



LA RIEMS EN EL MARCO DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Ana Esther Escalante Ferrer

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

anaescalante7@hotmail.com

César Darío Fonseca Bautista

DGETI-Morelos-CBTis No. 76

cdfonseca19@yahoo.com.mx

RESÚMEN

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre los obstáculos y limitaciones que enfrenta la puesta en marcha de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Para ello se recupera parte del marco contextual en el que se diseñó e implantó la RIEMS, los aportes de la experiencia europea así como recomendaciones de dos de los organismos internacionales más influyentes en el campo educativo de los países de América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM). La ponencia presenta la correspondencia entre las recomendaciones y sugerencias de dichos organismos y algunos de los rasgos característicos de la RIEMS.

PALABRAS CLAVE

Reforma educativa, educación media superior





JUSTIFICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Una constante en la historia contemporánea de las sociedades occidentales ha sido la apuesta del Estado por la educación escolarizada como estrategia para hacerle frente a problemas sociales, económicos, políticos y culturales. Las sociedades actuales son impensables sin la existencia de escuelas y de lo que ahí se realiza cotidianamente, aún cuando no siempre exista mucha claridad y conocimiento de cómo suceden en ese espacio las relaciones, los procesos de inculcación y de socialización que garantizan la reproducción social de la sociedad. No obstante, hay una necesidad permanente por mejorar el servicio educativo para hacerlo más eficiente, para lo cual el recurso institucional políticamente aceptado son las denominadas reformas educativas.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Mostrar la concordancia existente entre recomendaciones y sugerencias planteadas por organismos internacionales, en particular, el caso de la OCDE y el BM y la orientación y contenidos de la RIEMS. La metodología para la construcción deviene de la revisión documental de trabajos publicados por dichos organismos y del análisis de aspectos que se recuperan en la RIEMS a partir de las recomendaciones de esos organismos.

MARCO CONCEPTUAL

Las reformas educativas constituyen el instrumento para adecuar la función social de la educación a las condiciones de la sociedad en la que se inserta el acto educativo. Para Viñao (2002) el término posee una evocación positiva. Remite a la idea de mejoría, innovación, avance, progreso; tiene un sentido lineal y positivo. En tanto que para Sacristán, el término es de significado ambiguo al que cada quien le confiere un sentido y/o un acotamiento diferente:



Reforma es aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo, que lo transforma (cambia de forma). [...] El término en sí mismo contiene una triple sugerencia: la de ser una intervención no espontánea; regida por alguien, por una meta y con alguna estrategia [...] se transforma la realidad y mejora aquello sobre lo que se incide (Sacristán, 2006:31-32).

Otra forma de concebir una reforma educativa es como resultado de la confluencia de la idea de progreso con el predominio de la racionalidad científica de los expertos y el recurso como forma de acción política e instrumento de regulación y control por parte del Estado. Esta es la visión de Popkewitz (1994:103), para quien una reforma educativa se encuentra vinculada a los procesos de producción de poder en un contexto donde subyacen concepciones y visiones excluyentes sobre criterios de normalidad y regularidad.

CONTEXTO EN QUE SURGE LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Cifras publicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señalan que al iniciar el ciclo escolar 2008-2009, el Sistema Educativo Nacional (SEN), atendió aproximadamente a 39 millones de alumnos y estudiantes de los cuales, prácticamente 33.6 millones (87%) recibieron servicios escolarizados y el resto (13%) servicios extraescolares (INEE, 2009, 40), con lo que uno de cada tres mexicanos se encuentra incorporado al SEN. Proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), advierten que México tendrá en el año 2025 alrededor de 135 millones de habitantes, 35% de los cuales serán menores de 20 años; cerca de 33 millones de mexicanos mayores de 15 años se encuentran en rezago educativo y, de los jóvenes de 16 a 19 años, sólo se atiende al 50% (Díaz, 2009). Además, alrededor del 40% abandonan los estudios, por lo que sólo tres de cada diez jóvenes que entran al bachillerato terminan en el tiempo





previsto, aunado a lo anterior, la deserción en este tipo de educación es de manera desigual, dependiendo del estrato socioeconómico al que se pertenece y la región geográfica del país en la que se habita. Otro problema en el bachillerato es su baja eficiencia terminal, la cual, para el ciclo escolar 2008-2009, fue del 60.1% (SEP, 2009, en línea). En el mismo documento se señala que en los programas de nivel profesional técnico, su eficiencia terminal se ubica apenas en un 46%.

