6-18
- b) Chile, *Eutopia* 6, págs. 5-16
- c) Argentina, *Eutopia* 7, págs. 5-18
- d) México, *Eutopia* 8, págs. 5-20

La educación media obligatoria

El caso de España (1990-2006). Primera parte

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA



El sistema de educación superior en México, tal como permanece estructurado hasta el presente, muestra inequívocos síntomas de agotamiento según diversos diagnósticos e indicadores tanto cuantitativos como cualitativos

Aún dejando de lado la discusión al respecto de la eficacia, la calidad o la pertinencia de la secundaria y el bachillerato en México, es clara la existencia de un clima de insatisfacción al respecto y la oportunidad de un debate conducente a la transformación de este nivel educativo. Una de las vertientes de cambio que ha sido colocada en el tapete de discusión remite a la posibilidad de la educación media superior con carácter obligatorio. Aunque el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, publicado en noviembre del año pasado, omite un pronunciamiento al respecto, es sabido que el tema ha sido ventilado en la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados y es, asimismo, uno de los acuerdos plasmados en los resolutivos del IV Congreso Nacional de Educación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).¹

¿Es viable y representa una solución a la problemática de la educación media en México la obligatoriedad del bachillerato? Las posibilidades de abordar seriamente esta cuestión son múltiples, porque hay aspectos educativos, sociales, financieros y políticos involucrados e imbricados. Pero, seguramente, en los próximos meses y años, el tema concentrará una parte importante en la discusión de las opciones de renovación de la educación media en México. En el contexto de este debate parece oportuno acercarse a la experiencia internacional, al menos la desarrollada en el área Iberoamericana. Con tal pretensión, el presente artículo se ofrece como una primera contribución al análisis comparativo de sistemas que han adoptado la fórmula de la obligatoriedad de la educación media. Nos referimos esta vez al caso de España.

Cabe la aclaración preliminar de que en España la obligatoriedad de la enseñanza media no comprende todos los años de los que en México denominamos Educación Media Superior. Se trata, conforme al modelo español, de una Educación

Secundaria Obligatoria de cuatro años posteriores a los seis de educación primaria. No obstante, la experiencia es sin duda interesante en su forma y contenido porque anticipa problemas cruciales en la discusión de una eventual educación media de carácter general y obligatorio.

La obligatoriedad de la educación media a partir de la LOGSE-1990

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) fue aprobada el 3 de octubre de 1990,² al promediar el gobierno socialista de Felipe González (1982-1996). Los propósitos de la nueva disposición radicaban, según se explica en su exposición de motivos, en sistematizar el conjunto de reformas parciales y nuevas prácticas académicas desarrolladas en el periodo democrático abierto en los años setenta; concre-



tar las garantías educativas incorporadas en la Constitución de 1978;³ y acercar la estructura y funcionamiento del sistema educativo español a los de otros países de la región en el marco de la conformación de la Unión Europea.

Una de las reformas sancionadas en la LOGSE consiste en la ampliación del periodo de enseñanza básica obligatoria de ocho a diez años. Antes de la ley de 1990, la denominada Educación General Básica (EGB) se distribuía en ocho años escolares organizados en tres ciclos, el primero de dos años, y el segundo y tercero de tres. Al concluir la EGB los estudiantes podían optar ya fuera por el Bachillerato Unificado Polivalente (BUP), o bien por alguna de las opciones de formación profesional (FP) instauradas a partir de 1970. La enseñanza en el BUP se proponía dos objetivos formativos: el primero, culminar la formación básica por medio de la enseñanza-aprendizaje de conocimientos generales en disciplinas científicas y humanísticas; el segundo, de carácter propedéutico, encauzar la demanda de estudios superiores a través una preparación inicial enfocada a los estudios universitarios.

En el BUP la formación general abarcaba los primeros tres años del ciclo e incluía asignaturas

de matemáticas, lengua y literatura, ciencias experimentales, idiomas, humanidades, artes, educación cívica, deportes, y ética o religión. En el cuarto año, mediante el denominado Curso de Orientación Universitaria, se abrían posibilidades de preparación diferenciadas para carreras científicas o técnicas.

La reforma LOGSE reestructuró el ciclo básico-obligatorio para comprender seis años de educación primaria, segmentados en tres periodos bianuales, así como cuatro años de educación secundaria obligatoria (ESO), previstos para el periodo de doce a dieciséis años de edad. La adición de dos años más a la educación obligatoria implicó una serie de cambios que abarcaron el campo del currículum, el de la organización y la cultura escolar, y a la postre el de los resultados y desempeños educativos.

La norma estableció que la educación secundaria comprendería: *a)* la etapa de educación secundaria obligatoria “que completa la enseñanza básica y abarca cuatro cursos académicos”, *b)* el bachillerato “con dos cursos académicos”, y *c)* la “formación profesional específica de grado medio” (LOGSE, Art. 17). La nueva ESO se divide en dos ciclos de dos años de duración cada





uno y se transforma la estructura curricular de asignaturas en áreas de conocimiento. La docencia por áreas se fijó como obligatoria en los dos primeros años de secundaria y se abrió la posibilidad de que algunas de éstas fueran optativas en el tercero y cuarto año. Asimismo, la reforma contempló cierto margen para que las escuelas pudieran participar en el diseño curricular al determinar que “las Administraciones educativas, en el ámbito de lo dispuesto por las leyes, favorecerán la autonomía de los centros en lo que respecta a la definición y programación de las materias optativas.” (LOGSE, Art. 21).

Uno de los cambios más significativos provino de la modificación del perfil profesional exigido a los profesores de la ESO. La norma determinó que “la educación secundaria obligatoria será impartida por licenciados, ingenieros y arquitectos o quienes posean titulación equivalente a efectos

de docencia. En aquellas áreas o materias que se determinen, en virtud de su especial relación con la formación profesional, se establecerá la equivalencia a efectos de la función docente, de títulos de Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o Diplomado Universitario.” (LOGSE, Art. 24). Además de ello, el profesor quedaba sujeto a la obligación de acreditar un mínimo de calificación docente certificada por al menos un curso anual de cualificación pedagógica.

Así establecida, la ESO absorbió dos años del anterior ciclo de bachillerato. En consecuencia, el nuevo ciclo de bachillerato quedó limitado a dos años en vez de cuatro. De acuerdo a la LOGSE, “el bachillerato comprenderá dos cursos académicos. Tendrá modalidades diferentes que permitirán una preparación especializada de los alumnos para su incorporación a estudios posteriores o a la vida activa” (LOGSE, Art. 25). En lugar de la figura de “bachillerato unificado polivalente” se establecieron cuatro “modalidades” de bachillerato: Artes, Ciencias de la Naturaleza y Salud, Humanidades y Ciencias Sociales, y Tecnología, y fue eliminado del currículo el antiguo Curso de Orientación Universitaria. Para el nuevo bachillerato se establecieron las mismas condiciones de preparación y habilitación del profesorado que las finadas como requisito en la ESO.

Por último, se incluyó la regla de que los egresados del bachillerato que quisieran proseguir estudios universitarios deberían “superar una prueba de acceso” (LOGSE, Art. 29), cuyo contenido sería definido en cada caso por las universidades.

Una implicación práctica inmediata, en el nivel de la organización institucional, consistió en que los primeros dos años de ESO permanecieron en las escuelas secundarias del sistema anterior, mientras que los dos restantes fueron adscritos a los centros de bachillerato existentes, transformados en Institutos de Bachillerato. Para hacer viables los



cambios propuestos, la reforma normativa contempló la aplicación gradual de las nuevas medidas.

La implantación y desarrollo de la reforma de la educación media española enfrentó diversos problemas. Uno de ellos, de primera importancia, aquel que Antonio Bolívar define como “crisis de identidad” de la enseñanza secundaria. Según este autor, la reforma generó inestabilidades al tensionar la formación secundaria entre dos polos: “si bien en objetivos (la secundaria) expresa una identidad más cercana a la Educación Básica o Primaria, como educación obligatoria, luego, en el diseño del currículo, en organización de los centros y en profesorado, responde a un carácter cercano al Bachillerato, acrecentado al impartirse en antiguos Institutos de Bachillerato” (Bolívar, 2004).

A diez años de iniciada la reforma, una primera evaluación integral de la ESO, gestionada por el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, comparó los resultados obtenidos por jóvenes de 16 años en pruebas administradas en 1997 y 2000. La prueba de 1997 incluía a estudiantes formados en el BUP y estudiantes formados en la ESO. La de 2000 concentraba exclusivamente a la primera generación que había iniciado y concluido la ESO. En el contraste

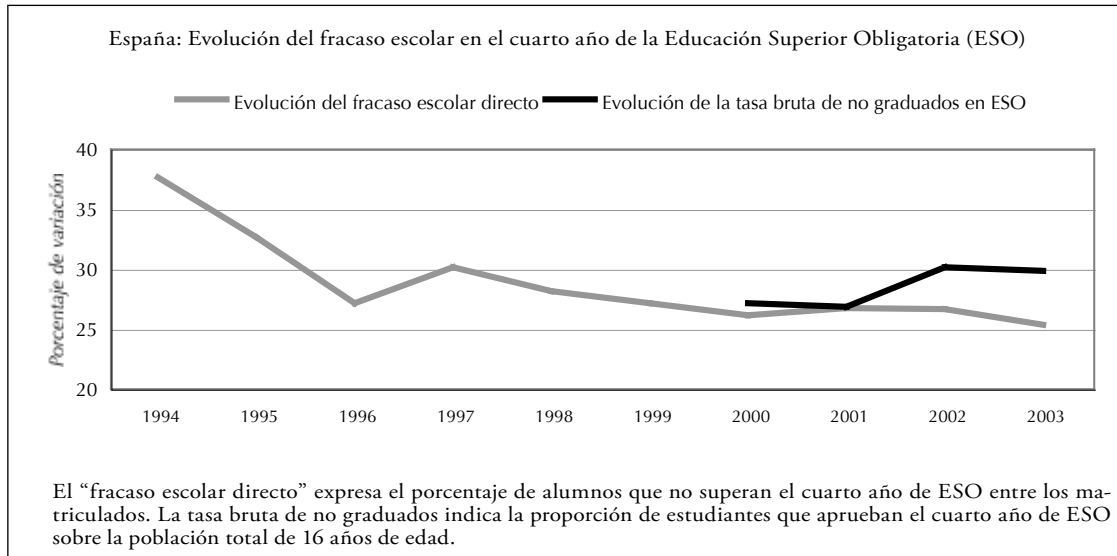
los alumnos que habían concluido el segundo año de BUP eran consistentemente superiores a los de los egresados del cuarto año de ESO. En el área de matemáticas, los del BUP obtuvieron (en 1997) 273 puntos, mientras que los de ESO sólo 252. En lengua y literatura, los primeros 277 y los de ESO 249 puntos. Aunque el informe explica que los resultados debían tomarse con cautela, porque ni las pruebas ni las muestras escolares eran estrictamente comparables, aparecían indicios de problemas en el desempeño académico de los alumnos formados en el nuevo esquema.

Los resultados de la prueba PISA 2003, administrada por la OCDE, colocaban a los estudiantes de secundaria españoles por debajo del promedio de los países afiliados a ese organismo, aunque también mostraban que una menor brecha social en los resultados a la observada en países con mejor desempeño. En conclusión, si bien la reforma no parecía haber resuelto hasta entonces el reto educativo de mejora cualitativa, sí parecía avanzar en sus propósitos de mejorar la inclusión social en el conocimiento.

Otros estudios, como el desarrollado por Manuel Lacasa del Instituto FORMA, hicieron notar que la ampliación del periodo de educación obligatoria generaba el efecto paradójico de dismi-

nuir la proporción de jóvenes con una formación básica completa y certificada, dado que el “fracaso escolar”, definido en términos de abandono del sistema educativo, tendía a concentrarse en los

últimos años de la ESO. Según datos elaborados por el autor, la proporción de estudiantes que no concluyen la educación obligatoria se aproxima al 30 por ciento (véase la siguiente grafica).



Por su parte, las consideraciones críticas sobre el bachillerato de dos años instaurado por la LOGSE se concentraron, por un lado, en la insuficiente preparación de los egresados para acceder a las formaciones de tipo universitarios y, por otro, en los problemas de eficiencia terminal del ciclo.

De la LOGSE a la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)

Sucesivas reformas normativas (2002 y 2006) buscaron enfrentar algunos de los problemas identificados. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002, aprobada durante la presidencia del Partido Popular (José María Aznar, 1996-2004), incluyó varios cambios tanto en la ESO como en el ciclo de Bachillerato. Con respecto a la primera, se enfatiza el carácter propedéutico del segundo ciclo (tercero y cuarto años de ESO) con la inclusión de los denominados “itinerarios”.

En el tercer año de ESO se establecen dos itinerarios, el Tecnológico y el Científico-Humanístico y, en el cuarto año, tres itinerarios: Tecnológico, Científico y Humanístico. En principio, los estudiantes pueden optar por los itinerarios de su preferencia, siendo incluso posible combinarlos entre años. Sin embargo, la ley establece que “al finalizar el segundo curso, con el fin de orientar a las familias y a los alumnos en la elección de los itinerarios, el equipo de evaluación, con el asesoramiento del equipo de orientación, emitirá un informe de orientación escolar para cada alumno” (LOCE, Art. 26). Además, en la práctica, los estudiantes con mejor desempeño son los primeros en elegir el itinerario de su preferencia (Digón, 2003).

Otra modalidad incluida en la LOCE son los denominados Programas de Iniciación Profesional (PIP), que se presentan como una alternativa a la formación por itinerarios. Los PIP, que al igual que los itinerarios se ubican en tercero y cuarto de la

ESO, combinan contenidos educativos generales con módulos de capacitación técnica o profesional. Ambas modalidades (itinerarios y PIP) conducen a un mismo título (Graduado en Educación Secundaria Obligatoria), sin embargo tanto la orientación formativa de las modalidades descritas, como también el “informe de orientación escolar” que las autoridades entregan a los alumnos al final de la ESO (LOCE, Art. 31), dan pie a diferentes destinos escolares o profesionales al término de la educación obligatoria: el bachillerato, la formación profesional o el mundo laboral.

La norma de 2002 introdujo en el ciclo de bachillerato varios cambios, siendo el más significativo, pero también más discutido, la instauración de una Prueba General de Bachillerato (PGB) como requisito para acreditar el ciclo. Dicha prueba sería considerada como una evaluación externa, “cuyas condiciones básicas serán fijadas por el Gobierno,



previa consulta a las Comunidades Autónomas” (LOCE, Art. 37).

El capítulo sobre “formación profesional” de la LOCE estableció incentivos adicionales para atraer demanda escolar sobre los programas de orientación técnica y tecnológica. En este sentido, se determinó la posibilidad de acceder a las modalidades de formación profesional de grado medio o de grado superior a aquellos “aspirantes, que careciendo de los requisitos académicos, superen una prueba de acceso” (LOCE, Art. 38).

Los críticos de las reformas del 2002 objetaron fundamentalmente dos aspectos. En primer lugar, la temprana inducción de destinos escolares o profesionales mediante la implantación, en la práctica, de “carriles” para trayectos universitarios, tecnológicos o destinados al sector laboral. Aunque en teoría todos los alumnos de la ESO podrían optar por acceder a las universidades, por vía del bachillerato, el diseño de “itinerarios”, los PIP y los incentivos para orientar demanda a las disciplinas técnicas y a la formación profesional media de carácter terminal, actuarían como instrumentos para segmentar la demanda en el sentido apuntado. En segundo lugar, se reitera la crítica a la pérdida de identidad de la educación secundaria al reforzar su carácter propedéutico en desmedro de la formación académica de tipo general, común a todos los estudiantes.⁴

De la LOCE a la Ley Orgánica de Educación (LOE)

La vuelta de los socialistas al gobierno de España, tras la victoria del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones generales de 2004, reabrió la agenda social española en varios frentes de las políticas públicas. Desde su discurso de toma de posesión, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero anticipó: “el empleo, la vivienda, la atención



a las personas dependientes, la educación, el poder adquisitivo de salarios y pensiones, no serán sólo competencias de uno u otro Ministerio; serán preocupaciones del conjunto del Gobierno y constituirán materia preferente de la atención política de su Presidente.”

En 2006 se aprobó una nueva reforma educativa a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 3 de mayo de 2006. El nuevo ordenamiento sustituye a la anterior LOGSE y como ésta se plantea como una transformación general del sistema educativo español a partir de las experiencias de implementación de cambios en el periodo 1990-2005, es decir durante la vigencia de la anterior Ley Orgánica y de la LOCE. Asimismo, la LOE es justificada a partir de las más recientes orientaciones de política educativa de la UNESCO (educación de calidad para todos, fomento a la interculturalidad, educación para la ciudadanía y los derechos humanos), así como a los imperativos de mejora de calidad sugeridos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el ámbito de la educación secundaria, la exposición de motivos de la LOE hace notar que, pese a los avances logrados desde la emisión de

la LOGSE, “desde mediados de la década de los noventa se viene llamando la atención acerca de la necesidad de mejorar la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes. La realización de diversas evaluaciones acerca de la reforma experimental de las enseñanzas medias que se desarrolló en los años ochenta y la participación española en algunos estudios internacionales a comienzos de los noventa evidenciaron unos niveles insuficientes de rendimiento (...)”. En el mismo sentido, se indica que “Tras haber conseguido que todos los jóvenes estén escolarizados hasta los dieciséis años de edad, el objetivo consiste ahora en mejorar los resultados generales y en reducir las todavía elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación de abandono temprano de los estudios.”

