

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

---



SECRETARÍA ACADÉMICA  
COORDINACIÓN DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO

***“La concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas en educación media superior, 2006-2012”***

Tesis que para obtener el Grado de  
**Maestro en Desarrollo Educativo**  
Presenta

**Fernando Alberto Rojas Vázquez**

Director de Tesis  
**Dr. Fernando Osnaya Alarcón**

México, D.F.

Septiembre de 2014

## AGRADECIMIENTOS

*Esta tesis está dedicada  
a mi esposa y compañera  
de viaje **Hasuba**.  
Sólo por hoy mi amor.*

Agradezco al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)** por otorgamiento de la beca para estudiar en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Unidad Ajusco, la Maestría en Desarrollo Educativo, generación 2012-2014.

También agradezco a la **Universidad Pedagógica Nacional**, mi alma mater por abrirme nuevamente sus puertas.

Agradezco a todo el personal que colabora en la **Coordinación de Posgrado**, por su apoyo en la gestión de trámites y aprobación de documentos.

De igual forma mi reconocimiento y agradecimiento a todos los **profesores** que orientan los seminarios en la Maestría, de manera especial a todos los profesores de la **línea de formación de Política Educativa**.

Agradezco de manera especial la dirección del **Dr. Fernando Osnaya Alarcón** y el **Dr. Miguel Ángel Vértiz Galván** en el desarrollo de esta tesis. Asimismo a mis lectores: **Maestra Guadalupe Gómez Malagón**, **Maestra Lourdes López Pérez** y el **Doctor Saúl Velasco Cruz**. Asimismo agradezco a los entrevistados que aportaron sus conocimientos y experiencia para el desarrollo de esta investigación: **Úrsula Zurita**, **Axel Didriksson**, **Pedro Flores Crespo**, **Carlos Ornelas** y **Roberto Rodríguez**.

También agradezco el acompañamiento de mis colegas de la Maestría, de manera especial a mí amiga **Alejandra Javier Rosario** y a Mirna, Francis, Ricardo, Julio, José Luis, Ángeles, Daniel Dalabi, Julio Legorreta, Roberto Pérez, Luis Semey, Gil, Rosy, (...).

Por supuesto mi agradecimiento por todo su apoyo a **mi familia**: mi papá Miguel, mi mamá María Luisa, Miguel, César, Paty, Emiliano, Sofía, Cecilia, Helí, Paco, y a todos los miembros del Sendero de Vida.

## ÍNDICE GENERAL

RELACIÓN DE ABREVIATURAS .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO 1: NUEVO INSTITUCIONALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL.....	14
1.1. PROCESO POLÍTICO Y POLÍTICAS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DF.....	14
1.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	18
1.2.1. SOCIOLOGÍA POLÍTICA.....	18
1.2.1.1 ESTADO .....	19
1.2.1.2 GOBIERNO.....	21
1.2.1.3 RÉGIMEN POLÍTICO.....	23
1.2.1.4 SISTEMA POLÍTICO.....	23
1.2.2. NUEVO INSTITUCIONALISMO .....	26
1.2.2.1 MARCO INSTITUCIONAL.....	27
1.2.2.2 BOTES DE BASURA .....	29
1.2.2.3 ISOMORFISMO COERCITIVO .....	32
1.2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
1.2.3.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....	46
1.2.3.2 REDES DE POLÍTICA.....	50
1.2.3.3 COALICIONES PROMOTORAS .....	51
CAPÍTULO 2: DISEÑO DE RIEMS Y PIRPEMS .....	56
2.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL .....	56
2.2 MARCO INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DF .....	60
2.3 BOTES DE RECICLAJE: REFORMA INTEGRAL PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR .....	69
2.4 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN RETENCIÓN Y PROMOCIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR COMO ISOMORFISMO COERCITIVO EN EL DISTRITO FEDERAL. ....	81
CAPÍTULO 3: CONSIDERACIONES EN EL DISEÑO DE LA RIEMS Y LAS PIRPEMS. ....	97
3.1 CONTEXTO DEL PROCESO POLÍTICO: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, REDES, COALICIONES	

Y MARCO INSTITUCIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 2006 - 2012.....	98
3.2 CONSIDERACIONES DEL DISEÑO DEL BOTE DE RECICLAJE: RIEMS.....	111
3.3 CONSIDERACIONES DEL DISEÑO DEL ISOMORFISMO COERCITIVO: PIRPEMS .....	120
REFLEXIONES FINALES .....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	134

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS

A continuación se presenta un listado de las abreviaturas que se utilizarán a lo largo de la tesis:

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.....	ANMEB
Asamblea Legislativa del Distrito Federal .....	ALDF
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior .....	ANUIES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	CPEUM
Departamento del Distrito Federal .....	DDF
Distrito Federal.....	DF
Educación Media Superior .....	EMS
Enfoque de Coaliciones Promotoras .....	ECP
Gobierno del Distrito Federal.....	GDF
Gobierno Federal .....	GF
Instituto de Educación Media Superior .....	IEMS
Partido Acción Nacional .....	PAN
Partido de la Revolución Democrática .....	PRD
Partido Revolucionario Institucional .....	PRI
Políticas de Inclusión, Retención y Promoción en Educación Media Superior .....	PIRPEMS
Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios .....	REVOE
Reforma Integral a la Educación Media Superior .....	RIEMS
Relaciones intergubernamentales .....	RIG
Secretaría de Educación del Distrito Federal .....	SEDF

Secretaría de Educación Pública ..... SEP

Universidad Nacional Autónoma de México ..... UNAM

## INTRODUCCIÓN.

La presente investigación denominada: *La Concurrencia<sup>1</sup> de Gobiernos en el DF y sus Políticas en Educación Media Superior, 2006-2012*, es el trabajo de tesis que se realizó con la finalidad de obtener el grado de Maestro en Desarrollo Educativo, en la línea de formación en Política Educativa.

La citada investigación analiza el impacto del proceso político nacional en el diseño de las políticas públicas en educación media superior en el DF. El periodo estudiado es del año 2006 al 2012.

Cabe señalar que una de las características del anterior sexenio fue la controversia que se suscitó con respecto a las elecciones presidenciales de 2006, donde Felipe Calderón Hinojosa arribó a la presidencia con la diferencia de medio millón de votos, perdiendo Andrés Manuel López Obrador, lo que provocó una crítica del PRD y su ex candidato presidencial al presidente y su gobierno.

Por otro lado, el GDF, que entonces era gobernado por el PRD a través de Marcelo Luis Ebrard Casaubón– apoyó a Andrés Manuel López Obrador- dando como resultado una pugna política, que no permitió establecer comunicación visible entre los dos gobiernos en el DF, tanto el local como el federal.

La situación descrita impactó en la educación. Asimismo durante la concurrencia y gestión de estos gobiernos en el DF, el GDF remitió una iniciativa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para crear la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), la cual fue aprobada por unanimidad el 6 febrero de 2007. Esta Secretaría tendría entre sus propósitos lograr la descentralización de los servicios educativos en el DF, tal y como lo señalaba el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992.

---

<sup>1</sup> El término de concurrencia es retomado de la Ley General de Educación (Última reforma publicada DOF 10-06-2013), en su artículo tercero, a saber:

**Artículo 3o.-** El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la **concurrencia** previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley. Este término hace referencia a la forma en cómo los distintos niveles de gobierno pueden prestar servicios educativos a la población, en el caso de esta investigación sólo se enfocará a la educación media superior en el DF.

Derivado de lo anterior, la participación que tiene el GDF en la educación de la ciudad no es reconocida por la Secretaría de Educación Pública (SEP), ya que no se estableció una visible comunicación entre esta última y la Secretaría de Educación del DF, aún con ello, en la Ciudad se implementaron durante este sexenio una serie de políticas educativas diferentes a las del GF.

La presente investigación se centra en las políticas de nivel medio superior implementadas durante este sexenio en el DF, puesto que es en este nivel donde el GDF pudo realizar acciones en materia educativa, lo anterior por la falta de descentralización educativa en la Ciudad de México.

Cabe señalar que en 2008, el GF diseñó la Reforma Integral a la Educación Media Superior (en adelante RIEMS), con la finalidad de brindar una educación de calidad y equidad para los jóvenes que les ayudaría a responder las exigencias del mundo actual. Para ello, contempla los siguientes principios básicos<sup>2</sup>: 1) reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato; 2) pertinencia y relevancia de los planes de estudio, y 3) tránsito entre subsistemas y escuelas. Lo anterior, a través del establecimiento del marco curricular común para todas las escuelas de educación media superior basado en el modelo educativo en competencias.

Por el carácter Federal de la Reforma, ésta impactó a las Instituciones de Educación Media Superior del DF, - ya que en su mayoría son de carácter federal- excepto las instituciones de la UNAM, por su autonomía.

A la par, el GDF a través de su recién creada Secretaría de Educación, contempló el desarrollo de las Políticas de Inclusión, Retención y Promoción en Educación Media Superior (en adelante PIRPEMS), dirigidas a atender a los jóvenes excluidos de la educación media superior, principalmente del bachillerato general proporcionado por la UNAM y el IPN; cabe señalar que las instituciones de educación media superior pertenecientes al GDF han sido apoyadas por la UNAM en convenios de colaboración, y no se integran a la RIEMS.

---

<sup>2</sup> Datos tomados de la Presentación denominada: *Reforma Integral de la Educación Media Superior. La Creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. Revisado en octubre de 2012 en la página electrónica de la RIEMS. Además, estos principios forman parte de los cuatro ejes que se contemplaron para el desarrollo de la Reforma.

Si bien esta investigación no se centra en el impacto de la RIEMS y las PIRPEMS en los jóvenes, es importante señalar aquí algunos aspectos que permiten conocer el contexto de este sector de la población.

Actualmente en México se cuenta con aproximadamente 112 millones de habitantes, de los cuales la quinta parte representa al sector de los jóvenes, considerando como tales a aquellos que se encuentran en el rango de edad entre los 15 y 29 años.

Según Pérez Islas (2010), México se encuentra en una fase de transición avanzada, la cual se determina por un descenso en la población juvenil, pese a ello, en la actualidad se encuentra un bono demográfico, el cual representa personas económicamente activas que pueden contribuir con el desarrollo productivo del país (Reguillo, 2010; 55).

Estos jóvenes que deberían de formar parte de los estudiantes del nivel medio superior y superior, o en su caso, de la población económicamente activa, se tienen que enfrentar a:

“Pocas oportunidades para encontrar una fuente laboral formal; puestos de trabajo mal remunerados; alternativas laborales en el subempleo o la informalidad; deserción de centros educativos por problemas económicos o aspiraciones truncadas para continuar sus estudios al ser rechazados en la aplicación del examen de ingreso a las instituciones de nivel medio superior y superior públicas, todo esto aunado a una crisis de seguridad pública (...) son los dilemas contra los que se enfrentan los jóvenes que conforman esta legión, bautizada por los medios informativos como la “generación sin esperanza,” (Revista Az, 2011; 10).

Además es importante señalar que los jóvenes para lograr la transición hacia la madurez, dentro de las estructuras sociales, deben pasar por diferentes etapas, las cuales determinarán su aprobación como adultos, entre ellas podemos mencionar: independencia económica, la autodeterminación de los recursos, la autonomía personal y la construcción de un hogar propio (Reguillo, 2010; 76).

Lo anterior representa un reto para la educación y el mercado laboral, sobre todo si se considera que del porcentaje mencionado de jóvenes, más de 7.5 millones, se encuentran dentro de los mal llamados *ninis*, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Mientras que los jóvenes de 15 a 19 años, las cuales suman alrededor

de 11 millones, demandarán estudios en el nivel medio y superior y el acceso al mercado de trabajo (Robles, 2012).

Este breve contexto en el que se encuentran los jóvenes pudo haber sido tomado en cuenta en el diseño de políticas de educación media superior tanto del Gobierno Federal y el del GDF, si bien estas políticas educativas se plantean desde dos ámbitos de gobiernos con visiones diferentes y en un proceso político que marca clara división afectando la concurrencia de gobiernos en el DF, resulta interesante analizar cómo se diseñaron las políticas impulsadas desde el GF y el GDF.

Con base en lo anterior se planteó la siguiente hipótesis: *la concurrencia federal y local en la responsabilidad educativa de dos gobiernos opositores en el Distrito Federal, durante el periodo de 2006 al 2012, en el contexto de descoordinación y marcos institucionales diferenciados, resultó en procesos de políticas en educación media superior diversificados que podría explicarse como procesos de botes de basura en el GF e isomorfismo coercitivo en el GDF.*

Para poder probar la hipótesis planteada se estableció una pregunta general y otras específicas, las cuales fueron una guía en el desarrollo de esta investigación, a saber:

#### Pregunta de investigación general

- ¿Cómo se desarrolló el proceso político nacional en el DF en torno al diseño de políticas educativas relacionadas con el nivel medio superior, la RIEMS por parte del GF y las PIRPEMS por parte del GDF, las cuales tienen visiones diferenciadas que generan autoexclusión y no complementariedad entre ellas?

#### Preguntas de investigación específicas:

- ¿Qué impacto tuvo el proceso político en la educación media superior en el DF?
- ¿Cuál es la concepción de la educación media superior que tuvo el GF con respecto al diseño de la RIEMS?
- ¿Cuál es la concepción de la educación media superior que tuvo el GDF en el diseño de las PIRPEMS?

Para dar respuesta a las preguntas de investigación se consideró pertinente realizar una revisión documental así como entrevistas a algunos investigadores educativos conocedores del tema de esta investigación, logrando establecer una estrategia de indagación para el desarrollo de esta tesis.

Cabe señalar que la revisión documental permitió identificar a los investigadores educativos que se entrevistaron. En el caso de Axel Didriksson Takayanagui se consideró indispensable consultar su opinión puesto que fungió como Secretario de Educación del Distrito Federal, siendo su periodo de gestión, el momento en que se establecieron las PIRPEMS, la entrevista fue realizada en su cubículo del edificio del IISUE de la UNAM.

Otro investigador educativo que se consideró pertinente entrevistar fue Pedro Flores Crespo, puesto que también ha escrito sobre la controversia electoral presidencial de 2006 y su impacto en la educación. El investigador realizó importantes aportaciones sobre el diseño e implementación de la RIEMS y señaló algunas críticas que recibió la reforma por parte del Rector de la UNAM. Asimismo la entrevista se realizó a través del software Skype que permite establecer comunicación de texto, voz y video.

El investigador educativo Carlos Ornelas también fue considerado como informante, debido a sus escritos sobre las características generales de la RIEMS con respecto a su diseño e implementación en el país, donde hizo hincapié sobre la confrontación que se estableció con el GDF. La entrevista fue realizada en la UPN Unidad Ajusco, antes de que participara en la presentación de un libro que público esta Universidad.

La entrevista que se realizó al investigador Roberto Rodríguez fue por dos consideraciones: la primera, porque el investigador ha escrito sobre las PIRPEMS, de manera específica en la viabilidad del proyecto del IEMS. Asimismo, por una crítica que realizó a la RIEMS por la falta de aspectos filosóficos en su diseño. En segundo lugar, se consideró el efecto de bola de nieve, donde Flores Crespo recomendó entrevistar a Rodríguez puesto que le reconoció como un gran conocedor del tema de esta investigación. El investigador brindó la entrevista en las instalaciones de la Dirección General de Evaluación Institucional.

La última entrevista se realizó a la Investigadora Úrsula Zurita, ex miembro del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del DF, debido a su participación y experiencia en el consejo, además de ser conocedora de evaluaciones que se realizaron al diseño del IEMS y del programa Prepa Sí. La entrevista se llevó a cabo en las instalaciones de FLACSO sede México.

Cabe señalar que se consideró entrevistar al Doctor Miguel Székely Pardo por ser el responsable del diseño de la RIEMS, sin embargo fue posible establecer contacto personal.

El tipo de entrevistas que se aplicó a los investigadores fue semi-estructurada, para tal propósito se formuló un guión que permitiera obtener información relevante para esta investigación. Las preguntas que se consideraron fueron las siguientes:

1. ¿Considera que la controversia electoral presidencial del año 2006 afectó las relaciones entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal?
2. ¿Qué impacto tuvo en la educación y de manera específica en las relaciones entre el Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Educación del Distrito Federal?
  - i. ¿Qué me puede decir con respecto a la educación media superior?
3. ¿Existió alguna relación con dependencias gubernamentales, universidades, empresas, investigadores educativos u organizaciones no gubernamentales con las y los cuales se apoyaran para el diseño de la RIEMS?
4. ¿Existió alguna relación con dependencias gubernamentales, universidades, empresas, investigadores educativos u organizaciones no gubernamentales con las y los cuales se apoyaran para el diseño de las PIRPEMS?
5. ¿Cuál es la concepción de la educación media superior que tuvo el GF y qué elementos se consideraron para el diseño de la RIEMS?
6. ¿Por qué las políticas del GDF no se sumaron a la RIEMS?

7. ¿Cuál es la concepción de la educación media superior que tuvo el GDF y qué elementos se consideraron en el diseño de las PIRPEMS?

Con base en las preguntas anteriores y partiendo del análisis documental y las entrevistas, se desarrollaron tres capítulos para esta investigación: en el primer capítulo se establece el marco teórico que se utilizó, el cual contempla algunos términos de sociología política y categorías retomadas del nuevo institucionalismo y políticas públicas, dando como resultado un marco de teorías mixtas, las cuales no tendrán como objetivo contraponerse sino ayudar a contextualizar y analizar el objeto de estudio de esta tesis.

El segundo capítulo se desarrolló a través de una de revisión documental y con apoyo en las categorías de análisis retomadas de los enfoques teóricos anteriores. Ello permitió establecer elementos que dan cuenta del impacto de la controversia electoral presidencial de 2006 en el proceso político en conflicto entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

Lo cual resultó en el establecimiento de relaciones intergubernamentales con autoridad autónoma, más por conflicto que por voluntad; también se identificaron elementos para observar el diseño de la RIEMS como un proceso de Botes de Reciclaje y a las PIRPEMS como un Isomorfismo Coercitivo.

El tercer capítulo se desarrolló principalmente con elementos aportados de las entrevistas realizadas a los investigadores educativos ya señalados, los cuales han escrito acerca de aspectos relacionados con la RIEMS y las PIRPEMS, lo anterior brindó un mayor número de elementos que complementan y verifican aspectos señalados en los capítulos uno y dos.

Por último, se exponen una serie de reflexiones finales en cuanto a la concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas educativas en educación media superior, teniendo presente el impacto del proceso político en el diseño de políticas.

## **CAPÍTULO 1: NUEVO INSTITUCIONALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL**

Este capítulo contempla los enfoques que integran el marco teórico de la investigación, estos son: *Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas*; de estos se retomaran diversas categorías, tal es el caso de *Marco Institucional, Botes de Basura, Isomorfismo Coercitivo, Relaciones Intergubernamentales, Redes de Política y Enfoque de Coaliciones Promotoras*.

Además de los anteriores enfoques se retoman términos de la sociología política, lo cual permitirá establecer teorías mixtas con la intención de no contraponerse y sí complementarse para contextualizar el proceso político que se vivió entre los años 2006 y 2012, lo cual también permitirá observar el diseño de políticas en educación media superior que se formularon en el DF.

### **1.1 PROCESO POLÍTICO Y POLÍTICAS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DF.**

Entre los propósitos de esta investigación, se encuentra analizar el impacto del proceso político en el diseño de políticas educativas relacionadas con el nivel medio superior en el DF, del año 2006 al 2012, de manera específica la RIEMS por parte del GF y las PIRPEMS por el GDF, las cuales tienen visiones que marcan una diferenciación y autoexclusión, sin tener presente una complementariedad entre ambas políticas

Para establecer elementos del contexto se tendrá presente que el Distrito Federal, desde 1997, ha tenido una forma de gobernar distinta a como se venía dando en décadas anteriores; se acabó con la forma de gobierno denominada Departamento del Distrito Federal (DDF), donde este gobierno dependía principalmente del GF, y se convirtió en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), es decir, en un gobierno local, por lo que el titular del Departamento se convierte de Regente de la Ciudad a Jefe de Gobierno.

Por tal motivo, la figura de Jefe de Gobierno es un puesto de elección, es decir, los diferentes partidos políticos compiten por la jefatura del gobierno. Es importante señalar que quien ha ganado las elecciones, desde 1997, ha sido el Partido de la Revolución Democrática (PRD), dando como resultado que el Partido

Revolucionario Institucional (PRI), fuera sustituido y perdiera el poder que tenía sobre la Ciudad. En este sentido el PRD tiene en su discurso, principios distintos para gobernar a los del PRI y a los del Partido Acción Nacional (PAN), quien encabezó los dos últimos sexenios en la presidencia de la Republica.

En la Tabla 1 se exponen algunos de los principios tanto del PRD como del PAN, los cuales se ven reflejados en las políticas de educación media superior implementadas.

Con base en esos principios, estos partidos tienen algunos puntos de convergencia, pero también importantes diferencias (distintos proyectos políticos), lo cual influirá en las políticas en educación media superior en el DF.

Continuando con la concurrencia de gobiernos en el DF, es importante señalar que en el período de 1997 al 2000 han concurrido en el DF, por parte del GF, el PRI, y por el GDF el PRD; del año 2000 al 2006 el PAN en el GF y el PRD en el GDF, del año 2006 al 2012 sucede de manera similar al anterior sexenio.

El anterior sexenio tiene como especial antecedente, la controversia que se suscitó con respecto a las elecciones de 2006, en donde Felipe Calderón Hinojosa arribó a la presidencia con la diferencia de cerca de medio millón de votos, apenas superior a la del candidato presidencial del PRD, Andrés Manuel López Obrador, lo que generó una constante crítica desde el PRD y su candidato presidencial al presidente y su gobierno:

“Este resultado de la elección de 2006 no fue aceptado por el partido de izquierda quien sostenía que había habido fraude y exigió un recuento de “voto por voto y casilla por casilla” [...] el fraude del que habló el candidato perdedor nunca fue probado, pero como lo mostrarían más adelante las actas de escrutinio, los errores de computo superaron la diferencia entre el ganador oficial quien quedó en segundo lugar y, por lo tanto, sin el recuento demandado no pudo haber certeza sobre el ganador. Sin embargo, y pese a que hubo elementos para declarar nula la elección, las autoridades electorales – IFE y TEPJF – optaron por avalar la victoria del PAN.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Según lo señalan Graciela Márquez y Lorenzo Meyer en su artículo del *Autoritarismo Agotado a una Democracia Frágil en Nueva Historia General de México* (2010: 786)

**Tabla 1. Principios políticos en educación del PRD y PAN**

Partido de la Revolución Democrática:	Partido Acción Nacional:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PRD fortalecerá su vida institucional para poder cumplir su cometido de ser un instrumento eficaz para la organización y lucha de la sociedad, que recoge las aspiraciones, intereses y demandas de la ciudadanía, en especial de quienes sufren la pobreza, explotación, opresión, discriminación e injusticia.</li> <li>• Se compromete con las mejores causas del pueblo, la nación y sus regiones, para construir una sociedad justa, igualitaria y democrática que tienda a suprimir todo tipo de discriminación.</li> <li>• Enraizado en los movimientos sociales, se identifica y participa en las luchas populares; sobre todo defiende los intereses de las amplias capas mayoritarias del pueblo mexicano, que buscan un mejor reparto de la riqueza social, democracia, justicia, equidad, igualdad, desarrollo y progreso social.</li> <li>• Aspira a construir un socialismo democrático que respete las libertades, las garantías individuales, derechos humanos, justicia social y se construya desde abajo mediante la participación de la sociedad organizada en las decisiones fundamentales.</li> <li>• Asume el compromiso para que las y los jóvenes cuenten con libertad para organizarse y tener en plenitud el derecho a su formación política de calidad bajo los principios de izquierda y les posibilite en constituirse en mujeres y hombres cuadros formadores y de liderazgo político y democrático que requiere nuestro pueblo.</li> <li>• Defiende los principios educativos sustentados en el artículo 3o de la Constitución: una educación gratuita, laica, científica y que promueva la enseñanza de la historia nacional como una forma de conservar y desarrollar la identidad nacional.</li> <li>• La enseñanza debe estar al alcance de todas las mexicanas y mexicanos en sus diferentes grados y niveles. Sin un amplio despliegue educativo será imposible mejorar las condiciones de vida populares y desarrollar la economía nacional.</li> <li>• Está en contra de cualquier forma de privatización de la educación pública en todos sus niveles.</li> <li>• Defiende el patrimonio cultural de la Nación y rechaza su comercialización, también rechaza la imposición de valores que atenten contra nuestra identidad cultural como Nación libre y soberana<sup>4</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno de sus primeros objetivos fue formular para México una doctrina congruente y concreta, postulada como norma y guía para alcanzar sus metas. "...una acción permanente que, basada en una actitud espiritual dinámica, hiciera valer en la vida pública la convivencia del hombre integral; una postulación de la Moral y del Derecho, como fuente y cauce de la acción política, y ésta, no mero cambio de personas, sino reforma de estructuras políticas y sociales, para gestionar el bien común".</li> <li>• Es responsabilidad del Estado, compartida con la sociedad, proveer a la población de servicios educativos de alta calidad, para lograr ciudadanos plenos. Que nadie quede fuera y que nadie sea excluido o segregado del disfrute de los bienes. No es aceptable una sociedad que ofende y descarta a sus débiles. Ante una organización excluyente de la sociedad, debe prevalecer un sistema de integración. Frente a un proceso de globalización debemos colocar un sistema que libere y humanice al mundo y sus regiones. Ante la emergencia de nuevos actores y rutas sociales, debemos establecer un sistema que habilite sus potenciales.</li> <li>• La responsabilidad del Estado en materia laboral es integral. El Estado debe: asegurar que el sistema educativo prepare a todas las personas, particularmente a los jóvenes, para su realización en la vida laboral; forjar condiciones económicas y sociales propicias para la generación suficiente de empleo estable; determinar un marco institucional y legal que ampare las prestaciones que hombres y mujeres requieren para desempeñarse con dignidad; fomentar la vinculación de los ámbitos educativo y productivo para la capacitación continua de los trabajadores; desarrollar un régimen de protección social para el desempleo; organizar el financiamiento público y privado de pensiones dignas y suficientes de las personas que han terminado su etapa laboral. En síntesis, la función del Estado es detonar en la sociedad los valores de una solidaridad activa<sup>5</sup>.</li> </ul>

Fuente: elaboración personal

Datos tomados de las páginas electrónicas citadas en las referencias al pie de página 4 y 5.

<sup>4</sup> Página consultada el 15 de abril de 2013

[http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion\\_principios2011.pdf](http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf)

<sup>5</sup> Página consultada el 15 de abril de 2013

[http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs\\_pdf/PAN\\_PRINCIPIOS\\_Y\\_PROYECCIONES.PDF](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PAN_PRINCIPIOS_Y_PROYECCIONES.PDF)

Esta crítica perduró a lo largo del sexenio y provocó que en el Distrito Federal existiera una concurrencia de gobiernos con una falta de relaciones intergubernamentales, entre el GF y el GDF, ya que en esta entidad quien gobierna es el PRD, y en virtud de la controversia, sus miembros y gobernantes surgidos de sus filas no reconocen al Gobierno de Felipe Calderón, marcando una clara división y oposición con el gobierno del PAN.

Con base en lo anterior, y dada la situación que imperaba con respecto a la elección presidencial, en el GDF, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, mismo que fue apoyado e impulsado por el candidato presidencial de su partido, Andrés Manuel López Obrador, ganó las elecciones por la Jefatura del Gobierno del DF con un amplio margen de votos ante los demás partidos. Dada la controversia electoral presidencial y en apoyo al candidato presidencial del PRD, la pugna impactó de tal forma, que no hubo relaciones intergubernamentales, marcando así una división entre los dos gobiernos en el DF, tanto el estatal como el federal.

De este suceso y el impacto en la educación media superior también habla Carlos Órnelas en su texto *La dimensión institucional de la educación media en México en Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas* (2009:259):

“Los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2006 no fueron contundentes; hubo una diferencia de menos del .05% de los votos entre el candidato ganador, Felipe Calderón, y el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador. El segundo desconoció el dictamen de las urnas desde la noche misma de la votación. Después instruyó a su partido y a sus aliados del Frente Amplio Progresista (FAP): desconocer al presidente electo, calificándolo de "espurio" y adjetivándose a sí mismo "presidente legítimo". Los gobernadores estatales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) no hicieron caso de ese mandato, pero buena parte de los diputados y senadores sí; el jefe de gobierno del Distrito Federal, miembro de ese partido, aceptó la orden y también "desconoce" al Presidente, aunque se vea forzado a mantener ciertas ligas con los altos funcionarios. Debido a esa situación política, las relaciones institucionales son conflictivas. El campo de la educación pública no es la excepción.”

Como bien lo señala Órnelas, este suceso impactó en la educación, de tal manera que en la educación básica no se logró en ese periodo la descentralización, y en la educación media superior, la cual es tema de interés en esta investigación, surgieron distintas políticas. Por parte del Gobierno Federal se creó como política la RIEMS y por parte del GDF se impulsaron las PIRPEMS, estas últimas también creadas como Políticas Públicas.

Para abordar esta investigación se recurrirá a términos de sociología política, también al enfoque de Nuevo Institucionalismo con las categorías de *marco institucional* (reglas del juego, con *reglas formales e informales* principalmente), *botes de basura* e *isomorfismo coercitivo*.