La Educación Media Superior (EMS) ha sido el subsistema de mayor reprobación y repetición, lo cual se refleja en la trayectoria de sus egresados y egresadas. Quienes logran concluir sus estudios, solamente un 50% continúa a la educación superior (ES); la mayor tasa de desempleo entre la población de México -8.5%- se observa precisamente entre los jóvenes de 18 años que egresan del bachillerato (Székely, 2009). Una problemática más –por lo menos hasta 2007- fue la gran diversidad de planes y programas de estudio existentes. Según Székely (2009:30) “...existían 200 planes de estudios distintos y prácticamente inconexos; paradójicamente, no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas.”

Frente a este desolador panorama, la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) diseñó y puso en marcha en el ciclo escolar 2008-2009 la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), la cual aparece esbozada de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), y delineada más puntualmente en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012 (PSE-2007-2012). El PSE-2007 señala que: “Para responder a sus necesidades y demandas, así como a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y de la globalización, vamos a impulsar una profunda reforma educativa” (SEP, 2007, 7).

La SEMS tomó la decisión de iniciar los trabajos para diseñar, desarrollar e implantar una amplia y profunda reforma educativa que recogiera las experiencias que se presentaron en el contexto internacional en el primer lustro del siglo XXI. La RIEMS es la respuesta del gobierno federal al rezago y deterioro que





caracterizó a la EMS en los últimos años, una estrategia concebida como integral, orientada a la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato.

La RIEMS descansa en el diseño de un Marco Curricular Común que otorgue a la comunidad estudiantil identidad, la oportunidad de contar con un perfil de egreso común para todos los subsistemas y modalidades, además de reorientar su desarrollo a través de un modelo basado en competencias genéricas, disciplinares y profesionales. Para garantizar su avance y consolidación, se incorporaron los denominados *Mecanismos de gestión*, a partir de los cuales se pretenden definir estándares y procesos para fortalecer las acciones y cambios en el marco de la reforma. Estos mecanismos son: formación y actualización de la planta docente; generación de espacios institucionales permanentes de orientación educativa y atención a los estudiantes a través de un Programa Nacional de Tutorías; establecimiento de estándares mínimos en la infraestructura física y el equipamiento de los planteles; profesionalización de la gestión de los directivos de las escuelas, garantizar el tránsito entre subsistemas y planteles y, el establecimiento de un proceso de evaluación integral como una cultura cotidiana en el quehacer escolar.

LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

La RIEMS no es original ni surge aisladas. Se inserta en una ola educativa reformista surgida a mediados de la década de los 90 en América Latina. Las Reformas se fueron gestando de manera parcial y progresiva acordes a los procesos de globalización impuestos desde el mundo desarrollado. En dichas reformas aparece reiteradamente como marco referencial la denominada *Declaración de Bolonia*, manifiesto firmado por 29 naciones europeas en junio del 1999, que oficializa un acuerdo político de voluntades para llevar a cabo cambios en la ES, a fin de crear las condiciones necesarias para avanzar en la integración económica de la Unión Europea en el contexto de la sociedad del conocimiento.





29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011



Esta política supranacional aspira a generar la convergencia en la ES europea, respetando los principios de autonomía y diversidad de las naciones firmantes. La *Declaración* parte del reconocimiento de carencias y desafíos que aquejan a los sistemas educativos de las naciones de la Unión y que se vuelven más acuciantes en la integración de todos ellos. Este acuerdo intenta, unificar un marco común de competencias educativas que haga viable el tránsito de trabajadores y la movilidad de estudiantes dentro de las fronteras de la propia Unión Europea, ampliar la educación privada y trasnacional, erigir sistemas educativos nacionales compatibles entre sí, aumentar la competitividad internacional de los estudiantes europeos con relación a otras regiones en el mundo, establecer un sistema común de titulaciones, el reconocimiento educativo a los niveles de pregrado y grado y hacer compatibles los sistemas de créditos escolares. En México la SEMS encargada de diseñar la RIEMS, reconoció abiertamente que una de las influencias importantes fue la *Declaración de Bolonia* (SEMS, 2008:35).