A partir de tal diagnóstico, la LOE propone el siguiente marco general de propósitos, objetivos y líneas de acción: “La educación secundaria obligatoria debe combinar el principio de una educación común con la atención a la diversidad del alumnado, permitiendo a los centros la adopción de las medidas organizativas y curriculares que resulten más adecuadas a las características de su alumnado, de manera flexible y en uso de su autonomía pedagógica. Para lograr



estos objetivos, se propone una concepción de las enseñanzas de carácter más común en los tres primeros cursos, con programas de refuerzo de las capacidades básicas para el alumnado que lo requiera, y un cuarto curso de carácter orientador, tanto para los estudios post-obligatorios como para la incorporación a la vida laboral. En los dos primeros cursos se establece una limitación del número máximo de materias que deben cursarse y se ofrecen posibilidades para reducir el número de profesores que dan clase a un mismo grupo de alumnos. El último curso se concibe con una organización flexible de las materias comunes y optativas, ofreciendo mayores posibilidades de elección al alumnado en función de sus expectativas futuras y de sus intereses.” (LOE, Exposición de Motivos).

En esta reforma la noción de “flexibilidad” es el eje de las propuestas de cambio para la edu-

cación media y se propone como una solución a los problemas de segmentación cuestionados con respecto a la LOCE. En el plano curricular y de organización de estudios, la nueva legislación introduce los siguientes cambios:

- a) En materia de formación en valores, se incorporan objetivos y contenidos educativos en las áreas de ciudadanía y derechos humanos. Se añade la formación artística como un elemento básico de la cultura y se incluye, a nivel de propósito general, el fomento a la equidad de género (LOE, Art. 22).
- b) Se cancela como tal la organización por “itinerarios” sancionada en la LOCE. En su lugar se retoma el modelo LOGSE de tres años con materias comunes y un cuarto año enfocado a la preparación vocacional. Además, para el cuarto año, se postulan opciones de flexibilidad mediante la oferta de materias optativas cuyo conjunto puede ser articulado por los estudiantes con el apoyo de tutores.
- c) En los tres primeros años se conservan la mayoría de las materias del programa vigente. Se añade, sin embargo, la materia de “educación para la ciudadanía” a ser impartida en cada uno de los tres primeros años de ESO, Para el área de educación artística se proponen las materias de música, educación plástica y educación visual y el anterior curso de “tecnología” cambia su denominación a “procesos tecnológicos e informáticos”, con la opción (para los centros escolares) de dividir esa materia en dos: tecnología e informática. Por último, se deja la opción a los centros escolares, de organizar los cursos de ciencias del tercer año ya sea de modo integrado o bien en forma desglosada. Quedan como asignaturas comunes y obligatorias para todos los estudiantes de primero a

tercero de ESO las siguientes: Ciencias de la naturaleza, Educación física, Ciencias sociales; geografía e historia; Lengua castellana y literatura y, si la hubiere, lengua cooficial y literatura; Lengua extranjera; Matemáticas. Además, “en uno de los tres primeros cursos todos los alumnos cursarán la materia de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres” Por último, se señala que los estudiantes, en el conjunto de los tres primeros cursos, podrán cursar una materia optativa, para lo cual la norma establece que “la oferta (...) deberá incluir una segunda lengua extranjera y cultura clásica.” (LOE, Art. 24).

d) Para el cuarto año de ESO se conservan las materias comunes, aunque la anterior asignatura de ética se transforma en la nueva materia de “educación para la ciudadanía”. Las materias obligatorias de cuarto año son: Educación física; Educación ético-cívica; Ciencias sociales, geografía e historia; Lengua castellana y literatura, y si la hubiere, lengua cooficial y literatura; Matemáticas; y Primera lengua extranjera. En calidad de

materias optativas, de las cuales los estudiantes pueden escoger un mínimo de tres, quedan: Biología y geología; Educación plástica y visual; Física y química; Informática; Latín; Música; Segunda lengua extranjera; y Tecnología (LOE, Art. 25).

e) La orientación vocacional del cuarto año, con la opción de “flexibilidad” ya apuntada, se busca cumplir a través de las materias optativas, de modo tal que “el cuarto curso tendrá carácter orientador, tanto para los estudios post-obligatorios como para la incorporación a la vida laboral. A fin de orientar la elección de los alumnos, se podrán establecer agrupaciones de estas materias en diferentes opciones.” (LOE, Art. 25).

f) En vez de la propuesta de Programas de Iniciación Profesional contenida en la LOCE, la LOE enuncia que “corresponde a las Administraciones educativas organizar programas de cualificación inicial destinados al alumnado mayor de dieciséis años (...) que no hayan obtenido el título de Graduado en educación secundaria obligatoria. Los Programas de Cualificación Profesional Inicial anticipados en la LOE recogen elementos



de los anteriores Programas de Garantía Social (PGS) contemplados en la LOGSE, así como elementos de los PIP diseñados en la LOCE, en particular la opción de cursar módulos de formación general y capacitación profesional como vía alternativa para la obtención del título de Graduado en ESO (LOE, Art. 30).

En el ámbito del bachillerato, los cambios que introduce la nueva legislación son de menor profundidad. En éstos cabe destacar los siguientes. En primer lugar, se añade a los objetivos del ciclo el desarrollo de dos capacidades adicionales: por un lado, “ejercer la ciudadanía democrática y adquirir conciencia cívica responsable”, y por otro “fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y analizar y valorar críticamente las desigualdades entre ellos” (LOE, Art. 33). Se preservan las mo-



dalidades de Bachillerato según la propuesta de la LOCE, es decir Ciencias de la Naturaleza y Salud, Ciencias y Tecnología, y Ciencias Sociales y Humanidades (LOE, Art. 34).

Los cambios en el currículo por materias son: se añade como materia común para todos los bachilleratos la de “educación para la ciudadanía”. Para el bachillerato en Ciencias Sociales y Humanidades se añade como materia común la de “ciencias para el mundo contemporáneo”, y para el bachillerato en Ciencias y Tecnología la materia de “filosofía”.

Un cambio importante consiste en la supresión de la Prueba General de Bachillerato prevista en la LOCE. De tal manera, el título de Bachiller, que certifica la conclusión de las materias del ciclo, habilita para el acceso a cualquiera de las modalidades y carreras del nivel superior. No obstante, se preserva la selectividad en las universidades al estipularse una Prueba de Acceso a la Universidad, cuyo diseño y administración queda bajo la responsabilidad gubernamental, aunque con participación de otras entidades: “El Gobierno establecerá las características básicas de la prueba de acceso a la universidad, previa consulta a las Comunidades Autónomas, e informe previo del Consejo de Coordinación Universitaria. Esta prueba tendrá en cuenta las modalidades de bachillerato y las vías que pueden seguir los alumnos y versará sobre las materias de segundo de bachillerato.” (LOE, Art. 38).

Siendo como tal un requisito, la “prueba de acceso” no asegura, de modo directo, el ingreso a la universidad que el estudiante prefiera, sólo lo hace elegible. Al respecto, la norma dicta: “el Gobierno establecerá, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la normativa básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de solicitud de plaza de los alumnos que hayan superado la prueba de acceso” (LOE, Art. 38). Así, en



términos prácticos, la medida retorna a las reglas y prácticas de evaluación de la LOGSE.

La nueva LOE deroga las anteriores LOGSE y LOCE, así como también la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1998), aunque mantiene en vigencia la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985).

Perspectivas

A partir del curso 2007-2008 los cambios previstos en la LOE iniciarán su proceso de implantación. Por lo pronto, los estudiantes que para ese ciclo se inscriban en la ESO cursarán la materia de educación en derechos humanos contemplada en la reforma, así como los cursos de idiomas previstos. También se prevé que, a corto plazo los institutos y centros del Bachillerato adopten las transformaciones curriculares definidas, previa revisión y aprobación en su caso por los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, así como por la decisión, en los aspectos que competen, de los Centros Escolares.

Entre los retos identificados para una adecuada implementación de la reforma están los

de concretar en contenidos de enseñanza-aprendizaje el enfoque de competencias que se busca impulsar; desarrollar medios y procedimientos de evaluación congruentes con la orientación de la reforma; impulsar y concretar los objetivos de interculturalidad enunciados; mejorar la habilitación docente en las nuevas propuestas y contenidos de la reforma; así como instrumentar procesos y ámbitos de coordinación que aseguren un adecuado balance entre las atribuciones del gobierno, las autonomías y los centros escolares.

A mediano plazo, los principales desafíos consisten en superar los niveles de desempeño de la educación media conforme a las evaluaciones comparativas en el ámbito de la Unión Europea, así como en mejorar el nivel de retención escolar en la trayectoria a fin de elevar la escolaridad de la población en su conjunto. De no menor importancia, los retos cualitativos, es decir la contribución de la educación media (secundaria y bachillerato) en la formación de un perfil ciudadano acorde a las aspiraciones para el siglo XXI, y la contribución de la educación media en la formación de capacidades intelectuales que permitan al país participar en las condiciones de competencia requeridas por la sociedad del conocimiento.

ROBERTO RODRÍGUEZ
GÓMEZ GUERRA

Doctor en Sociología por El Colegio de México. Miembro del SNI, nivel tres. Actualmente labora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, es profesor y tutor del posgrado en Ciencias Sociales y Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pertenece a la Academia Mexicana de Ciencias, además de ser Presidente del Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.

Dirige la *Revista de la educación superior* (México, ANUIES), es editor asociado de Education Policy Analysis Archives (EUA, Arizona), coordinador asociado de la Red de Investigadores sobre la Educación Superior (RISEU) e integrante del Seminario de Educación Superior de la UNAM, así como articulista en el periódico *Milenio* (suplemento Campus Milenio).

Notas

1. La recomendación sindical es: "se propone una transformación en la estructura del sistema de calificación de los niveles educativos en el país, con una estructura de formación obligatoria de 15 años, cuya currícula sea avalada por una norma oficial mexicana de calidad educativa. IV CNE, Resumen Ejecutivo, p. 8.
2. El antecedente inmediato de la LOGSE es la Ley General de Educación (LGE) de 1970. En ésta se estableció la Educación General Obligatoria hasta los 14 años, así como el Bachillerato Unificado Polivalente.
3. En julio de 1985 se aprobó la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Esta norma, aún en vigencia, establece regulaciones de orden general sobre los derechos y obligaciones de las personas en el campo educativo, fija las condiciones y reglas de operación de los centros escolares públicos y particulares, y define las modalidades de participación social en el campo educativo. La LODE, en cambio, no establece regulaciones específicas sobre la estructura curricular y los contenidos programáticos de los ciclos y niveles educativos.
4. Un recuento sistemático de las críticas a la LOCE-2002 puede consultarse en Digón (2003).

Bibliografía

- BOLÍVAR, Antonio. "La educación secundaria obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad" en *Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*. Vol. 2, núm. 1 (2004). <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/551/55120105.pdf>
- FERNÁNDEZ ENGUIA, Mariano. "La enseñanza media, encrucijada del sistema escolar" en *Educación y sociedad*. Núm. 1 (1983), pp. 55-85.
- LACASA, José Manuel. "El efecto LOGSE y otros cuentos". Madrid: Instituto FORMA de investigación educativa, 2006. <http://www.magisnet.com/pdfs/efectoLogse.pdf>
- MARTÍN MUÑOZ, Joaquín. *Evaluación de la educación secundaria obligatoria 2000. Informe final*, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, 2003.
- DIGÓN REGUEIRO, Patricia. "La Ley orgánica de calidad de la educación: análisis crítico de la nueva reforma educativa española" en *Revista electrónica de investigación educativa*. Vol. 5, núm. 1 (2003). <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-digon.html>
- GIMENO SACRISTÁN, José. *La escuela obligatoria*. Madrid: Morata, 1999.

La educación media obligatoria

Segunda parte: el caso de Chile

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA

En mayo de 2003 se promulgó en Chile una reforma constitucional para establecer la enseñanza media obligatoria y gratuita. A través de ella se busca asegurar que la población tenga acceso a un mínimo de 12 años de escolaridad: ocho años de educación básica y cuatro de educación media. Esta reforma marcó un hito en los sistemas de educación media en América Latina. En el presente artículo se analizan los antecedentes de la transformación educativa chilena a partir de 1965, el periodo de reformas a la educación media en los años noventa, los programas instrumentados en la primera mitad del presente decenio, y las perspectivas y proyectos de la actualidad.

Antecedentes: 1965-1990

Durante la presidencia de Eduardo Frei Montalvo (1964-1970), del Partido Demócrata Cristiano, se desarrolló en Chile una reforma educativa congruente con los propósitos generales de modernización económica y protección al bienestar social que guiaron la plataforma de gobierno de ese periodo. La administración de Frei Montalvo, de corte socialdemócrata impulsó cambios tanto en la esfera económica (reforma agraria, infraestructura de comunicaciones, fomento a las manufacturas in-

dustriales, apertura a la inversión extranjera) como en la social, entre los que destacan el programa de vivienda, el de salud y la reforma educativa.

Algunas de las innovaciones educativas desarrolladas en el periodo de Frei Montalvo habían sido propuestas de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena, creada durante el gobierno liberal de Jorge Alessandri (1958-1964). Hacia 1962-1963 este organismo había elaborado una serie de iniciativas de modernización que aguardaban revisión en la instancia legislativa. El nuevo gobierno tomó en cuenta las recomendaciones de la Comisión, aunque centró la prioridad en la definición de una nueva estructura curricular.

En diciembre de 1965 se aprobaron los decretos que darían pie a la reestructuración del sistema. El decreto 27.952 estableció la estructura del sistema y fijó en cuatro años el nivel de enseñanza media con dos modalidades: humanístico-científica y técnico-profesional. En este decreto se establecieron, asimismo, las metas generales de la acción educativa: alcanzar un mejor y armonioso desarrollo de todos los aspectos de la personalidad; capacitar al estudiante para la vida y el trabajo; y habilitar al estudiante para que participe inteligentemente en el proceso de desarrollo cultural, social y económico del país. El decreto 27.953

estableció la primaria obligatoria de ocho años. La nueva estructura fue gradualmente operada a partir de 1966. En educación media iniciaron su funcionamiento en 1968 para concluir en 1971 (Celis, 2004).

Una pieza muy importante de la reforma se integró en 1967 con la creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Innovación Pedagógica, dependiente del Ministerio de Educación, y dentro de esta instancia, el Servicio Nacional de Evaluación (SNE) que tenía la encomienda de administrar una prueba nacional al término de la educación básica destinada a medir habilidades verbales y matemáticas. La prueba del SNE se aplicó de 1968 a 1971 y constituye el antecedente del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PERE) de 1974 y del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), establecido en 1987.

En el periodo de Frei Montalvo el presupuesto nacional, destinado al sector educativo, creció del 4.0 al 5.7 por ciento del PIB. Ello posibilitó el aumento de más de cuarenta por ciento de la población escolar atendida: de 1,725,302 estudiantes en 1964 a 2,477,254 en 1970. En el nivel de educación

media la inscripción pasó de aproximadamente 140 mil estudiantes en el primer año de ese periodo a más de 210 mil en el último (Celis, 2004).

En 1970, con el acceso al gobierno de la Unidad Popular, encabezada por Salvador Allende, se plantearon nuevas iniciativas y propósitos de reforma educativa. Entre los problemas entonces identificados destacaba la escasa participación de maestros y estudiantes en los planteamientos de cambio anteriormente desarrollados, las también escasas opciones de participación de estos actores en la planeación y gestión de las instituciones, la falta de mecanismos e instancias de coordinación entre las diversas unidades del sistema, la débil articulación entre los niveles educativos, la excesiva centralización del sistema, y no menos importante, el agudo grado de inequidad educativa manifiesto, entre otros aspectos, en la brecha de calidad educativa entre el sector público y el privado.

En consecuencia, el gobierno de la Unidad Popular planteó la necesidad de crear instancias amplias de participación de las comunidades que serían articuladas y coordinadas en un Consejo Nacional de Educación, así como de enfrentar los



problemas de incomunicación y heterogeneidad detectados a través del modelo de Escuela Nacional Unificada (ENU). A través de la iniciativa ENU se proponía la creación de establecimientos del tipo Complejos Educativos en que se impartieran todos los niveles educativos salvo la educación superior. Su dirección y administración sería colegiada con participación de todos los sectores incluidos padres de familia y apoderados. El gremio magisterial, mediante el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), apoyó estas iniciativas en lo general agregando a ellas una serie de demandas laborales. En 1971, en el Congreso Nacional de Educación convocado por el SUTE, la Central Única de Trabajadores (CUT) y el Ministerio de Educación, se ratificó el apoyo a las propuestas de la Unidad Popular pero no se consiguió acuerdo respecto a la definición normativa (Núñez, 2003, Salinas, 2007).

En la coyuntura 1971-1972 se desarrollaron movimientos de resistencia a las propuestas del gobierno en materia educativa. El sector privado, en especial la Iglesia Católica, temía la “estatización” del sistema, los estudiantes cuestionaban la necesidad de nuevos cambios tras el reciente proceso de reforma, y no todos los maestros estaban dispuestos a participar en nuevos proyectos de formación y habilitación. En fin, a mediados de 1973 el gobierno de Allende convocó a un debate nacional para replantear las bases de la reforma. Desde luego, el Golpe de Estado de septiembre del mismo año canceló toda posibilidad en ese sentido.

En la primera etapa de la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1981) las políticas de fomento de la educación pública y las opciones de reforma educativa entraron en una fase de abierto retroceso. Progresivamente disminuyó la aportación presupuestal al ramo que nos ocupa, especialmente a las instituciones universitarias. A partir de 1977 se aprobaron directivas que permitían al go-

bierno traspasar bienes públicos al sector privado, entre los cuales se contaban planteles educativos. Además, las principales universidades y liceos del país fueron intervenidos y supervisados por autoridades castrenses, y en todo caso se apoyó al sector privado y a la Iglesia en la provisión de servicios educativos en todos los niveles. En 1979 se publicaron las Directivas Presidenciales de Educación que proponían, entre otros aspectos, “una rápida y efectiva descentralización a partir de la creación de los Servicios Provinciales de Educación” (Espinoza y González, 1993). Con ese antecedente, al comenzar la década de los ochenta, se tomó la decisión de transferir a las entidades municipales la administración de escuelas y liceos públicos, manteniendo en el Ministerio de Educación facultades generales de administración y evaluación de resultados.