Asimismo el marco del enfoque de *Políticas Públicas* y la categoría de *relaciones intergubernamentales*, las cuales estarán presentes a lo largo de esta investigación, además del *enfoque de coaliciones promotoras*<sup>6</sup>, conformando el marco teórico que apoyará en la explicación del proceso político y la falta de comunicación en el DF, de manera específica entre el gobierno federal y el gobierno local, además de identificar el diseño de sus políticas en educación media superior y cómo estas últimas se autoexcluyen.

Cabe señalar que esta investigación no se realizó con la intención de ser de tipo comparativo entre la RIEMS y las PIRPEMS, ya que las políticas que se abordan tienen visiones diferentes y se autoexcluyen, lo que sí muestra son características particulares de estas políticas. Asimismo, se señala el impacto del proceso político nacional en estas políticas y el conflicto entre gobiernos asumidos desde distintos partidos políticos, el PAN y el PRD, en este periodo el PRI, el partido hegemónico, aún estaba fuera debido al pluralismo político que se intenta vivir en México.

## **1.2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **1.2.1 SOCIOLOGÍA POLÍTICA**

La presente investigación, como se ha mencionado anteriormente, se realizará con el propósito de analizar la relación en la concurrencia de gobiernos y

---

<sup>6</sup> Esta es una categoría llamada así en el marco de análisis de políticas públicas, se menciona ya que se podría interpretar como un enfoque teórico más para esta investigación.

el diseño de políticas en educación media superior en el DF, en el marco del proceso político que se suscitó en el periodo de 2006 al 2012, para ello, antes de abordar los enfoques de *Nuevo Institucionalismo* y *Políticas Públicas* y las categorías que de éstos se retoman, se considera pertinente establecer términos básicos como: Estado, Gobierno, Régimen Político, Sistema Político<sup>7</sup>, Poder y Política, los cuales estarán presentes a lo largo de esta investigación.

### **1.2.1.1 ESTADO**

En primera instancia se abordará el Estado, entendido en primer lugar como el conjunto de la organización gubernamental; la organización del poder en una sociedad determinada, que además de poseer una estructura económica y una estructura ideológica determinada, posee un conjunto de aparatos institucionales y de normas jurídicas destinadas a regular el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, el concepto incluye el término de Estado-Nación; esto es, una comunidad humana que además de poseer las características ya señaladas en la organización gubernamental, se encuentra delimitada geográficamente (Heller, 1976:16).

En el caso de México se ha adoptado el Estado Nación, para ello es importante tomar en cuenta que el país se caracteriza por una heterogeneidad étnica producto de la historia del país, y más concretamente de la colonización española. El Estado ha buscado la integración nacional mediante diversos instrumentos tales como la educación, con la cual se pretende crear una identidad nacional por encima de la diversidad cultural (Heller, 1976:18). He aquí la importancia de la educación en el contexto mexicano, con base en el proyecto político, proyecto educativo y de la política educativa.

El Estado mexicano es considerado de tipo liberal capitalista y ha tomado distintas formas en su configuración, ha transitado desde sus inicios como uno de tipo liberal a partir de la Constitución de 1857; algunas de sus características se centran en su naturaleza primordialmente jurídica y democrática. Este de tipo

---

<sup>7</sup> Estos términos fueron abordados durante la asistencia a seminarios de la Maestría en Desarrollo Educativo orientados por el Doctor Fernando Osnaya Alarcón así como en tutorías para la elaboración de esta tesis, con base en ellos se permitió comprender parte importante del contexto del desarrollo de la política educativa en México.

Estado aún incipiente dio paso a que la democracia fuera de tipo limitada, donde los más beneficiados fueron una parte de la elite liberal y aquellos que sabían leer y escribir o que tenían una profesión, los demás no fueron considerados ciudadanos y se enmarcaron en relaciones jerárquicas de patronazgos (Medina 2004; 19).

De esta situación el Estado Mexicano transitó hacia uno de tipo autoritario y caciquil, como referencia se encuentra al Porfiriato, durante este periodo se tenía como piedra de desarrollo el industrialismo y la educación (ibíd.), marcando un punto importante con respecto el rumbo del proyecto educativo en México; éste debería ayudar en el proceso modernizador del país intentando con ello la inclusión de grupos de clases medias urbanas fomentando expectativas sociales en el progreso.

El Estado mexicano nuevamente sufrió cambios derivados de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, dando paso al segundo tipo de Estado, el Posrevolucionario, el cual tuvo como prioridad establecer derechos a los recién grupos organizados de campesinos y obreros, así como sentar las bases para establecer la intervención estatal en la economía. Pero este tipo de Estado empezó a tener problemas dando paso a un tercer tipo de Estado, denominado mínimo. (Medina 2004).

Medina (2004; 21) señala que este tipo de Estado mínimo (neoliberal) tiene como antecedentes las reformas electorales, el movimiento de 1968, la crisis de 1982 y en lo político la controversia electoral del 1988. Este tipo de Estado está redefiniendo “la relación de la sociedad (Estado mínimo), con poderes y con los estados federados (descentralizados y gobiernos de oposición); por el reconocimiento de nuevos actores políticos (ciudadanos y movimientos), y por la plena aceptación de las tendencias mundiales de la globalización económica (apertura comercial, competencia y productividad)”.

Tomando como referencia esta relación de la sociedad y el Estado mínimo y poderes con los estados federados y gobiernos en oposición, se estudiará el caso del Distrito Federal, en donde concurre el Gobierno Federal y el Gobiernos del Distrito Federal, este último con un sello distintivo de opositor.

Estos gobiernos concurren con visiones distintas en un proyecto político basado en distintos tipos de Estado, desde el Gobierno Federal se intenta seguir uno de tipo mínimo o neoliberal, y desde el GDF uno con tendencia a social o benefactor (Boltvinik, Yanes 2013).<sup>8</sup>

### **1.2.1.2 GOBIERNO**

El Gobierno, como lo define Bobbio (2005), es la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado, el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado; en otras palabras es el brazo ejecutor del poder del Estado.

En virtud de lo anterior, podemos entender la política como una lucha por el poder tanto en el seno de una sociedad concreta como en el contexto más amplio a un nivel internacional. El poder entonces es la capacidad de una clase o grupo social para realizar sus intereses y objetivos específicos participando directa o indirectamente en los centros de decisiones y de implementación de las mismas, que afectan a la sociedad entera, asegurando de esta manera que una orden o decisión de contenido específico sea obedecida también por un grupo determinado de la sociedad (Heller, 1976), teniendo a su favor los aparatos de control como el ejército y la policía para hacer cumplir las decisiones tomadas.

El Estado mexicano, tiene como característica hacerse presente en el gobierno como su aparato ejecutor y regulador del poder, siendo de tipo republicano, el cual se encuentra dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Además es democrático, representativo y federal.

Al dividirse en tres poderes se da paso a la estructura de poder y relaciones que se presentan entre los órganos que los componen, estas estructuras y su forma de relacionarse se encuentra señalada en la Constitución y demás leyes de nuestro país (Gómez, 2012;51).

El Estado mexicano es democrático por que la sociedad elige a sus gobernantes por medio de un proceso electoral, de manera libre y sin presiones. En teoría éstos tienen la obligación de gobernar con base en los intereses de la

---

<sup>8</sup> Las aportaciones de este párrafo fueron producto de la entrevista realizada a la Dra. Úrsula Zurita el 18 de junio de 2014 relacionada con este proyecto de investigación. La Dra. colaboró con los documentos de Boltvinik y Yanes.

sociedad y de informar de sus acciones, dado lo anterior quien tiene la autoridad es el pueblo, además el gobierno debe resguardar la libertad, igualdad, respeto a la ley, los derechos humanos, la sucesión periódica de gobernantes y la existencia de partidos políticos.

El carácter representativo es porque los habitantes del país eligen a diputados, senadores, jefe de gobierno, gobernadores, presidentes y demás autoridades gubernamentales, con el fin de que representen a la sociedad y ejerzan la autoridad delegada por el pueblo.

El gobierno mexicano es de tipo federal, derivado de la conformación del país con 31 estados o entidades federativas y un Distrito Federal, los cuales cuentan con su población, territorio, gobierno y leyes propias pero todas unidas por el pacto federal, la Constitución. Además de contemplar al Distrito Federal, lugar sede del gobierno federal y de los poderes de la Unión y capital del país (Casar, 2012; 146).

Por lo tanto, en teoría, el Estado tiene la capacidad para dictar el rumbo del gobierno y este último el poder a través de las instituciones gubernamentales para ejecutar acciones, de manera ideal, en beneficio de la sociedad; aunque en México parece ser distinto, puesto que el gobierno es el que dicta el rumbo del Estado con base en los intereses de algunos sectores de la sociedad y la clase gobernante.

En el marco del pacto federal, el Gobierno Federal, el de los estados y el del Distrito Federal, tienen facultades concurrentes para participar de manera conjunta en áreas de política pública como: seguridad pública, asentamientos humanos, protección al medio ambiente protección civil, deporte, turismo, pesca y acuacultura y por supuesto educación (Casar,2012;154-155).

En virtud de que se es parte de una Federación compuesta por Estados soberanos, se presentan materias concurrentes, en las que la Federación comparte con esos Estados la responsabilidad de participar en el cumplimiento de la ley, para el caso de la educación, de acuerdo a lo señalado en la fracción III del artículo 3º constitucional, el Ejecutivo Federal deberá considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal en la determinación

de los planes y programas de estudio de los diferentes grados de educación lo que da origen al Sistema Educativo Nacional. Cabe recordar que esta concurrencia aún no se realiza, ya que el GF es el que diseña los planes y programas.

### **1.2.1.3 RÉGIMEN POLÍTICO**

El Régimen Político se entiende como un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, su ejercicio y los valores que sustentan esas instituciones (Meyer, 2013; 29). Es la estructura organizadora del poder, que establece los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder. Teóricamente, es la voluntad política del pueblo quien erige al régimen político, pero también es cierto que la estructura del régimen condiciona la formación de la voluntad política. Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción de los gobernantes (Bandala, 2012).

El régimen político de México es democrático pero está caracterizado por ser autoritario y presidencialista, centralista y vertical, todo lo contrario al régimen de tipo democrático. Esto como resultado de la existencia durante 71 años de un partido hegemónico en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (gobernando desde sus antecesores con el Partido Nacional Revolucionario de 1929 (PNR) y al Partido de la Revolución Mexicana de 1938 [Meyer 2013]).

Lo anterior trajo como consecuencia que el sistema político mexicano se caracterizara por ser cerrado (transitando a abierto), en donde el único partido político que asumía el gobierno eran miembros del partido oficial en el poder, el PRI, en la actualidad ya no es así, en el siguiente punto se tocara este aspecto.

### **1.2.1.4 SISTEMA POLÍTICO**

El Sistema Político se puede entender como el conjunto de instituciones políticas relacionadas directamente con el poder, tanto en lo que toca a su organización como a su ejercicio y a su legitimidad. A través de la historia estas instituciones se han combinado en distintos tipos, denominados regímenes políticos. Sin embargo, en las últimas décadas la noción de régimen político ha sido depurada por los especialistas, llegándose a un concepto más amplio que es

el Sistema Político. Esto ha obedecido al hecho irrefutable de que la vida política no puede ser entendida exclusivamente sobre la base del análisis y la descripción de las instituciones legales vigentes en la teoría o en la realidad de un país. La problemática política es la resultante de la combinación de partidos políticos imperante. Sin embargo, un sistema de partidos políticos es la expresión de factores generales más complejos de tipo cultural, ideológico, económico e histórico que deben ser integrados en el análisis de toda situación concreta. El término sistema político intenta agrupar todos los factores formales e informales que inciden en la vida política y que explican el funcionamiento político de un país como un todo (Heller, 1976:29).

En relación con todos aquellos grupos formales e informales, además de los partidos políticos, que conforman al sistema político mexicano podemos encontrar a la sociedad civil, integrada por: sindicatos, maestros, empresarios e iglesias, por mencionar a algunos.

Si bien como se dijo antes, en el caso de mexicano el sistema político fue cerrado durante mucho tiempo, debido a que el PRI era el partido oficial del poder, siendo así un sistema de partido hegemónico, la situación ha cambiado y se ha establecido un sistema político pluripartidista (de tipo abierto), en donde los partidos opositores que antes tenían un nulo acceso al poder, hoy lo han tenido, tal es el caso del PAN y del PRD.

En el caso del PAN, éste logró por primera vez la alternancia de la presidencia del año 2000 al 2012, durante dos sexenios. En el caso del PRD éste ha asumido el gobierno de la Ciudad de México desde el año de 1997 hasta la actualidad logrando así ganar consecutivamente cuatro jefaturas de gobierno. En el año 2006 el PRD con su candidato Andrés Manuel López Obrador estuvo a medio millón de votos de ganar la presidencia, lo cual derivó en la ya señalada controversia de fraude electoral, que dio paso a un proceso político en conflicto entre el Gobierno Federal y el Gobierno del DF.

Cabe señalar que esta coyuntura política de 2006 al 2012, que suscribe esta tesis, está marcada por un proceso político en conflicto en el DF, teniendo así limitadas relaciones intergubernamentales entre los gobiernos concurrentes en la

Ciudad de México. Producto también de distintos proyectos políticos que tiene cada uno.

Lo cual derivó en que el GDF y el GF no elaboraran de manera concurrente políticas públicas en materia de educación; ya que el Gobierno Federal asumido desde el PAN con Felipe Calderón, siguió con la vieja usanza de tener el monopolio de la educación, siguiendo la tradición de los gobiernos priístas, ya que no realizó la descentralización educativa en el DF.

El GF no definió de manera conjunta las políticas educativas de educación media superior, lo hizo solo, dejando al GDF sólo la oportunidad de ser operador de sus políticas, sin embargo el gobierno de la Ciudad de México no lo hizo así y realizó sus propias acciones en cuanto a la educación. Como el GDF, sólo podía hacer acciones en el nivel medio superior, diseñó e implementó las PIRPEMS.

Con base en lo anterior, se revisará el término de proceso político que es de suma importancia para esta investigación. Esta es una expresión que se usa para nombrar dos procesos diferentes: por una parte, hace referencia al hecho de que la política es una realidad en continuo devenir, un proceso que no se interrumpe. Por otra parte, designa al caso específico de un determinado accionar político, que abarca, a manera de ejemplo, la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la deliberación sobre el problema, la toma de decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta (Bandala, 2012: 174).

En este punto de la investigación es importante señalar qué se entiende por *Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas*, estos enfoques que fueron introducidos a México en los años ochenta, por el agotamiento del Estado Desarrollador, como lo denomina Aguilar (2011, 25), caracterizado también como autoritario, proteccionista, económico, con laxa legalidad u oportunismo legal, corporativista y populista. Situación que predominó durante décadas con un partido oficial en el poder, el PRI. Además de las crisis económicas nacionales que repercutieron en el sistema político y del modo de gobernar, lo que orilló a tomar

dos decisiones históricas: la democratización del régimen y la liberación de la economía.

Con respecto a la descripción del *Nuevo Institucionalismo*, este es un enfoque teórico que apareció en las Ciencias Sociales anglosajonas en la década de los setentas, como una reacción en contra del éxito del enfoque racional. Este enfoque argumenta que los contextos institucionales, políticos, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre sus comportamientos. (Vergara, 1997: 18)

Estos dos enfoques entran a México como un intento de atender a los intereses y necesidades sociales de los individuos, pero dada las características de cómo se aplican estos enfoques en México con una tradición de regímenes corporativistas, autoritarios, centralistas y donde de manera engañosa intentan atender los intereses de la sociedad, beneficiando más a grupos de poder, pertenecientes a una clase política apoderada del gobierno, la situación ha traído consigo una mayor crisis del Estado, Gobierno, Régimen Político y Sistema Político.

Si bien las políticas públicas son utilizadas desde el gobierno, éstas aun no logran superar las condiciones antes mencionadas, aún con ello se han desarrollado algunas políticas en el ámbito de la educación, denominadas políticas públicas en materia educativa o políticas educativas.

Establecido lo anterior, en los siguientes apartados se abordarán los enfoques y categorías antes señaladas.

### **1.2.2 NUEVO INSTITUCIONALISMO**

El enfoque teórico del Nuevo Institucionalismos tiene sus orígenes en las ciencias sociales anglosajonas en la década de los ochenta del siglo pasado; el enfoque plantea que los contextos institucionales, tanto políticos, económicos y sociales, en los que interactúan los individuos, influyen en su comportamiento dentro de las organizaciones. El objetivo de este enfoque consiste en analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares e influyen en el comportamiento de los miembros de estas (March y Olsen, 1997).

Para efectos de este proyecto de investigación, se retoman distintas modalidades del enfoque del Nuevo Institucionalismo organizacional<sup>9</sup>, principalmente el enfoque de elección racional, histórico y escandinavo<sup>10</sup>, lo cual permitirá realizar análisis de políticas públicas a profundidad (Roth: 2002).

Douglas North en su obra “Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico” plantea características del Nuevo Institucionalismo de Elección Racional (NIER) o Individualismo Metodológico, posicionándose de la premisa de que los individuos tienen deseos o fines, y para llevarlos a cabo realizan *elecciones racionales* con las cuales eligen alternativas que mejor los lleven a cumplirlos, para ello deberán tener en cuenta a las instituciones (reglas del juego) que constriñen su acción.

### **1.2.2.1 MARCO INSTITUCIONAL**

Las reglas del juego señaladas en el apartado anterior estarán delimitadas en un *marco institucional* el cual les permite realizar todo aquello que se encuentre establecido en las *reglas o límites formales e informales*, además de contemplar su *ejecución obligatoria*. Para ello es importante considerar que las instituciones son creadas para reducir la incertidumbre; es decir constituyen una guía en la interacción humana, en el caso del lenguaje economicista, estas definen y limitan la forma de elegir racionalmente. Si bien las instituciones dan pauta a la interacción humana son estas últimas las que establecen las limitaciones.

Las *limitaciones institucionales* entonces las podemos concebir como aquello que se prohíbe o permite hacer a los individuos dentro de sus actividades en su interacción con sus semejantes. Estas limitaciones son consideradas como *Marco Institucional*.

Las limitaciones formales e informales las podemos encontrar en normas escritas y de manera informal en códigos de conducta no escritos; para tener en cuenta el marco institucional en el que se desenvuelven los individuos, es importante tomar en cuenta a las dos, ya que estas se complementan y permiten

---

<sup>9</sup> En este enfoque se dice que en cada organización ocurren procesos diferentes en cuanto a la implementación de políticas en su ámbito organizacional, por lo tanto invita reflexionar sobre las problemáticas que existen en su ejecución (Vértiz, 2013; 99). En el caso de esta investigación nos centraremos en el diseño de políticas.

<sup>10</sup> Para el Histórico se retoma a Powell y Dimaggio. En el caso del escandinavo March y Olsen.

conocer las reglas del juego en las que se basan los humanos para alcanzar sus fines.

En este sentido es importante señalar que las limitaciones formales e informales en ocasiones son violadas por algunos individuos, lo que originaría un costo en su violación, acción que traería consigo, en la interacción entre los individuos, una sanción o castigo por la falta de cumplimiento de las reglas del juego.

Lo anterior lleva a la identificación o construcción de instituciones que permitan que los individuos realicen una *ejecución obligatoria*. Para que esta se cumpla, se deberán establecer mecanismos que hagan énfasis en ser auto-obligatoria, es decir, que sea de provecho y beneficio mutuo para las partes involucradas. Para que la ejecución obligatoria se establezca de manera formal, se pueden crear contratos.

Es importante señalar que los individuos al estar entrelazados por sus instituciones y sus limitaciones propias han dado paso a la generación de organismos (organizaciones), estos organismos al interior se encuentran conformados por cuerpos, tanto políticos, económicos y sociales; dentro de estos organismos existen también los educativos, entre todos ellos se identifica las estructuras de gobernación, capacidades y formas de organizarse influenciadas y determinadas por las instituciones establecidas.

Para esta investigación se han considerado dentro del marco institucional, como reglas formales, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y su artículo tercero, la Ley General de Educación (LGE), los acuerdos emitidos por la SEP (Acuerdo 442 y demás que se refieren a la RIEMS); con respecto a las PIRPEMS, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las atribuciones de la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), la Ley de Educación del DF, y demás ordenamientos que guardan relación con la educación media superior.

Con respecto a las reglas informales se tomará en cuenta la manera como se establecen las relaciones intergubernamentales en cuanto al proceso político

del DF y la controversia electoral de 2006, las creencias de los partidos en el poder y la concepción de estos de la educación media superior.

Si bien se identifican algunos elementos que conforman el marco institucional que constriñe la concurrencia de gobiernos en el DF del año 2006 al 2012, y sus políticas en educación media superior, es necesario señalar otras categorías del Nuevo Institucionalismo que nos ayudarán a entender el diseño de la RIEMS y las PIRPEMS.

#### **1.2.2.2 BOTES DE BASURA**

Con respecto al diseño de la RIEMS y de las PIRPEMS en el marco del enfoque de Nuevo Institucionalismo y políticas públicas, se tomará en cuenta la categoría de *Botes de Basura* de March y Olsen (Escandinavo), en “*El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*”; y el *isomorfismo coercitivo*, que describen Powell y Dimaggio en su libro: “El Nuevo Institucionalismo. El análisis Organizacional” (Histórico).

Cabe señalar que se consideró a la categoría Botes de Basura para analizar la Reforma debido a que el Gobierno Federal tiene facultades para diseñar planes y programas con respecto a la educación media superior de todo el país, acompañado y de forma concurrente con los estados y el DF, si bien con el GDF no se estableció comunicación para tomar las decisiones para solucionar problemas que se derivaron del abandono de este nivel durante décadas, el bote de basura sólo aplica al GF por ser el actor principal que diseñó la RIEMS.

Puesto que en el DF no hubo concurrencia de gobiernos para el diseño de la RIEMS, el GDF con sus PIRPEMS, decide quedarse fuera de la RIEMS, estableciéndose como un isomorfismo dentro del nivel de educación media superior que comprende el Sistema Educativo Nacional. Lo anterior también es causa del porqué la Reforma se estudia como Botes de Basura y las PIRPEMS como un Isomorfismo Coercitivo. Sin olvidar tampoco que son gobiernos con visiones de proyectos políticos distintos y en oposición.

La categoría de **Botes de Basura**<sup>11</sup> se define como situaciones electivas que se caracterizan en función de dos estructuras: la primera es la estructura de

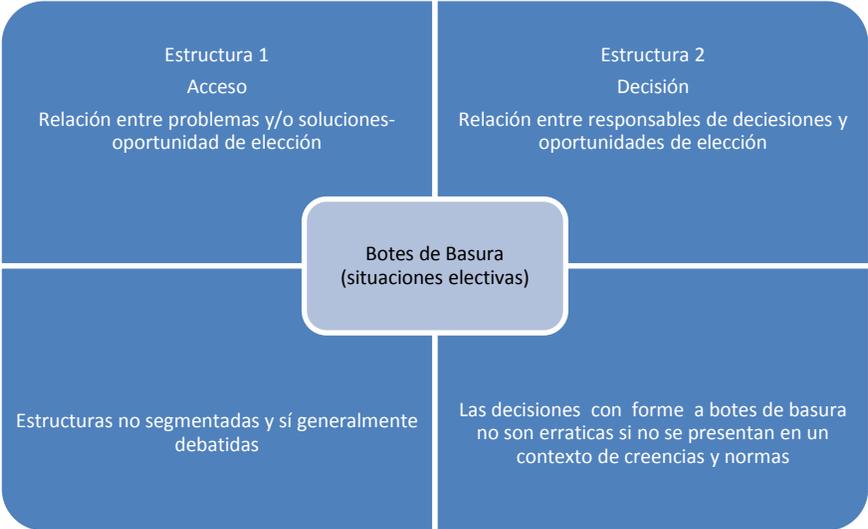
---

<sup>11</sup> Véase esquema de Botes de Basura.

acceso, una relación entre problemas (o soluciones) y oportunidades de elección. De ser activada la estructura de acceso puede requerir el permitir o no que un problema o solución particular se vincule a una opción particular. La segunda es la estructura de decisión, una relación entre los responsables de las decisiones y las oportunidades de elección. Esta estructura puede requerir el permitir o no a determinado responsable de las decisiones, participe en la formación de una elección particular. El bote de basura puede tener estructuras no segmentadas más generalmente debatidas, son aquellas en que cualquier responsable de las decisiones, cualquier problema y cualquier solución tienen acceso a cualquier situación electiva.

Los estudios de la toma de decisiones han señalado la manera en que los procesos de bote de basura han afectado las características estructurales de las instituciones en cuyo seno ocurren. Las tendencias de las decisiones en una situación de bote de basura no son erráticas sino que se presenta en un contexto de creencias y normas que ocasionan un sesgo sistemático.

De tal forma que la categoría de botes de basura permitirá observar el diseño de la RIEMS, teniendo como propósito tomar en cuenta los preceptos de esta categoría e identificar a los actores que participaron en el diseño de ésta, además de tener presente las creencias que se tenían al momento del diseño de esta política pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de definición de Botes de Basura

Con respecto a lo anterior será importante considerar que la RIEMS está orientada principalmente a la construcción de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad. Esta Reforma está conformada por cuatro ejes principales:

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

La RIEMS buscó implementar un proceso de evaluación a la educación media superior, ya que dada su heterogeneidad no había sido posible establecer una evaluación que permitiera tener un conocimiento real de este nivel. Esta misma heterogeneidad en la EMS ha dado como resultado la baja calidad en este nivel, además del abandono y la falta de interés de los jóvenes por la educación, por tal motivo sataniza la diversidad de este nivel y retoma la creencia de que la homogeneización, basada en un currículo común en competencias, traerá consigo la calidad educativa, ampliará la cobertura de la educación media superior, evitará la deserción y aumentará el interés de los jóvenes; asimismo elevará los niveles de eficiencia terminal, (sólo un promedio de 60% de jóvenes egresan de este nivel).

Asimismo, se cree que los jóvenes al estudiar su EMS estarán en condiciones de incorporarse al mercado laboral de nuestro país y a nivel mundial, sin embargo, debido a la inequidad social y económica que se vive, es difícil que la RIEMS obtenga resultados exitosos.

Los avances de la RIEMS hasta 2008 resultan de una importancia relevante para esta investigación, en donde se rescata la parte de los acuerdos, los cuales dan una idea de la red que pudo formar la SEP, a través de su SEMS, la cual fue el organismo burocrático político que tomó y aplicó las decisiones, apoyado con Instituciones de Educación Media Superior y expertos en EMS.

En virtud de las características de la RIEMS, ésta puede ser estudiada con la categoría de Botes de Basura, la cual describimos anteriormente. Para ello es importante investigar si en el diseño de la RIEMS con la creación de un Sistema

Nacional de Bachillerato basado en el MCC, se considera la heterogeneidad del contexto mexicano, la pobreza y la falta de empleo que hay actualmente y por qué no se optó por otra decisión.

Si bien para implementar la RIEMS era necesario tomar acuerdos con los Estados, es importante conocer cómo fue que se dio la reforma educativa en el contexto del DF, ya que el GDF tenía una Secretaría de Educación y ofertas educativas de EMS, como el IEMS y el Bachillerato a Distancia, los cuales nos son parte de la RIEMS, lo cual provoca las siguientes preguntas, ¿Quiénes y con base en qué estudios se diseñó la RIEMS? ¿Quiénes fueron los expertos en diseñarla? ¿Los expertos tenían investigaciones con respecto a la problemática de la EMS? ¿Eran expertos en Currículum? ¿Existía alguna otra solución a la heterogeneidad de la EMS que no fuera un MCC? ¿Cómo se establecieron las relaciones intergubernamentales para lograr acuerdos? La respuesta a estos cuestionamientos ayudarán a aclarar la situación de la EMS en el DF. Por lo anterior será importante realizar entrevistas exploratorias a los actores que intervinieron en el desarrollo de esta política pública.