Cuando se habla de Organismos Internacionales (OI) en el campo de la educación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), es el referente histórico obligado. Sus planteamientos filosóficos, orientados hacia el humanismo y el desarrollo de las potencialidades del ser humano en beneficio de la colectividad, son difíciles de impugnar o cuestionar. Sin embargo, las diferencias sobre esos postulados generales, nobles recomendaciones y metas deseables, se presentan cuando bajan a nivel de su operación en los sistemas educativos nacionales, cuando el deber ser se convierte en una reforma educativa que se implanta y que está expuesta al escrutinio e intereses de los OI, de actores y protagonistas.

Una limitante de la UNESCO es que no aporta recursos económicos para apoyar proyectos educativos nacionales, e incluso, su operación tiene una dependencia económica de las cuotas que aportan los países miembros de la Organización de Naciones Unidas.





El peso de la economía de cada país, determina el monto de la cuota y a su vez, la presencia e influencia en las decisiones al interior del organismo.

Dentro de los OI que difieren en la orientación y concepción de la UNUESCO sobre el para qué de la educación, su utilidad y aplicación, están el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), y la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE). Su presencia e influencia en la orientación de las reformas educativas en el mundo, ha ido en ascenso y ocupan un lugar importante tanto en el contenido, orientación, componentes y características específicas de las reformas educativas de esos países (Saldívar, 2007). Según estimaciones del BM, el BID es el organismo internacional que más recursos ha destinado en la región (América Latina) para apoyar programas orientados a abatir el rezago educativo la educación básica en zonas de alta marginación, a través de créditos con intereses blandos y refinanciables a plazos largos.

Para Maldonado (2000) el BM¹ es una de las principales agencias internacionales de financiamiento en materia educativa en el mundo. Esta institución nació junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en los albores de la posguerra de 1945. Las dos instituciones fueron creadas con el propósito de marcar el rumbo de la economía del nuevo orden impuesto por los países vencedores del conflicto armado. El BM es considerado actualmente la institución de mayor importancia e influencia en el mundo; su respaldo, dudas o desconfianza, desencadenan reacciones que pueden garantizar apoyos para los países de la comunidad internacional o el descrédito total, según sea el caso.

¹En su origen, su nombre original fue Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.





29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011



Para el BM, en las actuales condiciones y exigencias educativas, el docente debe actuar en calidad de facilitador y permitir que el estudiante acceda al conocimiento y desarrolle su propia comprensión conceptual. Los profesores necesitan entender que su papel de aprendices permanentes es condición para garantizar su actualización, deben dominar contenidos disciplinares de manera inter, multi y transdisciplinaria. En pleno paradigma de la sociedad del conocimiento, la apuesta del BM es que con el uso y apropiación de las TIC, el docente deje de ser la autoridad en el aula, se genere un cambio en la relación horizontal entre él y estudiante. Las TIC pueden facilitar el paso del método de “aprender escuchando” al de “aprender haciendo” y el objetivo de las computadoras es cambiar la práctica pedagógica y lograr un adelanto en habilidades más complejas.

La OCDE es un organismo integrado por 34 naciones con las economías más desarrolladas del orbe y algunas de economías emergentes. Este organismo está abocado a brindar asesoría a los países miembros y no miembros para impulsar su crecimiento económico y la expansión de negocios y el comercio internacional. Para la OCDE mejorar y alcanzar la calidad de un sistema educativo está determinado por la aplicación de rigurosos mecanismos de selección en la admisión de estudiantes en los niveles de bachillerato y de ES. También sugiere la apuesta abierta por la educación privada, con menoscabo de las escuelas públicas, a las cuales se les estrangula a través de reducciones presupuestales reales. Para Macías:

La estrategia es igualmente clara. Se privilegia la educación tecnológica profesional terminal, no tanto por ofrecer a los jóvenes la oportunidad de acceder al mercado de trabajo [...] sino [...] para consolidar su monopolio hegemónico de la ciencia y el desarrollo tecnológico de los países subdesarrollados (Macías, 2009 en línea).





29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011



Recomendaciones puntuales formuladas por la OCDE para la EMS y superior van dirigidas a promover una determinada concepción de vinculación de las instituciones educativas con el sector de bienes y servicios de cada localidad, entre las cuales se sugiere: incorporar, en calidad de órgano de consulta y asesoría, a actores económicos de la región en diversas instancias de los planteles, definir los programas de estudio con la participación de dichos agentes económicos, estimular a aquellas escuelas que realicen trabajos para las empresas y que impulsen programas de emprendedores de negocios.