En 1981 se inició una segunda etapa de la dictadura de Pinochet, tras el referéndum de 1980, su ratificación al frente del gobierno hasta 1989, y la aprobación de una nueva Constitución. El texto constitucional de 1980 refrenda la educación básica obligatoria y gratuita de ocho años, y añade en el artículo 19 el deber de las comunidades “de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.

Paralelamente a la descentralización y desconcentración de los servicios, las reformas de los años ochenta incluyeron la privatización del sistema en la agenda de cambios impulsada. Aunque la subvención a escuelas particulares existía desde la década de los cincuenta, a partir de 1974 se crearon nuevos incentivos, principalmente el incremento al monto por alumno que, por parte del gobierno, recibían los dueños de instituciones educativas. Además, se introdujo el régimen de subsidio a la demanda (el *voucher* educativo) con el doble propósito de mejorar la eficiencia del gasto y estimular la competencia entre las instituciones. Gracias al mecanismo de subvención por la vía del *voucher*,

el número de escuelas y liceos particulares subvencionados creció de 1,674 en 1980 a 2,643 en 1985 (Espinoza y González, 1993). En cambio, el gasto público en educación decayó en la década de los ochenta del 4.9 al 2.5 por ciento del PIB.

El nuevo sistema administrativo y financiero generó cuatro tipos de liceos: los municipales, bajo control local, los particulares subvencionados de propiedad privada, los públicos de administración delegada a corporaciones del sector productivo y los colegios particulares. Se preservó la división de la educación media en las ramas científico-humanística y técnico-profesional y, en virtud de la creación de múltiples establecimientos de este nivel en el interior del país, la matrícula registró una sostenida tendencia de crecimiento, alcanzando la cifra de más de 750 mil inscritos al final de los años ochenta.

En 1988 tuvo lugar un segundo plebiscito, previsto en la Constitución de 1980, que abría la opción de extender la presidencia de Pinochet otros ocho años, o bien concluir la en 1989 y cesar las funciones de la Junta de Gobierno, posibilitando con ello la convocatoria a elecciones generales. Pinochet fue derrotado y la oposición

organizada en torno a la Concertación de Partidos por la Democracia –en cuyo núcleo participan los partidos Demócrata Cristiano, Socialista y por la Democracia Radical–, emprendió un gobierno de transición, encabezado por Patricio Aylwin, a partir de 1990.

La reforma educativa de los años noventa

El último día que el dictador Pinochet encabezó el gobierno de Chile, 10 de marzo de 1990, fue aprobada la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). El nuevo ordenamiento buscaba culminar la fase de descentralización-municipalización impulsada en el periodo militar al dejar en manos de los centros escolares la definición del contenido de los programas de estudios. Un nuevo organismo central, el Consejo Superior de Educación (CSE), cumpliría funciones de coordinación pedagógica mediante la atribución de generar un marco de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la educación básica y media. La LOCE emplazaba al CSE a culminar la encomienda a más tardar en enero de 1991.





No sólo el plazo previsto representaba una dificultad para desarrollar el mandato de la LOCE. También, y quizás principalmente, la configuración del CSE. El Consejo, aunque presidido por el Ministro de Educación, se constituía como organismo público autónomo del Ministerio y su integración incluía un representante de las Fuerzas Armadas, uno de la Corte Suprema, tres de la comunidad científica y tres académicos nominados (Cox, 2006). El obstáculo de la premura fue salvado por un acuerdo del Congreso que determinó dar prioridad al propósito de la tarea antes que al plazo de culminación.

En 1992 una comisión técnica al servicio del CSE formuló un anteproyecto de metas y contenidos mínimos. No obstante, en 1993, tras recoger la opinión de maestros y otros grupos, se optó por posponer la elaboración de la iniciativa legal precedente. En 1994 termina el periodo de Aylwin y se inicia el de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. La nueva presidencia reemprende el proyecto de reforma curricular pero, con base en la experiencia antecedente, decide modificar sustancialmente el procedimiento de discusión y elaboración de la iniciativa.

En 1994 se integra la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (CNME), de composición política plural, encabezada por el Ministro de Educación, e integrada por representantes de los sectores político, educativo, empresarial y social. El propósito de la CNME era convocar al Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, así como conducir los trabajos encaminados a la reforma curricular de la educación básica y media. La misión de la CNME fue intelectualmente apoyada por un Comité Técnico Asesor, que bajo la conducción de José Joaquín Brunner, elaboró el informe “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI”. Este documento contiene, además de una

amplia reflexión y diagnóstico sobre la problemática educativa chilena en relación con los desafíos de desarrollo económico, cultural y social identificados en esa coyuntura, un núcleo de propuestas para avanzar en la reforma educativa: centrar la acción educativa en el objetivo de una educación de calidad para todos; reformar y diversificar la educación media; fortalecer la profesión docente; otorgar a los establecimientos educativos mayor autonomía y flexibilidad de gestión; entregar a la sociedad cuentas sobre los resultados escolares; e incrementar el financiamiento educativo a partir de fuentes públicas y privadas.

La CNME aprobó el informe y recomendaciones del Comité Técnico y, junto con la sistematización de las consultas regionales e institucionales sobre la reforma curricular, así como las opiniones de las instituciones representadas en la Comisión sobre el informe del Comité Técnico, elaboró el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Los informes de la Comisión y el Comité Técnico fueron publicados conjuntamente en febrero de 1995 y sirvieron de base para definir, en 1995-1996 la reforma de la educación básica y en 1997-1998 la reforma de la educación media. En 1995 el Ministerio de Educación dio a conocer los Objetivos Fundamentales Transversales de la Educación Básica, en que se plasma la orientación general de la reforma curricular propuesta para la educación de este nivel. Al cabo, en 1996 se publicó el Decreto Supremo de Educación 40, en que se establecen los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Enseñanza Básica.

De hecho, la determinación de ejes transversales, metas y contenidos mínimos obligatorios para orientar los planes y programas de estudio en educación básica no fue la única acción relevante en este campo educativo en la primera mitad de la década de los noventa. Simultáneamente se

establecieron varios programas para mejorar las condiciones de acceso y permanencia escolar, la habilitación y carrera docente, así como la infraestructura escolar (García-Huidobro, 1999; Cox, 2003; Donoso, 2006).

A partir de 1996 la reforma del nivel básico tomó un curso de instrumentación gradual apoyado mediante la actualización pedagógica del magisterio, los programas centralizados de equidad y los programas de modernización de la infraestructura escolar. Además, los recursos públicos canalizados al sector se incrementaron significativamente para posibilitar el programa de instrumentación de la reforma (Delannoy, 2000; OECD, 2004).

Con respecto a la educación media, cuya reforma curricular se emprende en la segunda mitad de la década, el informe de la CNME había propuesto un conjunto de recomendaciones específicas. En resumen:

- Reforzar la formación general.
- Combatir al dualismo entre lo académico y lo técnico.
- Diversificación posterior al ciclo de formación general.

- Currículum centrado en competencias.
- Formación para el trabajo para todos los estudiantes del nivel.
- Flexibilidad para que los establecimientos definan su identidad y proyecto.
- Renovación de la formación y perfeccionamiento docentes.
- Evitar la terminalidad de la opción técnico-profesional de carácter no terminal.
- Aprovechar la cultura juvenil en el *currículum*.
- Fortalecer el equipamiento de las escuelas, integrar redes escolares.
- Mejorar la vinculación entre las instituciones del nivel y las universidades.

Si bien las orientaciones de la CNME fueron un punto de partida para la reforma curricular de la enseñanza media, el pasaje de éstas hasta la norma de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la Enseñanza Media (Decreto Supremo de Educación 220 del 18 de mayo de 1998) fue transitado en forma muy distinta al proceso conducido en la reforma curricular del nivel básico. Como lo documenta Cristián





Cox (2006), el primer cambio relevante consistió en la integración de una Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), adscrita al Ministerio de Educación, en calidad de apoyo técnico al Comité de Currículum formado para conducir y coordinar el proceso. En segundo lugar, se dejó atrás la idea de una propuesta única y conclusiva sobre el nuevo *currículum*, abriendo paso a la noción de proceso de cambio curricular continuo, cuya operación práctica quedaría en manos de la UCE. En tercer lugar, para la formulación de la iniciativa de reforma se sistematizó un procedimiento de consulta y ajuste a través de la interlocución periódica y continua con las instituciones y los sectores involucrados en la gestión de la educación media. Como indica Cox, “las instancias que generaron el primer borrador del nuevo marco curricular, incluyeron académicos líderes en sus campos disciplinarios y profesores en el caso de la modalidad humanista-científica, comisiones externas de cada rama del campo de la producción en el caso de la modalidad técnico-profesional, y un Comité Pedagógico constituido por directores de establecimientos secundarios con la misión de considerar el conjunto desde la perspectiva del aprendizaje y de la gestión escolar”.

El primer borrador de la propuesta de cambio curricular, conocido como “Libro Azul” fue sometido a una amplia consulta en las instituciones del nivel y en otros sectores de opinión pública. Los cuestionarios de dicha consulta fueron posteriormente sistematizados y sirvieron para modular las propuestas del primer borrador. Un resultado de la consulta, probablemente no anticipado en el diseño de la estrategia de interlocución, fue la resistencia a emprender algunas de las innovaciones sugeridas, especialmente aquellas que, con la intención de abatir la separación entre el *currículum* de orientación científico-humanística y el *currículum* de orientación tecnológica planteaban líneas

de entrecruzamiento entre ambas modalidades. La comprobación de este elemento sugiere a Cox la siguiente conclusión: “la participación fue una componente clave de la reforma curricular en secundaria por razones sustantivas y políticas: se esperaba que la consulta como la deliberación contribuirían a mejorar las propuestas del Ministerio, en parte decisiva porque iluminaría las perspectivas de los equipos de elaboración con la visión de los profesores de aula y su vivencia de la heterogénea realidad del sistema escolar. Por otro lado, el conocimiento y la discusión por el profesorado contribuirían a su apropiación. La lección en este ámbito es que mientras más amplia y auténtica sea una consulta a profesores sobre el currículo, más sólidas serán las bases para la futura instrumentación, pero mayores serán también las limitaciones a la innovación. Lo que se gana en legitimación y plausibilidad de la instrumentación tiene un costo en términos de reducciones del cambio. La propuesta sometida a consulta en 1997 por el Ministerio fue más innovativa que la que finalmente fue construida a partir de los resultados de la consulta”.

El documento que contiene la pauta curricular de la reforma de la educación media fue aprobado y publicado por el Ministerio de Educación en 1998 bajo el título “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media”. La primera revisión y actualización del mismo se emitió en 2005. Se trata de un extenso material (421 páginas) organizado en seis capítulos. El primero trata de los “conceptos y definiciones de la nueva organización curricular de la educación media”; el segundo hace referencia a los “objetivos fundamentales transversales”; el tercero indica los “propósitos fundamentales transversales de informática”; el cuarto contiene los “propósitos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la formación general”; el quinto se refiere a los “objetivos funda-

mentales y contenidos mínimos obligatorios para la formación diferenciada humanístico científica”; y el último capítulo trata de los “propósitos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la formación diferenciada técnico-profesional”.

Respecto a los propósitos fundamentales transversales, el documento recupera como referencia general las recomendaciones establecidas por la Comisión Nacional de Modernización Educativa formuladas en 1994, esto es:

- “La adquisición de conocimientos y habilidades suficientemente amplios como para que el alumno, al egresar, pueda seguir distintos cursos de acción y no se vea limitado a unas pocas opciones de educación superior u ocupacionales;
- “La formación del carácter en términos de actitudes y valores fundamentales, misión esencial del liceo;
- “El desarrollo de un sentido de identidad personal del joven, especialmente en torno a la percepción de estar adquiriendo unas ciertas competencias que le permiten enfrentar y resolver problemas y valerse por sí mismo en la vida”.

A partir de ese marco de esa enunciación, se establecen propósitos específicos en los aspectos de: crecimiento y autoafirmación personal a través del conocimiento y la formación de habilidades; desarrollo del pensamiento en sus aspectos teórico y aplicado; formación ética; y relación del estudiante con el entorno familiar, comunitario, social y ambiental. En el texto se indica que “los Objetivos Fundamentales Transversales pueden ser llevados a cabo mediante acciones de muy diversa índole, tanto a través del *currículum* manifiesto de las diferentes disciplinas, como también a través de otras actividades propuestas por el establecimiento educativo” (p. 35). Así, se sugiere que los propósitos transversales sean desarrollados a través del proyecto educativo de cada establecimiento, la práctica docente, a través de las relaciones entre profesores y alumnos, en las actividades ceremoniales, con el ejemplo cotidiano, y también en las prácticas recreativas.

La sección de propósitos transversales en informática propone un conjunto de conocimientos y destrezas que deben ser desarrolladas a través de las distintas instancias del programa de estudios y a lo largo del ciclo escolar, independientemente de



la modalidad elegida. Al respecto se proponen dos propósitos generales, uno de carácter instrumental y otro cultural:

- Conocer y manejar herramientas de *software* general para el procesamiento de información y el acceso a las comunicaciones.
- Comprender la influencia social de las tecnologías informáticas y de comunicación. Distinguir entre información privada y pública en las redes de comunicación; comprender la influencia de las comunicaciones masivas entre personas y la responsabilidad ética asociada.

El énfasis en la adquisición de conocimientos y habilidades en el campo de la informática estableció una línea de continuidad con el enfoque del programa MECE-Media implantado a partir de 1992 en varios liceos del país. Este programa, perfilado desde 1992 como resultado de la “Conversación Nacional sobre Educación Media”, generó recursos para el equipamiento de las escuelas, dando preferencia a la infraestructura de medios

audiovisuales, cómputo, conectividad, redes y acceso a Internet.

La norma contiene, asimismo, recomendaciones sobre la base temporal necesaria para el cumplimiento del *currículum* mínimo. Al respecto se sugiere la siguiente estructura:

- Para Educación Media Humanístico-Científica: 33 horas pedagógicas semanales para los cursos primero y segundo, y 36 horas pedagógicas semanales para los cursos tercero y cuarto.
- Para Educación Media Técnico-Profesional: 38 horas pedagógicas semanales en los cursos de primero a cuarto.

La propuesta de disposición temporal de los contenidos curriculares asignó, para cada año y modalidad, un número de horas de “libre disposición” dentro de las cuales los establecimientos podrían incorporar opciones de experimentación e innovación en materia de contenidos o actividades complementarias (véase tabla 1).

Tabla 1

Marco Temporal de la Educación Media

Formación Humanístico Científica			
	Formación General Horas anuales	Formación Diferenciada Horas anuales	Libre Disposición Horas anuales
1er. Año	1,287	0	351
2do. Año	1,287	0	351
3er. Año	1,053	351	234
4to. Año	1,053	351	234
Total	4,678	702	1,170
Formación Técnico-Profesional			
	Formación General Horas anuales	Formación Diferenciada Horas anuales	Libre Disposición Horas anuales
1er. Año	1,287	0	351
2do. Año	1,287	0	351
3er. Año	468	1,014	156
4to. Año	468	1,014	156
Total	3,510	2,028	1,014

Fuente: Chile, Ministerio de Educación, Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media, 1998.

Asimismo, el documento normativo de marco curricular para la enseñanza media incluyó un calendario de instrumentación de la reforma, según el cual en 1999 se procedería a la aplicación en el primer año del ciclo medio, concluyendo en 2002 con la aplicación en el cuarto año.

La educación media de 2000 a 2006.

Nuevos programas y ley de obligatoriedad

En el periodo presidencial de Ricardo Lagos (2000-2006), se impulsó la reforma de la educación media en varias direcciones, particularmente en torno a la generación de mayores oportunidades de acceso y retención, el reforzamiento pedagógico y la atención compensatoria a grupos vulnerables. En el 2000 se estableció el Programa Liceo Para Todos con el propósito de reducir la deserción escolar en los liceos con mayores tasas de deserción. El PLT fue propuesto como una estrategia integral de combate al fracaso escolar en educación media y estableció dos vías de acción. La primera, un programa de becas a los estudiantes para mejorar sus posibilidades de permanencia en el ciclo escolar, y la segunda una propuesta de intervención pedagógica a través del financiamiento a programas institucionales en los rubros de: Nivelación reconstitutiva de saberes; Aprendizaje-servicio (vinculación productiva con la comunidad); Tutorías entre pares; y Programas piloto de innovación y transferencia pedagógicas.

En 2002 el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa de ley capaz de garantizar la obligación y gratuidad de la educación media a través de una reforma al numeral 10 del Artículo 19 de la Constitución. En mayo de 2003 concluyó el trámite legislativo de la iniciativa y la obligatoriedad educativa quedó fijada en los siguientes términos:

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Con el fin de apoyar la concreción de esta reforma, el Ejecutivo anunció la implantación, adicional del Programa Liceo para Todos, de un nuevo esquema de subsidio: la Subvención Pro-retención. Este programa financiero consiste en un aporte adicional del Gobierno a las escuelas y liceos, en régimen municipal o particulares subvencionados, “que acrediten haber matriculado y retenido alumnos que cursan entre séptimo básico y cuarto año medio, o que egresen de este último nivel, y que pertenezcan a las familias beneficiarias del Programa Chile Solidario, identificadas a través del Programa Puente.” La subvención adicional se calcula por alumno atendido y es supervisada por el Ministerio de Educación.