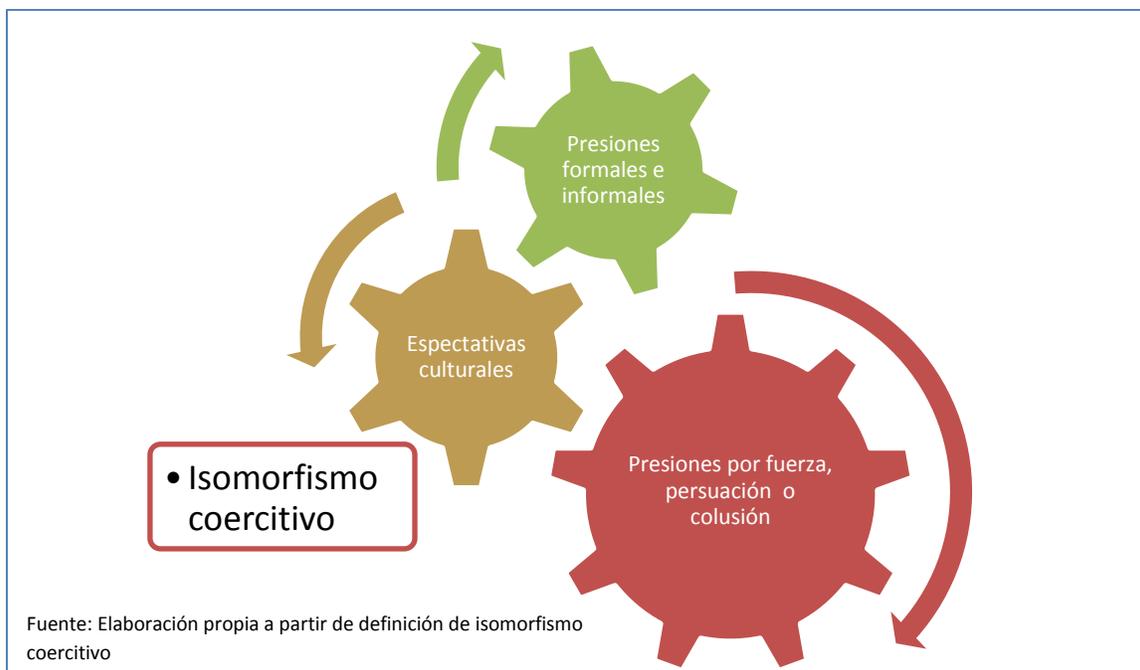
### **1.2.2.3 ISOMORFISMO COERCITIVO**

Para el estudio de las PIRPEMS se utilizará la categoría de **isomorfismo coercitivo**.<sup>12</sup> Resultado de presiones tanto formales como informales que se ejercen sobre organizaciones que dependen de las expectativas culturales en la sociedad dentro de su funcionamiento. Tales presiones pueden ser por fuerza, persuasión o invitación a coludirse. (Dimaggio y Powell, 1999).

Las PIRPEMS son políticas desarrolladas desde el GDF, gobierno que tiene condición de ser oposición al Gobierno Federal, estas políticas atienden problemas específicos de los habitantes del DF y son producto de un proyecto político distinto al Federal, lo que las configura como un isomorfismo coercitivo en el nivel medio superior y el marco de la RIEMS y el Sistema Educativo Nacional.

---

<sup>12</sup> Véase el siguiente esquema: elaboración personal



Las PIRPEMS son consideradas también como un isomorfismo porque la SEP no las reconoce ni las considera dentro su estructura política burocrática, a pesar de lo anterior, el GF no puede prohibir que existan ni que brinden este servicio dado el marco institucional en el cual ejecuta acciones el GDF en educación media superior.

Es importante señalar que, según la Secretaría de Educación del DF, la población de 15 a 19 años de edad en el DF ha venido disminuyendo en cada evento censal; aún con ello, hay población en este grupo etario que se encuentra excluida de la EMS. Prueba de ello son los resultados de censos de población de 1990, ya que en ese evento había 976,029 jóvenes de 15 a 19 años, en donde 599,937 asistían a la escuela, 371,049 no asistían y 5,043 no especificaron, es decir, había un 38% de inasistencia de jóvenes en la escuela<sup>13</sup>.

En el censo del año 2000, la población del mismo rango de edad era de 798,349, de los cuales 514,161 asistían a la escuela, en tanto que 282,338 no lo hacían; 1,850 no especificó, es decir existía un porcentaje de 34.4% de

<sup>13</sup> Documentos de difusión de la SEDF, Separata: Políticas de Inclusión, Retención y Promoción en Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal. Los datos que muestra esta separata señala que fueron retomados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005, INEGI

inasistencia. En relación con el II Censo de Población y Vivienda de 2005, la población en ese rango de edad fue de 740, 280, en donde asistían a la escuela 498,736; no asistieron 237,201 y 4343 no especificaron; es decir, existía un porcentaje de 32% de inasistencia de los jóvenes<sup>14</sup>.

Del año 1990 al 2000, según material de difusión de estas políticas, 85,776 son los excluidos; del año 2000 a 2005 eran 88,969. Algunas de las razones de este ausentismo es la falta de oferta pública de educación, dada las políticas del Gobierno Federal contrarias a la inclusión educativa en este nivel, esto con respecto a las instituciones en las que los jóvenes tenían su mayor interés, además del aumento de la pobreza y la marginación estructural, la cual les obliga a abandonar los estudios con el propósito de ayudar en el gasto familiar o por ser excluidos de niveles previos a la EMS.

Además, en este contexto se debe considerar la creciente demanda de EMS en el Estado de México y la insuficiente inversión del GF en atenderla, apoyándose únicamente en la oferta del DF, compartiéndola por medio de un concurso de selección con 22 municipios conurbados coordinado por la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), con la creencia de ajustar la demanda creciente a una oferta pública sin capacidad para atenderla.

A partir de la creación de COMIPEMS, en 1996, las instituciones de EMS del DF reciben un mayor número de egresados de los 22 municipios conurbados en el Estado de México; para 2007, a más de 10 años del examen único en el DF, se recibió a 31,200 jóvenes de estos municipios, en cambio en estos últimos sólo recibieron a 8200 estudiantes provenientes de las delegaciones del DF.

Lo anterior generó una deuda social del GF con la Ciudad de México, la deuda según el folleto de difusión de las PIRPEMS asciende a un millón 968 mil mujeres y un millón 677 mil hombres sin educación media superior completa, sin contemplar a los analfabetos y personas que no terminaron su primaria y secundaria.

---

<sup>14</sup> Ibíd.

Basándose en la idea de hacer posible la universalización de la educación media superior y garantizarla a los habitantes del DF, además de abatir la exclusión y saldar la deuda educativa, el GDF se propuso en el periodo de 2007-2012 aumentar las oportunidades de acceder a este nivel educativo construyendo cinco preparatorias más pertenecientes al IEMS, además de implementar la modalidad semipresencial.

La idea fue establecer el Bachillerato a Distancia, en coordinación con la UNAM, con un programa vanguardista de 24 materias interdisciplinarias que se cursan en cuatro semestres. Para implementar este bachillerato se construyeron sedes delegacionales acondicionadas para atender al alumnado en caso de que este no cuente con computadora, teniendo sedes con conexión a internet de banda ancha.

Este bachillerato fue diseñado para contar con un alto nivel académico, en donde sólo habrá 20 estudiantes por asesor y área de conocimiento, y un tutor que acompaña a 80 alumnos. Para incorporarse a este bachillerato será necesario tomar un curso propedéutico que introduzca al estudiante a esa modalidad.

Además de la inclusión a los jóvenes por medio de estos bachilleratos, el GDF tuvo el objetivo de evitar la desescolarización, retener, promover y estimular oportunamente a la población que cursa la EMS a través de un programa universal de estímulos económicos al bachillerato: Prepa Sí.

Con este programa se ofrecen apoyos a todos los jóvenes que cursan sus estudios en instituciones públicas de educación media superior, los cuales deberán ser residentes de la Ciudad de México; los apoyos serán diferenciados según su promedio escolar y éstos tendrán una cobertura de casi 200 mil estudiantes, con lo cual se intenta reducir la desescolarización e incrementar los promedios que obtienen los estudiantes en su desempeño escolar (en los bachilleratos dependientes de la UNAM prácticamente ha llegado a cero el porcentaje de desescolarización con estos apoyos).

El bachillerato que ofrece el IEMS y Bachillerato a Distancia tiene la característica de no solicitar un examen de admisión; la forma de acceder a este bachillerato es por medio de un sorteo, pues se tiene la creencia de que esta

forma de acceso es más equitativa y atiende la exclusión educativa que existe en el DF. Tanto los bachilleratos mencionados como el programa Prepa Sí son las políticas educativas que ha implementado el GDF, como alternativas de educación media superior.

Con base en la descripción de las PIRPEMS es importante preguntarse lo siguiente: ¿Los diseñadores de estas políticas las crearon con base en las necesidades de la población o simplemente por la falta de relaciones intergubernamentales entre en GF y el GDF, haciendo de ellas un isomorfismo coercitivo? ¿La atención a la exclusión educativa a la que se refieren las PIRPEMS fue una necesidad solicitada por los habitantes del DF o sólo fueron fruto de la falta de relaciones intergubernamentales entre el GDF y GF en el DF? ¿Los expertos que diseñaron estas políticas las consideraron como una acción obligatoria ante la falta de atención en EMS por parte del GF? ¿Por qué no consideraron ser parte de la RIEMS? Estos cuestionamientos serán indispensables para abordar esta investigación.

Conforme a las categorías antes mencionadas es necesario vincularlas con las categorías de *relaciones intergubernamentales*, *redes de política* y el *enfoque de coaliciones promotoras*, ya que estas categorías nos ayudarán a entender y concentrarnos en la fase de diseño de políticas públicas en educación media superior antes señaladas.

### **1.2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las Políticas Públicas, como se mencionó anteriormente, se entienden como acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público, los cuales se alcanzan con eficiencia y eficacia (Aguilar, 2011: 17).

Estas políticas, señala Aguilar<sup>15</sup>, tienen una doble dimensión: política y técnica, en tanto la primera de carácter normativo, comprendidas en el marco de mandatos constitucionales y legales, se orientan a realizar objetivos de interés público y beneficio social general; y la segunda, un componente científico-técnico que se sustenta en un razonamiento técnico causal con la finalidad de alcanzar los

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

objetivos deseados y conseguir que las instituciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales.

Aguilar también señala que si el componente político y técnico de una Política Pública se articula bien y no se ve envuelto de rispideces, tensiones y tiene la aceptación social, dará como resultado una exitosa acción emprendida por el gobierno.

Para hacer el análisis de políticas públicas es necesario señalar las fases del proceso de éstas políticas, el cual contempla la definición de problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas (Parsons, 2012:32). En la tabla 2 se definirá el Proceso de Políticas Públicas según Palumbo.

Tabla 2: Proceso de las Políticas Públicas	
<b>Definición del Problema / Establecimiento de la agenda</b>	Investigación de la evaluación que interviene en la definición del tamaño y la distribución de un problema, previniendo las necesidades y la definición de grupos y áreas objetivo.
<b>Diseño de políticas</b>	Esta etapa implica técnicas de análisis de las decisiones para identificar medios alternativos para alcanzar los fines del programa, con el objetivo de encontrar la alternativa rentable. El uso de estas técnicas implica medir la relación entre los costos, beneficios y la efectividad de las políticas y los programas. Estas técnicas enfatizan la necesidad de incorporar los cálculos de costos y beneficios a los procesos de presupuestación.
<b>Legitimación de las políticas</b>	Esta etapa implica la evaluación política de la aceptación de la política pública o programa en cuestión por parte del público y las partes interesadas. En esta etapa también es necesario tomar en cuenta las encuestas de opinión pública racionalizadas las cuales permiten a los diseñadores de las políticas la elaboración de juicios-evaluaciones acerca de la legitimidad de las políticas públicas y los programas.
<b>Implementación</b>	En esta etapa se contempla el monitoreo de la forma en cómo se está administrando o gestionando un programa, con el objetivo de proporcionar retroalimentación útil para mejorar el proceso de implementación. El monitoreo del proceso de implementación proporciona a los diseñadores de las políticas, a las partes interesadas y a los gerentes herramientas para evaluar la implementación de un programa y utilizar la información a fin de corregir y controlar el proceso de implementación y resultado de las políticas más efectivamente.
<b>Evaluación</b>	En esta etapa se evalúa el desempeño con base en las necesidades de controlar las finanzas públicas y alcanzar mayores niveles de costo-efectividad, eficiencia y efectividad

Fuente: elaboración personal  
 Proceso de Políticas Públicas según Palumbo citado en Parsons (2012:563  
 565)

Con el propósito de tener elementos que permitan conocer cómo se han utilizado las políticas públicas en México, se retomará el documento de Enrique Cabrero Mendoza *“Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en*

*México: límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*” (Publicado por el CIDE en año 2000).

En esta contribución, el autor se basa en los primeros estudios de Harold Lasswell, dirigidos principalmente al estudio del Estado y sus mecanismos de acción a través del enfoque de las políticas públicas, esto permitirá tener más elementos con los cuales comprender el cómo se diseñaron la RIEMS y las PIRPEMS en el marco de usos y costumbres que se tienen en México.

Para ello es importante tomar en cuenta los límites del enfoque, así como de sus realidades estudiadas, por tal motivo se consideran algunos conceptos y categorías básicas de las *policy science* en el contexto estadounidense y en comparación con un modelo en transición autoritaria y en dinámica transición democrática como es el caso de México.

Los conceptos y categorías utilizadas para el análisis hecho por Cabrero son:

- Régimen Político Federal
  - Democrático desde la sociedad
  - Democrático desde el Estado
  - Transición democrática
- Tipos y modelos de gestión
  - Redes de organización
- Referentes Institucionales
  - Arenas
  - Acuerdos (explícitos o sobreentendidos)
  - Mecanismos de regulación
- Tradiciones culturales y simbólicas (lógica de los actores)
  - Mitos
  - Ritos
  - Creencias

Dado lo anterior, también en el estudio se señala que estas cuatro dimensiones antes mencionadas son olvidadas o subestimadas por la mayor parte de los trabajos sobre política pública, de tal manera que para esta investigación se

tomarán en consideración en el marco del proceso político de 2006 al 2012 y las políticas públicas en educación media superior; cabe señalar que no serán las categorías que utilizaremos pero serán un referente indispensable.

Con base en los argumentos de Cabrero, se señala que existe una complicación en el uso de estos conceptos y categorías en el estudio de políticas públicas y más cuando nos movemos en realidades nacionales:

“(…) en las que, además de diferentes tradiciones políticas y culturales, nos encontramos con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como sería el caso de México. Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales y, en el mejor de los casos, los cambios y la evolución marginal en los esquemas tradicionales de la hechura de las políticas.”, (Cabrero, 2000: 196).

Además, coincidiendo con Cabrero (2000), es importante señalar que en escenarios como el mexicano, con un nivel incipiente de democracia, derivado de una tradición autoritaria, con una práctica centralista y de subordinación en donde se intentan mantener los viejos esquemas de intermediación y control, aunque se intenta romper con estos, aún se muestra la incapacidad de producir otros alternativos que garanticen una gobernabilidad. Estos procesos han traído consigo fragmentación política, dando lugar a aparatos gubernamentales de democracia centrífuga y frágil en donde el que tiene el mayor poder impone sus intereses sobre otros.

Lo anterior se puede ver reflejado en las elecciones presidenciales del año 2006, lo cual para efectos de esta investigación es importante retomar, ya que nos explica las razones de gobiernos divididos y en constante pugna por el poder, como se suscitó entre el GF y el GDF y su falta de relaciones intergubernamentales.

Además, lo anterior permite identificar cómo se establecieron redes de política entre diversos actores, entre ellas podemos identificar la relación entre Felipe Calderón, Josefina Vázquez Mota y Elba Ester Gordillo, por parte del GF; en el caso del GDF: Andrés Manuel López Obrador con Marcelo Ebrard, y este último con Axel Didriksson; los anteriores actores y redes, aunque no son los únicos, se mencionan porque son los principales actores que intervienen en el proceso político del 2006-2012 y por su influencia en el diseño de las políticas públicas en educación media superior durante este periodo.

Volviendo al estudio al que se suscribe este apartado, destaca que en el caso mexicano no se ha podido realizar una transferencia del modelo original de políticas públicas con respecto a la hechura de políticas que se realizan en un contexto de democracia ya consolidada y relativamente estable; aún con ello, el modelo de análisis ha sido importado como una *caja de herramientas*, sin contemplar el contenido valorativo y simbólico producto de una historia diferente, al reconocer que los resultados obtenidos con la aplicación de las mismas fórmulas, no son los mismos que se observan en países que han tenido éxito utilizando el mismo modelo.

Cabrero (2010), en su apartado denominado *El proceso de las políticas públicas. ¿Proceso exógeno o endógeno? Definición de la agenda*, sostiene que en un sistema democrático abierto y plural, los flujos de abajo hacia arriba se pueden realizar en aparatos gubernamentales con alto grado de permeabilidad, es decir, un aparato donde la opinión pública, demandas ciudadanas y la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales, participan en el desarrollo de una política, es decir, se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno y entre los poderes, de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición.

Parafraseando al autor, es importante considerar que en México se tiene una lógica diferente, la transición del sistema es la impermeabilidad en parte por insensibilidad gubernamental pero también por las estructuras de gobierno las cuales no han sido diseñadas para ser permeables, aún cuando el contexto de la

transición de un gobernante puede ser abierto. La definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente endógeno, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios, entre camarillas internas.

Posteriormente, si se considera necesario para que la agenda pase sin “ruido externo”, se genera una inflación de la magnitud de los problemas, a través de los medios de comunicación, los cuales, si bien comienzan a tener espacios de libertad, por tradición tienden con frecuencia a actuar en forma cautelosa por “seguir la línea” del gobierno (Cabrero, 2000: 201).

Con base en los párrafos anteriores, surgen los siguientes cuestionamientos ¿cómo se concibió la problemática que guarda la educación media superior en la agenda pública y cómo impacto ésta en el diseño de la RIEMS y las PIRPEMS en el DF? ¿O simplemente éstas surgieron como políticas centralistas y clientelares de ambos gobiernos? Es importante considerar el aspecto de la agenda pública ya que se realizará el análisis del diseño de estas políticas, aunque se puede inferir que la forma en cómo se diseñó la agenda con respecto a la educación media superior no fue del interés de la sociedad sino de los gobiernos en turno.

En otro de los apartados del texto, denominado por Cabrero: *Formulación y diseños de políticas*, se señala que esta fase de diseño de políticas es donde tiene mayor peso la visión de *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de *public choise* (elección pública), es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política (Ibíd.: 203). De lo anterior el autor señaló:

“(…) aun cuando se trate de sistemas democráticos, abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor, debido al lenguaje técnico científico particular a la política en cuestión [...] en este proceso los expertos gubernamentales de diferentes ministerios, expertos independientes o adscritos a ONG especializados en el tema e instituciones académicas, confrontan propuestas o analizan alguna en particular. Es decir, que si bien en esta fase es difícil abrir totalmente el proceso al

público en general, al menos entre grupos expertos (*think tanks*) de diversa adscripción institucional, se genera una discusión la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público” (Ibid:204).

En el sistema político mexicano el caso es diferente, esta fase es muy poco permeable, es cerrada, la cual puede considerarse como un secreto de Estado, la cual se da a conocer al público hasta el momento que es casi irreversible. Esta fase en el diseño en el caso mexicano, es similar a las otras dos fases: implementación y evaluación, dadas las características de su sistema político.

Con base en lo anterior y al centrarse en la investigación a realizar, se puede decir que la RIEMS se formuló de manera similar, como un secreto de Estado, y da rasgos de ella hasta la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 (PND 2007-2012), de manera específica en el punto 3.3, Transformación Educativa, véase tabla 3.

Tabla 3. PND (2007-2012) punto 3.3 Transformación Educativa	
<p><b>OBJETIVO 13</b> Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.</p>	<b>ESTRATEGIA 13.1</b> Impulsar programas permanentes de capacitación y profesionalización de los maestros del sistema de educación media superior.
	<b>ESTRATEGIA 13.2</b> Revisar el marco reglamentario e instrumentar procesos de evaluación en el sistema de educación media superior.
	<b>ESTRATEGIA 13.3</b> Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.
	<b>ESTRATEGIA 13.4</b> Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad y responder a las nuevas dinámicas sociales y productivas.
	<b>ESTRATEGIA 13.5</b> Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas.

Fuente: elaboración personal

Como se puede observar en el objetivo 13 se sientan las bases de la Reforma y se contempla a la educación media superior en la agenda pública, de este propósito se revisa su impacto en el Plan Sectorial de Educación 2007-2012, en donde se detallan aún más los aspectos que dan paso a esta política en la educación media superior, véase tabla 4.

Tabla 4. Programa Sectorial de Educación 2007-2012(Educación Media Superior)	
<p><b>OBJETIVO 1</b> Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.</p>	1.6 Alcanzar los acuerdos necesarios entre los distintos subsistemas y con instituciones de educación superior que operen servicios de educación media superior en el ámbito nacional, con la finalidad de integrar un sistema nacional de bachillerato en un marco de respeto a la diversidad de modelos, que permita dar pertinencia y relevancia a estos estudios, así como lograr el libre tránsito de los estudiantes entre subsistemas y contar con una certificación nacional de educación media superior.
	1.7 Establecer las competencias para la vida y el trabajo que todos los estudiantes de bachillerato deban desarrollar y que sean la unidad común que defina los mínimos requeridos para obtener una certificación

	<p>nacional de educación media superior.</p> <p>1.8 Definir un perfil deseable del docente y elaborar un padrón sobre el nivel académico de los profesores de las escuelas públicas federales, con el propósito de orientar las acciones de actualización y capacitación y ofrecer los programas más adecuados.</p> <p>1.9 Establecer el programa de titulación para profesores de educación media superior mediante la suscripción de convenios con instituciones de educación superior.</p> <p>1.10 Instaurar mecanismos y lineamientos sistemáticos, con base en criterios claros, para la certificación de competencias docentes que contribuyan a conformar una planta académica de calidad.</p> <p>1.11 Establecer servicios de orientación educativa, tutorías y atención a las necesidades de los alumnos, principalmente de aquéllos que están en riesgo de abandono o fracaso escolar.</p> <p>1.12 Instrumentar programas y actividades con el fin de desarrollar en los alumnos las competencias de aplicación matemática y habilidades para la toma de decisiones en temas económicos, financieros y fiscales.</p> <p>1.13 Garantizar la calidad de las instituciones que reciban el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE).</p>
<p><b>OBJETIVO 2</b></p> <p>Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.</p>	<p>2.8 Consolidar los programas de becas existentes mediante el establecimiento de un sistema integrado de becas con un padrón único de beneficiarios, la revisión de mecanismos para asignarlas y su ampliación a los grupos de población en situación de vulnerabilidad que aún no han sido beneficiados.</p> <p>2.9 Aumentar la cobertura de la educación media superior, dando prioridad a las entidades federativas con mayor rezago y demanda social.</p> <p>2.10 Extender la oferta de la educación abierta y a distancia a las regiones que carecen de servicios escolarizados; adecuar estas modalidades a los principios y criterios establecidos en los programas y planes de estudios y garantizar su pertinencia tecnológica y de contenidos, para consolidarlas como opciones educativas de calidad.</p> <p>2.11 Promover el conocimiento, reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en todas las modalidades de la educación media superior.</p>
<p><b>OBJETIVO 3</b></p> <p>Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.</p>	<p>3.3 Capacitar al profesorado en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar los ambientes y procesos de aprendizaje.</p> <p>3.4 Promover en las aulas la utilización de espacios virtuales para acercar a los docentes y estudiantes a la tecnología de punta, así como desarrollar competencias para su uso.</p>
<p><b>OBJETIVO 4</b></p> <p>Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.</p>	<p>4.4 Incorporar en los programas de estudios contenidos de aprendizaje y el ejercicio de prácticas orientados a que los estudiantes reflexionen y asuman actitudes saludables hacia la sexualidad, el cuidado de su salud y del medio ambiente, la práctica de algún deporte o actividad física, y el aprecio por el arte y la cultura.</p> <p>4.5 Promover que los planes de estudios incluyan experiencias de aprendizaje que fomenten en los estudiantes el desarrollo de soluciones creativas ante problemas que se les presenten; la búsqueda, análisis y organización permanente de información, y la capacidad de aprender continuamente y de desempeñarse en diversos contextos en forma asertiva.</p> <p>4.6 Instrumentar programas de atención para los estudiantes en temas relacionados con la participación ciudadana y la cultura de la legalidad.</p>
<p><b>OBJETIVO 5</b></p> <p>Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.</p>	<p>5.1 Fortalecer las posibilidades de los alumnos para obtener un empleo mediante becas de pasantía, así como prácticas y estancias en los sitios de inserción laboral.</p> <p>5.2 Obtener información sobre el desempeño de los egresados y la situación en la cual se incorporaron al mercado de trabajo, así como realizar análisis prospectivos sobre el potencial de empleo de las regiones donde habitan los estudiantes; todo ello con el fin de que las opciones educativas que se ofrecen sean pertinentes en función del potencial de desarrollo regional.</p> <p>5.3 Establecer mecanismos de cooperación estrecha entre la Secretaría de Educación Pública y otras autoridades federales, autoridades locales,</p>

	empresarios, trabajadores e investigadores, con el fin de que la vinculación con el sector productivo sea un proceso eficaz y cotidiano.
	5.4 Instrumentar programas de orientación vocacional, con un nuevo enfoque, de modo que sirva a los estudiantes para apoyar su elección profesional futura y el desarrollo de su proyecto de vida, con base en el reconocimiento de sus competencias e intereses, así como en las necesidades del desarrollo regional.
	5.5 Transformar los programas de estudios de los cursos de los centros de capacitación para el trabajo, correspondientes a las áreas prioritarias del desarrollo nacional, conforme al modelo de educación basada en competencias.
	5.6 Optimizar la capacidad instalada del subsistema de formación para y en el trabajo.
	5.7 Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de proporcionar los servicios de formación para y en el trabajo a distancia.
	5.8 Ampliar y fortalecer los programas de becas para los servicios de formación para y en el trabajo.
	5.9 Fortalecer y ampliar los programas para la profesionalización del personal docente, directivo y técnico-administrativo de los Centros de Formación para el Trabajo.
	5.10 Promover la articulación de esfuerzos de los sectores productivos, las autoridades locales y los diversos actores sociales, que permitan la concertación de acciones para el establecimiento de programas y proyectos de formación para y en el trabajo que coadyuven al desarrollo regional.
<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO 6</b></p> <p>Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.</p>	6.8 Establecer criterios transparentes y equitativos de contratación de directores con base en criterios como las competencias académicas, la experiencia laboral, la gestión escolar y el liderazgo.
	6.9 Fortalecer las competencias de gestión de los directivos a través de cursos y diplomados pertinentes.
	6.10 Mejorar y ampliar las relaciones y la comunicación entre los subsistemas y modalidades del tipo educativo en todas las entidades federativas, respetando la identidad de los subsistemas.
	6.11 Fortalecer la gestión de los planteles.

Fuente: elaboración personal

Estos puntos son los ejes fundamentales de la RIEMS, la cual se anunció el 20 de septiembre de 2007 (Ornelas, 2009:213), y fue implementada en 2008, con el Acuerdo 442 emitido en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008, donde establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un Marco de Diversidad.

La finalidad de la RIEMS es brindar una educación de calidad y equidad para los jóvenes que les ayude a responder a las exigencias del mundo actual, para ello contempla los siguientes propósitos: 1) reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato; 2) pertinencia y relevancia de los planes de estudio, y 3) tránsito entre subsistemas y escuelas. Lo anterior lo hará a través de establecer un currículum general para todas las escuelas de educación media superior basado en el modelo de competencias.

Por otra parte, en el establecimiento de la agenda pública en relación con la educación media superior en el DF, el diseño de las PIRPEMS, se presenta como una acción contestataria al no adherirse a la RIEMS. De ello habla Calos Órnelas (2009; 260), señalando lo siguiente:

“El Secretario de Educación del Distrito Federal, Axel Didriksson, un investigador educativo con reconocimiento, al mismo tiempo que puja por echar a andar sus proyectos, no deja de juzgar la política de la SEP. Tanto en sus colaboraciones semanales en el periódico *Excélsior*, cuanto en otras declaraciones, hace críticas a las propuestas de la SEP y elogia sus propias iniciativas. Es claro que no desea marchar de acuerdo con lo que plantean el Programa Sectorial de Educación, ni el Proyecto [RIEMS]”.

De lo anterior Axel Didriksson, (Revista AZ, agosto de 2008), señala que intentó establecer comunicación con la Secretaria de Educación Josefina Vázquez Mota para tratar la descentralización de la educación básica y para hablar acerca del proyecto educativo que tenía para el DF, ya que la SEP es la que administra los servicios educativos en esta entidad. De esos intentos de comunicación no recibió respuesta alguna.

Por tal motivo, Didriksson impulsó el *Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México*, además de crear un Consejo Social Educativo; que fungiría como un órgano consultivo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF) que le ayudaría a construir el futuro de la educación en la Ciudad. También en este Acuerdo y Consejo participaron científicos, artistas, intelectuales, estudiantes, maestros, legisladores, padres de familia, empresarios y sindicatos (AZ, agosto de 2008; 26).

De este último y para efectos de la investigación se rescata lo concerniente a la educación media superior, y lo que será el antecedente de las PIRPEMS, donde se contempla:

- Universalización de la educación media superior.
- Apoyar la gratuidad de la educación pública mediante programas de apoyos y estímulos económicos.

Las políticas del GDF están conformadas por la educación que imparte el Instituto de Educación Media Superior (IEMS), ampliando su cobertura por medio

de la modalidad semipresencial y planteando construir cinco edificios más, además de poner en marcha el Bachillerato a Distancia en coordinación con la UNAM, y el Programa Prepa Sí, este último otorgaría a los jóvenes en el bachillero un estímulo económico mensual con la finalidad de que no abandonaran sus estudios.

Las PIRPEMS<sup>16</sup> están dirigidas a atender a los jóvenes excluidos de la educación media superior, entre ellos a los rechazados del bachillerato general de las instituciones de su preferencia, además de atender la deuda social que tenía el Gobierno Federal con los habitantes de la Ciudad de México a falta de crear instituciones que garanticen el ingreso a la educación media superior, además de abatir la deserción de los jóvenes en este nivel, que abandonan la escuela a causa del impacto de la pobreza y marginación estructural.