Las recomendaciones formuladas por la OCDE aparecen en documentos² que periódicamente publica y en las evaluaciones educativas que realiza. En esas recomendaciones aparece constantemente: aumentar la matrícula de la ES preferentemente en institutos tecnológicos bajo reserva de controlarla mediante pruebas de calidad de ingreso y egreso, mecanismos para disminuir la deserción, admitir en la EMS a todos los candidatos que tengan la capacidad de recibirla y garantizar que esos candidatos tengan las mismas oportunidades de acceso, establecer un solo procedimiento de admisión, basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato, implementar y operar servicios de tutoría y de apoyo a la orientación de los jóvenes de la EMS y de la ES.

² “Recomendaciones preliminares sobre gestión escolar y políticas docentes en México” del 2009. “Gestión escolar y profesionalización del maestro en México: contexto, retos y opciones preliminares”. Documento de trabajo preparado por la OCDE-México en 2009. *Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas internacionales*, 2010. *Política de Educación y Formación. Los docentes son importantes*, 2010. *¿Están preparados los estudiantes para un mundo de creciente demanda tecnológica?*, 2008. *Educación hoy*, 2010. *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, 2010. *Panorama de la educación 2009. Indicadores de la OCDE*.





29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011



Con respecto al personal docente de las instituciones educativas mexicanas, la OCDE ha sugerido en varias publicaciones, fijar nuevos criterios y perfiles de contratación para la EMS y la ES, deshomologar y mantener bajo control los esquemas salariales que reciben los docentes a cambio del establecimiento y supervisión de programas de estímulos a la productividad, en los cuales no se favorezca la antigüedad, se privilegie el trabajo docente colegiado, se aliente la figura del docente-investigador y se creen programas de formación y perfeccionamiento para el personal que imparte clases pero que no es docente de formación inicial.

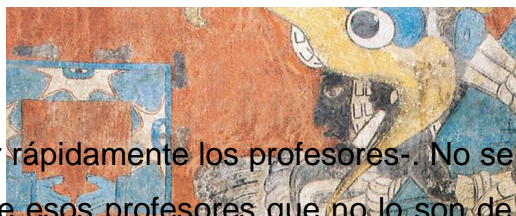
En 1997, a solicitud del gobierno federal, en una evaluación del SEN realizada por la OCDE, el organismo recomendó respecto a la EMS, la creación de una dependencia administrativa encargada de coordinar el bachillerato y las opciones educativas de técnico profesional, así como la necesidad de una amplia y profunda reforma educativa en el subsistema con una serie de requerimientos muy puntuales. En 2005, el ejecutivo federal creó la SEMS e inició los trabajos que coronaron en la RIEMS.

CONCLUSIONES

En el PSE 2007 se percibe una marcada orientación economicista hacia la EMS, se pretenden adecuar los procesos formativos a las necesidades productivas bajo el argumento de que la desvinculación es la razón del desempleo que padecen los jóvenes. Se pierde de vista que el mercado laboral tiene sus propias leyes, dinámica y comportamiento y que la educación no genera empleos, esa es una tarea del sector productivo y de condiciones generadas por políticas públicas emanadas del Estado.

El contenido de la reforma pareciera ser un conjunto de recetas, procedimientos y recursos los cuales para ser aplicados en el aula, sólo demandan un conocimiento





simple y práctico que poseen -o deben adquirir rápidamente los profesores-. No se consideran las condiciones y características de esos profesores que no lo son de formación inicial, ni tampoco se formaron en el enfoque epistemológico en que descansa la RIEMS; su formación ha sido a partir de la experiencia cotidiana en su práctica docente. En la RIEMS, esta complejidad se simplifica de manera exagerada a tal grado que, con un curso o diplomado, se pretende formar a los profesores con el perfil que la reforma demanda. En las últimas reformas educativas en México, el docente aparece como el responsable último del éxito de la reforma en turno; se da por sentado que el profesor tiene la facultad, responsabilidad, formación y el compromiso social y magisterial de conocer, interpretar, aplicar y encabezar cualquier cambio sin importar la dimensión ni profundidad del mismo.

La RIEMS, aun cuando es una reforma necesaria y largamente esperada, carece de elementos sustanciales, concretos y reales para apuntalar su avance. No es este el espacio para analizar ventajas y limitaciones del enfoque basado en competencias, pero implantarlo atendiendo recomendaciones externas y sin considerar las características formativas del magisterio, es una limitante. Presionar a los docentes a participar en un proceso formativo -en línea- en el modelo pedagógico impulsado por la reforma para lograr incorporar el manejo de las TIC, presenta, un rezago considerable, debido entre otras cosas, a la resistencia de no pocos maestros.