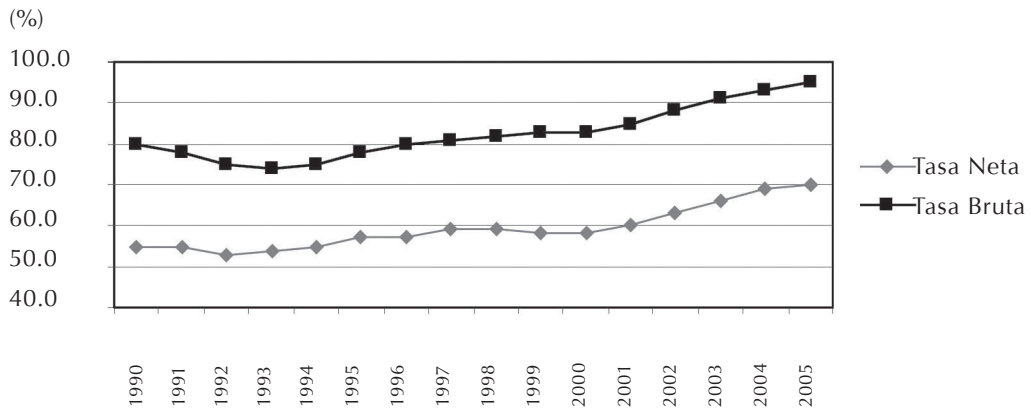
También en la administración de Lagos se instauró el programa “Chile Califica”, en el cual participan los ministerios de Trabajo, Economía y Educación. Este programa está enfocado a la “nivelación” de jóvenes que no concluyeron el liceo y están fuera de la edad que les permitiría reincorporarse a los mismos. Los recursos de “Chile Califica” son canalizados a las instituciones y organizaciones que apoyan a grupos de jóvenes en la adquisición y certificación de conocimientos.

Una de las consecuencias inmediatas de la reforma constitucional fue el repunte de las tasas de cobertura de educación media (véanse tablas 2 y 3) situándose la tasa bruta en el umbral del 95 por ciento y la tasa neta en más del 70 por ciento. Se espera que al concluir esta década se cuente con los medios de infraestructura y financieros para cubrir la totalidad de la demanda de educación media y asegurar condiciones de cobertura plena.



Tabla 2

Cobertura de la Educación Media en Chile (1990-2005)

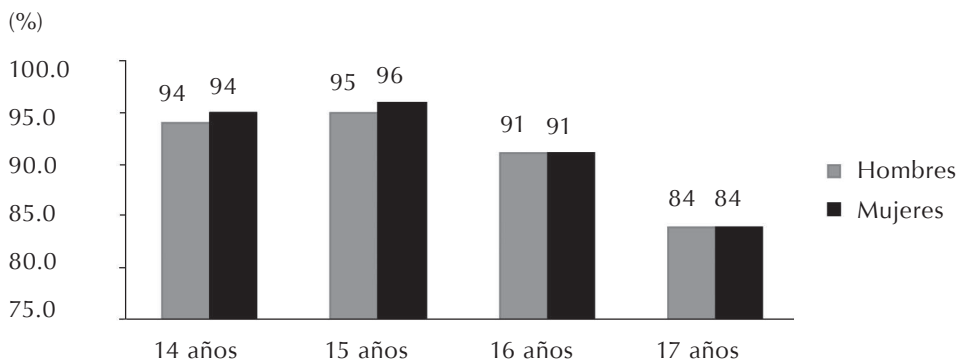


Nota: La tasa neta de cobertura indica el porcentaje de jóvenes de 14 a 16 años matriculados en el nivel de enseñanza media. La tasa bruta de cobertura es igual a la proporción de la matrícula total de enseñanza media entre el grupo de edad de 14 a 16 años según valores censales proyectados.

Fuente: Chile, Ministerio de Educación, Indicadores de la Educación en Chile 2005. Actualización septiembre de 2007.

Tabla 3

Chile. Tasa de matrícula por edades simples (2005)



Nota: La tasa expresa la proporción de alumnos matriculados de cada edad entre el total de jóvenes de dicha edad según sexo, de acuerdo a valores censales proyectados.

Fuente: Chile, Ministerio de Educación, Indicadores de la Educación en Chile 2005. Actualización septiembre de 2007.

El problema de la calidad y las nuevas perspectivas de reforma

Apenas se había iniciado el periodo presidencial de Michelle Bachelet cuando, en marzo de 2006, tuvo lugar una movilización de estudiantes de nivel medio, popularmente conocida como “la rebelión de los pinguinos”. Inicialmente los estudiantes rechazaron el anuncio de un aumento en el costo de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y contra la disposición según la cual el abono de transporte escolar sólo podría ser utilizado dos veces al día en el programa Transantiago. En esa primera etapa, el gobierno de Bachelet dio muestras de intransigencia al reprimir marchas y posibilitar la expansión del movimiento. El 19 de mayo los estudiantes tomaron el Instituto Nacional y el Liceo de Aplicación abriendo una nueva fase del proceso al añadir a sus demandas dos propuestas sustantivas: la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990 y la anulación del régimen de Jornada Escolar Completa.

El correlato de este movimiento estudiantil fue la promesa de la presidenta para emprender una nueva reforma educativa que mejore la calidad del nivel medio y asegure el acceso de todos los jóvenes a opciones escolares de buena calidad. Este propósito, además, ha sido alentado por los resultados de pruebas nacionales e internacionales del desempeño escolar en este nivel, los que muestran un lento progreso en esta materia.

En noviembre de 2007 se anunció que las fuerzas políticas del país (Concertación y Alianza) habían logrado un acuerdo para reformar la educación chilena. Éste incluye, entre otros aspectos, una enseñanza media de seis años y una mayor regulación de la calidad de los colegios. En febrero de 2008 la ministra de Educación, Yasna Provoste Capillay, anunció la entrega al Congreso del proyecto de una nueva Ley Orgánica Constitucional

de Enseñanza (LOCE), que incluye las modificaciones indicadas además de un total de setenta nuevas disposiciones o reformas a la normativa vigente. Se espera que en el transcurso de este año sea expedida la nueva disposición mediante la aprobación de las dos Cámaras Legislativas.

Bibliografía

- CARIOLA, M. Leonor, Cristián Bellei e Iván Nuñez Prieto. *Veinte años de políticas de educación media en Chile* (IPE/WP/133062/R1). París: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2003.
- CELIS MUÑOZ, Luis. “La reforma educacional de 1965” en *Revista de educación*. Núm. 315 (2004), pp. 45-50.
- CONTRERAS RIVERA, Daniel. “Programa Liceo para Todos: construcción e implementación de una política de educación de calidad y de carácter inclusivo para los estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeducativa en la Enseñanza Media chilena”, ponencia en el seminario Desafíos de la Educación Secundaria en Francia y en los países del Cono Sur, Buenos Aires, 2003.
- COX, Cristián. Ed. *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 2003.
- . “Construcción política de reformas curriculares: El caso de Chile en los noventa” en *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. Vol. 10, núm. 1 (2006).
- CHACÓN, Mónica. *Calidad y equidad en la educación media en Chile* (DEPESEX/BCN/SERIE INFORMES. Año XIV, núm. 129). Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, 2003.
- DELANNOY, Françoise. “Education reforms in Chile, 1980-1998: a lesson in pragmatism” in *The World Bank Country Studies*. Vol. 1, núm. 1 (2000).
- DONOSO DÍAZ, Sebastián. “Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis” en *Estudios Pedagógicos*. Vol. XXXI, núm. 1 (2005), pp. 113-135.
- ESPINOZA, Óscar y Luis Eduardo González. “La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989”. Santiago: PIIE, 1993.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. Ed. *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Popular, 1999.
- GYSLING, Jacqueline. “Reforma curricular: itinerario de una transformación cultural” en *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 2003.
- NUÑEZ PRIETO, Iván. *La ENU entre dos siglos*. Santiago: PIIE-Editorial LOM, 2003.
- OECD. *Revisión de las políticas nacionales de educación, Chile*. París: OECD, 2004.
- RACZYNSKI, Gagmer y Gonzalo Muñoz. “Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micro-política” en *Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*. Vol. 5, núm. 3 (2007), pp. 40-83.
- SALINAS, Augusto. *El proyecto de una Escuela Nacional Unificada (ENU) de 1973 como antecedente del proyecto actual de una nueva LOCE*. Santiago: Universidad del Desarrollo, 2007.

La educación media obligatoria

Tercera parte: el caso de Argentina

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA

El 27 de diciembre de 2006, el Congreso de Argentina promulgó la Ley de Educación Nacional (LEN 26.206), que sustituye a la anterior Ley Federal de Educación (LFE-24.095) de 1993. La nueva disposición, vigente desde enero de 2007 incluye, entre otros cambios, la obligatoriedad del nivel de educación secundaria. En la nueva estructura del sistema educativo de ese país, la secundaria comprende los estudios posteriores a la primaria y previos al nivel superior, es decir lo que en México equivale a la secundaria y a la Educación Media Superior. En la norma se establecen dos opciones de estructura: seis años de primaria y seis de secundaria, o bien siete de primaria y cinco de secundaria. En el futuro próximo, tales opciones serán determinadas por las distintas jurisdicciones de la República, esto es las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La transición de la anterior estructura a la nueva configuración, con la obligatoriedad incluida, ha sido objeto de un amplio debate en Argentina y todavía se discuten los méritos de la medida en función de su efecto financiero, así como de los retos en materia de formación docente, desarrollo curricular, políticas de retención, y políticas de evaluación y aseguramiento de calidad para la nueva educación secundaria. Uno de los principales desafíos radica en el propósito de reunificar

tanto el contenido específico de la oferta como el enfoque educativo general del nivel, aspectos que habían sufrido una extraordinaria fragmentación como efecto de las políticas de descentralización educativa emprendidas en los años ochenta y noventa. En este sentido, la LEN busca, además de establecer una estructura común, propiciar mecanismos de coordinación y evaluación a través de los cuales el Ministerio de Educación, asistido por el Consejo Federal de Educación, recupere la capacidad de orientar políticas y programas de alcance nacional.

El presente artículo ofrece una síntesis de ambas reformas en la enseñanza media argentina: la que corresponde a los años noventa y la que habrá de iniciarse a partir de la reciente legislación.

La reforma de la enseñanza media en los noventa

Si bien la descentralización del sistema educativo argentino se inició durante el periodo del régimen militar (1976 a 1983), el control de las provincias sobre las escuelas primarias nacionales cobró impulso a partir de 1992 en virtud de la promulgación de la Ley de Transferencia a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires de Servicios Educativos (Ley 24.049, 7 de enero de



1992), aprobada en el primer periodo presidencial de Carlos Saúl Menem. Esta norma dispuso, en primer lugar, la transferencia a las jurisdicciones provinciales de

los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (Art. 1).

El ordenamiento exceptuaba a “las escuelas superiores normales e institutos superiores, tanto estatales como privados” (Art. 1), así como a un limitado conjunto de establecimientos federales. La disposición de traslado incluía bienes inmuebles, equipo, personal y los recursos financieros derivados de las aportaciones fiscales transferidas a los gobiernos provinciales. Se estipulaba que

las jurisdicciones receptoras, con el apoyo sostenido del Poder Ejecutivo Nacional, deberán cumplir to-

dos los derechos y obligaciones vigentes en materia educativa. El Estado Nacional garantizará que los servicios transferidos sean prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones (Art. 3).

Es decir, la administración central se reservaba exclusivamente funciones generales de definición de políticas y estándares generales, de supervisión y seguimiento, así como de coordinación y evaluación.

Aunque la Ley de Transferencia planteaba la suscripción de “convenios” entre las jurisdicciones y la autoridad federal para convenir los plazos y condiciones del traslado de recursos, así como para autorizar las adecuaciones provinciales de estructuras, planes y programas, se consideró indispensable formular un marco normativo renovado para la distribución de competencias. En la ley correspondiente, esto es la Ley Federal de Educación de 1993, además del enfoque de administración federalista que se impulsaba, se presentaría una

nueva estructura curricular para el sistema en su conjunto, con la doble intención de flexibilizar la gestión escolar y renovar los fines y medios de la educación de acuerdo con los propósitos de transición democrática, modernización económica

y reforma del Estado postulados por el régimen justicialista.

La LFE dispuso una nueva estructura del sistema educativo, consistente en cinco niveles de enseñanza, como se muestra en la presente tabla:

Estructura educativa formulada en la Ley Federal de Educación 1993 (Educación Inicial, General Básica y Polimodal)														
3 años	4 años	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años
Educación Inicial		Primer ciclo			Segundo ciclo			Tercer ciclo			Educación Polimodal			
Educación General Básica (EGB)														
← 10 años de educación obligatoria →														

- La Educación Inicial, constituida por el jardín de infantes para niños de tres a cinco años de edad; siendo obligatorio el último año.
- Educación General Básica, obligatoria, de nueve años de duración a partir de los seis años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en tres ciclos de tres años de duración cada uno.
- Educación Polimodal, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas, de tres años de duración como mínimo.
- Educación Superior, profesional y académica de grado, luego de cumplida la Educación Polimodal. Su duración sería determinada libremente por las instituciones universitarias y las instituciones de educación superior no universitarias.
- Educación Cuaternaria o de posgrado.

Con la LFE se definió una educación obligatoria de 10 años: el último de preescolar y nueve años de Educación General Básica, dentro de la cual quedaban incluidos los anteriores siete de primaria y dos de la anterior secundaria. Además

se creó el nivel de la “Educación Polimodal”, propuesta como reemplazo del ciclo de bachillerato, correspondiente a su vez a los últimos años del nivel de secundaria en la estructura antecedente.

En materia de distribución de competencias, la LFE determinó las atribuciones específicas del Ministerio de Cultura y Educación, centradas, como ya se indicó, en funciones de coordinación, fomento, evaluación, supervisión y definición de políticas nacionales; las atribuciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, concebido como organismo de concertación para las políticas educativas mediante una Asamblea Federal (órgano supremo integrado por las máximas autoridades educativas provinciales), un Comité Ejecutivo y una Secretaría General; y las atribuciones y competencias de las autoridades jurisdiccional son:

- Planear y administrar el sistema educativo.
- Aprobar el *currículum*, en el marco de lo acordado en el Consejo Federal.
- Organizar y conducir los establecimientos educativos.
- Aplicar con las correspondientes adecuaciones las decisiones del Consejo Federal.

- Evaluar periódicamente el sistema.
- Promover la participación de las organizaciones que integren los trabajadores de la educación y otros miembros de la comunidad educativa.

Para la transformación curricular requerida, el Ministerio fijó un sistema de decisiones que involucraba a la autoridad estatal, a los gobiernos provinciales y al sector social:

- a) Acuerdos Federales.* Decisiones de la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación
- b) Consultas Federales.* Reuniones con autoridades, profesores y técnicos de las jurisdicciones.
- c) Consultas Nacionales.* Intercambio con sectores y agentes educativos, organizaciones académicas, empresarios y sindicatos.
- d) Documentos para la Concertación.* Elaborados por grupos de trabajo de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Con respecto a la Educación Polimodal, una de las innovaciones centrales del marco normativo de 1993, la LFE dispuso los siguientes propósitos: preparar para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos en una sociedad democrática moderna; afianzar la conciencia del deber de constituirse en agente de cambio positivo en su medio social y natural; profundizar el conocimiento teórico en un conjunto de saberes agrupados según las orientaciones siguientes: humanística, social, científica y técnica; incorporando el trabajo como elemento pedagógico, desarrollar habilidades instrumentales, capaces de acreditar el acceso a los sectores

de la producción y del trabajo; desarrollar una actitud reflexiva y crítica ante los mensajes de los medios de comunicación social; favorecer la autonomía intelectual y el desarrollo de las capacidades necesarias para la prosecución de estudios ulteriores; y propiciar la práctica de la educación física y del deporte para posibilitar el desarrollo armónico e integral así como favorecer la preservación de la salud. (Art. 16).

La Educación Polimodal quedaba planteada como un ciclo bivalente: con carácter propedéutico para la consecución de estudios universitarios o tecnológicos y como instancia para la formación de competencias laborales. El ciclo planteaba cinco modalidades formativas: Humanidades y Ciencias Sociales; Ciencias Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Producción de Bienes y Servicios; y Comunicación, Artes y Diseño. Como el cambio al sistema polimodal fue planteado de manera gradual y según las condiciones de cada provincia, junto al nuevo sistema se mantuvo en operación la anterior estructura de la enseñanza media, es decir el ciclo superior de la tradicional secundaria, también subdividido por modalidades de formación: Bachillerato, Comercial, Técnico, y Agropecuario.

Como hace notar Facundo Crosta, a cinco años de la promulgación de la reforma (en 2001) no todas las provincias habían adecuado sus estructuras educativas al nuevo referente, dos de ellas (Río Negro y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) no habían siquiera iniciado la reforma, y en la mayoría permanecían traslapadas la anterior estructura y la nueva. Por su parte, Adriana Puigrós sintetizaba en el año 2000 los problemas más graves del cambio, entre ellos:

- Distintas interpretaciones de la nueva estructura, por las cuales hay provincias en donde coexisten tres y cuatro sistemas dis-

tintos (primaria y secundaria de 6 años cada una; primaria de 7 y secundaria de 5; tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal).

- Desarticulación del sistema educativo nacional, pues no corresponden entre sí los sistemas de muchas provincias.
- Restricción de la oferta de nivel medio dado el cierre de establecimientos y la apertura en menor cantidad de secciones de polimodal.
- Primarización de los primeros años del secundario, que obliga a la convivencia de adolescentes con niños menores, desarticula a los grupos etarios y carece de una organización institucional y pedagógica específica.
- Ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo del

EGB en el mismo establecimiento de los anteriores o bien organizándolos como escuela intermedia, en un local aparte.

- Cierre de las diversas opciones de enseñanza técnica que, insuficientes y desordenadas, sostienen la modalidad en el país desde hace muchas décadas. En algunas provincias se comenzó el proceso de disolución de esos establecimientos pero sin definir la organización local del polimodal, ni recapacitar al personal docente y técnico.
- Descalificación profesional de los profesores de enseñanza media al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados o bien introducirlos en áreas curriculares distintas a las de su especialidad.

Poco antes de concluir el segundo mandato de Menem, la oposición política articulada en



torno a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación –coalición estratégica entre la Unión Cívica Radical, UCR, y el Frente País Solidario, FREPASO– impulsó una iniciativa con base en cinco postulados: suspender el comienzo de la reforma donde aún no empezó; suspender la extensión de la reforma a nuevos ciclos y niveles donde ya se comenzó; declarar zonas experimentales los lugares donde se instaló la nueva estructura; formar comisiones en cada provincia y encargarles que, junto con una Comisión Nacional, evalúen los resultados de la reforma; y explorar las posibilidades de construcción de una nueva estructura. Al triunfo de la Alianza en las elecciones de 1999, se derogó la disposición de la LFE que ordenaba que antes del 2000 todas las jurisdicciones tuvieran que adecuar su estructura a las disposiciones de ley.