Si bien estos son algunos de los antecedentes de la conformación de la agenda pública en el DF con respecto a la educación media superior y el diseño de la RIEMS y las PIRPEMS, el enfoque de políticas públicas ayudará a abordar la investigación.

En el siguiente apartado se analizará lo concerniente con las *relaciones intergubernamentales*, con el fin de vincular el enfoque políticas públicas que se utiliza principalmente en esta investigación, además esta categoría nos dará pauta para el análisis con respecto a la concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas en educación media superior.

### **1.2.3.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Esta categoría se rescata de Deil S. Wright en su libro “*Para entender las relaciones intergubernamentales*”. En esta fuente de información, José Luis Méndez realiza un estudio introductorio, donde señala que el libro del profesor Wright se refiere esencialmente a los Estados Unidos, aunque actualmente, el término *relaciones intergubernamentales* es ya ampliamente usado en otros continentes pero fue en ese país donde se acuñó este concepto en la década de los treinta.

---

<sup>16</sup> Separata: documento de difusión de la SEDF.

Méndez señala que este libro puede enseñar a los latinoamericanos una veta riquísima de conceptos, conocimientos y pistas para la construcción de sistemas domésticos centro-periferia más equilibrados, es decir, más justos y estables en relación con las nuevas realidades nacionales y mundiales.

En este estudio introductorio, y siguiendo a Deil, el autor señala que el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas:

1. Hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, en donde hablar de “gobierno” se entiende que involucra entidades políticas con cierta autonomía, por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. Pensamos aquí por ejemplo, en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional.
2. Se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (Estado-Estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a las relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etc.

Con respecto al primer punto las RIG han sido ajenas a la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Las RIG tienen tras de sí una historia distinta a la nuestra, marcada ésta por experiencias ya sea “*centrípetas o centrífugas*” pero que en cualquier caso poco han conocido del desarrollo de “*redes*” entre órdenes de gobierno o entre entidades del mismo nivel.

En relación con las RIG, se menciona que el rediseño de las estructuras centro-periferia, la investigación latinoamericana se ha preocupado por dos cosas: la descentralización y la planificación regional. Esto ha conducido a una esquizofrenia en la que se transfieren responsabilidades pero no capacidades, se ha propuesto realizar esquemas donde no se toma en cuenta la coordinación entre instancias en donde se ha corrido el peligro de la dispersión y los cacicazgos

regionales, es decir, han intentado “enderezar el clavo” sólo para dejarlo del lado contrario (Méndez, 1997: 10).

Con respecto al entendimiento a las relaciones centro-periferia en América Latina y los Estados Unidos, el concepto de la RIG puede servir de tipo teórico conceptual, para entender otras realidades con el objetivo de afrontar la tarea del diseño de otras estructuras.

Por tal motivo, es importante considerar que hay gran diferencia entre comparar la forma en cómo se utiliza la RIG en los Estados Unidos, que en América Latina, ya que en el primero hay una tendencia hacia el desarrollo de pocas y menos intrusivas leyes pero, estas se aplican de manera más rígida, lo contrario con respecto a América Latina en donde hay más leyes que regulan más áreas en forma más amplia y estricta, las cuales se aplican de una manera más flexible; es decir, mientras que en los Estados Unidos hay una fuerte fragmentación formal y política, por una integración real en Latinoamérica, se ha pretendido una mayor integración en algunas instancias político-formales, propiciando una mayor fragmentación real.

“Los sistemas políticos latinoamericanos son y han sido muy variados y es difícil y riesgoso hacer generalidades. Sin embargo, tradicionalmente han sido caracterizados como sistemas autoritarios y verticales, esto ha sido así en función de que frecuentemente han tenido estructuras formales autoritarias o porque, teniendo estructuras democrático-liberales y/o federales, su funcionamiento real ha sido de corte autoritario. Sin embargo, se podría argumentar que aún los casos que a primera vista parecen formalmente democrático-liberales y/o federales, tienen también rasgos autoritarios formales. Para empezar los latinoamericanos son países de derecho romano o civil, es decir, codificado (el cual, como es bien sabido, fue un arma básica en el surgimiento y la consolidación del Estado absolutista). Por otro lado, aún en los regímenes democrático-liberales, en América Latina el Poder Ejecutivo Federal ha tenido una serie de instrumentos formales para imponerse sobre los otros poderes y las entidades federativas, como puede ser el otorgamiento formal del manejo de recursos o de facultades para emitir decretos, desarrollar o proponer leyes, emitir los cruciales reglamentos de dichas leyes, promover o decretar la desaparición de poderes regionales o locales, etc. En síntesis, de manera más o menos evidente, en términos legales y políticos

generales tradicionalmente hemos tenido estructuras bastante verticales. En este sentido, es que digo que en el caso latinoamericano ha existido una mayor integración político legal” (Ibíd.: 15).

Otro aspecto a señalar es que los Estados latinoamericanos han sufrido una mayor fragmentación de lo que se ha considerado, por lo que dichos Estados, aunque se consideren imponentes por fuera, no han tenido la capacidad gubernamental para realizar políticas públicas pertinentes y de interés general, lo que permita el desarrollo de las sociedades. En este sentido, Méndez señala que el gobernante latinoamericano ha ejercido con fuerza su poder, pero los actores políticos de la región han encontrado formas de resistencia en otras instancias o dimensiones.

Lo anterior da pauta para entender las nulas relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal del año 2006 al 2012, dado la característica peculiar de nuestro sistema autoritario, vertical, con incipiente democracia y por supuesto la controversia de las elecciones presidenciales de 2006, las cuales son un factor de división.

En el apartado relativo a *Historia y significado de las RIG*, Méndez señala que Wright hace referencia a la definición de Anderson de RIG, estableciéndolas como *un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal estadounidense*. Es decir, para Wright el término RIG no es un mero sustituto del federalismo, para él hay razones que lo hacen diferente, señala que las RIG trascienden las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas, además implican un enfoque empírico y orientado al resultado de las políticas públicas, es neutral y tiene poca carga emocional.

Por lo anterior las RIG también serán un apoyo fundamental en esta investigación, ya que ayudarán a entender la división entre el Gobierno Federal y local en el DF, además de identificar las relaciones que se establecen al interior de cada gobierno, junto con sus redes de política, las cuales se explican en la siguiente sección.

### 1.2.3.2 REDES DE POLÍTICA

Para continuar fortaleciendo el marco teórico de esta investigación se tomarán en cuenta contemplaran los elementos que contempla Claudia Santizo, en su obra: *Gobernanza y Cambio Institucional de la Educación Pública Básica en México*. En este trabajo se utilizará el término de *redes de política*, lo cual permitirá ser una guía en la investigación con la cual se podrá abordar la problemática del proceso político en el DF, donde existen dos gobiernos emanados de partidos políticos diferentes y con visiones opuestas, el Gobierno Federal presidido por el PAN y de estilo conservador y de derecha, y el GDF con el PRD con una visión de izquierda, según sus principios, sin dejar de lado como se mencionó al inicio de esta investigación, la pugna por las elecciones presidenciales de 2006, donde la problemática se centraba en la controversia electoral de ese año, la cual impactó en la falta de comunicación entre ambos gobiernos. Tal fue el conflicto que repercutió en la educación, ya que no hubo acuerdos de colaboración entre ambos gobiernos.

En este sentido se puede identificar algunas redes políticas en el DF, con respecto al GDF, tal es el caso del ex candidato a la presidencia del 2006, Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard, Axel Didriksson, en relación al proceso político. En la educación media superior identificamos a la SEDF, con Didriksson y Manuel Ulloa y las autoridades de la UNAM, en convenios de colaboración y en una clara postura en rechazo a la RIEMS, ya con creencias en común por la educación media superior.

Por parte del Gobierno Federal se encuentra la red política entre Felipe Calderón, Elba Ester Gordillo y Josefina Vázquez Mota. Con respecto a la educación: Vázquez Mota, Gordillo, Rodolfo Tuirán, Miguel Székely y Jorge Santibañez. De los actores anteriores son relevantes para nuestra investigación, Josefina, Székely y las instituciones de educación media superior en el DF, la cuales son parte de la RIEMS.

Como se puede observar, cada gobierno diseñó e implementó sus políticas en educación media superior de manera autónoma y sin ningún acuerdo o comunicación que permitiera realizar un proyecto en conjunto para los habitantes

del Distrito Federal, apoyándose en sus respectivas redes de política. Claudia Santizo proporciona la siguiente definición, relevante para esta investigación:

“El análisis de redes de política se ocupa en específico, de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que son mutuamente dependientes para el diseño o la ejecución de políticas públicas.” (2012; 35)

Con base en el significado de *redes de política* es importante tomar en cuenta cuáles fueron las redes que se formaron en el proceso político del DF, tanto en el GF y el GDF para el diseño de sus políticas en educación media superior, además de contemplar el *poder* que tenían ambos gobiernos.

“(…) El concepto de poder es central en el análisis de redes. El poder surge de la posesión de recursos (tangibles e intangibles) que proporcionan a los actores la capacidad para influir en las negociaciones y las decisiones de otros actores. Ese poder es el que determina los intereses dominantes en las negociaciones de la red.” (Santizo, 2012; 35)

Otro aspecto importante que es necesario tomar en cuenta para el análisis de redes es el de *mentalidades* de gobiernos, a saber:

“(…) los principios y valores forman parte de los que Foucault (1982) llama mentalidades de los gobiernos de los regímenes sustentados en un modelo liberal [...] En un sentido amplio el campo de acción de los actores en una red está determinado, a fin de cuentas por las mentalidades de los gobiernos predominantes que definen los principios y los valores sobre los cuales se construyen políticas.” (Santizo, 2012; 31)

Con base en lo anterior, es importante señalar que este aspecto se vinculará con el *enfoque de coaliciones promotoras*, el cual se abordará en el siguiente punto.

### **1.2.3.3 COALICIONES PROMOTORAS**

Otros conceptos que se retoman para abordar la investigación son los que utilizaron Flores-Crespo y Mendoza (2012) en su reciente obra: *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la alianza por la calidad de la educación*.

Del citado estudio se rescata lo siguiente: para que se llegue a un conceso y crear mecanismos que ayuden a la resolución de conflictos entre los actores que diseñan políticas, es necesario se dé una *governabilidad democrática*.

La *governabilidad democrática* es una carencia que se vio reflejada en el periodo que comprende la investigación, situación que predominó y fue motivo de creación de políticas en educación media superior con visiones diferenciadas y auto excluyentes en el DF.

Cabe señalar que los autores, tanto Santizo como Flores-Crespo y Mendoza hacen referencia al análisis de *redes de política*: el supuesto central de este enfoque señala que la política se hace por medio de interacciones complejas entre actores y esta interacción ocurre en redes de interdependencia.

“La noción de redes de política contrasta entonces con la idea de que un solo actor -sea éste el gobierno, el sindicato, o los medios de comunicación- dirigen los destinos de los asuntos públicos. Esto no implica exculpar de responsabilidades a ningún actor, más bien, el reconocimiento a su multiplicidad, es un punto ontológico que posibilita ampliar la perspectiva en los estudios sobre política educativa. Si suscribimos esta idea, los procesos de política y sus resultados no pueden ser evaluados en términos de los objetivos de un solo actor, como bien señala Hill y Hupe (2006)”. (Flores-Crespo y Mendoza, 2012; 41)

Esta noción nos permitirá indagar sobre los actores que participaron en el diseño de las políticas realizadas por ambos gobiernos y cómo estos influyeron en la RIEMS y la PIRPEMS.

Por lo anterior es importante retomar el *Enfoque de Coaliciones Promotoras* (ECP), desarrollado por Paul A. Sabatier y por Hank C. Jenkins-Smit en 1988, en el que se integran elementos de arriba abajo y abajo-arriba además de la normatividad y la ley, poniendo énfasis en los actores y en las *creencias* de los mismos.

“(…) en su explicación Sabatier y Weible (2007) afirma que este enfoque fue creado para poder lidiar problemas maliciosos (*wicked problems*) que involucran metas en conflicto, disputas de carácter técnico, y múltiples actores de diversos niveles de gobierno”. (Flores-Crespo y Mendoza, 2012; 45)

En este ECP se encuentran implícitos los siguientes conceptos que ayudarán con la investigación:

- *Subsistemas de política.* Es importante centrarse en las instituciones que estructuran la interacción de los actores. Este se conforma en su dimensión funcional o sustantiva.

Con este concepto podremos señalar que en nuestra investigación nos centraremos en dos de los tres niveles de gobierno que existen en el DF, tanto el GF y el GDF, además de ubicar a la SEP y la SEDF y el nivel medio superior.

Otro de los conceptos que se retoma y será de suma importancia en el diseño de las políticas en el nivel medio superior son: *las creencias (beliefs)*, estas señalan que los actores tienen creencias que buscan convertir en políticas. Filtros perceptivos: creencias preexistentes difíciles de alterar.

Las creencias junto con las mentalidades de gobiernos, permitirán identificar porqué de los fines de cada una de las políticas a revisar, además de identificar la influencia de éstas en la falta de acuerdos entre gobiernos. Existen diferentes tipos de creencias, a continuación menciono algunas:

- *Creencias profundas:* abarcan todo el subsistema de política, incluyen supuestos ontológicos y normativos acerca de la naturaleza humana, la importancia de la igualdad y la libertad, así como el bienestar hacia determinados grupos sociales. También incorporan el papel que debe jugar el gobierno en contraposición al mercado y quién debe participar en la toma de decisiones gubernamental. Sabatier y Weible (2007) señalan que por ejemplo la división entre izquierda y derecha entra en este tipo de creencias (Flores-Crespo y Mendoza, 2012).

Estas creencias nos permitirán establecer y abordar las creencias que cada gobierno tiene con respecto a la forma de establecer acuerdos entre sus distintos niveles.

- *Creencias centrales de política:* se derivan de las creencias profundas y tiene componentes como son: la prioridad de diferentes valores relacionados con la política, para quién cuenta el bienestar, la relativa autoridad que tienen los gobiernos y los mercados, el papel que juega la

ciudadanía, las autoridades electas, los servidores públicos, los expertos y la seriedad de los problemas, así como las causas de estos (Ibíd.).

Con las creencias centrales de política se podrá entender la hechura de la RIEMS y las PIRPEMS con respecto a la concepción que tiene cada una de la educación media superior.

- *Creencias secundarias*: este tipo de creencias no abarcan a todo el subsistema de política, son susceptibles de modificarse y se refieren a las reglas, aplicaciones presupuestarias dentro de programas específicos, a la seriedad de un problema y a sus causas dentro del contexto local, así como a las orientaciones para la participación pública dentro de un ordenamiento (statute) específico (Ibíd.).

Con las anteriores creencias se podrá identificar la manera en cómo se van transformando éstas y la forma de adaptación que van tomando y que influye en el diseño de la RIEMS y la PIRPEMS.

- *Satanización (devilshift)*: se refiere a la inclinación de los actores a mirar a sus oponentes como poco confiables, incluso más maliciosos y más poderosos de lo que probablemente son en realidad (Ibíd.).

Este concepto podrá ayudar a identificar la forma en cómo se realiza el desprestigio entre gobiernos y cómo influye en la legitimación de sus acciones.

*Coalición Promotora*: dos nociones de las coaliciones, la primera dice que las creencias y conductas de los poseedores de interés (*take holders*) están puestas dentro de redes informales, y en segunda, que el diseño de política está en parte estructurado por redes entre participantes de política clave. Estos participantes según Sabatier y Weible, luchan por traducir componentes de sus sistemas de creencias en políticas, antes de que sus oponentes los hagan, y para tener posibilidades de éxito buscan aliados, comparten recursos y desarrollan estrategias complementarias (2007). Estos supuestos son los que finalmente resaltan la utilidad del enfoque de redes (Ibíd.).

Con el concepto de coalición promotora se podrá identificar a los actores y los intereses que en común tengan las redes de política, las creencias y cómo estas impactaron a la RIEMS y las PIRPEMS.

“El ECP sugiere entonces que los participantes de políticas busquen aliados con personas que poseen las mismas creencias centrales en política y entre éstos puede haber legisladores, representantes de instituciones oficiales, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores, e intelectuales que se ubiquen en distintos niveles de gobierno. Si esta unión presenta un grado no trivial de coordinación se puede hablar entonces de que se formó una “coalición promotora.” (Ibíd.)

Con las características de esta categoría se podrán identificar elementos que nos permitan señalar el proceso de diseño de la RIEMS y las PIRPEMS. Junto con las categorías antes mencionadas, retomadas de distintas teorías, con la intención de contextualizar el proceso político que se vivió entre el 2006 y el 2012, se podrá identificar el diseño de estas políticas es educación media superior en el DF, en el marco de visiones diferenciadas.

En el siguiente capítulo, se realizará una revisión documental con base en las categorías antes expuestas, con la finalidad de identificar elementos que den cuenta de la concurrencia de gobierno en el DF y sus políticas en educación media superior.

## **CAPÍTULO 2: DISEÑO DE RIEMS Y PIRPEMS**

### **2.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y POLÍTICAS EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DISTRITO FEDERAL**

En el capítulo anterior, correspondiente a los enfoques teóricos y categorías a utilizar para el desarrollo de esta investigación, se mencionó la categoría de Relaciones Intergubernamentales (RIG), la cual se refiere a las dos dimensiones que comprenden esta categoría y la forma en cómo se implementaron en México y América Latina, para ello, se retomaron los aportes que hace José Luis Méndez en el estudio introductorio y los conocimientos propios de Deil S. Wright en *Para entender las relaciones intergubernamentales* (1998).

Es importante recordar que las RIG se refieren a dos dimensiones, la primera tiene que ver con las relaciones que se establecen entre distintas instancias y órdenes de gobierno; y la segunda a las formas en que interactúan las entidades gubernamentales al mismo nivel territorial.

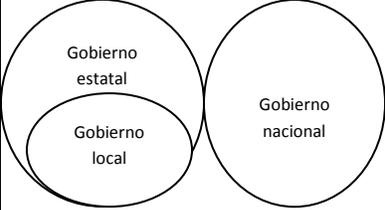
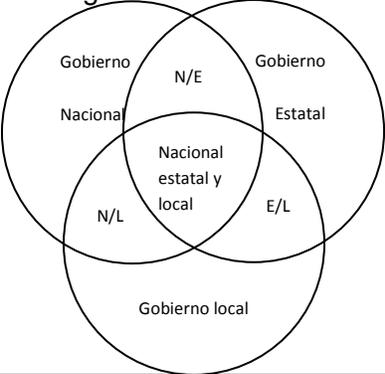
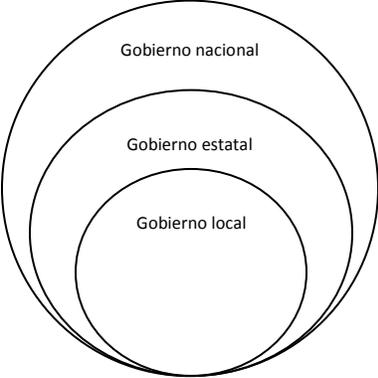
Las RIG comprenden modelos de autoridad en su relación nacional, estatal y local, si bien estos son basados en las relaciones que se dan en Estados Unidos y otros países; éstas mismas darán la pauta para comprender las RIG en el periodo que comprende esta investigación, incluyendo su especificidad y contexto, asimismo permitirá entender las relaciones que se dan en la Ciudad de México.

Los modelos de las RIG son de tres tipos: autoridad coordinada (autonomía), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad igual o superpuesta (negociación), en la tabla 6 se proporcionan las características de estos modelos así como el esquema que da cuenta de su representación.

Con respecto a la forma en cómo las RIG se implementaron en México, se puede decir que el modelo que ha imperado en el país ha sido el jerárquico, en donde existe un GF, el cual, con base en la forma de organización establecida marcada en la Constitución, se constriñe a un pacto federal al que se suscriben los demás estados y municipios.

Teresa Bracho (2010), menciona que las RIG en México, han sido implementadas de forma centralizada, es decir, tanto las relaciones como las decisiones son de arriba hacia abajo; esto ha impactado también en la forma en

cómo se dictan las políticas educativas y la forma en cómo se diseñan e implementan los programas educativos.

Tabla 6. Modelos de autoridad de las RIG		
Autoridad Coordinada o Autónoma	Autoridad Traslapante o Superpuesta	Autoridad Inclusiva o Jerárquica
<p>Entre sus características está presente la relación interdependiente y con autoridad autónoma. En este tipo de autoridad existen límites definidos entre el gobierno nacional, estatal y local, en donde los dos primeros están en una posición de igualdad y autonomía donde sólo se unen tangencialmente.</p> 	<p>Entre sus características está presente la relación interdependiente y con autoridad para negociar. Las operaciones entre el nivel nacional, estatal y local son incluyentes, además estos gozan con autonomía e independencia y con límites que producen pautas de autoridad las cuales pueden convertirse en negociación.</p> 	<p>Entre sus características está presente la relación dependiente y basada en una autoridad de jerarquía. En este modelo se puede ver la manera en cómo cada círculo tiene una proporción de poder con respecto a la rectoría en las toma de decisiones, siendo el nacional quien tiene la mayor jerarquía.</p> 

Fuente: Deil S. Wright (1997; 105)  
 Tabla: elaboración personal

En México desde 1988 se ha dado un proceso de descentralización educativa en el cual las RIG han estado presentes y con ellas se ha intentado implementar un modelo de autoridad coordinada, en donde concurren diferentes ámbitos de gobierno, dando paso a un nuevo federalismo educativo. Si bien con este proceso se les intenta dotar de autonomía a los estados para diseñar e implementar políticas educativas a nivel nacional y estatal, en la Ley General de Educación no se determina claramente el ámbito de competencia y de relación entre la federación, estados y municipios con respecto la educación (Bracho, 2010; 210).

Este proceso que se circunscribe en el marco de un nuevo federalismo educativo en el país no ha finalizado, ya que en el DF como en otros estados aún no se logra la descentralización, varios han sido los intentos por que en la Ciudad de México se logre; con base en lo anterior es importante remitirnos a algunos antecedentes señalados en el capítulo anterior, entre ellos se puede mencionar cuando el Distrito Federal dejó de ser el DDF y se convirtió en GDF. A partir de ese suceso se ha intentado lograr la descentralización.

Ningún Jefes de Gobierno, desde Cuauhtémoc Cárdenas, seguido de Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard Casaubón y en la actualidad, Miguel Ángel Mancera, ha logrado la descentralización; sin embargo, lo que recientemente se restablecieron fueron las RIG con el GF, con un convenio de colaboración en el marco del denominado “Pacto por México”, lo cual puede significar una nueva etapa en el proceso de relaciones intergubernamentales en materia educativa entre el GF y el GDF.

Lo anterior da pauta para hacer presente una situación que es particular del Distrito Federal, y que es posible impacte en el proceso de descentralización educativa en la Ciudad de México, ya que desde que esta tiene su propio gobierno, ha tenido como característica ser un gobierno en oposición, derivado de lo anterior, se puede decir que anteriormente predominaba un modelo de autoridad jerarquizada, de arriba hacia abajo con carácter centralista.

Para comprender el término oposición, es pertinente considerar algunas nociones que nos presenta Gianfranco Pasquino (1998), para él la oposición tiene como principal objetivo impedir que el gobierno mal gobierne, por tal motivo debe de estar mayor informada y articulada para que pueda imponer tiempos y ritmos de cambio que permitan una restauración e innovación lo cual permita transformarse en una oposición democrática que se transforme en gobierno, de tal forma que el GDF debió haber asumido esta postura.

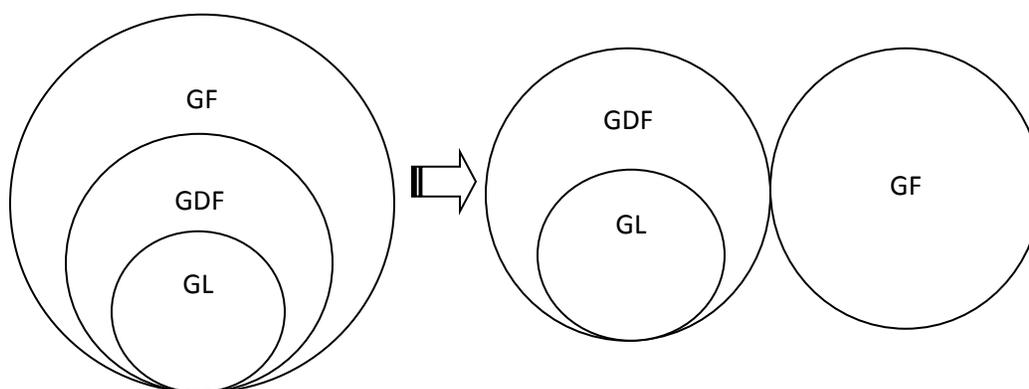
Tal como se señaló en el capítulo anterior, desde el año 1997 y hasta la fecha, el GDF ha intentado establecer las RIG bajo el modelo de autoridad autónoma, suplantando al modelo de autoridad inclusiva, particularmente a partir de la controversia electoral del año 2006, lo cual permite suponer que durante el

periodo que abarca esta investigación, el modelo citado en primer término se determina como el producto no de una voluntad sino del impacto del proceso político que es marcado por un gobierno de oposición y en conflicto, además de contemplar que tienen visiones distintas de Estado y proyecto político, en caso del GF obedece más a uno de tipo neoliberal y el del GDF al de tipo social o benefactor. En el esquema 3 se plantea esta situación y la forma en cómo se han establecido los modelos de autoridad con respecto a esta investigación.

**Esquema 3. Las RIG en el DF y la transición de modelos de autoridad**

Modelo de autoridad inclusiva

Modelo de autoridad coordinada



Fuente: elaboración personal

Esta forma de establecer las relaciones intergubernamentales como mencionamos en párrafos anteriores estará marcada por un proceso político en conflicto el cual permea en todos los ámbitos de competencia de estos gobiernos, y por supuesto también el marco del nuevo federalismo educativo, ya que no se logra realizar la descentralización educativa en el DF. Ante tal situación el GDF realiza acciones en materia educativa, de manera específica en relación con la educación media superior, al crear preparatorias pertenecientes al IEMS en zonas marginadas de la Ciudad, así como sedes para establecer el Bachillerato a Distancia, y la cobertura de las becas Prepa Sí, las cuales se abordarán en apartados posteriores.

Puesto que de este proceso político en conflicto y del carácter que predomina al GDF como opositor, se crean en 2007 la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, la cual fue encargada de promover la descentralización de los servicios educativos, así como diseñar e implementar políticas públicas en educación media superior y superior.

En este sentido, en el DF, concurren el GF y el GDF, en lo relacionado con la educación media superior, las relaciones intergubernamentales han cambiado de una autoridad jerárquica hacia una autónoma, de tal forma que se diseñaron e implementaron políticas en educación media superior como la RIEMS desde el GF y las PIRPEMS desde el GDF, estas mismas diseñadas e integradas con base en los tipos de modelos antes mencionados, pero con distancia a establecer un modelo traslapante o superpuesto como lo menciona Wright (1998).

Al parecer con la RIEMS se intentó establecer un modelo de autoridad traslapante o superpuesto, dado su carácter federal, pero más bien se convirtió en una política que estableció un modelo de autoridad jerárquica, en virtud de que aquellos que no se incorporaran a esta Reforma no se consideraron parte del Sistema Nacional de Bachillerato y por consiguiente la certificación de sus egresados no sería reconocida por la Secretaría de Educación Pública. En tanto las políticas del GDF, surgen en la lógica del modelo de autoridad autónoma por ser un gobierno opositor al GF.

## **2.2 MARCO INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN EL DF.**

Este apartado analizó las fuentes documentales en relación con las reglas formales que inciden en la forma de establecer políticas públicas en la educación media superior en el DF, por tal motivo, se remite en primer instancia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de manera precisa a su artículo tercero.

El artículo tercero constitucional señala que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta

y la media superior serán obligatorias”. Cabe señalar que fue hasta el año 2012 cuando se añadió a este artículo la obligatoriedad del Estado mexicano de impartir la educación media superior. En virtud de lo anterior, los gobiernos estatales, locales y el Distrito Federal diseñaron e implementaron diversos tipos y modalidades de bachillerato, lo que resultó en una amplia heterogeneidad de este nivel.

Lo anterior, dio como resultado que millones de jóvenes no tuvieran acceso al nivel medio superior, consecuencia de los pocos espacios que existen para brindar este tipo de educación, además de que los diversos tipos de modalidades y bachilleratos no cumplen las expectativas de los jóvenes, puesto que no les brindan una educación que les garantice, en su mayoría, el acceso a una educación de nivel superior o un trabajo remunerado, es importante señalar que los jóvenes buscan ingresar a escuelas que les permitan -con base en un pase automático u otros mecanismos- ingresar a la universidad. También es importante considerar que no todos pueden pagar una institución privada que brinde educación en este nivel, lo cual implica que jóvenes no tengan espacios para su desarrollo académico y laboral.

En lo relacionado con los planes y programas de estudio se dejaron al libre arbitrio de cada institución responsable de impartir la educación media superior, desde el ámbito federal, estatal, DF y municipios.

Por lo que respecta al DF, son los artículos 44 y 122 constitucional, los cuales establecen los lineamientos de su acción gubernamental. El artículo 44 señala que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”. (CPEUM, 2013).