La RIEMS, además de haber sido una reforma educativa elaborada sin la concurrencia, discusión y análisis de los docentes, llegó a ellos a través de procesos que han mostrado su inoperancia en otras experiencias similares. La socialización de la reforma hacia el personal docente descansó en materiales escasos, que dan por supuesto el conocimiento de sus contenidos. Por otra parte, esta reforma no fue capaz de generar los consensos necesarios para integrar a todos los subsistemas educativos que ofrecen EMS.³

³Las Universidades Autónoma de la ciudad de México como la Nacional Autónoma de México han mantenido su distancia frente a dicha reforma, por diferencias en la orientación curricular de la misma, lo cual cancela desde el inicio los alcances que se previeron para la misma.





29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011



Aunque es un lugar común la aseveración de que toda reforma educativa debe contar con la participación efectiva de los profesores, en el caso que nos ocupa su participación fue limitada, simbólica y parcial. La mejor reforma educativa, está condenada al desgaste al enfrentar el desconocimiento, la falta de información, la insensibilidad y el desinterés de los profesores. Igualmente necesario es transformar y mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes. Las sugerencias de los OI inhiben abordar el tema acerca de las condiciones laborales y salariales del magisterio en las reformas educativas.

Resulta interesante ver como la relación entre estos organismos y la autoridad educativa federal se presenta como un maridaje, una relación oculta y prohibida. La discrecionalidad es una constante en sus encuentros, así como la negativa de parte de la autoridad educativa para reconocer sus acuerdos y comunión de intereses. Debido a ello, la información de sus relaciones y acuerdos se torna difícil de conocer y en su lugar se presenta una aparente y coincidente simultaneidad en la que autoridad educativa y organismos promueven las mismas acciones, estrategias, recursos y objetivos para mejorar la calidad del servicio educativo.

En síntesis, como lo advierte Díaz Barriga (2004) es evidente el peso y presencia que ha ido ganando la opinión, planteamientos y propuestas de estos organismos. Su carácter internacional y su estrecha vinculación con otros organismos económicos les confieren una posición de interlocutores privilegiados, dispensando a sus tesis una fuerte dosis de certeza. Hablar hoy de modernización, eficiencia y calidad educativa nos remite necesariamente a los documentos generados en el seno de estos organismos, los cuales han sido validados y legitimados por la tecnocracia educativa nacional e incorporados a la política educativa del país. Por último, llama la atención la permisividad y la complacencia de la autoridad educativa federal para permitir el carácter



injerencia de los organismos, los cuales en pos de una supuesta racionalidad técnica, orientan y delimitan la formación de los jóvenes mexicanos que son atendidos por la EMS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Díaz Barriga, Rogelio Ángel (2004). "Evaluación de la docencia. Su generación, su adjetivación y sus retos" en Rueda Beltrán, Mario, *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias en México, Canadá, Francia, España y Brasil*. ANUIES, México.

Díaz de Cossío, Roger (2009). "Jóvenes: educación y violencia" en *Revista Este País*, Número 216, México.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009). Panorama educativo de México 2009. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, INEE, México.

Popkewitz, Th. (1994). "Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas" en *Revista de Educación* No. 305.

Sacristán Gimeno José (2006). "De las reformas como política a las políticas de reforma" en J. Gimeno (comp), *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*, Ediciones Morata, Madrid, pp.23-42.

Saldívar Garza, Héctor F. (2007). *La globalización y su impacto en las políticas de la educación superior*, Plaza y Valdés/Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.

SEMS (2008). *Reforma integral de la educación media superior en México: La creación de un Sistema nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*, SEMS, México.





SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Editorial SEP, México.

29 y 30 de Septiembre y 1 de Octubre de 2011

SEP (2009). Principales cifras educativas México. Consultado en

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/890/1/images/PrincipalesCIF2008-2009.pdf>, el 20 de febrero del 2011.

Székely, Miguel (2009a). “Avances y transformaciones en la educación media superior” en *Revista Este País*, No. 223, p.30-33, México.

Székely, Miguel (2009b). “Retos y transformaciones en la educación media superior” en *Campus Milenio. Suplemento Universitario* No. 336, México.

UNESCO (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*, UNESCO, Francia.

Viñao, Antonio (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Editorial Morata, Madrid.