La crisis política argentina de 2001-2002 suspendió, en la práctica, el debate sobre la continuidad de la política educativa de Menem o su renovación. Tocaría al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) impulsar una nueva posibilidad, pero, antes de que el gobierno nacional impulsara la obligatoriedad educativa hasta la finalización del nivel medio, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulgó, en octubre de 2002, la Ley 898 que establece como obligatoria “la educación hasta la finalización del nivel medio completando 13 años de escolaridad”. La norma ordena, en su primer artículo:

extiéndase en el ámbito del sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio, en todas sus modalidades y orientaciones. La obligatoriedad comienza desde los cinco años de edad y se extiende como mínimo hasta completar los trece años de escolaridad. (Art. 1).

Dicha ley establecía que, en un plazo de cinco años, se deberían adecuar los servicios educativos

para la extensión de la educación obligatoria

adaptando e incrementando la infraestructura escolar y proveyendo los equipamientos requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de la misma (Art. 2).

Se creaba, asimismo, una “comisión consultiva *ad honorem* para asesorar el planeamiento y seguimiento de la aplicación de la presente ley” (Art. 5).

La política educativa para el nivel medio y la Ley Nacional de Educación de 2006

A partir de 2004 el gobierno adoptó un amplio conjunto de resoluciones tendientes a la renovación de la educación media en Argentina. Sobre-salen al respecto las siguientes acciones:

- La aprobación en el Consejo Federal de Cultura y Educación del documento: “Orientaciones estratégicas para el abordaje de la escuela media”.
- La aprobación, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, del proceso de identificación y elaboración de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para lograr una mayor cohesión e integralidad entre los sistemas educativos de las jurisdicciones en torno a los aprendizajes adquiridos en los diferentes ciclos y niveles.
- La resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación para el reconocimiento de la validez nacional de planes de estudios y certificaciones de títulos relativos a las diferentes modalidades de enseñanza media que dan marco de legalidad nacional a los estudios cursados y en curso de miles de jóvenes en el país.

- La resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación que encomienda avanzar en alternativas para establecer criterios federales de evaluación, acreditación, calificación, promoción y equivalencias para la Educación Media y la Polimodal. Asimismo, la resolución 233/05 para instrumentar, de modo progresivo y según las normativas de cada jurisdicción, una instancia final de evaluación integradora para Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales en los tres últimos años de la Educación Polimodal o Media.
- La programación del componente Mejora de la calidad de la Escuela Media previsto por el Programa Nacional del Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) que cuenta con fondos de relevancia para apoyar las acciones de la política nacional en educación media por cuanto se refiere a:

becas estudiantiles, capacitación docente, estímulos para proyectos de mejora de la enseñanza, provisión de bibliotecas escolares, adquisición de equipamiento informático y materiales didácticos, tutores, fondos para la instalación de Centros de Actividades Juveniles en las escuelas y de Centros de Renovación Pedagógica en los Institutos de Formación Docente.

- La convocatoria a universidades, institutos de nivel superior y centros académicos para instrumentar proyectos de apoyo a las escuelas medias en los ejes de la mejora de las prácticas curriculares y los procesos de enseñanza, las transformaciones socioculturales y tecnológicas y su incidencia sobre las prácticas pedagógicas y el cambio y la innovación en los modelos institucionales. La aprobación para el financiamiento, la asistencia y el seguimiento de 128 proyectos





de duración bianual que involucran a 650 unidades educativas de EGB 3 y Educación Polimodal.

- El proyecto piloto de articulación Media-Universidad basado en las prácticas estructuradas en torno a tres ejes de trabajo que combinan lectura, escritura y comprensión de información matemática así como de los materiales especialmente producidos.
- La adjudicación de 350 mil becas estudiantiles para ayudar a los procesos de inclusión escolar de adolescentes y jóvenes en los tramos de EGB 3 y Educación Polimodal, y el estímulo financiero para acompañar a los becarios y alumnos en riesgo de abandono escolar con el desarrollo de “Proyectos Institucionales de Retención”.
- La instrumentación del programa “Todos a Estudiar” que destina 40 mil becas de reinserción escolar para jóvenes que están

fuera del sistema educativo; la organización de mesas de trabajo con organizaciones de la comunidad, la designación de profesores facilitadores y la provisión de fondos para acompañar los procesos de reinserción.

En mayo de 2005 se publicó un documento-base para abrir debate acerca de una nueva Ley de Educación Nacional. Bajo el título “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, el documento presenta los fundamentos conceptuales y las orientaciones generales de una posible reforma del sistema educativo de ese país. El texto está firmado por el presidente Kirchner y por Daniel Filmus, ministro de Educación, Ciencia y Tecnología.

El documento-base establece, en primer lugar, la necesidad de centrar la nueva normativa en el propósito de “garantizar que se cumpla el derecho a una educación de buena calidad para todos”.



Como el enunciado anticipa, se proponen soluciones para la ampliación de la cobertura en todos los niveles de enseñanza, se reflexiona en torno al derecho educativo en una perspectiva amplia, y se argumenta en torno a las necesidades de mejoramiento de infraestructura y calidad de la educación pública.

La propuesta está sistematizada en torno a diez ejes de debate que contienen, cada uno, varias posibles líneas de acción. Esto quiere decir que el documento no se limita al proyecto normativo, sino fundamentalmente apunta hacia las políticas públicas que el cambio normativo suscitaría y acompañaría. Los ejes de debate y líneas de acción sugeridas son las siguientes:

El primer eje establece el propósito de “garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo” y sugiere como líneas de acción: unificar la estructura educativa a nivel nacional, hacer obligatoria la educación secundaria, universalizar la educación inicial, ofrecer oportunidades a quienes no completaron su educación obligatoria, y asegurar igualdad de acceso y permanencia a personas con necesidades especiales.

El segundo eje afirma “la buena calidad de la educación es un derecho de todos”. En él se consignan las líneas de acción: hacer coincidir igualdad y calidad de aprendizajes, renovar periódicamente los contenidos, impulsar la formación integral, recuperar la centralidad del aprendizaje, y garantizar el acceso a una segunda lengua.

El tercer eje se refiere a la educación intercultural y enuncia la finalidad de “garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y su cultura”. Aunque este eje no se desglosa en líneas de acción específicas, establece la necesidad de impulsar la interculturalidad en una doble dimensión: mediante el respeto a la diversidad cultural emanada de las poblaciones inmigrantes in-

dígenas, y a través del reconocimiento del origen pluricultural de la nación argentina.

El cuarto eje se titula “Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida” y alude a la conveniencia de desarrollar opciones de formación permanente, inculcar el “oficio de aprender”, facilitar la reinserción de personas que abandonaron el sistema escolar sin concluirlo, y propiciar la educación continua para reciclar competencias y adquirir nuevos elementos de formación.

El quinto eje postula la necesidad de garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos. Se llama la atención sobre el derecho social a participar en el gobierno de la educación, en la gestión escolar y en la propia formación de los hijos en el seno familiar. También se propone sancionar el derecho de las familias a “elegir el tipo de educación para sus hijos que responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas”.

El sexto eje de debate se refiere a los docentes como sujetos de derecho, enuncia la meta de garantizar condiciones dignas de trabajo, de formación y de carrera, y propone las siguientes líneas de acción: reconocer el carácter estratégico de la formación inicial y continua, para lo cual se recomienda la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, ya sugerido por el Consejo Federal de Cultura y Educación en diciembre de 2005. La otra línea de acción consiste en establecer mecanismos de concertación con el gremio docente para definir condiciones de trabajo y carrera docente.

El séptimo eje de discusión enuncia la obligación del Estado de garantizar el derecho de los estudiantes a tener escuelas en condiciones materiales dignas. Este planteamiento alude a la necesidad de contar con espacios suficientes para abordar las metas de ampliación de cobertura propuestas, pero también enfatiza la importancia de reforzar

la provisión de infraestructura y equipamiento en todas las escuelas del sistema público.

El octavo eje alude a las formas de participación social en la educación. El tema se desglosa en tres aspectos: las relaciones intersectoriales entre las políticas sociales; la participación de actores sociales, directa o indirectamente relacionados con el ámbito educativo, en la definición de la política sectorial; y la participación de actores sociales, en especial los padres de familia, en la vida escolar.

El noveno eje se refiere a las tecnologías de la información. Tras mencionar los efectos de la revolución mediática en la cultura contemporánea, el documento apunta tres líneas de política educativa con acciones específicas. La primera es forta-

lecer el papel educativo de los medios masivos de comunicación. Al respecto se sugiere establecer un diálogo con la televisión comercial para negociar una mayor presencia de contenidos educativos en la programación. La segunda línea habla de intensificar la educación a distancia mediante el uso de medios informáticos y la tercera propone la creación de un canal de televisión educativa.

El último eje de discusión, titulado “Poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos y todas”, contiene el enfoque político de la propuesta, sintetizado en una solución de replanteamiento del federalismo, que busca evitar los extremos de la centralización burocrática pero también la descentralización sin coordinación efectiva.





En el documento se subraya asimismo la necesidad de desarrollar, para la administración central, una serie de capacidades estratégicas. A saber, la capacidad de definir el sentido de la acción educativa a través de procesos de concertación democrática; la capacidad de planear estrategias de desarrollo educativo, de evaluar resultados y de monitorear esos procesos a través de sistemas de información pública; la capacidad de intervenir con políticas que garanticen la igualdad de los resultados educativos; la capacidad de promover la unidad de sentido de la acción pedagógica a través de la capacitación de los responsables de la formación docente, la innovación y la experimentación pedagógicas; y la capacidad de promover espacios que permitan nuevas formas de participación en la toma de decisiones educativas.

El texto comentado sintetiza el proceso de consulta que antecedió a la formulación de la LNE. Una vez aprobada, la nueva norma definió la estructura del sistema bajo el siguiente enunciado:

El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan (Art. 15).

La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales (Art. 16).

La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro niveles –la Educación Inicial, la

Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior–, y ocho modalidades. A los efectos de la presente ley, constituyen modalidades del Sistema Educativo Nacional aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Las jurisdicciones podrán definir, con carácter excepcional, otras modalidades de la educación común, cuando requerimientos específicos de carácter permanente y contextual así lo justifiquen (Art. 17).

Perspectivas

En la actualidad, el ministro Juan Carlos Tedesco, quien sustituyó a Daniel Filmus al inicio del periodo presidencial de Cristina Kirchner, se enfrenta a la tarea de instrumentar los propósitos de la renovación de la educación media y dar acceso, con calidad y pertinencia, al escenario de la obligatoriedad del nivel. Para ello ha propuesto varias líneas de acción estratégica, centradas fundamentalmente en el ámbito de la gestión académica del Estado y en el desarrollo de un enfoque educativo renovado para la enseñanza media:

- Reconfigurar el papel del estado en la política educativa.
- Superar los aspectos drásticos de la fragmentación del sistema educativo.
- Renovar el sentido formativo de la Educación Media.

- Sustener propuestas institucionales inclusivas.
- Recrear el vínculo pedagógico entre los docentes y los jóvenes.
- Priorizar la centralidad de la enseñanza y jerarquizar la docencia.
- Promover cambios en el modelo institucional de la escuela media.

Al mismo tiempo que se enfrentan retos de orden académico y administrativo para una efectiva implantación de la enseñanza media

obligatoria, no menos importante resulta la necesidad de superar los límites de cobertura que parece haber alcanzado el sistema. Como se ilustra en la siguiente tabla, la matrícula total de la educación media superior en Argentina no sólo ha estabilizado su crecimiento sino que, en el último lustro, ha visto disminuir el número total de alumnos inscritos. Baste mencionar que la cifra de matrícula reportada en 2006 (1,359,469 alumnos) es inferior a la registrada en el año 2000 (1,380,537) y también menor que la inscripción de 2001 a 2005.

Año	Público	(%)	Privado	(%)	Total
1996	745,867	67.0	366,937	33.0	1,112,804
1997	789,076	67.3	383,799	32.7	1,172,875
1998	827,411	68.3	384,103	31.7	1,211,514
1999	904,526	69.9	390,140	30.1	1,294,666
2000	962,286	69.7	418,251	30.3	1,380,537
2001	996,279	69.6	435,217	30.4	1,431,496
2002	1,007,667	69.6	440,399	30.4	1,448,066
2003	1,007,713	69.7	438,207	30.3	1,445,920
2004	957,264	68.6	438,535	31.4	1,395,799
2005	924,621	68.0	435,553	32.0	1,360,174
2006	916,853	67.4	442,616	32.6	1,359,469

Fuente: Elaboración con base en datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Argentina, *Anuarios Estadísticos Educativos* de 1996 a 2006.

Por otra parte, la estadística educativa del sistema muestra una tendencia de incremento de la oferta privada en el sector. Mientras que de 1999 a 2003 la matrícula en instituciones privadas representó un 30 por ciento del total en promedio, a partir de 2004 dicha participación comienza a repuntar, alcanzando en 2006 una cuota de 32.6 por ciento. Esta tendencia parece apuntar sobre la necesidad de que el gobierno encauce recursos a la educación media de carácter público, para reactivar el crecimiento y

brindar mayores oportunidades de adscripción en instituciones subsidiadas por el Estado.

En las siguientes gráficas se compara la evolución de la matrícula por año, régimen de sostenimiento (público o privado) y grado escolar y se perfila la posibilidad de que, en el segmento público, la pérdida de matrícula en el sistema público apuntada obedezca más que a un decaimiento de la demanda efectiva, a la deserción de estudiantes en el transcurso de la trayectoria escolar,

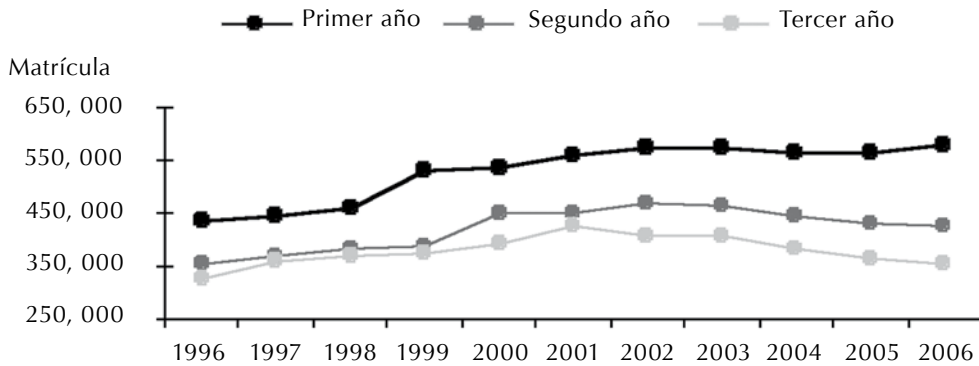


lo cual apunta sobre la necesidad de reforzar las políticas (académicas y financieras) de retención escolar. Un dato particularmente elocuente de esta

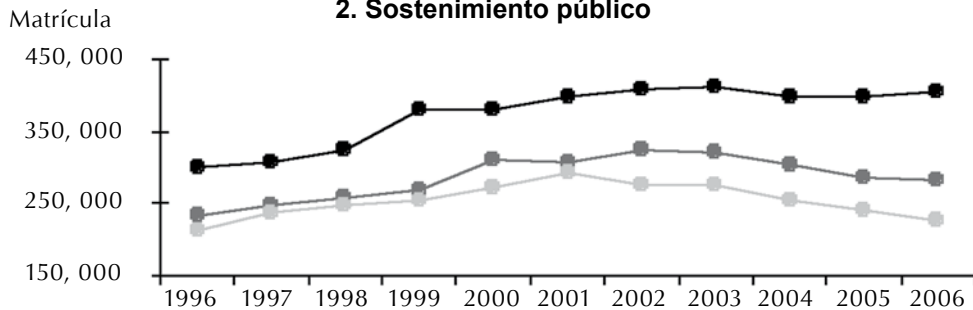
problemática es que apenas el 50 por ciento de los que ingresan al nivel medio consiguen completar el ciclo de estudios.

Crecimiento de la matrícula de Educación Media Superior y Polimodal (1966-2006)

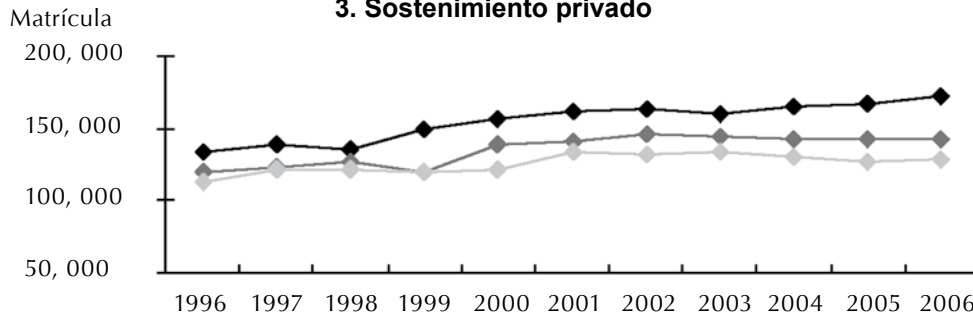
1. Total



2. Sostenimiento público



3. Sostenimiento privado



Fuente: Elaboración con base en datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Argentina, *Anuarios Estadísticos Educativos* de 1996 a 2006.