Por su parte, el artículo 122 de la Constitución establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal, señala que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Con base en lo anterior se puede decir que el GDF está inscrito en un modelo de

autoridad inclusiva en cuanto a sus relaciones intergubernamentales, sin embargo, en lo relacionado con la educación y en el marco de un nuevo federalismo educativo se ha intentado establecer un modelo de autoridad autónoma.

En el DF existen autoridades como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia; con respecto a estas tres autoridades, el Congreso de la Unión delimitará la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales, legislando en lo relativo al DF, con excepción de las atribuciones específicas de la Asamblea Legislativa, expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legisla en materia de deuda pública, dictar disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión y las demás atribuciones que señale la Constitución.

Además de lo anterior, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene facultades para presentar iniciativas de leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF, asimismo proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También el Presidente revisará la deuda pública del DF. Además de proveer en la esfera administrativa la exacta observación de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al DF y, demás atribuciones que se establezcan en la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por último, en el Estatuto del GDF deberá establecerse la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del DF, las cuales se sujetarán de conformidad con lo señalado en la CPEUM:

Base Primera: los diputados que integran la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años, no podrán ser menores de edad, en ningún caso un partido político conformará la Asamblea en su totalidad. Algunas de las facultades que tiene la Asamblea Legislativa en relación en la promulgación de las leyes, acuerdos, disposiciones, normas, etc., en materia educativa están presentes en su fracción V, inciso I, donde señala que la Asamblea expedirá “normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos;

fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de la Constitución”.

Por lo anterior, y con base en esta facultad, se ha establecido la ley de educación del Distrito Federal, la creación de la Secretaría de Educación del Distrito Federal y su incorporación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley que establece el derecho a contar con una beca para los Jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del gobierno del Distrito Federal así como el Estatuto Orgánico del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, sin olvidar la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Con respecto a la Base Segunda en relación con la educación, le concierne al Jefe de Gobierno del Distrito Federal: “cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias”. Con base en esta facultad y obligación el jefe de gobierno deberá ejecutar las anteriores normas en materia educativa, asimismo presentar otras leyes en materia educativa.

La Base Tercera, relacionada con la organización de la Administración Pública del Distrito Federal; así como de la Base Cuarta en la cual se marcan los aspectos relacionados con el Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común; y la Base Quinta en donde se establecen lineamientos para el Tribunal Contencioso Administrativo, si bien tienen injerencia en alguna problemática de carácter educativo, por el momento sólo se mencionan con el fin de ampliar el contexto con respecto a resolver problemáticas administrativas entre las jurisdicciones locales y municipales.

Para profundizar sobre el marco institucional en el cual se desenvuelve la educación media superior en el Distrito Federal, se remitió a la Ley General de Educación, de manera precisa al Capítulo II Del Federalismo, sección 1, donde se establece la función social de la educación de manera específica en el artículo 12, el cual señala las atribuciones de la autoridad educativa federal; la fracción que da cuenta de la educación media superior es la IX Bis, que señala: coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco

curricular común para este nivel educativo, con respecto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa (LGE, 2013).

En el artículo 13, relacionado con las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, se establecen sus diversas atribuciones, con respecto a la EMS<sup>17</sup>: participar en la integración y operación de un Sistema Nacional de Educación Media Superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respecto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa.

Si bien la LGE contempla en estos artículos que el gobierno federal y local se coordinarán para establecer un sistema nacional de educación media superior en el cual se establece un marco curricular común, en este proceso, el DF toma distancia con respecto a integrar este sistema y su marco curricular.

Continuando con el análisis de la concurrencia de gobierno es importante ahora revisar la Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF) en lo relacionado con la educación media superior. La cual establece en su artículo cuarto que el GDF tiene la obligación de atender y prestar a todos los habitantes educación, entre ella la media superior; para hacer esto posible es importante revisar lo relacionado con el Capítulo II, en su artículo 12, que señala lo siguiente:

“Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Educación de la entidad y tomando en cuenta las orientaciones prescritas por los Consejos de Educación de Zona, delegacionales y del Distrito Federal, realizar las actividades educativas que le competen, conforme a lo señalado por la Ley General de Educación, por esta Ley y sus Reglamentos.” (LEDF, 2000).

En este artículo se da cuenta de que las relaciones intergubernamentales se deberían establecer con semejanza al modelo de tipo cooperativo, donde el gobierno estatal (GDF) estará influyendo de manera directa en el municipal, que en el caso del DF están representadas por Delegaciones.

---

<sup>17</sup> En el Capítulo IV relacionado con el proceso educativo con tipos y modalidades de educación, de manera específica en su artículo 37, se dice que: “El tipo medio superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. Se organizará, bajo el principio de respeto a la diversidad, a través de un sistema que establezca un marco curricular común a nivel nacional y la revalidación y reconocimiento de estudios entre las opciones que ofrece este tipo educativo.” (LGE, 2013)

Con base en lo anterior es importante también revisar el artículo 13 fracción III, a saber:

“Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial; atender e impartir todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación media superior, así como la superior. **La educación media superior y la superior se prestará en forma concurrente con la Federación**” (LEDF, 2000).

El artículo anterior remite a la concurrencia de gobiernos en el Distrito Federal, de ahí la importancia de revisar el diseño de sus políticas en educación media superior en el Distrito Federal.

Es importante mencionar que en el marco de la LEDF en su Capítulo V, se marcan los lineamientos que se deberán tomar en cuenta para el diseño, implementación y evaluación de políticas en educación media superior en el DF; con respecto a lo anterior señalaremos en la tabla 7 los artículos y la concepción que se tiene de la EMS en el DF.

Si bien en la LEDF se plantea la visión de la educación media superior que impartirá el GDF, también es necesario contemplar la Ley de Desarrollo Social para el DF (en adelante LDSDF), en donde marca aspectos importantes relacionados con la responsabilidad social del Estado y la política social en cuanto al diseño, implementación y evaluación de políticas educativas, en lo señalado en su artículo primero y algunas de sus fracciones, a saber:

- I. Cumplir en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales.
- II. Promover y proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, vivienda, trabajo e infraestructura social.
- III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigualdad de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- IV. Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social.

VI. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad.

IX. Contribuir a construir una sociedad con el pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

XIII. Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad.

Con base en lo expuesto anteriormente, Boltvinik (2013; 133) señala que existen tres principios centrales: 1) la universalidad (la política social contempla a todos y no sólo a algunos, como por ejemplo a pobres extremos como es el caso de gobiernos neoliberales); 2) un enfoque de derechos y no de oportunidades como lo maneja el Gobierno Federal y; 3) lucha contra la desigualdad, es decir, el acceso para todos y todas al ejercicio de derechos sociales.

La LEDF y la de Desarrollo Social para el DF marcan reglas formales en cuanto a la educación media superior en el DF, con base en ello a continuación se revisará el acuerdo secretarial 442 de la SEP, en relación con la forma de concebir este nivel educativo por parte del GF.

Tabla 7. Concepción de la Educación media superior en el DF	
Artículo:	Contenido
51	La educación media superior propiciará en el educando la adquisición de conocimientos e instrumentos metodológicos necesarios para su formación y acceso al conocimiento científico y humanístico, desarrollará actitudes y habilidades para el autoaprendizaje, fomentará un sistema de valores, a partir de principios universales y nacionales racionalmente compartidos y estimulará la participación crítica en los problemas sociales. Además, capacitará al educando para acceder en forma creativa al mundo del trabajo, a la transformación productiva y a los estudios de nivel superior; asimismo fomentará la práctica de actividades relacionadas con la Educación Física y el Deporte, mismas que tendrán valor curricular. <i>(Primer párrafo reformado GODF 02/10/2008)</i> La educación media superior reforzará los conocimientos de los educandos sobre la sexualidad, la reproducción humana, la planificación familiar, la paternidad y maternidad responsables; así como a la prevención de enfermedades de transmisión sexual. <i>(Segundo párrafo adicionado GODF 08/05/2008)</i>
52	Con el objetivo de garantizar la enseñanza media superior para todos los solicitantes de este tipo de educación, respetando los principios de igualdad, equidad y libertad de elección, el Gobierno del Distrito Federal establecerá convenios con instituciones públicas y, en su caso, privadas, que en el futuro la impartan. Además podrá establecer sus propios planteles para ampliar la cobertura y satisfacer la demanda de los habitantes del Distrito Federal.
53	Las instituciones de educación media superior establecidas en el Distrito Federal, contribuirán a completar la demanda de este nivel educativo. I. El Instituto de Educación Media Superior (IEMS), organismo público descentralizado de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrá por objeto, como parte integrante del Sistema Educativo del Distrito Federal, impartir e impulsar educación de tipo medio superior en el Distrito Federal. <i>(Fracción I. reformada GODF 13/10/2006)</i> II. La organización, funcionamiento y atribuciones de este organismo público se regirán por lo que disponga la ley en la materia. <i>(Fracción II. reformada GODF 13/10/2006)</i>
54	En los planteles de educación media superior que establezca el Gobierno del Distrito Federal, los programas y planes de estudio responderán a las necesidades de carácter social y a lo estipulado en el

	artículo 51 de esta ley.
55	La Secretaría de Educación del Distrito Federal, en un marco de respeto y colaboración con las instituciones públicas que imparten el tipo de educación a que se refiere este capítulo, hará las recomendaciones que estime pertinentes sobre el crecimiento, calidad y evaluación del servicio educativo, evitando duplicidades; buscará que los planteles que ofrezcan servicios de bachillerato o equivalente se complementen para responder a las necesidades de la entidad.
56	La educación media superior impartida en los planteles dependientes del Gobierno del Distrito Federal, estará permanentemente vinculada con las comunidades aledañas, principalmente en las zonas marginales, con el fin de hacer labor social, estudiar y promover soluciones a su problemática y difundir la cultura.
57	El personal docente de las instituciones de educación media superior, dependientes de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, deberá tener una formación en docencia, además de título profesional.
58	La Secretaría de Educación del Distrito Federal brindará las facilidades para que los docentes de las escuelas de educación media superior, dependientes de ella, que no posean título profesional ni una especialización en docencia, lo obtengan.
59	La Secretaría de Educación del Distrito Federal desarrollará e impulsará el Sistema de Educación Abierta en las instituciones de educación media superior que dependan de ella.

Datos tomados de la LEDF

Tabla: elaboración propia

En el citado Acuerdo 442, se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, señalando las bases de la RIEMS, a continuación se establecen los puntos relevantes de esta reforma en relación con la forma en como conciben a la EMS, a saber:

- Con respecto al Sistema Nacional Educativo, fue uno de los objetivos del PND 2007-2012, crear nuevas generaciones formadas con capacidades y competencias que les permitan enfrentar y desenvolverse en un mundo competitivo, con el fin de obtener mejores empleos y contribuir con un México más equitativo y con mejores oportunidades para el desarrollo. Es decir se intenta establecer una educación enfocada a capacitar a los jóvenes para insertarse en el mercado laboral. Cabe preguntarse qué tipo de empleo esperan que encuentren los jóvenes que se capacitan y obtienen competencias, además de contemplar que la EMS se encuentra más inclinada a atender políticas de carácter económico que sociales.
- La educación media superior en esta reforma tuvo como objetivo diseñar planes de estudio los cuales les brinden un mínimo de capacidades para este nivel, y que les permita transitar entre las distintas modalidades y subsistemas pertenecientes a un sistema nacional de bachillerato, brindando así un certificado a nivel nacional en educación media superior,

relacionado con el primer punto, la posibilidad de conseguir un empleo en cualquier parte del país.

- Si bien en la LGE, como ya se observó, existe una atribución concurrente con respecto a las autoridades de carácter federal y local para promover y prestar educación media superior, asimismo la facultad de realizar planes y programas de estudio y celebrar convenios para coordinar y unificar actividades educativas, de este punto se marcan algunos elementos por los cuales se plantean visiones diferenciadas de educación media superior en el DF.
- Para establecer el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, la Secretaría de Educación Pública consideró la participación de autoridades educativas estatales y de instituciones representadas en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con el fin de retomar sus propuestas y experiencias que pudieran generar consensos para dotar al bachillerato de identidad, pertinencia y calidad. En este punto se identifica una red políticas que a su vez se puede entender como una coalición promotora, puesto que brinda elementos para el diseño de políticas públicas en educación, confirmando en la teoría, que la RIEMS es una política pública también diseñada desde redes y coaliciones. Este punto permite deducir que en lo referente a los usos y costumbres de hacer políticas públicas en México, esta se realizó en su diseño de manera endógena entre autoridades y especialistas en educación media superior.

Como se puede observar en este apartado se han detectado algunos elementos que establecen las reglas formales que conforman el marco institucional. Si bien las reglas informales, no están escritas pero sí entendidas y asumidas cuando el GDF desconoce el GF a partir del llamado que hizo el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, en lo que argumentó como fraude electoral. Con respecto a la educación, se concibe el establecer un proyecto educativo en la Ciudad de México por medio de la Secretaría de Educación del DF, la cual intentaba establecer el proyecto de ciudad educadora y

del conocimiento, en lo relacionado con la RIEMS, la considera como una política no apropiada para los jóvenes. En los siguientes apartados revisaremos a detalle a la RIEMS y las PIRPEMS.

### **2.3 BOTES DE RECICLAJE: REFORMA INTEGRAL PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.**

En el capítulo anterior se señaló que la RIEMS se puede entender en su diseño como un proceso de botes de basura (en adelante botes de reciclaje), por tal motivo, a lo largo de este apartado se expondrán elementos que conforman esta hipótesis, con la finalidad de ampliar el contexto y brindar mayores elementos que permitan analizar esta reforma. Para ello se remitirá a lo que expone Miguel Székely Pardo, ex Subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, en el libro: *Los grandes problemas de México* en su tomo VII: *Educación*.

El título del apartado que suscribe Székely Pardo (2010) se denomina: *Avances y transformaciones de la educación media superior*, ahí el autor plantea lo que para él significa la educación media superior:

“(…) espacio para formar individuos con conocimientos y habilidades que les permitan desarrollarse en sus estudios superiores o en el trabajo y, de forma más amplia, en la vida. Asimismo, los jóvenes adquieren actitudes y valores que tienen un impacto positivo en su comunidad y en la sociedad” (p. 314).

El autor considera que este nivel educativo ha carecido de políticas públicas que lo atiendan, debido al descuido que tuvo durante décadas, lo que dio como resultado una falta de identidad, desarticulación, heterogeneidad de programas, inconexos, rígidos y con regulaciones excesivas. Como consecuencia de lo anterior, el autor considera que este nivel no contribuyó a que México tuviera un crecimiento económico y desarrollo en lo social.

Dado lo anterior, se plantea que este nivel educativo tiene tres grandes retos: el primero es la cobertura, ya que es aquí donde se da una mayor deserción, la principal causa, según Székely, es por la falta de interés y gusto por la educación que se brinda en este nivel, esto lo justifica con datos del Censo de Población y Vivienda del año 2005, en donde los resultados señalan que está es la principal situación por la que los jóvenes desertan de la EMS. Al mismo tiempo

establece que la cuestión económica pasa a segundo término ya que no es la primera causa de deserción sino la pertinencia de los programas de estudio.

México, según el ex subsecretario, en cobertura del nivel medio superior se ha quedado rezagado, dada la falta de atención a la evolución poblacional de los jóvenes en edad de acceder a este nivel y la baja inversión en este, dando como resultado que el país no sea competitivo ante los retos que a nivel mundial se plantean.

El segundo reto que señala Székely y que debió enfrentar México, es la equidad en el acceso a la enseñanza, en este punto el autor plantea que el nivel medio superior establecía una brecha de mayor desigualdad al acceso que equidad, los jóvenes que están en condición de estar dentro de este nivel no logran acceder, de manera específica los de menores ingresos.

El tercer reto que considera es el de la calidad, la cual está estrechamente vinculada con la pertinencia de los aprendizajes adquiridos en una educación media superior, los cuales no eran significativos para los estudiantes hasta antes de la implementación de la RIEMS.

Es evidente que para Székely la cobertura es uno de los principales problemas a resolver, por tal motivo es probable que la RIEMS se haya planteado resolver la anterior situación con un currículo común basado en competencias, el cual atendería la preocupación de los jóvenes por encontrar un trabajo y que ello les permita tener un empleo remunerado; al elevar el gusto por la educación media superior se intenta lograr mayor equidad y calidad.

Al elevar la cobertura, equidad y calidad de este nivel educativo, la RIEMS, dará como resultado que los jóvenes adquieran habilidades y conocimientos que les permitan desarrollarse como personas y actores activos en la sociedad y el mercado laboral, contribuyendo con la competitividad que necesita el país para incorporarse a la dinámica de un mundo globalizado.

La apuesta de esta reforma se centra en la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, basado en un currículo común centrado en el enfoque en competencias (Székely, 2010; 318-319); para el GF este enfoque significa lo siguiente:

“El enfoque de competencias considera que los conocimientos por sí mismos no son lo más importante sino el uso que se hace de ellos en situaciones específicas de la vida personal, social y profesional. De este modo, las competencias requieren una base sólida de conocimientos y ciertas habilidades, los cuales se integran para un mismo propósito en un determinado contexto. Los planes de estudio que adopten el enfoque en competencias no menospreciarán la adquisición de conocimientos, pero sí enfatizarán su importancia como un recurso fundamental en la formación de los estudiantes [dof, 2008]”

El currículo común basado en el enfoque en competencias será el eje articulador del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), el cual en su diseño contempló los siguientes aspectos (Véase tabla 8).

Tabla 8. Sistema Nacional de Bachillerato	
Principios	Ejes
1.El reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato. La pertinencia y relevancia de los planes y programas de estudio. Estos últimos deben atender las necesidades de pertinencia personal, social y laboral en el mundo actual, caracterizado por su dinamismo y creciente pluralidad.	i. Orientación académica: la reorientación del modelo enciclopedista de transmisión del conocimiento con base en la memorización, hacia un modelo centrado en el aprendizaje en el que el conocimiento se transmite mediante el desarrollo de competencias y habilidades.
	ii. Modalidades de oferta educativa: la definición formal de cinco diferentes modalidades para ofrecer servicios de educación media superior.
2.El tránsito de estudiantes entre subsistemas y escuelas. Esto es indispensable para combatir una de las principales causas de la deserción en la EMS. La portabilidad de estudios brinda la posibilidad a los jóvenes de llevar los grados cursados de una escuela a otra, e implica que las constancias o los certificados parciales de estudios sean reconocidos en las nuevas escuelas de destino de los jóvenes.	iii. Mecanismos de instrumentación: la creación de los procesos operativos que se requieren para instrumentar la educación por competencias en el contexto de alguna de las cinco modalidades de oferta establecidas. Incluye la formación docente, la gestión directiva, la existencia de infraestructura y equipamiento adecuados, los procesos de control y gestión escolar, los apoyos a la demanda por medio de becas, las reglas de movilidad entre subsistemas, la evaluación y los mecanismos de vinculación con el sector productivo.
	iv. Sistemas de ingreso y permanencia: los procedimientos de verificación para que cada institución de bachillerato acredite la oferta de servicios educativos siguiendo el enfoque de los tres ejes anteriores.

Fuente: (Székely, 2010; 321-322)

Tabla: elaboración propia

Con respecto a su primer eje, éste comprende el establecimiento de un Marco Curricular Común (MCC) el cual, según Székely, no plantea un bachillerato

único, sino crear una base de organización en común la cual permitiera el establecimiento en el MCC, basado en la diversidad con base a la orientación educativa que imparte cada institución, de tal forma que el MCC será sólo el eje articulador del SNB; además el autor reitera que la educación que se imparta bajo modelo de competencias estará marcada por una visión constructivista, superando así la visión conductista y enciclopedista que imperaba en este nivel.

Este eje nos da la oportunidad de identificar el proceso de botes de reciclaje con el cual se intenta analizar esta Reforma, si bien es importante recordar que el proceso de estos botes se entienden como situaciones electivas que se caracterizan en función de dos estructuras: la primera es la estructura de acceso, una relación entre problemas (o soluciones) y oportunidades de elección. De ser activada la estructura de acceso puede requerir el permitir o no que un problema o solución particular se vincule a una opción particular. La segunda es la estructura de decisión, una relación entre los responsables de las decisiones y las oportunidades de elección. Esta estructura puede requerir el permitir o no a determinado responsable de las decisiones, que participe en la formación de una elección particular (March y Olsen, 1997).

En este sentido, es importante remitirse a lo señalado por Székely (2010; 322), de manera específica en su cita número tres, donde establece las consideraciones que tuvo al momento de la elección de los desempeños terminales que se considerarían en el MCC del SNB las cuales se transcriben textualmente:

“Se plantearon tres soluciones distintas al problema de la desarticulación académica de los planes y programas de estudio. La primera fue establecer los desempeños finales compartidos que el ciclo de bachillerato debería alcanzar en todos los egresados. La segunda fue crear un tronco común idéntico para todas las modalidades y subsistemas, y la tercera, definir un conjunto de asignaturas obligatorias. De las tres opciones, la de desempeños finales comparativos resultó ser la más viable y conveniente. Un tronco común no se consideró adecuado porque obligaría a todas las instituciones a una reestructura que puede ser inviable para su organización y funcionamiento académico y poco benéfico para los objetivos particulares de la formación que ofrece cada institución. Establecer

asignaturas obligatorias afectaría la necesaria flexibilidad de la oferta académica de los planteles, forzándolos a planes de estudios rígidos, reduciendo el espacio para las trayectorias optativas de los alumnos y la oferta propia de cada institución.”

Este argumento que nos plantea el ex Subsecretario de EMS de la SEP, confirma en gran medida la hipótesis de que la RIEMS se puede entender como un proceso de Botes de Reciclaje, el cual para efectos de esta investigación permite tener los elementos para desarrollar el análisis en el diseño de las políticas en educación media superior bajo los enfoques de las políticas públicas y el nuevo institucionalismo.

Para continuar con el análisis de esta política educativa, se mostrará en la tabla 9 cómo se establecen en el MCC del Sistema Nacional de Bachillerato las competencias:

Tabla 9. Competencias del MCC eje articulador del SNB		
Genéricas		Son competencias <b>clave</b> , por su importancia y aplicaciones diversas a lo largo de la vida; <b>transversales</b> , por ser relevantes a todas las disciplinas y espacios curriculares de la EMS; y <b>transferibles</b> , por reforzar la capacidad de los estudiantes de adquirir otras competencias.
Disciplinares	Básicas	Integran conocimientos, habilidades y actitudes y se construyen desde la lógica de las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber. Dan sustento a la formación de los estudiantes en el Perfil del Egresado. Pueden desarrollarse en distintos contextos curriculares y a partir de distintas estrategias educativas y contenidos.
	Extendidas	Son las competencias disciplinares que deben desarrollar todos los estudiantes del bachillerato. Representan la base común de la formación disciplinar en el marco del SNB
Profesionales	Básicas	Se refiere a un campo del que hacer laboral. Define la capacidad productiva de un individuo en cuanto a conocimientos, habilidades y actitudes requeridas en un determinado contexto de trabajo. Dan sustento a la formación de los estudiantes en el Perfil del Egresado.
		Proporcionan a los jóvenes formación elemental para incorporarse al mercado de trabajo.
	Extendidas	Preparan a los jóvenes con una calificación de nivel técnico para incorporarse al ejercicio profesional.

Datos tomados del díptico: *Las competencias del Sistema Nacional de Bachillerato* de la RIEMS.

Para que estas competencias hayan podido ser establecidas de la forma anterior, fue necesario que todas las instituciones educativas estatales, las instituciones educativas de educación superior, coordinadas por la Asociación Nacional de

Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) las aceptaran por acuerdo.

Con respecto a lo anterior se puede afirmar lo siguiente, las relaciones intergubernamentales que se dan el interior de cada gobierno, se dan con base en un modelo de autoridad jerarquizada, en donde la SEP, siendo la dependencia rectora de la educación en México, a través del PND y el PSE 2007-2012 incorpora en su mayoría a las instituciones de educación media superior a la reforma, así como a las instituciones de educación superior dependientes de ella, ya sea de manera descentralizada o desconcentrada, apoyándose en la ANUIES principalmente.

Por otra parte, con respecto a la categoría de marco institucional se puede observar que si bien existen reglas formales basadas en el reglamento interior de la SEP, la forma en cómo opera la SEP a través de la SEMS con respecto a las reglas informales, las instituciones de educación media superior no podrán quedarse fuera de la reforma, por tanto aunque no sea de su entera satisfacción deberán suscribirse a la RIEMS y el SNB y su MCC.

Aquí es pertinente mencionar que las categorías de redes de política y coaliciones promotoras ayudan a entender el diseño del marco curricular y el sistema nacional, en donde se aliaron las SEMS y la ANUIES para formar una red de política. Respecto a las coaliciones promotoras se puede identificar que una creencia que predomina en estas instituciones, la cual es importante tener presente como eje rector, radica en el enfoque de competencias, con el objetivo de brindar una educación que aumente el interés de los jóvenes por la educación media superior y la pertinencia para que si bien puedan transitar a la educación superior o encontrar un trabajo, lo que permitirá elevar la competitividad de México ante los desafíos que plantea un mundo globalizado.

En el segundo eje: definición de la regulación de las modalidades de oferta, Székely (2010; 325) planteó la siguiente información: la cobertura de la educación media superior, la cual al año 2006 estaba representada en un 58%, en dónde 2.8 de millones de mexicanos no estaba estudiando este nivel, de tal forma que la reforma permitiría ampliar hasta el 68% de cobertura, meta establecida en el PND

2007-2012, por lo tanto para alcanzar ese porcentaje se deberían crear 110, 000 espacios de manera anual.

Para lograr lo anterior se planteó diseñar las modalidades educativas, haciendo una modificación de las tres que plantea la LGE: escolarizada, no escolarizada y mixta, para ello se consideró hacer un análisis de la oferta educativa y su relación con elementos esenciales que conformaban la pasada oferta, véase la tabla 10.

Tabla 10. Elementos que se consideraron para el análisis de la oferta educativa de la EMS en el año 2006	
Elementos	Descripción
Estudiante	Forma de cursar sus estudios: grupal, individual, combinada o autodidactica
Trayectoria escolar	Como siguen los alumnos su plan de estudio: preestablecida, libre o combinada
Mediación docente	Como interviene el docente en el aprendizaje, de forma obligatoria, en función del alumno y opcional
Mediación digital	Uso de recursos tecnológicos entre estudiantes y docentes, ya sean prescindibles o imprescindibles
Espacio	Lugar donde se realizan las actividades del aprendizaje en un plantel, para el docente puede ser físico o diverso, para el estudiante puede ser fijo, libre o diverso.
Tiempo	Periodos contemplados para el desarrollo de la enseñanza y la abstracción de conocimientos; calendario y horarios fijos; calendario y horarios fijos e intensivos; calendario fijo y horarios flexibles, calendario fijo y horario fijo o flexible y; calendario y horarios flexibles.
Instancia que evalúa	La evaluación se hace por la institución educativa principalmente pero la autoridad educativa si lo considera necesario designa a otra instancia.
Requisitos para la certificación.	Procedimientos establecidos para acreditar la adquisición del conocimiento, cumplimiento del plan de estudios, de forma autodidacta, experiencia laboral o aprobación de un examen, (Acuerdo 286: Acreditación de Conocimientos Equivalentes al Bachillerato General )
Instancia que certifica	Autoridad educativa de carácter público o privado que otorgue el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE).

Datos tomados del texto avances y transformaciones en la educación media superior (Székely, 2010:)

Tabla: elaboración propia

Con base en los elementos antes planteados, la reforma desarrolló 5 modalidades para la educación media superior.

1. Presencial: hace referencia a la educación tradicional en donde el alumno asiste a la escuela y tiene un docente para cada asignatura fija, el 80 % de las actividades se lleva a cabo bajo la supervisión de un maestro. Tiene un currículo establecido y las clases se dan en un plantel con calendario y horarios fijos, para certificarse en este tipo de modalidad es necesario acreditar el plan y programas de estudios.

2. Intensiva: está basada en el modelo tradicional, pero la duración es menor a los tres años y con un límite de dos años, compacta

las actividades curriculares y requiere de la presencia en el aula de un 85% de actividades, siempre supervisadas por un docente.

3. Virtual: este tipo de educación se imparte a todos aquellos que no pueden asistir al salón de clases, utiliza recursos tecnológicos, la supervisión de docentes está considerada en un 20 % de las actividades, la mediación es digital. La trayectoria curricular es fija pero necesita de coincidencia en tiempo y espacio, obedece al tipo de educación no escolarizada.

4. Autoplaneada: en este tipo de educación el estudiante lleva ritmos distintos y elige una trayectoria curricular combinada con base a sus necesidades, es de tipo mixto ya que necesita de una supervisión docente en un 30% de sus actividades.

5. Educación mixta. Las actividades del plan de estudios se realizan con la presencia del docente en un plantel en un 40%; las actividades independientes se realizan de forma individual en espacios diversos, siguen una trayectoria de educación establecida y con la mediación obligatoria de un profesor.

Estas modalidades se establecieron con la finalidad de establecer un SNB en un marco de diversidad.

En relación con el tercer eje: mecanismos de gestión, este representa en gran medida la importancia para la implementación de esta reforma, con ello se pusieron en operación instrumentos que ayudarían a fortalecer el rendimiento académico de los alumnos, elevar la calidad de las instituciones y establecer el SNB, así como el funcionamiento de la RIEMS, en la tabla 11 se hace mención de los mecanismos contemplados y utilizados.