En la agenda de los cambios necesarios para concretar la reforma de la obligatoriedad de la educación media argentina, el tema de la recuperación de un nivel aceptable de calidad educativa se percibe como prioritario. Un indicador claro del problema de calidad detectado se manifiesta en los resultados obtenidos por la muestra de jóvenes de 15 años participantes en la evaluación internacional de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) denominada *Programme for International Student Assessment* (PISA) en 2006. En esta evaluación, los resultados obtenidos por Argentina están muy por debajo del promedio de los países pertenecientes a la OCDE y son también inferiores a los del resto de los países latinoamericanos participantes:

Promedios en la prueba PISA 2006 en países latinoamericanos (Media de la prueba=500 puntos)			
Países	Ciencias	Lectura	Matemáticas
Argentina	391	374	381
Brasil	390	393	370
Chile	438	442	435
México	410	410	406
Uruguay	428	413	411

Fuente: PISA 2006: *Science Competencies for Tomorrow's World*, Executive Summary, OCDE, 2007.

En resumen, las metas de mejorar la gestión pública en la organización, articulación y coordinación del nivel; conseguir un adecuado balance entre las atribuciones de la autoridad central y las autoridades locales; perfilar un modelo educativo adecuado a la realidad nacional; ampliar las condiciones de acceso y retención en las instituciones públicas del nivel, y mejorar la calidad de procesos y resultados, se presentan como retos urgentes para lograr los propósitos de la reforma.

Bibliografía

CROSTA, Facundo. "Estudio de los efectos de la reforma a los niveles educativos en la accesibilidad de la educación y su calidad. La Ley Federal de Educación de Argentina" en *Bienestar y política social*. Buenos Aires. Vol. 3, núm. 1 (2007), pp. 111-139.

GOROSTIAGA, Jorge M., Clementina Acedo, y Susana E. Xifra. "Secondary Education in Argentina during the 1990s: The Limits of a Comprehensive Reform Effort" en *Education Policy Analysis Archives*. Vol. 11, núm. 17 (mayo de 2003).

URL: <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n17/>
 PUIGRÓS, Adriana. "La educación básica y media, en la Argentina de comienzos del siglo XXI" en *Aportes*. Buenos Aires. Núm. 15 (2000).

URL: http://www.ag.org.ar/a15_06.htm

SÁBATO, Hilda y Guillermina Tiramonti. "La Reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem" en *Punto de vista*. Buenos Aires. Núm. 53 (1995).

Invitación a los profesores

La revista *Eutopía*, segunda época invita a los docentes del Nivel Medio Superior a enviarnos artículos y reseñas para ser incorporadas en las secciones “En el aula” (experiencias y propuestas de los profesores que puedan servir como referencia para el mejoramiento de la enseñanza) y “Para ampliar la mirada” (reseñas de trabajos y publicaciones que enriquecen la docencia).

Los textos que se envíen deberán reunir las siguientes características:

- Ser inéditos, tener como mínimo tres cuartillas, sin exceder de siete. Presentarse en versión de computadora, acompañados del archivo digital correspondiente en formato Word, con fuente arial de 12 puntos y doble interlineado.
- Cuando las notas tengan como propósito indicar la fuente de las citas textuales, deberán registrar únicamente: autor, título de la obra y las páginas de la cita.
- Los autores pueden sugerir o anexar fotos, grabados, gráficos, cuadros o figuras que ilustren el texto; siempre y cuando no tengan derechos reservados para su reproducción, citando su fuente.
- La bibliografía se anotará al final del trabajo con el siguiente orden: nombre del autor comenzando por los apellidos, título completo de la obra, lugar de impresión, editor o editorial y fecha.
- Se incluirán los datos del autor: nombre completo, grado académico, adscripción, dirección, número telefónico y correo electrónico, así como una síntesis curricular (máximo 10 líneas).
- Los artículos presentados serán evaluados o evaluados por el Consejo Editorial de la revista para su publicación. No se devolverán los originales.
- Los editores de la revista se reservan el derecho de hacer las modificaciones de estilo que juzguen pertinentes para un mejor entendimiento de los artículos.
- La recepción de un trabajo no implica ningún compromiso para su publicación por parte de la revista.
- Los trabajos deberán enviarse a *Eutopía*, Dirección General del CCH, Sala E, Lateral de Insurgentes sur y Circuito Escolar, Ciudad Universitaria, CP 04510 ó por correo electrónico a:
eutopiacch@yahoo.com.mx eutopiacch@hotmail.com

Toda una historia

Septiembre de 1910

Durante las fiestas del Centenario de la Independencia de México se informó que en la Escuela Nacional Preparatoria había 909 alumnos inscritos y 103 profesores para el ciclo escolar de 1910.

La educación media obligatoria y la reforma del bachillerato

Cuarta parte: el caso de México

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA

En los últimos dos años ha circulado en el Congreso la iniciativa de establecer la Educación Media Superior (EMS) como un nivel obligatorio de enseñanza. Al añadir este servicio al grupo curricular de la educación obligatoria se incluirían, bajo tal precepto, tres años de preescolar, seis de primaria, tres de secundaria y tres más de bachillerato; esto es, un total de 15 años de formación escolar en el marco de los derechos y obligaciones educativas sancionadas por la Constitución.

El proyecto legal, que será comentado en este ensayo, ha transitado por varias etapas del proceso legislativo. No obstante, aún está pendiente su aprobación en la Cámara de Diputados, lo que podría ocurrir en el periodo ordinario iniciado en septiembre de este año, su discusión y eventual aprobación en el Senado y, por tratarse de un cambio constitucional, la ratificación correspondiente, en al menos tres cuartas partes de las legislaturas estatales. De avanzar en este camino, la obligatoriedad de la EMS deberá ser registrada en las constituciones de las entidades federativas y dar lugar a la reforma de la Ley General de Educación y de la legislación secundaria pertinente.

Mientras que transcurre este proceso, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha dado los primeros pasos para materializar su proyecto de

cambios en la EMS. Bajo el concepto de “Reforma Integral de la Educación Media Superior”, la iniciativa de la autoridad federal comprende un conjunto de acciones orientadas a cumplir los siguientes propósitos: *a)* establecer un marco curricular común basado en competencias; *b)* actualizar las definiciones y marco regulatorio de la diversidad de modalidades de la oferta; *c)* definir estándares que regulen la formación y actualización de la planta docente, la orientación educativa, la infraestructura escolar, la gestión de los centros escolares, el tránsito entre subsistemas y escuelas, y la evaluación escolar; *d)* implantar un mecanismo de certificación que otorgue identidad al nuevo Sistema Nacional de Bachillerato.

La simultaneidad de ambos cursos de acción, es decir el proyecto legislativo de obligatoriedad y la reforma curricular y organizativa alentada por la SEP, configura una coyuntura histórica en la cual está en juego el futuro de los estudios de bachillerato en México. En la presente colaboración se ofrece un recuento de hechos, así como una caracterización general de los dos proyectos; a continuación se presentan algunos elementos analíticos que ponderan las condiciones de viabilidad a corto plazo de los mismos en función del contexto político y educativo en que están enmarcados. Por último se proponen, a modo de reflexiones finales

sobre el tema de la EMS obligatoria en la perspectiva internacional, que ha sido el objeto central de esta serie de artículos, algunas apreciaciones sobre las ventajas y riesgos de la obligatoriedad.¹

Panorama de la EMS

En México la EMS se ofrece en tres subsistemas: el bachillerato general, el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica. Se estima que en el ciclo 2008-2009 la matrícula total de este nivel alcanzará la cifra de 3 millones 933 mil estudiantes, de los cuales el 60.6 por ciento corresponde al bachillerato general, el 30.0 por ciento al tecnológico y el 9.4 por ciento restante a la educación profesional técnica. La matrícula de EMS incluye al 59.2 por ciento de los jóvenes de 16 a 18 años de edad, y el primer ingreso equivale el 95.5 por ciento del número de egresados de la secundaria en el año inmediato anterior, estas cifras indican, respectivamente, la tasa bruta de cobertura y la tasa de absorción nacional. La cobertura entre estados es muy variable al fluctuar entre al menos de 45 por ciento en Michoacán y Guanajuato, y casi el 90 por ciento en el Distrito Federal. En materia de eficiencia terminal, la EMS en su conjunto reporta un promedio de 59.5 por ciento, que oscila entre el 50.4 por ciento en Baja California y el 70.3 por ciento en Puebla.

El bachillerato general cumple funciones de formación básica en distintas materias científicas y humanísticas y su orientación es propedéutica de estudios superiores. No obstante, en algunas instituciones se desarrollan simultáneamente estudios de tipo técnico-profesional. Dentro de este conglomerado se ubican los Centros de Estudios de Bachillerato (CEB), las unidades del Colegio de Bachilleres distribuidas en todo el país, las preparatorias federales por cooperación, las preparatorias y bachilleratos de los estados, las preparatorias

y bachilleratos de las universidades autónomas, así como las preparatorias y bachilleratos particulares incorporados a universidades, o registrados en la SEP mediante el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE). En la modalidad no escolarizada se incluyen las preparatorias abiertas, y en la modalidad mixta los centros del Bachillerato Semiescolarizado, los centros de Telebachillerato, así como las sedes del sistema de Educación Media Superior a Distancia (Emsad).

El bachillerato tecnológico, cuya orientación curricular es bivalente (propedéutica y vocacional), se integra mayoritariamente por instituciones públicas de sostenimiento federal, estatal o combinado. Al subsistema corresponden los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), los Centros de Estudios Tecnológicos y de Servicios (Cetis) los Centros de Bachillerato Tecnológico en las opciones Agropecuaria y Forestal (CBTA y CBTF), y los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (Cecyte). Asimismo, los Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (Cetmar) y los Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC).





La modalidad pública no escolarizada se desarrolla a través del Sistema Abierto de Educación Tecnológica Industrial (SAETI) y el Sistema Abierto de Educación Tecnológica Agropecuaria (SAETA). También forman parte del subsistema las escuelas de Nivel Medio Superior del Instituto Politécnico Nacional (Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, el Centro de Estudios Tecnológicos Walter Cross Buchanan y Escuela Superior de Enfermería y Obstetricia), así como otras instituciones con esa orientación, públicas y

particulares, en las entidades federativas.

Por último, al subsistema de Educación Profesional Técnica, cuya orientación es fundamentalmente profesional, corresponden los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), algunos Centros de Estudios Tecnológicos y de Servicios (Cetis) o de bachillerato tecnológico (CBETIS) que cuentan con la opción terminal, así como instituciones privadas con oferta de capacitación en ese nivel y algunos programas en universidades autónomas.

Figura 1

Matrícula por subsistemas de la Educación Media Superior

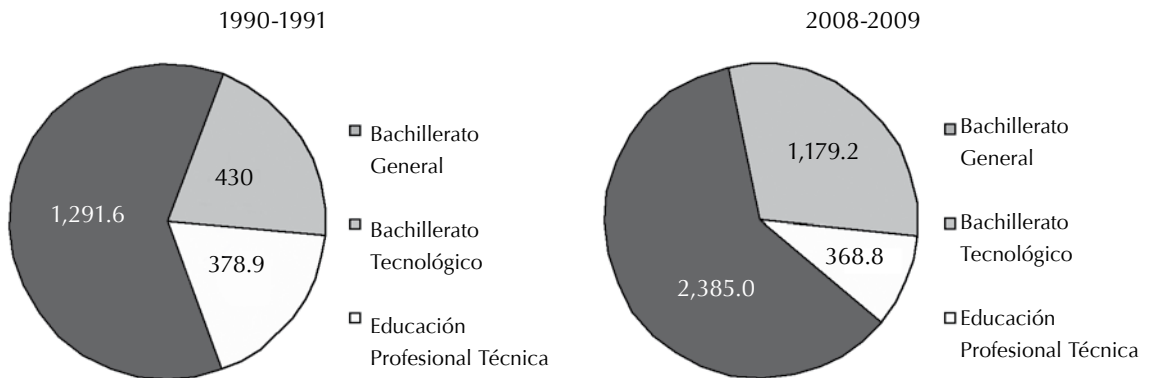
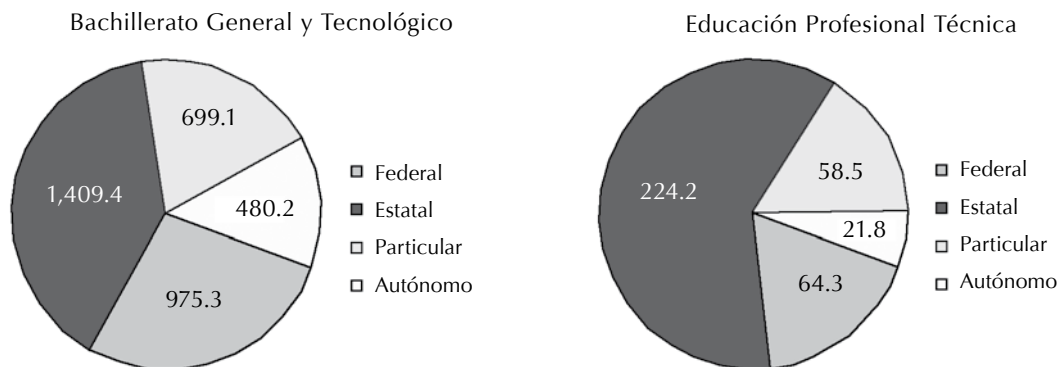


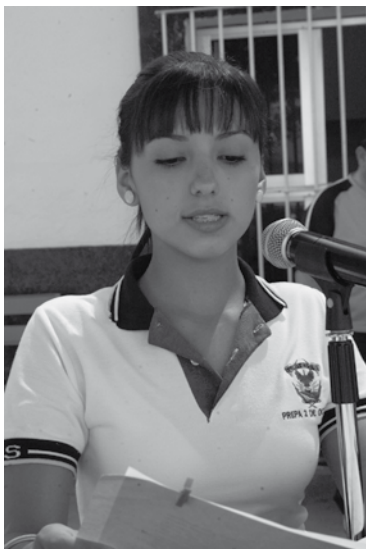
Figura 2

Matrícula (miles de estudiantes) por subsistema de la Educación Media Superior y por tipo de sostenimiento. Ciclo 2008-2009



Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno (2008). Anexo Estadístico*

En las últimas décadas la EMS ha experimentado un crecimiento sostenido de magnitud relevante. Cada diez años, a partir de 1980, el sistema de EMS ha agregado aproximadamente un millón de estudiantes, lo que significa una expansión promedio de cien mil alumnos por año. En esta tendencia de crecimiento, un rasgo notable es la redistribución de la matrícula por subsistemas y por régimen de sostenimiento. En 1990 la matrícula se repartía en 61.5 por ciento en el bachillerato general, 20.5 por ciento en el bachillerato tecnológico y 18.0 por ciento en la educación profesional técnica. En 2008 la proporción del bachillerato general conserva su nivel (60.6 por ciento), mientras que las proporciones de matrícula en el bachillerato tecnológico y la educación profesional técnica registran modificaciones importantes, al situarse, la primera, en un valor de 30.0 por ciento y la segunda en 9.4 por ciento. La disminución de la cuota de representación de la EMS técnica obedece a un fenómeno de estabilización: en 1990 la cantidad de matrícula en los centros de educación profesional técnica era de 378 mil estudiantes y en 2008 de 368,000. En el mismo periodo (1990-2008), la población del bachillerato general



duplicó su tamaño y el bachillerato tecnológico lo triplicó (véase figura 1, página anterior).

La estadística sobre el número y distribución de los centros escolares del sistema de EMS (véase cuadro 1) ofrece una dimensión adicional sobre la magnitud y diversidad de la oferta del bachillerato. En total el número de centros escolares, públicos y privados asciende a 12 mil 623 unidades en todo el país (dato de 2007). Téngase en cuenta que, en varios casos, un mismo centro escolar brinda servicios educativos en distintas modalidades, lo que significa que el total de centros escolares es superior a la existencia efectiva de escuelas. No obstante, su distribución por tipo de servicio (bachillerato y técnico profesional) y por régimen de control (público y privado) da una idea general de la distribución de la infraestructura institucional de la EMS en el plano nacional.

Prácticamente dos terceras partes del total de centros escolares (64.5 por ciento) brindan servicios de bachillerato de tres años. La siguiente categoría, en orden de importancia, corresponde a los centros de bachillerato tecnológico (16.2 por ciento). En tercer lugar están los centros dedicados a la educación técnica profesional, que comprenden el 10.3%. Las modalidades de bachillerato semiescolarizado y abierto representan el 4.2 por ciento del conjunto, y el porcentaje restante (4.8 por ciento) se reparte en las modalidades de tecnólogo, bachillerato de dos años y bachillerato de nivelación y desarrollo. Tanto en la modalidad de bachillerato de tres años, como en la opción de bachillerato tecnológico, la participación del sector privado es significativa. En el primer caso (bachillerato de tres años) los centros públicos son 4 mil 511, contra 3 mil 634 centros privados. En el segundo (bachillerato tecnológico) el número de centros públicos es igual a mil 221 y el de privados 829. Si bien es cierto que, en general, los centros públicos atienden una mayor cantidad de matrículas



Cuadro 1

Centros Escolares de Educación Media Superior Distribución por tipo de servicio y régimen de control (2007)								
Servicios	Público				Privado			Total
	Federal	Estatal	Autónomo	Subtotal	Particular	Subsidiado	Subtotal	
Tecnólogo	3	0	0	3	0	0	0	3
%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bach. Semiescolarizado	21	143	8	172	174	0	174	346
%	0.2	1.1	0.1	1.4	1.4	0.0	1.4	2.7
Bach. 2 años	1	2	42	45	463	36	499	544
%	0.0	0.0	0.3	0.4	3.7	0.3	4.0	4.3
Bach. 3 años	88	4,108	315	4,511	3,184	450	3,634	8,145
%	0.7	32.5	2.5	35.7	25.2	3.6	28.8	64.5
Bach. Abierto	105	17	15	137	52	3	55	192
%	0.8	0.1	0.1	1.1	0.4	0.0	0.4	1.5
Bach. Nivelación y desarrollo	1	26	0	27	15	0	15	42
%	0.0	0.2	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1	0.3
Bach. Tecnológico	683	482	56	1,221	819	10	829	2,050
%	5.4	3.8	0.4	9.7	6.5	0.1	6.6	16.2
Subtotal bachillerato	902	4,778	436	6,116	4,707	499	5,206	11,322
%	7.1	37.9	3.5	48.5	37.3	4.0	41.2	89.7
Técnico medio	102	328	60	490	810	1	811	1,301
%	0.8	2.6	0.5	3.9	6.4	0.0	6.4	10.3
Total EMS	1,004	5,106	496	6,606	5,517	500	6,017	12,623
%	8.0	40.4	3.9	52.3	43.7	4.0	47.7	100.0

Notas: La denominación "Bach" se refiere en todos los casos a la modalidad "Bachillerato General". El bachillerato tecnológico comprende: Industrial y de Servicios, Agropecuario, Forestal, y del Mar. Fuente: SEP, *Padrón Nacional de Escuelas 2007*.

la por unidad, también es importante hacer notar que la iniciativa privada ha desarrollado medios para diversificar su oferta.