El cuarto eje: evaluación para el ingreso al SNB, se plantean los procedimientos a seguir para que los planteles educativos, tanto públicos como privados puedan incorporarse al SNB. Como primer requisito es indispensable haber contemplado los tres primeros ejes de esta reforma y que cuenten con el RVOE, la invitación es extensiva a todas las instituciones.

Tabla 11. Mecanismo que ayudarían en la materialización de la reforma.	
Mecanismo	Descripción
Perfil Docente	Comprende la actualización y profesionalización de los docente, por tal motivo se consideró indispensable que los maestros deberían capacitarse en torno al enfoque basado en competencias con la finalidad de fungir como un facilitador, reconfigurando su labor docente. Por tal motivo el docente tendría que manejar ocho competencias: formación continua, facilitador de experiencias de aprendizaje significativo, planificador del procesos de enseñanza aprendizaje con base al enfoque por competencias, establece prácticas de procesos de enseñanza y aprendizaje de manera creativa en el contexto institucional, evaluador con base a un enfoque formativo, promueve el aprendizaje autónomo y colaborativo, genera ambientes que contribuyan al ambiente que promuevan el desarrollo sano e integral de los estudiantes y apoya en la gestión institucional .
Programa Nacional de Tutorías	Este programa consiste en apoyar a los jóvenes de 15 a 19 años en su desarrollo psicológico y social, ya se considera fundamental para la conformación de su personalidad. En primera instancia se contempla el desarrollo de los jóvenes, en un segundo momentos se atendería el fracaso escolar evitando la deserción y la poca eficiencia terminal.
Infraestructura	En este sentido se planteó el establecimiento de espacios propicios y decorosos, equipamiento de los planteles, inversión en recursos y la racionalidad y transparencia de su uso correcto.
Apoyo a la demanda	Es preocupación la equidad en este nivel, por tal motivo, teniendo en cuenta la crisis económica y la homogeneidad del acceso a la igualdad de oportunidades de los jóvenes para acceder a este nivel educativo; se han planteado diversos mecanismos que incentiven el rendimiento académico y apoyos directos a los alumnos (becas.)
Mecanismos de tránsito.	Con esta reforma y su SNB el cual esta permeada un enfoque basado en competencias, ha dado como resultado que se puedan dar un libre tránsito entre subsistemas de este nivel educativa. A partir del ciclo 2008-2009, esto puedo ser posible.
Gestión escolar	La dirección escolar jugara un papel protagónico en la implementación de esta reforma promoviendo la mejora continua en los planteles, se apoyara en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación con la finalidad de trazar pautas transparentes y homogéneas en su administración escolar. En esta reforma se ha considerado definir un perfil del director (a) de los planteles, el cual deberá manejar las siguientes competencias; formación continua; diseño, coordinación y evaluación las estrategias de mejora de la escuela en el marco del SNB; apoyo a docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y aprendizaje en competencias; generar un ambiente escolar en donde predomine el aprendizaje y el desarrollo sano de los estudiantes; ejercer liderazgo en el plantel y; establecer vínculos entre la escuela y su entorno.
Vinculación	Para esta reforma es importante tener un vínculo entre escuelas y el sector productivo. Con esta reforma los jóvenes tendrán un mínimo de competencias, pero es indispensable se fomenten las competencias profesionales que los hagan jóvenes competitivos capaces de responder de manera favorable al entono laboral, de tal forma que puedan resolver de manera eficaz problemas, además de tener valores ético morales que sustenten las acciones de estos adolescentes.
Evaluación	La evaluación del aprendizaje permitirá la identificación de debilidades y fortalezas que presentan el SNB, con el objetivo evaluar los programas y acciones específicas para establecer procesos de mejora.

Datos tomados del texto avances y transformaciones en la educación media superior (Székely, 2010:)

Tabla: elaboración propia

Además de los cuatro ejes, la incorporación a esta reforma consta de los siguientes procesos:

- La creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (Copeems), el cual se constituiría como una Asociación Civil en donde la SEP, autoridades de la ANUIES, el Instituto Nacional de Evaluación

Educativa (INEE) y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), fungirían como el organismo coordinador del ingreso al SNB así como vigilancia de la calidad de este sistema.

- Realizar el Registro de acreditación de organismos evaluadores de la educación media superior y el análisis y evaluación en los planteles de educación media superior. En este último el director del plantel educativo solicita la presencia del Copeems para determinar su incorporación, si el plantel en su análisis refleja la incorporación el segundo y tercer eje se considera plantel aspirante, si presenta las características del eje uno y tres es candidato y si cumple con los tres es plantel registrado. Cuando ya es plantel registrado puede pasar al siguiente proceso, el cual consta de establecer mecanismos para la acreditación para las instituciones registradas en el SNB, en este último se medirá el logro en el aprendizaje de los alumnos.

Esta reforma se diseñó con el objetivo de lograr el desarrollo del país y establecer un factor que propiciara la movilidad social, aprovechando la presencia de un número mayor de jóvenes en condiciones de ingresar a la educación media superior (Székely 2010; 335).

Francisco Miranda y Teresa Bracho (2012; 147-148), señalan que Székely en el diseño de la RIEMS, no sólo reconoció las principales insuficiencias de la oferta educativa inconexa, dispersa, heterogénea y rígida, herencia del siglo XX, sino que se tomó en cuenta las nuevas condiciones de los jóvenes, la naturaleza de sus expectativas de educación y las limitaciones académicas y sociales que permean el desempeño educativo adecuado.

La RIEMS contempló eliminar la dispersión curricular a través del establecimiento de un SNB, de igual forma la inconexión entre programas curriculares y falta de flexibilidad para el libre tránsito entre los distintos subsistemas; logrando con ello una educación masiva de jóvenes formados con competencias mínimas y por supuesto profesionales, es decir jóvenes formados para el trabajo que requiere la economía mundial.

Esta reforma tuvo críticas, entre ellas podemos encontrar las que señala Flores-Crespo cuando hace referencia a las realizadas por el investigador Roberto Rodríguez (2011; 158), en donde señaló que es limitado el horizonte de esta reforma, debido a que se concentra en la comprensión de textos, el uso de las matemáticas y el conocimiento de las ciencias, los cuales son temas que se evalúan en las pruebas PISA que realiza la OCDE, dejando a un lado las disciplinas de las humanidades como la filosofía, historia y geografía. Esta crítica impactó en el diseño de la RIEMS, de tal forma que Székely atendió las críticas del investigador antes mencionado, el cual era partícipe del Observatorio Filosófico por la Defensa de la Filosofía.

Otra de las críticas que señala Flores Crespo (2011; 159) es la realizada por José Narro Robles (Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México) quién rechazó el participar en la reforma argumentando que el SNB tendía a homologar este nivel educativo, por tanto, las dos escuelas que atienden al nivel medio superior dependientes de la UNAM no serían parte de la Reforma.

Esta situación evidenció que el diseño de esta política en educación media superior no fuera considerada como una opción adecuada y pertinente a este nivel educativo; además el hecho de que las escuelas de la UNAM no se hayan adherido a la reforma, se puede entender como una falta de legitimación por esta casa de estudios, por tal motivo no cambiaría en gran medida la preferencia de los jóvenes por la educación media superior ya que estas escuelas son de las primeras opciones de los jóvenes en estudiar la educación media, asimismo pondrá en duda lo considerado por Székely con respecto a que los jóvenes no les gusta la educación que se imparte en las escuelas; puesto que en realidad los jóvenes prefieren el bachillerato de la UNAM por tener acceso a la incorporación de estudios de nivel superior; ante esta situación el SNB y su MCC basado en el enfoque en competencias, no será considerado como pertinente aún para los jóvenes, de tal forma que el impacto que se espera de la reforma es limitado, si bien esta problemática aún es un supuesto, se deja abierta como un tema para futuras investigaciones, para efectos de esta sólo se señala como una reflexión ante los miles de jóvenes que solicitan el ingreso al bachillerato de la UNAM.

Por otro lado, la Reforma ha intentado abatir la problemática de heterogeneidad de los más de 300 programas de estudio que existen en este nivel con la creación de un SNB y su MCC, aún existe una situación que no se ha solucionado desde hace décadas, que tiene que ver con el hecho de determinar si la educación media debe ser concebida como una educación de tipo propedéutico que prepare para el nivel superior; o profesional, para la formación de técnicos para la industria y los servicios (Órnelas, 2009; 214).

Esta discusión ha resurgido nuevamente con la reforma y para quienes consideran que la educación media superior debiera ofrecer a los jóvenes una formación que vaya más allá de considerar su incorporación al trabajo y a la universidad, y que propicie que los jóvenes ayuden en el desarrollo y solución de problemáticas que existen en su entorno. Esta discusión se presentó en el marco del proceso político que se vivió en el DF, y el conflicto entre el GF y el GDF, situación que se vio reflejada también en la educación media superior que se imparte en la Ciudad de México.

Al respecto Carlos Ornelas señala que existe una disparidad en la educación media superior desde sus orígenes permeada por: “creencias ideológicas, pugnas políticas, aspiraciones de igualdad (o cohesión) social y designios de preparar a la fuerza de trabajo para el desarrollo económico.” (2009; 228). En este sentido, Ornelas señala que el Estado no ha logrado el determinar el fin de este nivel educativo y por consiguiente brindar servicios de calidad, por el contrario ha fortalecido burocracias que deciden aspectos importantes con respecto a la educación media superior lo que se ha transformado en resistencia de gobiernos locales, del sector privado y de otros actores.

En el DF, desde 1998 cuando el GDF es asumido por el partido político del PRD, se realizaron acciones encaminadas a atender la EMS, se fundó la primera preparatoria del IEMS; para el año 2000 se crearon un total de 16, además de plantear la universalización del nivel medio no sólo con las preparatorias sino con un bachillerato a distancia (Ornelas, 2009; 260). Con base en las disparidades antes mencionadas se entiende porque a esta reforma tampoco se adhieren las preparatorias del GDF y el Bachillerato a Distancia, este último diseñado en el

período en que surge la RIEMS y como una de las acciones que plantea la Secretaría de Educación del DF en cuanto a la educación media superior.

#### **2.4 LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN, RETENCIÓN Y PROMOCIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR COMO ISOMORFISMO COERCITIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Antes de dar paso a las PIRPEMS como isomorfismo coercitivo, es importante señalar que este último es producto del cambio organizacional isomorfo (Powell y Dimaggio, 1991; 109), en el marco de la teoría organizacional y el neoinstitucionalismo. Como se mencionó existen otros tipos de isomorfismos como el de tipo mimético y normativo; el primero es resultado de respuestas requeridas por la incertidumbre y ha dado paso a la imitación de otras instituciones; en el caso del segundo tipo obedece más a la profesionalización de sus actividades y de las personas que participarán en un cambio.

Para el caso de las políticas en educación media superior que se han diseñado por parte del GDF se utilizará el isomorfismo coercitivo ya que este último se da en el contexto de influencias políticas y problemas de legitimidad, dado que el gobierno de la Ciudad y sus acciones se desprenden del contexto de un proceso político en conflicto y oposición con el GF y la RIEMS, a partir de lo anterior se consideró pertinente utilizar este tipo de isomorfismo para describir y analizar a las PIRPEMS.

Las políticas dirigidas a atender el acceso la educación media superior de los jóvenes en el Distrito Federal surgen como una respuesta a la demanda de este sector de la población con el interés de cursar este nivel. Las políticas que se abordarán en este apartado son tres: la primera se relaciona con el Sistema de Preparatorias del Distrito Federal, el Instituto de Educación Media Superior; en segundo lugar el Bachillerato a Distancia y; en tercer lugar el Programa de Estímulos al Bachillerato “Prepa Sí”.

Si bien en el capítulo anterior ya se describían algunas características de estas políticas, en este capítulo se abordarán con mayor profundidad, no sin antes señalar que la construcción de 5 preparatorias y su modalidad semiescolarizada, el Bachillerato a Distancia y la ampliación de Prepa Sí, son acciones de gobierno

integradas y diseñadas en el periodo de 2006 al 2012, tiempo que comprende esta investigación.

Como se ha mencionado, estas políticas surgen en el contexto de un proceso político en conflicto entre el GF y el GDF, conflicto que no es nuevo, prácticamente tiene sus orígenes desde el momento que en el DF se elige democráticamente el primer gobierno, en donde el Jefe de Gobierno, entonces Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en 1997, candidato ganador del partido político del PRD, partido opositor tanto del PRI y el PAN, a partir de sus atribuciones y ámbitos de competencias en la educación media superior crea a petición de la población la Primer Preparatoria del Distrito Federal. Este es el inicio de acciones que se realizarán por medio del GDF en relación con el nivel medio superior en la Ciudad de México y que por lo tanto son los orígenes de las PIRPEMS.

Además, debe tenerse en cuenta que ambos gobiernos tienen visiones distintas en cuanto a visión de Estado: en el Federal se concibe uno más cercano al neoliberal, donde sus políticas sociales, en materia educativa está subordinada más al aspecto económico que al social y cultural.

En el caso del GDF tiende a realizar acciones basadas en la orientación de un Estado benefactor o social, en donde se intenta dar mayor peso a que la política social atienda, en materia educativa, los problemas de tipo social y cultural que económico; abandonando la noción de que las fuerzas del mercado autorreguladas conduzcan al óptimo social, a partir de lo anterior se podrá avanzar hacia la desmercantilización de los bienes y los servicios centrales para una vida buena y plena (Boltvinik, 2013; 142).

Siguiendo a Pablo Yanes (2013; 318), la política social del GDF se ha diferenciado de la política que establece el Gobierno Federal, de manera específica desde el año 2000, ya que desde el primero se intenta beneficiar a todos los habitantes partiendo del principio de universalidad, no excluyendo ni focalizando y condicionando los programas sociales. Como ejemplo Yanes rescata el programa de pensión ciudadana universal de adultos mayores, como el único programa que ha logrado hacer universal el GDF, a diferencia del programa Progresá/Oportunidades del GF que sí focaliza y condiciona los beneficios, ya que

sólo está dirigido a aquellos adultos mayores que se encuentren en pobreza extrema, que para mantener sus beneficios deben cumplir ciertos requerimientos.

Ahora bien, sí se traslada esta política social que tanto para Boltvinik como para Yanes (2013) atiende la pobreza, a la educación, se observa que en el nivel medio se diseñó el IEMS y Prepa Sí, bajo los principios de universalidad, derecho y lucha contra la desigualdad, aunque el caso de Prepa Sí, sí condiciona a sus beneficiarios con actividades en comunidad, con lo cual se plantea esta política como una de tipo híbrida en cuanto a tener aspectos de un tipo de Estado Benefactor (social) y el de tipo Neoliberal.

Otro aspecto a considerar es que las políticas en educación media superior que se han planteado desde el GDF, de acuerdo con Stefan Peters (2012), corresponde a políticas educativas progresistas de gobiernos de izquierda; si bien el gobierno del DF no ha logrado paccionarse en el Gobierno Federal como en el caso de Venezuela y Uruguay, sus políticas educativas intentan abatir la desigualdad educativa de sectores excluidos: atendiendo principalmente el acceso a la educación, la calidad educativa y la fragmentación educativa.

También es importante señalar que tanto el IEMS y Prepa Sí se diseñaron en el marco de una política de inclusión educativa en educación media superior que estableció GDF, a través de su Programa de Desarrollo Social 2007-2012, en donde señaló:

“(…) priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, recuperando la educación pública, ampliando la cobertura en los niveles medio superior y superior, demandando la descentralización de la educación básica y construyendo el conjunto de los derechos asociados que garanticen su gratuidad y universalidad (PDSD, 2007; 21)” (Citado en Evalúa DF: Evaluación de los resultados de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal).

A continuación se analizarán las políticas implementadas por el GDF para atender el nivel medio superior.

## **Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal**

El Instituto tiene sus orígenes cuando en el DF, de manera específica con Cuauhtémoc Cárdenas, entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, se le transfiere por el GF la prisión femenil federal de Santa Martha Acatitla con la finalidad de ampliar la capacidad penitenciaria para el fuero local en la ciudad. Esta situación generó protestas por parte de la población aledaña a las Avenidas de Zaragoza y Calzada Ermita Iztapalapa, quienes exigieron bajo la consigna “Cárcel no, Prepa Sí” que en lugar de que se construyera una cárcel, se construyera una preparatoria (Gonzalbo y Staples, 2012; 542).

El Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, atendió la petición de la población, marcando así el inicio de acciones específicas por parte del GDF en materia educativa, de manera específica en la educación media superior. Esta situación se puede considerar como una independencia con respecto a la toma de decisiones entre GDF y el GF, ya que la cárcel no se hizo con base a lo sugerido, estableciendo y replanteando así las relaciones intergubernamentales de tipo jerárquico por las de tipo autónoma en materia educativa.

El Segundo Jefe de Gobierno, que ganó las elecciones por la jefatura de gobierno del DF fue Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), también candidato del PRD, y en esa ocasión opositor y protagonista ante la alternancia de poder que se dio en el GF, un candidato del PAN es quien gana por primera vez las elecciones presidenciales, Vicente Fox Quesada, estos dos personajes también dan cuenta de procesos políticos en conflicto, tal fue así la situación que el Presidente constitucional, estableció un recurso de desafuero ante el jefe de gobierno de GDF. Situación que detonó en conflicto entre los distintos órdenes de gobierno que concurren en la Ciudad, este hecho sólo se señala como un suceso histórico que da cuenta de procesos políticos en conflicto en la Ciudad de México.

Durante el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se observa un interés especial por quienes fueron rechazados de la educación media superior y superior. En relación con la educación media superior se propuso una red de preparatorias del GDF, construyendo en su gestión dieciséis. Para ingresar a estas instituciones no se requiere aprobar un examen de admisión, es por medio

de sorteo; además la forma de calificar sólo se establece a través de una evaluación que determina “apto y no apto”. Para el nivel superior se creó la hoy Universidad Autónoma de la Ciudad México.

En la gestión del pasado Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón (2007-2012), se creó la Secretaría de Educación cuyo primer titular fue el investigador Axel Didriksson Takayanagui, y se contempló la ampliación de la red de preparatorias, en donde se construirían cinco más, y se puso en marcha la modalidad semiescolarizada en este Instituto y su red de preparatorias; además se propuso la universalización de la educación media superior en la Ciudad de México y el área metropolitana, sentando las bases de un Sistema Nacional de Bachillerato, alterno al que proponía el GF con la RIEMS y su SNB con el MCC basado en el modelo de competencias.

De esta forma el IEMS aunque no es una propuesta diseñada en el periodo del 2006 al 2012, es fundamental para ser parte de las PIRPEMS. Este Instituto sienta las bases de una nueva forma de estructurar políticas públicas en educación media superior en el DF, además para el período que comprende esta investigación representa una propuesta diferente a la RIEMS, en virtud de que el IEMS no se adhiere a la reforma del GF, ya que las relaciones intergubernamentales están impactadas por un proceso político en conflicto y bajo visiones diferenciadas, dando paso a acciones de gobierno como un isomorfismo coercitivo, consecuencia del conflicto de gobierno opositor con creencias diferenciadas con respecto a la educación media superior.

Para conocer la visión diferenciada que propone el GDF frente al GF, nos remitiremos al documento que establece la fundamentación del proyecto educativo del IEMS<sup>18</sup>, señala que la propuesta del Instituto se encuentra fundamentada en el marco de un paradigma educativo en donde sus alcances no sólo tienen por objetivo centrarse en la experiencia escolar, sino impactar en la vida cotidiana de los sujetos. Los estudiantes en este proyecto son el centro de atención, propiciando que el individuo participe activamente en su formación con la finalidad de hacerse sujeto de su aprendizaje.

---

<sup>18</sup> <http://www.iems.df.gob.mx/proyecto-101-1.html> [14.10.2013]

El estudiante es considerado como un individuo con derechos, el cual tiene un contexto social y cultural propio, con necesidades y perspectivas que podrá atender en su proceso formativo, de tal forma que en este proyecto se plantea una relación entre el sujeto y el saber a través de enfoques humanistas, científico y crítico; el estudiante podrá entender el saber por medio de su conceptualización, de forma empírica y simbólica de su cotidianidad. Este proyecto está encaminado a que el sujeto pueda tomar la decisión de incorporarse a otro nivel educativo, tomar conciencia de la necesidades de su comunidad e identificar problemas así como plantear acciones que propicien el desarrollo de su entorno social.

El proyecto considera al docente como intelectual que promueve el saber, su labor se concretará a través de la práctica cotidiana por medio de la sociabilización y reflexión de experiencias en el contexto de sus saberes. El alumno junto con el docente y los demás actores involucrados concretarán este proyecto por medio de su participación.

Este proyecto educativo establece el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, brindando un bachillerato de tipo general, su interés se centra en el proceso de enseñanza aprendizaje, de estilo propedéutico con el cual se intenta generar competencias significativas en los estudiantes con la finalidad de afrontar los retos de la vida académica, personal, en esta última parte se contemplan las relaciones interpersonales y futuro desempeño ciudadano y laboral (Proyecto educativo IEMS; 4).

El bachillerato se cursa en seis semestres, el plan de estudios es considerado de tipo flexible y si por alguna causa algún estudiante se encuentra en riesgo de no continuar con el plan de estudios, puede continuar en la modalidad de educación a distancia. Los planteles de este sistema de Bachillerato se construyeron en zonas donde había carencia de escuelas de nivel medio superior. Estos planteles cuentan con espacios suficientes para que los estudiantes desarrollen sus actividades, a saber: aula de aprendizaje grupal, de artes plásticas, música, audiovisual, digitales, laboratorios, cubículos, biblioteca, auditorio, foro al aire libre, espacios deportivos, oficinas administrativas y áreas verdes.

El proyecto educativo del IEMS está compuesto por tres estructuras: Enfoque Curricular, Estructura Curricular y el Proceso Educativo. En el primero se contempla la orientación filosófica, social y pedagógica, en un marco de flexibilidad metodológica que promueva la construcción permanente y abierta del saber.

Con respecto a la Estructura Curricular, se contemplan tres ejes de formación: crítico, científico y humanístico, los cuales permean las áreas de estudio, mismas que se dividen en dos campos, disciplinares con áreas de humanidades y ciencias; el otro campo contempla áreas de estudio complementarias determinadas como prácticas y optativas.

En la tercera estructura, que es el Proceso Educativo se establecen espacios de estudio de trabajo y académico, en donde el docente dará tutorías y evaluará a los estudiantes en aspectos como el trabajo grupal; ayudando en el establecimiento de horas de estudio, instaurando así una relación estudiante-docente, lo que dará como resultado la construcción y el desarrollo de habilidades y aptitudes.

Con estas tres estructuras se intenta cambiar la percepción de la educación, como un elemento que responde a las demandas del mercado por medio de la acumulación de saberes, por la de una educación que favorezca:

“(…) la formación de un ser humano capaz de construir un sentido para la vida y dispuesto a compartirlo con los demás, en donde la vida conlleva un imperativo de autorrealización que comparten los otros miembros de su sociedad (…) La educación tiene que contribuir a la formación de un hombre capaz de propiciar como miembro de una comunidad, dispuesto a aceptar los disensos y comprometido en construir consensos encaminados al bien común, lo que requiere capacidad para aprender y enseñar a otros, comprensión de la diversidad social y cultural; sensibilidad ante los valores que guían la vida de los demás, y empatía para saber convivir con éstos (…) la educación ha de estar orientada a promover la responsabilidad del sujeto sobre sí mismo, sobre los otros que comparten su entorno y propiciar que estos sujetos construyan nuevas formas de relación e integración para intervenir en su realidad inmediata” (Proyecto educativo IEMS; 9).

Estas tres estructuras junto con sus elementos propios darán como resultado el perfil de egreso de los estudiantes de bachillerato, en donde los ejes

formativos tanto crítico, científico y humanista, planteados en el Plan y Programas de Estudio, permitirán que los estudiantes se apropien de una cultura básica así como de una formación sólida e integral que permita enfrentar los retos y situaciones de su vida presente y futura (Proyecto educativo IEMS; 34).

Se pretende que los egresados del IEMS, intervengan en la transformación de su entorno inmediato, de forma colectiva e individual, por medio de su participación en proyectos de mejora a su comunidad; además, los egresados podrán continuar estudios de nivel superior. Algunas características específicas de los egresados de este bachillerato son:

- Aprender por sí mismos;
- Capacidad crítica para analizar fuentes informativas;
- Capacidad intelectual para analizar su contexto y el carácter para modificarlo con un sentido constructivo;
- Tomar decisiones libres, consientes con base en sus derechos y obligaciones con respecto a sus actos;
- Conciencia para participar en su comunidad en un contexto de disensos y consensos;
- Dominio de estrategias de búsqueda y procesamiento de información para hacer frente a los retos que su vida personal, social o académica les demandan;
- Habilidades, aptitudes y conocimientos para el trabajo que contribuya a su emancipación y;
- Respeto, tolerancia, honestidad y solidaridad para construir relaciones enriquecedoras y que contribuyan a la superación permanente.

### **Modalidad Semi-Escolarizada del IEMS**

La modalidad Semi-Escolarizada<sup>19</sup>, es una opción para que los jóvenes en condiciones de estudiar su educación media superior en el DF y quieran hacerlo en el marco del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal que

---

<sup>19</sup> Modalidad Semi-Escolarizada <http://www.iems.df.gob.mx/modalidad-semi-escolarizado-104-1.html>  
[14.10.2013]

ofrece el IEMS, tengan la oportunidad de realizar sus estudios basados en formas de trabajo académico: en sesiones tipo clase y el estudio independiente.

El trabajo académico tiene cuatro ejes fundamentales: asesoría académica, material de apoyo para el estudio, horas de estudio individual y evaluación del aprendizaje con el fin de certificar el estudio. Esta modalidad tiene algunas características propias de la dinámica en la que se desenvuelve: a los estudiantes sólo se les asigna un asesor, el cual acompañará en sesiones de tipo clase que se realizarán de dos a tres horas, ya sea de martes a viernes o sabatinas, esta modalidad se considera flexible de tal forma que el estudiante organice su carga académica con base en sus necesidades y sólo se da en planteles del IEMS que brindan esta modalidad.

Con respecto al material de apoyo y las horas de estudio individual, estas son fundamentales, ya que el avance del aprendizaje depende principalmente del alumno, además el asesor juega un papel importante ya que será quien realiza evaluaciones formativas en sus sesiones, lo que determinará si cubre o no cubre las asignaturas cursadas. Esto último sin apartarse del Proyecto Educativo que plantea el IEMS.

En el año 2012, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF), publicó una evaluación externa en cuanto al diseño del IEMS y sus dos modalidades, denominada: *Evaluación del diseño de los servicios educativos que proporciona el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal*, siendo los responsables Teresa Bracho y Francisco Miranda. La evaluación derivó en diversas reflexiones, de las cuales se rescatan las señaladas en la tabla 12.

Estas fortalezas y debilidades que detectaron Bracho y Miranda (2012) permiten deducir que este proyecto educativo corresponde a los principios de la LDSDF, por lo que se está frente a un isomorfismo coercitivo ante la RIEMS, ya que este proyecto no tiene compatibilidad con el marco curricular común que establece el Sistema Nacional de Bachillerato. De ajustarse el IEMS a la RIEMS podrá perder su naturaleza como una política educativa de un gobierno opositor,

asimismo dejará de atender la desigualdad educativa que existe en el nivel medio superior en el DF.

Tabla 12. Evalúa DF, IEMS	
Fortalezas	Debilidades
El proyecto del IEMS atiende situaciones de alta vulnerabilidad, pues está diseñado para jóvenes en donde existe una escasa oferta educativa de nivel medio superior.	El proceso de ingreso genera heterogeneidad de los alumnos inscritos, lo cual podría traer consigo conflictos en los docentes, con respecto a sus capacidades en la atención pertinente, equitativa y de calidad ante la diversidad de alumnos del IEMS.
Modelo educativo flexible en donde se pone al estudiante en el centro del proceso educativo.	En la modalidad escolarizada el proceso de inducción no ha sido totalmente exitoso, en cuanto a las implicaciones del proceso de evaluación que desarrolla el IEMS. En el caso de la modalidad semiescolar la existencia de mecanismos de inducción al sistema no es clara ni precisa. Los docentes de la modalidad semiescolarizada, tienen dificultades para acceder a salones y cubículos para brindar asesoría, así como a la biblioteca y laboratorios, lo que repercute en la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades y actitudes de los alumnos del sistema Semiescolar
Con base en la revisión documental el proyecto del IEMS, responde a algunos principios de la LDSDF al vincularlos con características del modelo educativo: universalidad, igualdad y equidad social, justicia distributiva y territorialidad, integralidad, exigibilidad, participación y efectividad.	La reducción del presupuesto del IEMS DF, ha redundado en la insuficiencia de recursos materiales en los planteles y en la imposibilidad de desarrollar las actividades académicas de forma adecuada. Al mismo tiempo, representa un desaliento en el espíritu del personal de los planteles, en tanto se juzga como una forma de abandono por parte de las autoridades.
La oferta educativa del IEMS DF se centra en el enfoque de derechos y un criterio de equidad distributiva, en donde es la educación pública la que debería intentar mejorar la calidad y la equidad de la educación que se ofrece a jóvenes del DF, contrarrestando así la oferta de EMS que en el DF se caracteriza por ser de tipo privada.	El IEMS DF no tiene mecanismos de compatibilidad de estudios con otras modalidades de bachillerato que permitan la revalidación de materias, salvo en casos muy específicos.
En la modalidad semiescolarizada, aunque no estaba considerada así, abren espacios de trabajo grupal, producto de necesidades de los estudiantes en cuanto a guía y orientación para el estudio de ciertos temas así como explicar ideas centrales.	El establecimiento del Sindicato Único de Trabajadores del IEMS ofrece certidumbre en la contratación y defensa de los derechos laborales, pero la mayoría de las veces ha frenado el avance de diversas cuestiones específicamente educativas que rebasan el ámbito laboral, tales como: la concreción del cambio de evaluación por objetivos a evaluación por competencias.
Los estudiantes reconocen y valoran que las becas del IEMS DF representan un beneficio que resguardan a través del esfuerzo, a través de no reprobando materias, pues los montos económicos dependen del desempeño académico.	Aun cuando se han abierto nuevos planteles, éstos han quedado en instalaciones provisionales, lo cual genera que las condiciones en que se encuentran no sean las óptimas para garantizar calidad en los servicios que se ofrecen.

Fuente: Elaboración propia  
Datos tomados de la Evaluación, páginas 149-153.

## Bachillerato a Distancia

El Bachillerato a Distancia<sup>20</sup> es una acción que realizó el GDF a través de la SE-DF, representa una de las PIRPEMS, las cuales tiene una visión diferenciada y auto excluyente con la RIEMS, además de ser impactada también por un proceso político en conflicto y que se encuentra en disputa entre la forma de concebir la educación media superior y su impacto en el desenvolvimiento de los individuos en el desarrollo social, político y económico.

<sup>20</sup> Bachillerato a Distancia <http://www.ead.df.gob.mx/portal/> [14.10.2013]

Este bachillerato tiene el propósito de atender, entre algunas otras, la situación que guardan algunos jóvenes que participan en el examen único de ingreso a la educación media superior, organizado por COMIPEMS, en el cual unos cuarenta mil son asignados a distintas instituciones que no son de su preferencia, factor que influye para que aumente el rezago educativo en este nivel en la Ciudad de México<sup>21</sup>.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, esta acción surgió en el año 2007, y es auspiciado en acuerdo con la UNAM, para atender el rezago educativo en que se encuentran las personas que viven en la Ciudad de México. Es importante señalar que este bachillerato es gratuito y con validez oficial por parte de la SE-DF. Asimismo esta acción permite la formación en ámbitos humanísticos, científicos y sociales, con el objetivo de formar líderes honestos y emprendedores en su desarrollo personal, familiar, en la ciudad y en el país en general.<sup>22</sup> Además el aprendizaje está mediado por las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La UNAM tomó como referentes para la construcción del plan de estudios del Bachillerato a Distancia, su propia experiencia con la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH). Esta propuesta fue impulsada por la UNAM, en donde todavía el Rector era el Dr. Juan Ramón de Fuente, participando en esta propuesta la Secretaría de Desarrollo Institucional, la Coordinación de Universidad Abierta y a Distancia, coordinando el proyecto el Consejo Académico del Bachillerato de la UNAM (Folleto de Difusión; pág. 5).

Del diseño de esta propuesta y los actores que intervinieron es posible observar una red política que tiende a ser una coalición promotora con la creencia en una educación de corte humanista, científica y crítica en donde intervinieron el entonces Jefe de Gobierno del DF, Marcelo Ebrard Casaubón, el Secretario de Educación del DF Axel Didriksson Takayanagui; y el entonces Rector de la UNAM Juan Ramón de la Fuente, simpatizante con la controversia electoral, y con la deslegitimación del Gobierno Federal bajo la premisa del fraude electoral.

---

<sup>21</sup> Documento de Difusión “Educación a Distancia” elaborado por la SE-DF

<sup>22</sup> Misión del Bachillerato a Distancia (Ibíd.)

Como antecedente del Bachillerato a Distancia de la UNAM, se menciona que este tipo de modalidad se dirigió a jóvenes migrantes en Estados Unidos en el periodo del sexenio antepasado, puesto que en ese momento la educación media ya era de carácter obligatorio, por lo tanto la Universidad consideró esta opción acorde a las necesidades de los jóvenes migrantes, también así para aquellos adultos que desearán cursar este nivel. Guadalupe Vadillo, entonces Secretaria Técnica del Bachillerato a Distancia de la UNAM, es quien da cuenta del origen y diseño de este bachillerato (Separata de Bachillerato a Distancia de la SE-DF).

El bachillerato consta de 24 asignaturas divididas en cuatro módulos que contemplan las siguientes áreas del conocimiento: Humanidades, Ciencias Sociales, Matemáticas y Ciencias Naturales, en donde el alumno cursa una asignatura por mes. En este tipo de bachillerato el alumno desarrollará habilidades, conocimientos, aptitudes y valores que le permitirán aprender de manera autodidacta, logrando con ello aprender a aprender, aprender a ser y principalmente: comprender e incorporar lo aprendido en su vida cotidiana<sup>23</sup>.

Este Bachillerato a Distancia representa una propuesta innovadora, ya que el alumno al inicio de la asignatura se le plantea una pregunta con respecto al tema a desarrollar, para dar respuesta tendrá la libertad de conseguir información que le permita analizar temas y reflexiones respecto de la pregunta planteada. El conocimiento adquirido bajo esta metodología permitirá al alumno vincular su conocimiento con otros temas de otras asignaturas.

Lo anterior brindará al alumno las habilidades básicas que le permitan un buen desempeño en los estudios en el nivel superior, dando paso a un estudiante autónomo, consciente, responsable con la capacidad de enfrentarse a distintas cuestiones académicas, laborales, profesionales en la sociedad moderna, según lo señalan en su página electrónica.

La siguiente tabla replicada del portal electrónico de Bachillerato a Distancia muestra la estructura curricular de éste:

---

<sup>23</sup> Plan de Estudios (Ibíd.)

Tabla 12. Estructura Curricular del Bachillerato a Distancia						
	Humanidades	Ciencias Sociales	Matemáticas	Ciencias Naturales		
<b>Módulo 1</b>	Inglés I	Narración y Exposición	Poblamiento, Migraciones y Multiculturalismo	Álgebra y Principios de Física	Física y su Matemática	Ciencias de la Vida y de la Tierra I
<b>Módulo 2</b>	Inglés II	Lógica para la Solución de Problemas	Estado, Ciudadanía y Democracia	Geometría Analítica	Geometría y Geografía	Ciencias de la Vida y de la Tierra II
<b>Módulo 3</b>	Dialogica y Argumentación	Problemas Filosóficos	Capitalismo, Mundialización y Economía	Medio Ambiente y Bioética	Matemáticas y Economía	Ciencias de la Salud I
<b>Módulo 4</b>	Optativa	Literatura	México, Configuración Histórica y Geografía	Modelos Cualitativos y Cuantitativos en Investigación Social	Modelos Cuantitativos en Ciencias de la Vida y de la Tierra	Ciencias de la Salud II

Datos tomados de la página electrónica: [http://www.ead.df.gob.mx/portal/op\\_bachillerato](http://www.ead.df.gob.mx/portal/op_bachillerato) [14.10.2013]

Para poder acceder a este bachillerato, es indispensable que los aspirantes aprueben tres cursos propedéuticos: Estrategias de Aprendizaje a Distancia, Lectura y Redacción y Matemáticas, los cuales se cursan a lo largo de 10 semanas. El alumno al ser parte del Bachillerato contará con los siguientes actores académicos:

- Asesor en Línea: asegurará un aprendizaje efectivo al contestar dudas y retroalimentar al alumno a partir de actividades, comentarios, moderar foros, chats y actividades grupales.
- Tutor: motivará y estará pendiente de su bienestar en el bachillerato.
- Coordinador: verificará el desempeño tanto del alumno como del asesor y el tutor con la finalidad de apoyarles en todo momento (datos tomados del portal electrónico).

Todos los actores académicos de este bachillerato deberán tener como mínimo estudios el nivel licenciatura y ser certificados por la UNAM, de tal forma que esa condición dé paso a un servicio educativo pertinente. Este bachillerato en 2009 recibió el Premio Innovación Educativa en Educación Media Superior y Superior, otorgado por la ANUIES.

## **Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU): Prepa Sí**

Este programa es coordinado en la actualidad por el Fideicomiso de Educación Garantizada<sup>24</sup> y tiene como objetivo general, dar la oportunidad a los jóvenes del Distrito Federal que cursan el bachillerato de obtener un apoyo económico para que no lo abandonen por falta de recursos económicos. Los alumnos de las instituciones públicas que han sido beneficiados de este programa son: las Escuelas Preparatorias y los Colegios de Ciencias y Humanidades de la UNAM; Escuelas Vocacionales del Instituto Politécnico Nacional; los Centros de Capacitación Tecnológica, Industrial Pertenecientes a la Dirección General de Educación Tecnológica de la SEP; el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); escuelas de arte del Instituto Nacional de Bellas Artes, y las escuelas del centro Nacional de Alto Rendimiento de la Comisión Nacional del Deporte (Gonzalo y Staples, 2012; 546).

Este programa también tiene la finalidad de impactar en la deserción escolar, motivar la mejora de calificaciones y por supuesto la vinculación de los jóvenes con la comunidad, ya que al recibir su beca, los jóvenes deben devolver a la ciudad dos horas de actividades comunitarias, con ello buscan fomentar el compromiso y la participación social. Las actividades que realizan comprenden desde la “recuperación de espacios públicos, asistencia a pláticas temáticas, visitas a museos, participación en cine clubes, apoyo en labores educativas tales como la alfabetización de adultos, activación física o deportiva y presencia de voluntarios en la organización de eventos especiales como el Ciclotón y el Maratón de la Ciudad de México” (Ibíd.).

Las PIRPEMS, son por lo tanto un conjunto de acciones que surgieron de un gobierno opositor al GF y que se conjuntan y diseñan de manera alterna a la RIEMS, las políticas del GDF son impulsadas principalmente en la administración de Axel Didriksson como titular de la Secretaría de Educación del DF. En virtud de

---

<sup>24</sup> Página web:

[http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45:prepasi&catid=35:programas-educativos&Itemid=34](http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=45:prepasi&catid=35:programas-educativos&Itemid=34) [14.10,2013]

que los Secretarios de Educación que sucedieron a Didriksson continúan impulsando Prepa Sí, considerándolo como el programa estrella de la gestión de Marcelo Ebrard.

En su condición de una acción de gobierno del DF y por supuesto en el ámbito de política social, este programa también fue evaluado en su diseño por Evalúa DF, la evaluación fue titulada: *Evaluación externa de diseño y operación 2007-2008. Programa de estímulos para el bachillerato universal "Prepa Sí"*, llevada a cabo a finales del año 2008. Entre las fortalezas y debilidades de esta acción se contemplan las señaladas en la tabla 13.

Prepa Sí, si bien es un programa que impactó positivamente en los jóvenes que estudian la educación media superior en el DF, esta evaluación trajo como resultado recomendaciones importantes, entre las que destacan: que no sea un estímulo económico sino una beca, también que se elimine el condicionamiento de dos horas en comunidad, puesto que esta situación tendría como consecuencia que el programa fuera una política clientelar, y así aprovechar estos condicionamientos para influir en la voluntad de elecciones electorales.

De los elementos descritos en este capítulo se puede señalar que el proceso político vivido entre los años 2006 y 2012 tuvo repercusiones en el diseño de políticas en educación media superior. En el siguiente capítulo se retomaran otras consideraciones que ayudarán en el análisis en cuanto a la concurrencia de gobierno en el DF y las políticas en media superior.

Tabla 13. Evalúa DF, *Prepa Sí*

Fortalezas	Debilidades
<p>El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal <i>Prepa Sí</i> tiene un impacto directo y positivo en la <b>valoración y legitimación</b> por parte de la ciudadanía y de los jóvenes de la Ciudad de México <b>de la educación pública</b> como un bien social, asentándola como medio y fin fundamental de desarrollo y prioritario en la política pública del Gobierno de la Ciudad de México.</p>	<p>El Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, <i>Prepa Sí</i>, no cuenta con un <b>marco normativo jurídico suficiente y claro</b> por lo que su adscripción no es del todo congruente con los principios postulados en la LDS y su Reglamento. Su fundamento normativo se asienta en <b>reglas de operación</b> y no en una ley, situación que le <b>confiere ambigüedad normativa y práctica</b>, tal como se expresa en el hecho de denominar al apoyo económico como <b>estímulo</b> y no <b>beca, así como</b> en contradecir la exigibilidad del derecho a la beca <b>condicionándola</b> a las dos horas de participación en las actividades en comunidad y mediante <b>el establecimiento de apoyos económicos diferenciados según niveles de aprovechamiento medidos por promedio escolar</b>.</p>
<p>Se constituye el Programa en un importante paso y contribuye de manera significativa en el cumplimiento de los <b>derechos ciudadanos y sociales de equidad y justicia</b> mediante la <b>universalización de apoyos económicos</b> a todos los estudiantes inscritos en las instituciones públicas de educación media superior del D.F.</p>	<p>El Programa al operar esencialmente bajo el marco de principios relativos a la igualdad, universalización y equidad, no contempla una premisa esencial: que ante un contexto altamente diferenciado y desigual, los apoyos universales necesariamente tienen efectos diferenciales sobre la población de manera que no comprende estrategias <b>de carácter complementario</b> que tendrían que articularse y desarrollarse necesariamente con las universales a fin de discriminar positivamente a la población estudiantil y los planteles de los distintos subsistemas más vulnerables. El único indicio de esta discriminación positiva se materializa en el otorgamiento de los estímulos a los estudiantes irregulares en riesgo de rezago. Sin embargo el otorgamiento de un estímulo económico difícilmente podrá de manera directa y mecánica incidir sobre las trayectorias problemáticas de los estudiantes que registran dificultades.</p>
<p>Participa el Programa a la <b>consolidación de la presencia</b>, afianzamiento de las atribuciones y funciones de la <b>Secretaría de Educación del DF</b> que, en poco tiempo de existencia aporta y marca pautas en la atención de temas sustantivos dentro de la agenda política, social y educativa de la capital y del país.</p>	<p>Falta de participación de organismos sociales, civiles y académicos en las diversas etapas de diseño, seguimiento, supervisión por lo que el Programa carece de instancias de <b>supervisión y participación social</b> y de <b>mecanismos de retroalimentación</b>.</p>
<p>Incide favorablemente el PREBU en la <b>posibilidad de conformación de un Sistema Metropolitano de Educación Media Superior</b> y en la identificación de convergencias y construcción de sinergias entre los distintos actores y subsistemas que conforman el nivel de bachillerato.</p>	<p>El FIDEGAR, entidad responsable del PREBU, no cuenta con un sistema de rendición de cuentas y no cumple de manera completa con la Ley de Transparencia ni con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento en la materia. La información de la página de transparencia de FIDEGAR no reúne las características exigidas por la ley.</p>

Fuente: Elaboración propia  
 Datos tomados de la Evaluación. Páginas 290-295

### **CAPÍTULO 3. CONSIDERACIONES EN EL DISEÑO DE LA RIEMS Y LAS PIRPEMS.**

Después de haber establecido algunos elementos del contexto político en los capítulos anteriores, en este se brindarán algunas consideraciones que no se habían contemplado y que permitirán describir y ampliar la forma en cómo se vivió el proceso político que impactó en la concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas en educación media superior en el periodo que comprende de 2006 al 2012.

Por lo anterior, es importante señalar que se retomará nuevamente el impacto que tuvo la controversia electoral presidencial de 2006, variable que se considerará como un detonante en el impacto en las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

Si bien, como ya se señaló, las relaciones intergubernamentales que se establecen entre el GF y el GDF son de un tipo de autoridad autónoma, éstas se ven legitimadas por un marco institucional el cual permite que se hayan establecido así. Con base en lo anterior es posible identificar algunas redes de políticas y coaliciones promotoras que ayudan a contextualizar el proceso político vivido en el período antes mencionado y las cuales coadyuvarán para analizar el diseño de la RIEMS y las PIRPEMS.

Para dar cuenta de lo anterior, en este capítulo se consideran las entrevistas semiestructuradas aplicadas a investigadores educativos que han escrito respecto del tema de investigación materia de esta tesis: Axel Didriksson, Carlos Ornelas, Pedro Flores-Crespo, Roberto Rodríguez y Úrsula Zurita Rivero.

Para esta investigación Axel Didriksson es un informante clave, ya que fue Secretario de Educación en el Gobierno del Distrito Federal, en los años de 2007, 2008 y parte del 2009. Tiempo en el que se agrupan las políticas en educación media denominadas PIRPEMS, las cuales no se adhieren a la RIEMS instituida en 2008.

### **3.1 CONTEXTO DEL PROCESO POLÍTICO: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, REDES, COALICIONES Y MARCO INSTITUCIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 2006 - 2012.**

Cabe recordar que el Distrito Federal es la capital del país y sede de los Poderes de la Unión. Desde que se elige a los gobernantes para la Ciudad, el Partido de la Revolución Democrática ha asumido el poder; situación que se repite en casi todas delegaciones políticas que conforman este territorio. Asimismo, la Asamblea Legislativa del DF, casi en su totalidad está conformada por diputados surgidos de las filas del partido político antes mencionado.

Con base en lo anterior, se señala que el caso del DF es una situación *sui generis*,<sup>25</sup> en ese sentido, las relaciones entre ámbitos de gobiernos que predominan son las de tipo de autoridad autónoma, principalmente en relación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, siendo este último un gobierno de oposición.

En el caso de las relaciones intergubernamentales al interior del DF, entre el GDF y las 16 Delegaciones Políticas, también se puede observar que éstas son con autoridad coordinada y de tipo inclusiva, pero sólo en aquellos casos en las que los Jefes Delegacionales que asumen el poder pertenecen al mismo partido político del gobierno de la Ciudad.

De acuerdo con la página electrónica del Instituto Federal del Distrito Federal<sup>26</sup> (IEDF), en el año 2006, el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, asumió el poder con un porcentaje del 45.38% del total de votos. Esta situación fue producto de la alianza “Por el Bien de Todos” conformada por los partidos políticos del PRD, Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

La alianza de partidos señalada anteriormente, logró posicionar a candidatos de estos partidos en 14 de las 16 delegaciones políticas, quedando únicamente dos en poder del PAN: Miguel Hidalgo y Benito Juárez. En la ALDF, la alianza “Por el Bien de Todos” posicionó en la Legislatura IV a 36 de 40 diputados de mayoría relativa, de los cuales uno era del Partido del Trabajo y otro para

---

<sup>25</sup> Roberto Rodríguez lo señala así en la entrevista realizada.

<sup>26</sup> <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0604.php> [05.04.2014]

Convergencia, teniendo así el PRD el control total de las instituciones democráticas del DF.

De ahí que el llamado de Andrés Manuel López Obrador, entonces líder moral del PRD, al desconocimiento del Gobierno Federal por la controversia electoral presidencial, también fue acatado por los diputados de la “Alianza por el Bien de Todos”, y quienes al ser mayoría tenían la posibilidad de proponer el proyecto político para la Ciudad que más conviniera a sus intereses, siendo además una auténtica oposición para el Gobierno Federal.

En las elecciones de 2009, continúa el PRD como un partido de mayor preferencia en la ciudadanía del DF, conformándose la ALDF en la Legislatura V de la siguiente manera: en cuanto a diputados de mayoría relativa con 30 de 40 diputados; de los diez restantes uno fue para el PT y nueve del PAN, (en este periodo Acción Nacional empezó a ganar terreno no sólo en las diputaciones, sino también en las jefaturas delegacionales, ya que se posicionó no sólo en Benito Juárez y Miguel Hidalgo sino también en Cuajimalpa de Morelos)<sup>27</sup>.

Es importante señalar que la coalición de partidos “Por el Bien de Todos” sufrió rupturas al interior, evidencia de ello es que en 2009 la Delegación Iztapalapa es ganada por un candidato del PT, como resultado del apoyo que da el ex candidato presidencial López Obrador, al postulante de la jefatura delegacional, lo anterior derivó en una situación irregular por que el candidato tendría la consigna después de ganar las elecciones ceder su puesto a Clara Brugada.

Lo anterior permite dar cuenta de la influencia que tuvo el ex candidato presidencial y ex jefe de gobierno en la ciudadanía -en el periodo de 2006 al 2012- en Iztapalapa, la delegación que alberga casi la mitad de la población del DF, es un claro ejemplo. Por lo tanto, esto si bien no es un tema en el que se abundará, sí es un elemento que permite ver la influencia de López Obrador, como la de un líder moral que impactó en las relaciones intergubernamentales de tipo autoridad autónoma, lo anterior da pauta para identificar una regla informal en el GDF: quien

---

<sup>27</sup> <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0605.php> [05.04.2014]

tenga relación con el gobierno federal traiciona el llamado de López Obrador y legitima al Gobierno Federal.

A nivel federal el poder ejecutivo fue asumido por Felipe Calderón, candidato del PAN. En el H. Congreso de la Unión, de manera específica en la Cámara de Senadores<sup>28</sup> en la Legislatura LX y LXI, 52 legisladores fueron del mismo partido del Presidente; del PRI fueron 33; el PRD tuvo 26; el Partido Verde Ecologista de México 6; el PT 5; Convergencia 5; de Nueva Alianza 1; teniendo mayoría Acción Nacional en la Cámara Alta.

La Cámara de Diputados<sup>29</sup> en las Legislaturas LX y LXI tuvo cambios importantes, en la primera hubo 206 diputados del PAN; del PRD 127; del PRI 106; Convergencia 18; Partido Verde 17; del PT 11; Nueva Alianza 9; Partido Socialdemócrata 5; y del Partido Independiente 1, teniendo mayoría el PAN.

Para la Legislatura LXI, la cual comprende del año 2009 al 2012, la Cámara de Diputados quedó integrada por 242 diputados: 142 del PAN, del PRD 63; del Partido Verde 22; del PT 14; Nueva Alianza 8; Movimiento Ciudadano 6 e Independiente 3, en este periodo es mayoría el PRI y por tanto un contrapeso para aprobar iniciativas de leyes y de reformas propuestas desde el Ejecutivo.

Es importante puntualizar lo anterior, porque al entrevistar al Investigador Educativo, Roberto Rodríguez, sobre si influyó la controversia electoral en las relaciones intergubernamentales entre el GF y el GDF, a través de la SEP y la Secretaría Educación del Distrito Federal, este mencionó lo siguiente:

“Por supuesto, en el hecho mismo de que el Gobierno Federal quedó una vez más en manos del Partido Acción Nacional, mientras que el Gobierno del Distrito Federal quedó, una vez más en manos del Partido de la Revolución Democrática, eso marca una primera diferencia importante pero no es la única. La segunda, tiene que ver con la integración de los órganos legislativos en cada caso, en el caso del Congreso de la Unión, en ambas Cámaras, pues hubo presencia de diputados y senadores de los tres partidos en el primer trienio, o sea en la primera mitad del Gobierno de Calderón con una mayoría legislativa panista, que después se va a perder; y en el segundo trienio, con un gobierno digamos dividido, bueno

---

<sup>28</sup> <http://www.senado.gob.mx/> [05.04.2014]

<sup>29</sup> <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> [05.04.2014]

no dividido pero si con una mucho mayor participación de los dos partidos competidores, el PRI y el PRD, de manera que ninguno de los tres tiene la capacidad de imponer su propio proyecto legislativo sin negociar con los otros.”

Lo anterior, como menciona el investigador es un elemento relevante que debe considerarse en el análisis de políticas educativas, ya que para poder establecer un proyecto educativo a nivel Federal se debe considerar ampliamente el origen del partido político del cual surge el Presidente y cómo quedan conformados los órganos legislativos, si son del mismo partido del Ejecutivo o de partidos en oposición, ya que esto es un factor importante para establecer o para negociar políticas educativas en México.

Por lo que se refiere a la Asamblea Legislativa, Rodríguez señala que:

“En el caso de la Asamblea del Distrito Federal es totalmente distinto. Ahí la mayoría del PRD es abrumadora. Y también resultó abrumadora, salvo una o dos excepciones, el conjunto de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal era perredista. De manera que en el Distrito Federal el PRD tiene la oportunidad de, en primer lugar, proponer por la vía del Ejecutivo del Distrito Federal, la Jefatura del Gobierno, un proyecto educativo y un programa educativo, de aprobarlo y dotarlo de recursos vía la Asamblea. Y por último, de administrarlo a través de las Delegaciones.

(...)

Tenían el paquete completo y toda la cancha como para poder impulsar un proyecto educativo, pero solamente en dos niveles, en el de media superior y el nivel superior. En educación básica, al no ocurrir la transferencia de los servicios educativos a la Administración Pública del Distrito Federal, quedaron federalizados, y por lo tanto ahí no había prácticamente ningún margen de acción, salvo el mantenimiento de las escuelas”

Lo anterior con respecto al tema de esta esta investigación, la concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas en educación media superior determina otro punto importante, puesto que permite evidenciar una vez más que las RIG son de un tipo de autoridad autónoma y más porque en el DF, debido a que es gobernado por gobernantes surgidos del PRD se pudo lograr establecer políticas educativas distintas al gobierno federal, apoyado, por supuesto, en su marco institucional y sus reglas formales, es decir con la CPEUM, LGE, el Estatuto de Gobierno del DF

y su Ley en Educación en el Distrito Federal. Además de considerar, como se mencionó anteriormente, que una de sus reglas informales, es hacer caso al llamado de no reconocer al Gobierno Federal.

Ante tal situación, en donde el GDF desconoce al Gobierno Federal, el Investigador Educativo Carlos Ornelas señala lo siguiente:

“Tuvo consecuencias este pleito, esta falla institucional de Ebrard de desconocer al Presidente, a un poder constituido, no lo reconoce. El Presidente no necesita de su reconocimiento para gobernar. Entonces estaba excluyendo al Distrito Federal de muchos, de posibles beneficios del Gobierno Federal, de llevar las cosas en orden. Tratando de deslegitimar al gobierno central pero al mismo tiempo ese proceso de deslegitimación lo afectaba a él porque no tenía recursos; había muchos problemas en la Ciudad, no le entraba con ganas al asunto. Este conflicto marcó todo tipo de políticas en educación; no hubo problema que no estuviera marcado por esa cosa, desde cuestiones muy infantiles, de que yo me salgo si él está aquí, para no saludarlo, para no tomarme la foto, que no se vaya a interpretar como...”

Por su parte el investigador Pedro Flores-Crespo señala que también impactó la controversia electoral presidencial de 2006 entre el GF y el GDF, con relaciones intergubernamentales aparentemente tensas, situación que se evidenciaba cuando Ebrard no le daba la mano a Calderón, por la situación simbólica del fraude. Situación que no permitió establecer las RIG entre los dos gobiernos.

Por otro lado la Doctora Úrsula Zurita, comentó que sí impactó la controversia electoral y el proceso político, en el sentido de que ambos gobiernos, tanto el de Felipe Calderón como el Gobierno del Distrito Federal tenían un proyecto político distinto en el que no hubo coordinación. Mientras que el Gobierno Federal centró su interés en el asunto de la seguridad, el Gobierno del Distrito Federal tuvo como prioridad la educación de los habitantes de la Ciudad, buscando así la descentralización educativa y el garantizar el derecho a la educación desde el nivel básico hasta el superior, así como atender la exclusión educativa.

La anterior contribución de los Investigadores aporta otros elementos importantes para el análisis: a) la controversia electoral presidencial influyó en las

relaciones intergubernamentales entre el GF y el GDF, y por tanto en el campo de la educación; b) en cuanto a la concurrencia de gobiernos con RIG de modelo de autoridad autónoma y en oposición se corre el riesgo que se excluyan a los gobiernos estatales de apoyo financiero para implementar y sostener proyectos educativos; c) los gobiernos estatales corren el riesgo de no tener suficientes recursos económicos, dejando limitados de recursos a sus proyectos educativos dando prioridad a asuntos en donde los intereses sean distintos al carácter educativo; y d) la concepción en cuanto a proyectos políticos, el Gobierno Federal es de carácter neoliberal y el DF de tipo benefactor.

Respecto al impacto de la controversia electoral presidencial de 2006 en las RIG y en la educación, de manera específica en la concurrencia de gobiernos en el DF, Axel Didriksson, ex Secretario de Educación del Distrito Federal, señala lo siguiente:

“Sí definitivamente, la creación de la Secretaría de Educación se enmarca claramente en esa iniciativa, uno, porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ya había aprobado una nueva ley de educación para el Distrito Federal, muy progresista, muy avanzada, que obviamente tenía en el centro para su ejercicio que hubiera la transferencia de los servicios educativos federales al Distrito Federal.

(...)

Marcelo Ebrard tiene la visión, de que uno de los temas centrales de la proyección que pudiera tener el gobierno del Distrito Federal en la ciudadanía estaba ubicada en la educación, en la parte básica, porque durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y de Andrés Manuel López Obrador ya se había avanzado en dos instancias de cobertura educativa desde el plano del propio GDF, que era la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), en el centro de conseguir la autonomía y la creación del Instituto de Educación Media Superior el IEMS; la creación de preparatorias en cada Delegación y se proyectó que pasaran a 20 durante el sexenio de Marcelo Ebrard.”