Por otra parte, poco más de un cuarto de millón de plazas laborales representa el sector ocupacional docente de la EMS. De ellas el 87.9 por

ciento corresponde al bachillerato (general y tecnológico) y el resto a la opción profesional técnica. Aproximadamente dos terceras partes del profesorado de bachillerato labora en instituciones públicas y el resto en privadas. Dentro del bachillerato público, la distribución de plazas –sumadas las de

asignatura y las de planta—, se distribuye de la siguiente manera: 48 mil 936 en el régimen federal, 64 mil 145 en el estatal, y 33 mil 445 en el autónomo. Por último, el subsistema privado concentra 78 mil 363 plazas o nombramientos docentes de bachillerato, lo que equivale a una tercera parte de la distribución nacional en este nivel de estudios.

El cuadro 2 consigna una variable financiera relevante: el gasto educativo federal suministrado a la EMS de 1980 a 2008. Hasta 1995 el gasto federal derivado a la EMS representaba aproximadamente una cuarta parte del correspondiente a la educación básica, pero a partir del año 2000 y hasta el presente la misma proporción descendió a un promedio de 15 por ciento. Aunque este comportamiento es explicable por la descentralización del gasto —lo que coincide con la tendencia de descentralización del control administrativo de la EMS— conviene tomar

en cuenta que el gasto en educación básica también se ha descentralizado (vía las aportaciones fiscales a los estados) y que el crecimiento de matrícula de la EMS ha sido proporcionalmente superior al registrado en la educación básica. Similar tendencia puede discernirse al comparar la proporción de gasto federal aplicado en la EMS con respecto a la educación superior. Mientras que en los años noventa el presupuesto federal para la EMS representaba aproximadamente dos terceras partes del gasto correspondiente en educación superior, en la primera década de este siglo la proporción descendió hasta el nivel de 52 por ciento en promedio, esto significa que la atención financiera de la Federación a la EMS probablemente ha estado por debajo de los requerimientos materiales del nivel para consolidar infraestructuras y para mejorar el nivel de calidad de los servicios.

Cuadro 2

Gasto Educativo Federal (GEF) 1980-2008. Distribución por nivel de estudios (Miles de pesos corrientes)					
Año fiscal	GEF por nivel			Indicadores (%)	
	Básica	Media	Superior	EMS/Básica	EMS/Superior
1980	63.2	15.4	30.2	24.4	51.0
1985	515.0	172.6	228.2	33.5	75.6
1990	9,266.9	2,261.7	3,716.9	24.4	60.8
1995	40,469.9	9,963.7	13,901.8	24.6	71.7
2000	144,718.5	21,474.5	40,339.1	14.8	53.2
2001	160,593.4	25,752.8	47,871.8	16.0	53.8
2002	177,285.4	26,487.5	53,356.3	14.9	49.6
2003	198,578.6	28,865.0	58,114.0	14.5	49.7
2004	209,492.3	31,737.5	63,126.1	15.1	50.3
2005	226,578.5	39,423.7	71,859.2	17.4	54.9
2006	253,240.7	37,433.0	73,268.0	14.8	51.1
2007	266,943.7	44,285.1	85,336.6	16.6	51.9
2008	274,186.6	48,223.8	90,648.8	17.6	53.2

Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno (2008)*.

En las últimas décadas, las oscilaciones de política educativa sobre la EMS no han conseguido afianzar un modelo claro ni en la modalidad universitaria ni en la tecnológica. La solución de un bachillerato bivalente, a la vez propedéutico de estudios superiores y de formación para el trabajo no ha producido los resultados esperados, en el sentido de generar condiciones para que los estudiantes puedan insertarse en el sector laboral y proseguir estudios superiores. En resumen, de acuerdo con las encuestas disponibles, la enorme mayoría de quienes ingresan al bachillerato espera concluir los estudios y transitar a la educación superior, pero, en la práctica, uno de cada dos estudiantes se queda en el camino.

Más aún, pese a que las estadísticas de la SEP indican que la eficiencia terminal de la enseñanza media superior se aproxima al sesenta por ciento,

lo cierto es que menos del cuarenta por ciento de cada generación que ingresa a ese nivel consigue aprobar los estudios al término de los tres años de duración del ciclo, lo que ocasiona un problema de estrangulamiento en la capacidad de atención a nuevas generaciones y consiguientemente un déficit de cobertura.

La información disponible sobre el nivel de conocimientos alcanzado en la EMS es más bien escasa. Sin embargo un indicador general sobre el tema puede observarse a partir de la prueba ENLACE aplicada en 2008 a estudiantes de tercer año en las distintos tipos y modalidades del nivel. En el cuadro 3 se consignan los resultados de esta prueba según su distribución por subsistemas y por regímenes de sostenimiento (cuadro 3).

Los resultados de ENLACE-Media Superior dan cuenta de deficiencias más bien drásticas en

Cuadro 3

Enlace Media Superior. Resultados por tipo de bachillerato (agosto 2008)				
Prueba de lectura	Resultados (%)			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Bachillerato General	10.9	33.4	47.7	8.0
Bachillerato Tecnológico	14.1	37.5	43.2	5.2
Bachillerato Técnico	16.9	42.3	37.9	3.0
Sistema Público	12.7	36.5	45.1	5.7
Sistema Privado	10.7	30.1	47.7	11.6
Promedio	12.4	35.4	45.5	6.7
Prueba de Matemáticas	Resultados (%)			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Bachillerato General	44.7	38.1	13.2	4.0
Bachillerato Tecnológico	47.5	38.0	11.7	2.8
Bachillerato Técnico	57.6	35.2	6.4	0.8
Sistema Público	47.6	38.0	11.6	2.8
Sistema Privado	41.4	37.1	15.1	6.3
Promedio	46.6	37.8	12.2	3.4

Fuente: Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno (2008). Anexo Estadístico.*

el conocimiento y aplicación de las matemáticas, y también de resultados poco satisfactorios en la prueba de comprensión de lectura. Los puntajes obtenidos por alumnos del bachillerato general fueron, en ambos casos, mejores que los correspondientes al bachillerato técnico y la educación técnica profesional. Por otra parte, se consigna que, en general, los estudiantes de escuelas privadas obtuvieron mejores resultados que los de centros públicos.

La heterogeneidad curricular, los síntomas de calidad deficiente en varios de los conglomerados institucionales, y el déficit financiero crónico que padece el sistema público de EMS, han hecho patente la necesidad de una nueva generación de políticas públicas enfocadas al mismo. En este aspecto destacan, por su importancia, la iniciativa legislativa de incluir la Educación Media Superior en el esquema de obligatoriedad educativa considerado en el texto constitucional, y la propuesta de reforma integral desarrollada por la SEP. A continuación se pasará revista al contenido y orientación de ambos proyectos.

El proyecto de obligatoriedad del bachillerato

El proyecto legislativo de obligatoriedad de la EMS procede de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), integrada a inicios del 2007 para dar contenido a la iniciativa presidencial de Ley para la Reforma del Estado. Uno de los temas abordados por ese órgano fue el de “Garantías Sociales”, dentro del cual se articularon propuestas de cambio constitucional en materia de derechos sociales, civiles, políticos y humanos.

No todas las iniciativas del grupo, en realidad apenas una fracción, alcanzaron el grado de acuerdo requerido para ser integradas al paquete

que la CENCA entregó al Congreso al término de su encargo, en febrero de 2008. La propuesta de ley sobre la obligatoriedad, que modificaría el texto del artículo Tercero constitucional, fue remitida al Pleno de la Cámara de Diputados por los legisladores de la Junta de Coordinación Política, previo dictamen de las comisiones unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Puntos Constitucionales, e incluida en el orden del día de la sesión ordinaria del 29 de abril de 2008. En esa oportunidad se dispensó del trámite de lectura y se aprobó el resolutivo de “quedar de primera lectura”. Aunque se programó su revisión y debate dentro del grupo de reformas constitucionales considerado en el periodo extraordinario del Congreso del 19 y 20 de junio de 2008, finalmente la iniciativa fue retirada del orden del día a solicitud del Partido Acción Nacional (PAN). Se acordó entonces volver a considerar la posibilidad de la reforma durante el periodo legislativo ordinario de septiembre a diciembre de este año.

Como tal, la iniciativa consta de una amplia exposición de motivos seguida de la propuesta de cambio normativo. En la sección que explica el





origen del proyecto se alude a una serie de consultas con el sector académico. Al respecto se menciona, en primer lugar, el “Primer Foro Parlamentario de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología en México”, celebrado en Colima del 22 al 24 de noviembre de 2006.² Cabe la observación de que el acto indicado fue anterior al inicio de los trabajos de la CENCA, tenía como propósito apoyar la construcción de agenda educativa de las fracciones parlamentarias al inicio de la LX Legislatura, y en este participaron, además de rectores y algunos especialistas, la mayoría de los altos funcionarios de la SEP del sexenio pasado.

El segundo antecedente citado en el documento es el “Foro de Consulta Pública para la Reforma del Estado sobre Garantías Sociales”, realizado el 2 y 3 de julio de 2007 en Acapulco, éste sí organizado por la CENCA. Para el foro de Acapulco se recibieron más de mil ponencias que tratan cientos de problemas educativos, pero muy escasamente se refieren a la obligatoriedad de la Media Superior. Así, aunque la referencia a los procedimientos de consulta pública para integrar la propuesta de la Comisión puede ser políticamente correcta, en los hechos es inexacta: no fue de la consulta de donde surgió la propuesta, sino de un acuerdo entre los partidos. En efecto, de los proyectos originalmente remitidos por estas organizaciones a la CENCA, los del PRD, PRI y PANAL establecían la opción de incorporar al artículo tercero la obligatoriedad de la EMS, y en el informe de trabajo del Subgrupo se indicó: “Desde el inicio (...) se definió que el tema educativo sería el primero por tratar con base en su relevancia y en las probables coincidencias que suscitaría.”

Más adelante, el texto de la iniciativa propone modificar el primer párrafo del artículo Tercero de la Constitución para que quede “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Fe-

deración, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación, desde la preescolar hasta la Media Superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”. En consecuencia, el Estado quedaría plenamente facultado para “determinar los planes y programas de la Educación Media Superior, con excepción de las instituciones a las que la ley otorga autonomía, de acuerdo con la fracción VIII del presente artículo” (Art. Tercero de la Constitución, fracción III).

La excepción indicada no menciona a los particulares, por lo tanto estos deberán acatar, en caso de que se apruebe la reforma, “los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y las fracciones I y II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III” (fracción VII, inciso “a”). Conviene advertir que la iniciativa no aclara el caso de los bachilleratos privados incorporados a universidades públicas facultadas. Por último, en los transitorios del proyecto, se indica que la obligatoriedad “se realizará de manera gradual y creciente, en diversas modalidades y con calidad y pertinencia”.

Como ya se indicó, el debate legislativo de la propuesta está aún pendiente, sin embargo ya se han manifestado algunos puntos de vista sobre la opción de la obligatoriedad. Para comenzar, en agosto de 2007, el presidente de la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados, Tonatiuh Bravo Padilla (PRD), señaló, durante una reunión de trabajo con el subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, Miguel Székely Pardo, “que hay consenso para que en los próximos días se dictaminen varias iniciativas que abordan la propuesta de obligatoriedad de la EMS”. Agregó que, aunado a ello, “la Comisión trabaja para lograr los consensos necesarios para que el dictamen se apruebe sin mayores dificultades por todos los grupos parlamentarios”.³ En esa

ocasión el subsecretario Székely manifestó coincidencia con la necesidad de mejorar las condiciones de acceso al nivel, pero no se pronunció ni en favor ni en contra de la posibilidad de hacerlo obligatorio para toda la población.

En enero de 2008 se publicaron varias notas periodísticas sobre el tema. Al ser entrevistado, el subsecretario de Educación Media Superior afirmó que “primero debería crearse la infraestructura suficiente (...) y luego reformar el artículo Tercero constitucional, para que realmente tenga incidencia”. Sin embargo, el objeto de la obligatoriedad de la EMS, desde el punto de vista del subsecretario, sería importante e incluso necesario, ya que “apuntaría a una transformación del país que le permitiría competir mucho mejor en los mercados mundiales”.⁴ Esta posición se basa en el razonamiento según el cual primero deberían crearse las condiciones que aseguren una oferta cuantitativamente suficiente y de calidad adecuada, y posteriormente plasmar en ley el carácter obligatorio del nivel.

La titular de la SEP, Josefina Vázquez Mota, añadió a su vez que “la reforma al artículo Tercero invita al debate, y si realmente creemos que la agenda educativa es corresponsabilidad de la comunidad, no la descartaría de entrada”.⁵ También se recogió el punto de vista de Tonatiuh Bravo Padilla, quien informó que “el cabildeo de la reforma marcha bien, sobre todo porque se blindarían los cambios.” Además manifestó coincidencias con el subsecretario Székely: “la reforma es inviable si queremos aplicarla de un día a otro, pero si la planeamos para cinco o seis años, puede tener buenos resultados”.⁶

En mayo de 2008, la víspera de darse a conocer el acuerdo entre la SEP y el SNTE denominado “Alianza por la Calidad de la Educación” (difundido a partir del 15 de mayo de 2008), varios medios especularon sobre la posibilidad de que

dicho acuerdo incluyera la obligatoriedad del bachillerato. Por ejemplo el periódico *El Mañana*, de Nuevo Laredo, difundió la siguiente información: “En la iniciativa que se trabajó incluso este fin de semana, en la comisión mixta, también se ha destacado la modificación legislativa que implicaría la reforma, desde establecer modificaciones al artículo Tercero de la Constitución, para lograr la obligatoriedad del bachillerato hasta promover una reforma a la Ley General de Educación para incluir de forma más clara términos como la calidad y la evaluación para el sistema público, pero también especificar la regulación a todo el sistema privado”.⁷ En *El Universal* de la misma fecha se publicó, escuetamente, que la SEP y el SNTE habían pactado la obligatoriedad del nivel y que el acuerdo se incluiría en el texto de la Alianza.⁸

El 13 de mayo, el diputado Bravo Padilla, salió al paso de los publicado en prensa el día anterior, argumentando que el bachillerato o el Nivel Medio Superior debe de ser obligatorio, independientemente de que la forma como se pretende hacer no me parece la más adecuada, porque no sé francamente qué tenga que ver esto con la agenda del SNTE”.⁹ La difusión del texto de la Alianza aclaró la especulación. Sin descartar que al seno de la comisión mixta (SEP-SNTE), encargada del diseño de la Alianza (tal comisión se reunió periódicamente de febrero a mayo de 2008), se haya discutido e incluso convenido el punto de la obligatoriedad del bachillerato, el hecho es que el documento final ni siquiera la menciona. Poco después, el subsecretario Székely se encargaría de confirmar la postura de la autoridad federal cuando, en el contexto de una gira de trabajo en el estado de Yucatán, informó en medios locales: “ni los Gobiernos estatales ni la Federación cuentan con infraestructura y recursos para sostener gratuitamente este nivel (...). La obligatoriedad es

realizable, pero se necesitarían 5 mil millones al año para asumir la responsabilidad nacional en un plazo de cinco años”.¹⁰

En los días previos a la celebración del periodo extraordinario de sesiones del Congreso (junio 2008), fue tema de discusión si el proyecto de ley se integraría o no a la agenda de las sesiones de dicho periodo. Al menos la fracción parlamentaria del PRD, según traslució en prensa, insistió en la inclusión de la iniciativa e hizo saber que, en caso contrario, asistiría a las sesiones “bajo protesta”.¹¹ Al cabo, puede suponerse que mediante una negociación de último minuto, la iniciativa de reforma al derecho educativo se anunció como el segundo punto del orden del día del programa del periodo extraordinario.

El extenso primer punto de la agenda (reformas a la normativa electoral secundaria) consumió, en ambas cámaras, toda la sesión del 19 de junio, alcanzándose en ésta acuerdos de importancia en la materia. Parecía, en consecuencia, que había un clima favorable para adelantar el proceso de la reforma al Artículo Tercero. Pero esto no ocurrió: en la mañana del 20 de junio se informó, en ambas cámaras, que las comisiones promotoras de la reforma desistían de la presentación de la iniciativa al pleno bajo el siguiente argumento: “solicitamos que el dictamen se difiera a otro periodo de sesiones, en virtud de tratarse de una Reforma Constitucional que reclama consensos puntuales y el mayor acuerdo de los legisladores”.¹²

Más tarde y al día siguiente, los medios electrónicos y la prensa escrita citaron declaraciones de los protagonistas. El presidente de la Comisión de Educación, Tonatiuh Bravo Padilla señaló “que la reforma fue retirada porque la bancada del PAN pidió revisar la reforma en lo referente a la obligatoriedad de la Educación Media Superior ya que hay una preocupación de que no existan los recursos financieros suficientes para garantizar esta cobertura”.¹³ Por su parte, tanto el coordinador de

los diputados del PRI, Emilio Gamboa Patrón, como el coordinador de los diputados del PRD, Javier González Garza, confirmaron que fue la representación del PAN la que insistió en extraer la iniciativa del orden del día, así como en posponer su discusión ante el pleno.¹⁴

Llama la atención el argumento de “falta de consenso”, porque, como ya se mencionó, la iniciativa fue de las pocas consensadas en el seno de la CENCA. Más aún, el 16 de mayo de 2008, en el marco de las celebraciones del Día del Maestro, las comisiones de Puntos Constitucionales y Educación Pública, así como la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, publicaron un desplegado en varios periódicos celebrando, precisamente, el consenso alcanzado entre los partidos en torno a la reforma.

Se puede suponer, en consecuencia, que el gobierno federal transmitió e hizo valer, a través de la fracción del PAN, el argumento de la insuficiencia presupuestal como límite de factibilidad al escenario de Educación Media Superior obligatoria. Otros argumentos críticos, como el riesgo de incrementar significativamente el volumen del “rezago educativo” de la población del país una vez decretada la obligatoriedad, o la posibilidad



de que los municipios reclamasen, con toda razón, servicios educativos de este nivel, aunque han sido ventilados en el debate público sobre la iniciativa, no parecen haber formado parte de la argumentación que detuvo o pospuso la reforma.

Falta todavía la segunda lectura de la iniciativa ante el Pleno, la que puede ocurrir en el periodo ordinario del último trimestre de 2008. Luego está la votación del Pleno, cuyo resultado no es por ahora previsible, habrá que aguardar la postura gubernamental al respecto, ya que esta puede orientar la votación del PAN. Más adelante está el proceso en el Senado y, tratándose de una reforma constitucional, el debate en los congresos estatales. Al tratarse de una reforma de nivel constitucional, es requerida una votación favorable de al menos dos terceras partes del *quórum* del Pleno. Si ocurriera la negativa del PAN el proyecto no avanzaría hacia las otras instancias.

Hoy, el escenario de la eventual reforma es complejo. Como es sabido, en el periodo ordinario del Congreso del último trimestre del año los legisladores deben revisar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio de gasto público de 2009. Como la reforma no fue aprobada antes de la discusión del presupuesto nacional, es de esperarse que la Secretaría de Hacienda no haya tomado en cuenta los requerimientos de gasto indispensables para iniciar el camino hacia la obligatoriedad. Indudablemente este factor condicionará el debate sobre la viabilidad financiera de la reforma y probablemente la obstaculice. Frente a ésta posibilidad, una condición favorable se desprende de la imperativa necesidad del PAN y del Ejecutivo Federal de pactar algunos acuerdos con las fracciones de oposición, para facilitar el trámite legislativo de otras reformas, fundamentalmente la del sector energético.

En tal escenario puede tomar relieve la postura que asuman otros actores políticos que, hasta

el momento, han contenido su posición. De un lado, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) aunque en los resolutivos de su IV Congreso Nacional de Educación (octubre de 2007) incluyó la opción de impulsar una educación obligatoria de 15 años, hasta el momento no ha manifestado postura ante el contenido de la reforma Constitucional. Según las circunstancias políticas, el gremio magisterial podría ser o no un factor decisivo en la decisión final. Por otro lado, las universidades públicas podrían tener incidencia en el curso de los acontecimientos si convinieran respaldar el proyecto o si, por el contrario, manifestaran argumentos de reserva al respecto.

La reforma del bachillerato impulsada por la SEP

Desde el inicio del actual sexenio, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) inició un proceso de revisión, diagnóstico y propuestas enfocado a la reforma del nivel. Mediante reuniones con los responsables de la dirección de las instituciones, así como con especialistas en temas educativos, fue tomando forma el proyecto. Este se sustenta en cuatro ejes o “niveles de intervención institucional”. El primero consiste en la denominada “Reforma Integral de la Educación Media Superior”, que en seguida comentaremos. El segundo eje consiste en la sistematización y difusión de los resultados de las distintas evaluaciones nacionales (principalmente la prueba ENLACE) por escuela. Este mecanismo, confía la SEP, facilitará la intervención correctiva al nivel de los Centros Escolares. El tercer eje de la política educativa de EMS articula los programas de inversión en infraestructura y los programas de becas de formación docente. La idea es orientar los recursos principalmente a los centros escolares clasificados con los mayores grados de vulnerabilidad académica a



la luz de las evaluaciones educativas. Por último, el tercer eje de intervención se refiere a la realización de diagnósticos de las condiciones materiales y académicas de los centros escolares para que los directores puedan elaborar planes de mejora continua y definir cursos de acción que se reflejen objetivamente en los resultados obtenidos por los estudiantes de cada centro.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) se sustenta, a su vez, en cuatro líneas de acción: *a)* la definición e implantación de un marco curricular común (MCC) basado en competencias; *b)* la definición y regulación de las distintas modalidades de oferta de la EM; *c)* la instrumentación de mecanismos de gestión que permitan el adecuado tránsito de la propuesta; *d)* un modelo de certificación de los egresados del Sistema Nacional de Bachillerato.

La primera línea de acción, desplegada a partir de 2007, ha consistido en la definición de distintos niveles y expresiones de “competencias curriculares”. El objetivo consiste en formular y convenir competencias-objetivo de carácter general (también denominadas “competencias genéricas”), que todos los estudiantes deben lograr en su tránsito por la EMS, independientemente del tipo de bachillerato cursado; y competencias “disciplinares”, que equivalen a los conocimientos y habilidades que los distintos subsistemas y grupos institucionales promueven a través del currículum. Bajo ese esquema, se busca generar un modelo de bachillerato más ordenado que el actual: con elementos formativos comunes que, por una parte, permitan el tránsito de estudiantes entre los subsistemas institucionales, y por otra brinden condiciones de aprendizaje equitativas con miras a ingresar en la enseñanza superior. El esquema no pretende, sin embargo, eliminar la diversidad de orientaciones de la actual estructura del bachillerato nacional: la división entre bachillerato general, bachillerato

tecnológico y educación profesional técnica persistiría, aunque la delimitación de competencias genéricas articularía el marco curricular común al que se refiere la propuesta.

En el proyecto se definen, como rasgos de las competencias genéricas, su carácter de “clave”, es decir que son aplicables en contextos personales, sociales, académicos y laborales amplios y relevantes a lo largo de la vida; “transversales”, lo que significa que son relevantes para todas las disciplinas académicas; y “transferibles”, en el sentido que refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias.

Las competencias genéricas propuestas comprenden las áreas de: *a)* autodeterminación y cuidado de sí, *b)* expresión y comunicación, *c)* pensamiento crítico y reflexivo, *d)* aprendizaje autónomo, *e)* trabajo colaborativo, *f)* responsabilidad cívica y social.

Las competencias disciplinares se subdividen en básicas y extendidas. Las básicas, que se proponen comunes a los tres subsistemas de la EMS, se organizan en cuatro campos disciplinares: Matemáticas, Ciencias Experimentales (Física, Química, Biología y Ecología), Ciencias sociales (Historia, Sociología, Política, economía y administración), y Comunicación (lectura y expresión, literatura, lengua extran-



jera e informática). Todas las instituciones que se integren al Sistema Nacional de Bachillerato deben brindar una oferta educativa que contenga esos elementos curriculares.

Por último, las competencias disciplinares extendidas y profesionales serán establecidas con

base en la orientación específica de cada subsistema y conjunto de instituciones de la Educación Media Superior. En el cuadro 4 se muestra el esquema general previsto para el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato ordenado por subsistemas.

Cuadro 4

Marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato			
Competencias requeridas para obtener el título de bachiller en las distintas modalidades de bachillerato			
Bachillerato general	Bachillerato general con capacitación para el trabajo	Bachillerato tecnológico y educación profesional técnica	Mecanismos de apoyo
Genéricas	Genéricas	Genéricas	Atención a alumnos y orientación educativa
Disciplinares básicas	Disciplinares básicas	Disciplinares básicas	Mejorar la calidad de los insumos
Disciplinares extendidas	Disciplinares extendidas	Profesionales básicas	Criterios comunes de gestión institucional
	Profesionales básicas	Profesionales extendidas	Evaluación integral

Fuente: SEP, *Proyecto de Reforma Educación Media Superior* (agosto 2008).

La propuesta de instrumentación del modelo de cuatro niveles de operación: el Interinstitucional cuyo propósito central es la creación del Sistema Nacional de Bachillerato mediante la formulación del marco curricular común; el Institucional (tres subsistemas) en que se deben definir los planes y programas de estudio con base en el marco curricular común convenido; el nivel de escuela, que considera las aportaciones de cada plantel en términos de adecuaciones curriculares, tutoría y actividades extracurriculares; y el nivel de aula, que implica las decisiones del cuerpo docente sobre planeación, desarrollo y evaluación del aprendizaje.

Hasta la fecha se ha avanzado en la especificación del marco curricular común, en el programa de formación de docentes para la instrumentación de la reforma y, en menor medida, en la redefinición de los planes y programas de estudio de los

subsistemas y conjuntos institucionales. La meta gubernamental es que, al término del sexenio, haya culminado la instrumentación de la reforma en todos sus aspectos y componentes.

Consideraciones finales

Las experiencias de reforma del bachillerato examinadas en esta serie de artículos (España, Chile, Argentina y México), presentan varios rasgos en común, aunque también condiciones diferenciadas en varios aspectos. La preocupación por mejorar los resultados cuantitativos y cualitativos del bachillerato puede considerarse un eje transversal en estas reformas. Sin embargo, se advierte que en los casos de España y Chile la noción de “competitividad” tiene un énfasis mayor, dado que en ambos países los resultados obtenidos en evaluaciones internacionales son un motivo claro y presente en

la justificación de los cambios. También es común el rasgo de enfrentar y resolver el dilema entre formación general y especializada, así como entre el carácter propedéutico y vocacional del bachillerato, esta problemática, sin embargo, encuentra especificidad entre las reformas estudiadas. En Argentina y Chile el tema de la diversidad curricular se entrecruza con las respectivas políticas de federalización y municipalización de los servicios educativos, mientras que en España y México la problemática de la diversificación está más bien relacionada con la existencia de las orientaciones curriculares de los subsistemas de bachillerato.

De no menor importancia es la coincidencia en el enfoque pedagógico constructivista, el énfasis en las “competencias”, como principio de articulación curricular, las necesidades advertidas sobre la formación y actualización de profesores, tanto como la coincidencia en torno a revisar los contenidos de planes, programas y materias para adecuarlos a las necesidades de formación del presente. También en este renglón se advierten matices. Por ejemplo en España y Chile, en que la selectividad para el nivel superior aparece como un problema significativo, el propósito propedéutico está claramente destacado. En las reformas de Argentina y México se subraya la preocupación por hacer más eficiente la formación profesional de la educación media.

Otro rasgo general consiste en acentuar aspectos de la educación de los bachilleres que se relacionan con la formación de ciudadanía. Cada contexto, no obstante, da lugar a énfasis diferenciados. En España la tolerancia intercultural, la formación del ciudadano europeo, el respeto al medio ambiente y la equidad de género se aprecian como prioridades de esta línea de transformación curricular. En Chile y Argentina el tema central es la ciudadanía democrática, aunque en la reforma Argentina se percibe un acento aún mayor sobre los valores de equidad social. En el caso de México la idea de la “responsa-

bilidad social” es el principio articulador de la formación ética que propone la reforma.

En Argentina y Chile la reforma curricular se acompaña de la norma de obligatoriedad de estudios. En España la obligatoriedad se circunscribe a una formación secundaria de cuatro años dejando dos de bachillerato con el carácter de no obligatorios. Pero en los tres países se han alcanzado niveles de cobertura educativa significativamente superiores al caso mexicano. En contraste, la reforma del bachillerato que promueve la SEP no incluye el componente de la obligatoriedad, aunque esta medida entra en el escenario de lo posible en los términos que han sido descritos en este trabajo.

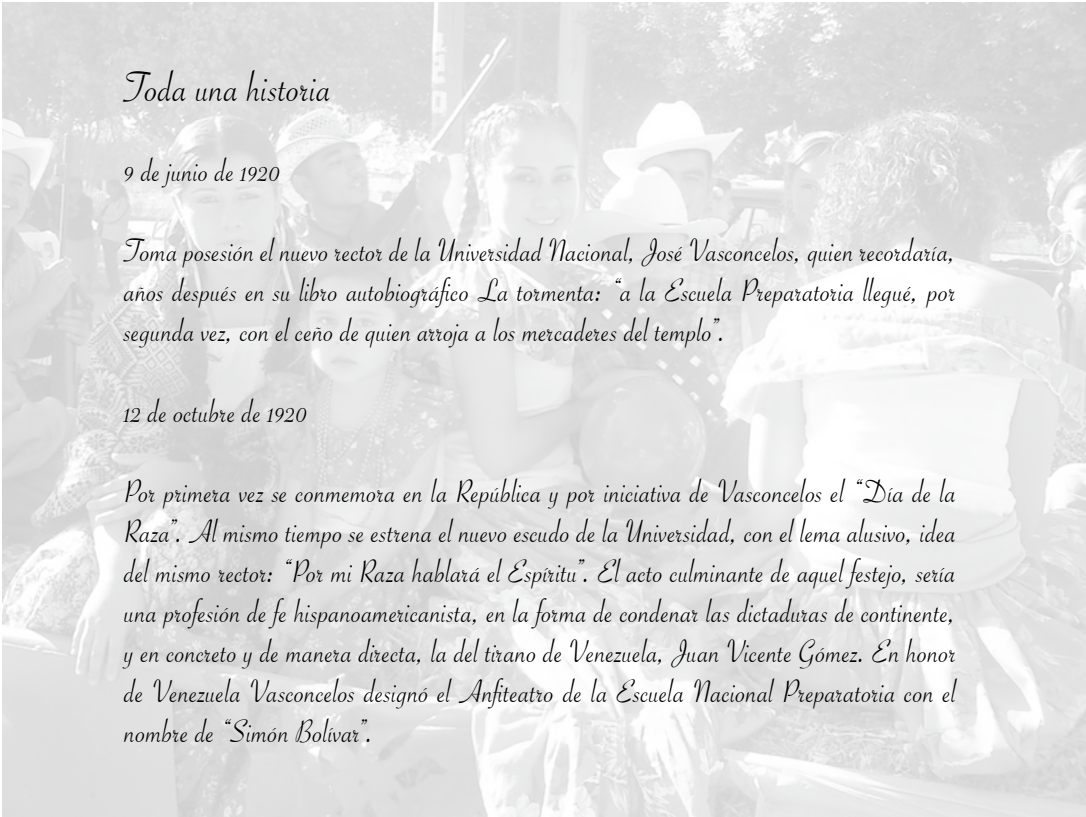
La universalización del bachillerato, sea mediada o no por una norma de obligatoriedad plantea retos muy importantes, algunos de nivel financiero y otros relacionados con nuevos requerimientos de articulación con los niveles previos y posteriores al bachillerato. El esquema de bachillerato obligatorio abre una perspectiva de progreso educativo relevante y genera posibilidades apreciables para mejorar las condiciones sociales, laborales y culturales de la población. También, inevitablemente, origina nuevos vectores de des-



igualdad, por ejemplo entre quienes logran concluir los estudios de este nivel y quienes, por cualquier razón, no lo consiguen. El reto del financiamiento de un bachillerato universal no es en absoluto despreciable, e implica una definición clara en el nivel de las políticas sociales. Por último, no menos importante, las experiencias examinadas dan cuenta de la dificultad de hacer avanzar, simultáneamente, el crecimiento de los sistemas y la obtención de mejores calificaciones en las evaluaciones de resultados.

Notas

1. Véase Roberto Rodríguez Gómez Guerra. "La educación media obligatoria. El caso de España" en *Eutopía*. Núm. 5 (enero-marzo de 2008), pp-6-18; "La educación media obligatoria. El caso de Chile" en *Eutopía*. Núm. 6 (abril-junio de 2008), pp. 5-16; "La educación media obligatoria. El caso de Argentina" en *Eutopía*. Núm. 7 (julio-septiembre de 2008), pp. 5-18.
2. Véase "Primer Foro Parlamentario de Consulta sobre Educación Superior y Media Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de México" en *Eutopía*. Núm 1 (enero-marzo de 2007) pp. 62-65.
3. Cámara de Diputados, Comunicación Social. *Boletín 1548* (22 de agosto 2007).
4. Anónimo. "SEP invencible, la propuesta de obligatoriedad hasta bachillerato" en *Milenio Diario* (25 de enero 2008).
5. Anónimo. "Pugna SNTE-SEP estorba el desarrollo educativo" en *Milenio Diario* (26 de enero 2008).
6. *Idem*.
7. Publicado en *El Mañana de Nuevo Laredo* (12 de mayo de 2008).
8. Nurit Martínez. "Acuerdan SEP-SNTE bachillerato obligatorio" en *El Universal* (12 de mayo de 2008).
9. Publicado en *El Financiero* (13 de mayo de 2008).
10. Publicado en *El Mañana de Nuevo Laredo* (25 de mayo 2008).
11. Beatriz Paredes. "Educativas" en *El Universal* (19 de junio 2008).
12. Crónica Parlamentaria, versión stenográfica de la sesión extraordinaria del 20 de junio de 2008.
13. Noticias en *W Radio*, con información de *Notimex* (20 de junio 2008).
14. R. Garduño y E. Méndez. "AN se retracta en cambios al bachillerato" en *La Jornada* (21 de junio de 2008).



Toda una historia

9 de junio de 1920

Toma posesión el nuevo rector de la Universidad Nacional, José Vasconcelos, quien recordaría, años después en su libro autobiográfico La tormenta: "a la Escuela Preparatoria llegué, por segunda vez, con el ceño de quien arroja a los mercaderes del templo".

12 de octubre de 1920

Por primera vez se conmemora en la República y por iniciativa de Vasconcelos el "Día de la Raza". Al mismo tiempo se estrena el nuevo escudo de la Universidad, con el lema alusivo, idea del mismo rector: "Por mi Raza hablará el Espíritu". El acto culminante de aquel festejo, sería una profesión de fe hispanoamericanista, en la forma de condenar las dictaduras de continente, y en concreto y de manera directa, la del tirano de Venezuela, Juan Vicente Gómez. En honor de Venezuela Vasconcelos designó el Anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria con el nombre de "Simón Bolívar".