De acuerdo con lo anterior, aparentemente, lo más importante para Marcelo Ebrard al crear la Secretaría de Educación en el Distrito Federal en 2007, era lograr la descentralización, situación pendiente aún el DF. En este aspecto Didriksson menciona lo siguiente:

“Constituyó una iniciativa por supuesto importante que, sin embargo, tenía como desafío no solamente la aplicación de la ley ya elaborada por los diputados locales sino poner en marcha el proceso de descentralización, y al principio todo era como miel sobre hojuelas porque Marcelo Ebrard tenía buena relación en ese entonces con Elba Esther Gordillo, habían sido parte de un grupo político con Camacho Solís, el güero Castañeda y la propia Elba Esther, para la elección de Fox.

(...)

Cuando gana la presidencia Fox, que se formó un grupo que después negocian con el propio PAN y que tenía lazos con el PRI, un grupo interesante intelectualmente pero que quería meterse al centro, como centro izquierda y entonces aprovechar las relaciones que tenía con Elba Esther, con el SNTE y con el entonces administrador de los servicios educativos, Luis Ignacio Sánchez, y que esta relación pues no culminara en una descentralización por, según la argumentación del propio Marcelo Ebrard, iba a constituir, por la correlación de fuerzas que había en el Congreso entre la Cámara de Senadores y de Diputados que era donde estaba el gran tema, entre 2006, 2007 y 2008 años cruciales para el gobierno de Marcelo Ebrard, 2009, es decir, antes de las elecciones donde él se iba a lanzar como candidato a la Presidencia, iba a haber una atrofia financiera”.

Al parecer la descentralización educativa, la cual no se logró, y que se buscaba en el DF, no representaba un interés importante para la administración encabezada por Ebrard, sino que era un logro contundente el cual podría servir como un elemento clave para construir su imagen pública cuyo objetivo era la candidatura presidencial en 2012.

Lo anterior constituye un punto importante de este apartado, ya que junto con las RIG y el marco institucional están las redes de política y coaliciones promotoras como elementos que permiten seguir estableciendo el contexto de proceso político en conflicto; y aquí es importante detenerse ya que el entrevistado revela una unión entre Marcelo Ebrard y Elba Esther, esta última, un personaje que en distintos estudios es señalado como un actor intelectual que ayudó a establecer la diferencia de 0.5 en la elecciones presidenciales de 2006, lo que dio paso a que Felipe Calderón fuera el Presidente de México.

Estas afirmaciones ponen en duda la actitud de Marcelo Ebrard de desconocimiento al Gobierno Federal con respecto a la controversia electoral

presidencial de 2006, puesto que al tener relación con Elba Esther, podría permitirle repetir la fórmula que se ha utilizado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari: hacer uso político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para ganar elecciones, esto por supuesto a cambio de favores para Elba Esther y la cúpula del SNTE (Raphael: 2007).

En este sentido, parecería que Marcelo Ebrard atiende el llamado de desconocer al Gobierno Federal con la finalidad de construir una imagen política para postularse como presidente en 2012, lo anterior se deduce de lo dicho por Axel Didriksson durante la entrevista:

“ (...) como Secretario de Educación y obviamente mostré una postura crítica, en lo que se quería fuera yo artífice de una alianza por la vía del sector educativo entre el Gobierno del Distrito Federal y el SNTE, que entonces dominaba la administración y dominaba la SEP con el yerno y con Elba Esther, mangoneaban a Josefina, mangonearon después a Lujambio feamente, y al propio Reyes Tamez también, a tal grado que después se convirtió en militante del PANAL, bueno y ahora es legislador por el propio partido de Elba Esther, pero yo no quise entrar a esa mesa, ni me presté y mantuve una posición crítica, y muy crítica, de que ellos eran corruptos, de que estaban transando los recursos de la educación, de que eran unos tipejos, una banda de criminales, y eso no les gustó, entonces comenzaron las confrontaciones conmigo.”

Estas declaraciones explicarían el porqué de la salida de Axel Didriksson de la Secretaría de Educación y por qué después se dan tres cambios de Secretarios de Educación durante la gestión de Marcelo Ebrard: Mario Miguel Carrillo Huerta, Mario Delgado Carrillo y Salvador Martínez Della Roca.

Otro elemento en relación con las RIG que es importante destacar es que en el periodo de Didriksson, como Secretario, no se logró establecer comunicación con la Secretaría de Educación Pública, al respecto señala lo siguiente:

“(...) yo les solicité a él [Székely] y a la propia Josefina y después a Lujambio, entrevistas directas para exponerle la problemática del DF, y sobre todo para presionar sobre la descentralización y ni siquiera me contestaron.

[...]

No quisieron nada con Axel, nada con Axel, dicen “me vaya a convencer”; porque nosotros si tenemos unos argumentos muy sólidos e incluso llegamos hasta hacer

una redacción legislativa, alternativa al Cuarto Transitorio que es el que está impidiendo la descentralización en el Distrito Federal, y también nos la pararon en la Cámara de Diputados; hicimos un foro muy grande, sobre el tema de la legislación y juntamos expertos para que nos ayudaran a ello, hicimos una redacción impecable, todos los diputados la aceptaron, técnicamente, legislativamente, pero políticamente dijeron no, por el SNTE, porque dependía de que quitara al SNTE, de esa situación.”

Lo anterior sin duda fue un elemento determinante durante el periodo de su gestión que va de 2007 hasta parte del año 2009, para que no se logrará la descentralización educativa en la Ciudad de México, ya que tal como se señaló, en la Cámara de Senadores, en las Legislaturas LX y LXI el PAN fue mayoría, en la Cámara de Diputados en el primer trienio también, por lo tanto, la descentralización aún sigue siendo un tema que queda pendiente en la agenda educativa del GDF.

Además de contemplar que Calderón debía favores políticos a Elba Esther y seguramente no lo permitiría, y por supuesto, por las relaciones autónomas que mantenían entre ambos gobiernos. Otro suceso importante que probablemente impidió la descentralización en el DF fue la alianza entre la SEP y el SNTE llamada Alianza por la Calidad de la Educación en México que se da en 2008.

Es importante señalar que Calderón tendría que hacer alianza con el SNTE, estaba en deuda después del apoyo que le dio en su campaña presidencial. Ya siendo Presidente constituido posiblemente no le interesó una relación con el GDF, además de que no necesitaba de su aprobación para realizar sus iniciativas y acciones en la educación como lo señaló Ornelas en entrevista, ignoró sus críticas, por tal motivo el Gobierno Federal a través de la SEP prescindía de establecer una relación con Didriksson.

Además es factible que el entonces Presidente haya girado instrucciones a sus Secretarios de Educación para que no establecieran relaciones de coordinación con la Secretaría de Educación del DF. Todo lo anterior se deja como una suposición por verificar en otros estudios.

También es importante considerar que en el proceso de descentralización de la educación del DF, se juegan distintos intereses políticos, económicos y

sociales que representa la educación básica para la SEP y la cúpula del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Por lo tanto es posible observar que entre estos dos actores se estableció una relación intergubernamental coordinada.

La alianza entre el Gobierno Federal y la cúpula del Comité Ejecutivo del SNTE, según Ulloa (2010), ha mantenido secuestrada la educación del Distrito Federal, excluyendo al GDF de la planeación organización y evaluación de los servicios educativos de la ciudad, de tal forma que la SEP desempeña funciones y atribuciones que le competen a los estados con respecto a la educación básica.

Esta alianza SEP-SNTE-conocida como simbiosis atípica (Ulloa: 2010), red política, coalición promotora (Flores y Mendoza: 2012), o colonización de la educación (Ornelas 2012) influyó en las relaciones intergubernamentales entre la SEP y la Secretaría de Educación del DF-, ya que según Axel Didriksson, la dirigente sindical, Elba Esther Gordillo manipuló a Josefina Vázquez Mota y a Alfonso Lujambio para que no permitieran que se lograra la descentralización.

Esa aparente simbiosis atípica entre la SEP y el SNTE, pone en duda la seriedad de las políticas educativas realizadas durante el anterior sexenio, tal es el caso de Alianza por la Calidad de la Educación, y las distintas Reformas a la educación básica. En esta Alianza Calderón se apoyó nuevamente en el SNTE repitiendo lo ocurrido en sexenios anteriores: el uso político del poder del sindicato y de la política educativa, a fin de hacer una simulación en el control de la educación, dejando en manos de Elba Esther el rumbo de la educación.

En la entrevista realizada al investigador Ornelas señalo lo siguiente en cuanto la relación entre el GDF y el SNTE, poniendo en duda el uso y la seriedad de las políticas educativas realizadas en el DF después de la salida de Didriksson de la Secretaría Educación:

“(…) llega Mario Delgado y lo primero que hace es que hacer coordinador de asesores a Xhuy Tenorio, miembro y discípulo sin duda de un círculo cercano a Elba Esther que era contacto ahí para que no hubiera bronca, y claro con otro tipo de ambiciones. Mario Delgado quería suceder a Marcelo, era el delfín.” (Pág. 5)

Lo anterior parecería confirmar la existencia de una coalición promotora entre Marcelo Ebrard y Elba Esther Gordillo, y de la estrategia para utilizar al

SNTE con fines políticos para ganar elecciones. No obstante, Mario Delgado no llegó a ser Jefe de Gobierno, ni Marcelo Ebrard candidato presidencial, por lo que esta aparente alianza no logró el objetivo.

Puesto que la descentralización no se logró realizar, se intentó realizar otras acciones, de esto señaló el ex Secretario de Educación, Didriksson:

“Yo, cuando vi que no iba a ocurrir la descentralización, nos propusimos como Secretaría, construir un sistema educativo paralelo, alternativo, no formal, pero dependiente de la Secretaría con grupos de la sociedad, padres de familia, empresarios. Todos constituían el Consejo para la Calidad y la Transformación de la Educación de la Ciudad de México, que tuvo una gran repercusión e hicimos un programa y varias iniciativas para desarrollar un sistema de educación paralelo para combatir el analfabetismo, educación de adultos, desescolarización, educación abierta, apoyo a jóvenes y a niños en situación de no escolarizada, donde íbamos a demostrar que teníamos una pedagogía y una didáctica y un modelo educativo distinto, también me lo pararon, obviamente ...”

Al no poder establecer el proyecto antes descrito, el GDF perdió la oportunidad de establecer un modelo y proyecto educativo distinto, que fuera característico de un gobierno opositor, el cual representara una vía para explorar nuevas formas de brindar educación a la población de la Ciudad, con el objetivo de garantizar el derecho a la educación.

No obstante, lo anterior, permite observar que es posible establecer modelos y proyectos educativos alternos al Gobierno Federal, los cuales en muchos casos no son reconocidos ni avalados por la Secretaría de Educación Pública, como en el caso anteriormente señalado por Didriksson, o en el modelo educativo que se desarrolla en Chiapas, producto del Movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Los dos casos antes mencionados, también pueden ser una veta de investigación en cuanto a modelos y proyectos educativos, identificados como contrahegemónicos al Estado Mexicano, ya que éste tiene la hegemonía de la educación, por lo tanto, Antonio Gramsci sería, sin duda, un referente teórico para el análisis.

En cuanto al proyecto que menciona Didriksson, otro de los aspectos a considerar y por el cual no se logró establecer fue la postura crítica que dijo sostener el ex Secretario ante el SNTE y Marcelo Ebrard. Respecto de las acciones emprendidas a través de la SE del DF, Rodríguez señaló:

“(…) por supuesto el DF ha buscado diferenciarse en sus políticas sociales de las políticas sociales de los gobiernos del PAN, para hablar de los últimos años, digamos. Ahora es una cosa diferente. Pero durante el gobierno de Ebrard, que es el que corresponde al periodo de Calderón, hay dos Secretarios de Educación, que tienen visiones absolutamente distintas, una es Axel Didriksson, que dura los primeros dos años, me parece, y el otro es Mario Delgado.”

El período de Mario Delgado, después del de Didriksson tal vez sea el más reconocido, aunque fue él penúltimo Secretario de Educación, debido a que él fue candidato a ser Jefe de Gobierno y el llamado por muchos, delfín de Marcelo Ebrard, pero ni en el periodo de Delgado, ni en el de Mario Carrillo, ni con Martínez Della Roca se logró la descentralización, atendiendo hasta cierto punto la educación media superior principalmente, dando prioridad a Prepa Sí.

En el posterior período de Didriksson, representa una segunda etapa, en referencia a ese momento Flores Crespo señaló en la entrevista lo siguiente: “lo que es una prioridad son los usos políticos de las políticas educativas para apuntalar ciertas trayectorias.”, principalmente la de Mario Carrillo y Mario Delgado, en donde el primero actualmente es Diputado Federal y el segundo es Senador. De las PIRPEMS, Prepa Sí, se ha considerado por investigadores como una política educativa que fue utilizada con fines políticos para ganar elecciones y posicionar imágenes políticas. De esto se hablará en un apartado posterior.

En cuanto a la definición de imágenes políticas y usos políticos de las políticas educativas, Axel Didriksson comentó lo siguiente:

“Pero prácticamente fue la transición, porque nosotros ya estábamos casi fuera; ya las tensiones con el SNTE, con la Universidad y con el propio Ebrard -que ya empezaba a dejar de darle importancia a los temas de la Ciudad, y empezaba a darle mucho más importancia hacia los temas de su imagen política para la candidatura a la Presidencia- hicieron que se ubicara a la Secretaría como un punto de uso de recursos y de imagen con fines electorales. Entonces pusieron,

yo no acepté esas condiciones, y pusieron al que Ebrard creía que iba a ganar la Jefatura de Gobierno, a Mario Delgado que ahora es Senador y Mario Delgado nunca repuntó en las encuestas electorales; llenó toda la ciudad de su imagen, además con una foto muy fea, y con un eslogan bastante malo, de mal diseño, porque su eslogan era *¿Tú sabes que hace un Diputado, un Senador?* Bueno primero fue la campaña de Gobierno, pero ya la perdió, ya la vio perdida, puso otra.

(...)

Pero de los candidatos a Jefe de Gobierno, en las primeras encuestas que hubo yo salí en primer lugar, en imagen pública, entonces eso espantó a muchos que creían que tenían más oportunidades de ser jefes de gobierno. Yo nunca quise ser candidato a Jefe de Gobierno, pero la gente veía bien mi trabajo, digo, la parte educativa es muy noble. Cuando yo me empecé a desmarcar, otros creían que iba Martí Batres..., en fin, otros que iban a ser los mejores candidatos a jefes de gobierno y Mario Delgado estaba en el último lugar y entonces Marcelo lo reubica de finanzas a educación para levantar su imagen, porque la educación siempre es muy generosa. Digo, aunque den una sola computadora pues ya con eso se gana un voto o muchos votos no sé; entonces pensaron que el estar en la Secretaría de Educación les iba a dar mucho juego y no fue así.”

La afirmación anterior de Didriksson, confirma que la educación ha sido utilizada por algunos como un medio para impulsar imágenes políticas y ganar elecciones, abusando de la generosidad educativa, resultado de proyectos educativos con beneficios para la ciudadanía, logrando así, impactar en votos para elegir a los gobernantes.

En la actualidad, con la repartición de computadoras portátiles y tablets a niños de quinto y sexto de primaria, con el programa “Micompu.mx”, seguramente utilizaran a las políticas educativas con fines políticos para posicionar algunas imágenes políticas, veta de investigación para futuros estudios.

Finalmente, es importante señalar que a partir del contexto en el que se desarrolla la concurrencia de gobiernos en el DF y sus políticas educativas en educación media superior en el periodo de 2006 al 2012, propició relaciones intergubernamentales de autoridad autónoma, característica de gobiernos en oposición y evidenciadas por pugnas políticas entre el Gobierno Federal y el GDF.

Este tipo de RIG están sustentadas en un marco institucional que las constriñe con sus reglas formales e informales, además caracterizadas por redes de políticas y coaliciones promotoras en las que se hace uso político del SNTE y de políticas educativas para construir imágenes políticas y ganar elecciones.

En cuanto a las coaliciones promotoras existe un elemento que no debe pasar desapercibido, y es que la cúpula del SNTE, después de que en 2006 hizo alianza con Calderón para ser Presidente, también se alió con Ebrard, pretendiendo utilizar nuevamente al SNTE con fines políticos para ganar elecciones y posicionar al Partido Nueva Alianza en alguna Delegación Política o aumentado su presencia en la ALDF, es decir, la líder magisterial de ese momento seguiría la estrategia de ganar terreno político para después aliarse con el mejor postor. Aunque como se señaló, Marcelo Ebrard no fue beneficiado.

Después de haber considerado más elementos para establecer el contexto político en el cual se desenvuelven la concurrencia de gobiernos, daremos paso a otras consideraciones del diseño de la RIEMS y las PIRPEMS, las cuales son producto de los aportes de los informantes antes mencionados.

### **3.2 CONSIDERACIONES DEL DISEÑO DEL BOTE DE RECICLAJE: RIEMS**

En este apartado se presentan algunas aportaciones que complementan el análisis del diseño de botes de reciclaje: RIEMS, con el objetivo de ampliar el contexto en el que se desenvuelve la creación del Sistema Nacional de Bachillerato teniendo como base un marco curricular común basado en el modelo en competencias.

Para lo cual Rodríguez señala lo siguiente:

“En el caso de la RIEMS, la Reforma Integral a la Educación Media Superior pues es de la SEP el diseño original, a través de la Subsecretaría correspondiente, la de Media Superior, y con un papel muy protagónico del Subsecretario Székely, en realidad fue él y su equipo y con algunos consultores los que hicieron el diseño original de la RIEMS”.

Es decir, la fase anterior al proceso de diseño de la política pública, (denominación que Székely le dio a la RIEMS), se hizo, como lo señala Cabrero (2000), de una forma endógena, por tanto en las decisiones sólo participan los

responsables, que en este caso estuvo encabezada por el ex Subsecretario de Educación Media Superior.

Cabe recordar que esta Reforma se perfiló desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en donde se delineaba la política a seguir con respecto a la educación media superior, por lo tanto el entonces Subsecretario sólo siguió esas directrices y estableció la RIEMS.

Es importante señalar que la RIEMS no ha sido la única reforma en la que se ha contemplado establecer un marco curricular común. Ya en la década de los ochenta se había establecido un tronco común para la educación media superior, especificado en los acuerdos 71-77 de la SEP, que puede ser considerado un antecedente de la RIEMS (Villa: 2010; 286).

Por otro lado, de acuerdo con la Dra. Úrsula Zurita, la RIEMS es la culminación de una serie de reformas que se han hecho a la educación desde el año 2000 con el gobierno de Vicente Fox, que atiende principalmente el abandono que tuvo este nivel durante muchos años en donde se intentó ordenar los más de 300 programas educativos de educación media superior además de que intenta ser un medio con el que se impulse el desarrollo económico y social del país con el fin de fortalecer la democracia.

Regresando al diseño de la RIEMS, Székely se apoyó de investigaciones hechas por académicos, de esto da cuenta Pedro Flores-Crespo:

“(…) por las presentaciones del Doctor Székely en ese momento yo sí vi que una relación de varios informes sobre educación media superior y libros como el del Consejo de Especialistas del 2006, en donde se recuperaron o se recuperó la problemática de la educación media superior y a partir de ahí se tomaron algunas decisiones de política.”

En este sentido, el tomador de decisiones para realizar el diseño de la Reforma utilizó soluciones a problemas ya establecidos, por lo tanto esto nos permite reiterar que la RIEMS, en cuanto a su diseño, se realizó como un proceso de bote de reciclaje, ya que consideró aportes de un grupo de investigadores educativos, los cuales fungieron como asesores del Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, en el sexenio de Vicente Fox.

En la actualidad, es probable que se utilice con frecuencia el proceso de botes de basura antes descrito para el diseño de las políticas públicas, debido quizá al reducido margen de tiempo con el que cuentan los gobiernos para diseñar propuestas (Merino 2012).

En cuanto al grupo de especialistas denominado Consejo de Especialistas para la Educación, este fue establecido en el Acuerdo 371<sup>30</sup> de la SEP e integrado entre otros, por los siguientes investigadores: “Guillermo Fernández de la Garza, Enrique Florescano Mayet, Gilberto Guevara Niebla, María de Ibarrola Nicolás, Edgar Jiménez Cabrera, Pablo Latapí Sarre, Miguel Limón Rojas, Adolfo Martínez Palomo, Felipe Muñoz Izquierdo, Alfonso Rangel Guerra, Roberto A. Rodríguez Gómez G., Pablo Rudomín Zevnovaty, Sylvia I. Schmelkes del Valle, Fernando Solana Morales y Margarita Zorrilla Fierro”<sup>31</sup> En este sentido destaca lo señalado por Flores-Crespo<sup>32</sup>, en cuanto a que las aportaciones de este Consejo de especialistas fueron retomadas por Székely en la elaboración de la RIEMS.

En este Consejo destaca la presencia de Pablo Latapí, uno de los más importantes investigadores educativos de nuestro país. Cabe la posibilidad de que este investigador y el grupo de investigadores hubiera sido quien asesoró a Székely, el diseño de la RIEMS hubiera tenido, tal vez un sentido distinto.

Por otro lado, al haber sido Roberto Rodríguez miembro de ese grupo de especialistas, las aportaciones brindadas en esta investigación con respecto al diseño de la RIEMS son de suma importancia, sobre todo considerando que el entrevistado ha sido miembro del grupo de trabajo de la ANUIES para la emisión de recomendaciones a los planes sectoriales de educación de los periodos 2007-2012 y el de 2013-2018, siendo esta Asociación un factor clave en la definición y desarrollo de la educación media superior casi desde su creación (Villa:2010).

---

<sup>30</sup> [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/2/images/acuerdo\\_371.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/2/images/acuerdo_371.pdf) [14.04.2014]

<sup>31</sup> Badillo Guzmán (2007). *Consejo de Especialistas para la Educación. (2006). Los retos de México en el futuro de la educación* en: Revista de Investigación Educativa Núm. 4. [https://www.uv.mx/cpue/num4/resena/completos/badillo\\_retos\\_educacion.html](https://www.uv.mx/cpue/num4/resena/completos/badillo_retos_educacion.html) [14.04.2014]

<sup>32</sup> El investigador fungió como Secretario Técnico del Consejo.

Por lo anterior resulta trascendente lo señalado por Roberto Rodríguez respecto al diseño de la RIEMS, el modelo basado en competencias y el SNTE, a saber:

“En la RIEMS, sí tiene digamos, algún impacto, la postura sindical, la del SNTE, en el sentido de giro hacia las competencias. Entonces ese proyecto, el de la RIEMS, tiene un componente que era inamovible que iba hacia las competencias, y el resto de los componentes sí fueron negociados, ¿negociados con quién?, sobre todo con ANUIES, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, a través de la red de bachilleratos, la red de nivel superior de la ANUIES y a través de las universidades afiliadas a esta Asociación quienes se encargarían de la formación docente, de la preparación de maestros para, pues no capacitarse, pero sí por lo menos tener nociones del modelo de competencias. Entonces ese es un poquito el paquete con el que se inicia, se va poco a poco sacando los acuerdos de la SEP, el paquete de acuerdos que son algo así como la plataforma normativa.”

Como se puede observar, el modelo educativo ya estaba impuesto, y el SNTE nuevamente fue un factor determinante para conservar sus beneficios, siendo el sindicato de maestros el principal promotor del modelo educativo basado en competencias, propiciando que el uso de la educación en el mercado laboral se incline hasta cierto punto a una de carácter tecnológico para los jóvenes, seguramente con la idea de promover la competitividad en México.

Por lo anterior, se puede identificar un antecedente, la reforma a la educación secundaria de 2006, que utiliza el modelo basado en competencias, por lo tanto en la continuidad de niveles educativos el modelo educativo representaba un elemento que debía retomar Székely; lo anterior es un punto más que permite determinar que la RIEMS se diseñó bajo el esquema de bote de reciclaje, siendo una solución más a un problema ya establecido en cuanto al modelo de educación en México.

Otro antecedente importante de la RIEMS es el del periodo presidencial de Ernesto Zedillo en donde se empezó a tomar en cuenta el uso del Modelo de Educación Basado en Competencias (MEBC), conforme a las normas técnicas de competencia laboral (NTCL), con la finalidad de vincular los cambios del mercado

laboral con la educación y el desarrollo nacional, de manera específica en la educación tecnológica, por lo tanto el bachillerato tecnológico estaría marcado por el modelo en competencias (Villa, 2010; 302).

Por lo anterior, el MEBC si tiene un objetivo muy importante: vincular a la educación con el mercado laboral y atender los intereses del Estado mexicano en cuanto su desarrollo, modelo que como ya se señaló fue retomado en el diseño de la RIEMS con el objetivo elevar la competitividad en México, según se señala en el Acuerdo 442 de la SEP.

Con respecto al modelo de educación antes mencionado existen puntos encontrados derivados de la adopción de este en la RIEMS, de lo anterior Flores-Crespo señala lo siguiente:

“El Marco Curricular Común a mi juicio, sí presenta competencias, tú sabes disciplinares, genéricas, en este tenor. Pero si tú te fijas bien, las competencias no tienen nada que ver con una noción de competencia acotada o limitada hacia cuestiones instrumentales o hacia cuestiones prácticas. Por ejemplo las competencias genéricas son competencias que te hablan de una educación liberal, de una educación asentada en filosofía de la educación, cómo ser independiente, ser una persona sensible. Creo que todas estas competencias si se le quita el nombre de competencias y se le pone capacidades no pasarían nada.

(...)

Creo que el Marco Curricular Común es aplicable a cualquier bachillerato, sea del DF o de Chiapas, o de cualquier otro Estado o Entidad Federativa.”

El anterior comentario del investigador, refleja cierta aprobación del el uso del MCC y el modelo de educación basado en competencias utilizado en la RIEMS, si bien este modelo expresa consideraciones específicas para cada tipo de bachillerato, en el fondo conserva su principal uso para el bachillerato en México, al concebir este tipo de educación como medio de vinculación con el mercado de trabajo y elevar la competitividad en México.

Por lo que hace a la visión con la que se diseñaron las RIEMS Rodríguez comentó lo siguiente:

“Es que se adoptó más una moda que resolver el problema. Eso es lo que creo, pienso y demás. Es decir, es como que una doble vía. Una es la pedagogía

constructivista y fenomenológica en la que se busca ser explícito; el tipo de resultado que van a obtener los estudiantes a través de la formación y plantear eso. El modelo constructivista de las competencias más o menos, adoptar un enfoque pedagógico me parece que más o menos de moda o un nuevo paradigma si se le quiere llamar así, sin que esté muy claro en qué consiste ese nuevo paradigma o si es operable en todas las áreas y disciplinas del conocimiento. En realidad no hubo ninguna flexibilidad, es por competencias y te aguantas, nada más, ni discusión de si el modelo pedagógico de las competencias servía para todo esto o para algunas áreas en particular”

Del anterior comentario se identifican algunos puntos importantes: 1) la RIEMS no resuelve el problema en cuanto a la definición de un modelo educativo diferente al modelo basado en competencias; 2) el modelo basado en competencias se puede tomar como un modelo de moda, el cual aún no determina si es un nuevo paradigma educativo o no, tampoco detalla los beneficios específicos en las distintas áreas del conocimiento; y 3) fue un modelo educativo impuesto, sin discusión, situación que causo desacuerdo con algunas instituciones y gobiernos, entre ellas la UNAM y por supuesto el GDF.

Por su parte Flores-Crespo, en relación con la visión o ideología de la RIEMS, señala lo siguiente:

“No sé si tenga alguna ideología la Reforma, la RIEMS. Lo que sí tiene es un propósito claro, que es una propuesta o una Reforma ordenadora del desastre en el que vivía y la atomización en que vivía el sistema educativo del nivel medio superior, muchas opciones, manejadas desde diferentes maneras, unas centralizadas, otras descentralizadas, unas autónomas. Realmente era muy complejo manejar un sistema así. Creo más que una ideología sí le veo un propósito a la reforma y tiene propósito de ser ordenador.

(...)

“Ahora, si nos vamos a analizar los instrumentos de la Reforma, por ejemplo la evaluación ligada a los financiamientos, pues ya te diría que hay una noción, clásica de elección racional, lo cual es muy común en las políticas actuales, con las cuales se generan incentivos adversos. Es decir, si tú no te evalúas no te doy recursos, pero viene cruzándola con la misma lógica ordenadora. Y esto vamos a ver cómo funciona ahora en la realidad. Es decir, si a partir de esos mecanismos

de evaluación se mejora la calidad educativa de la educación, si seguimos o conseguimos en la educación superior, que hay un frenesí evaluador, como diría Rollig Kent, y que no sabemos o seguimos sin saber si estamos formando bien a los jóvenes en las universidades, es una cosa un poco aberrante y preocupante, muchos evaluaciones y no sabemos si estamos mejorando o no, pues imagínate.”

Con base en lo anterior, rescatamos puntos muy importantes, la RIEMS tiene un sentido ordenado y evaluador con el cual se puedan asignar recursos a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bachillerato, situación que en principio resulto incómoda para los bachilleratos de la UNAM y el GDF en el Distrito Federal, envuelta en conflictos pugnas políticas, como señaló en la entrevista Fores-Crespo.

Para la UNAM, por que parecería que vulneraría su autonomía, en tanto que para el GDF por tratarse de un gobierno opositor. El GDF, al tener relaciones intergubernamentales de autoridad autónoma con el Gobierno Federal no quiso ser parte de la RIEMS, puesto que tenía un marco institucional que se lo permitía y una visión diferente con respecto a la Reforma, además de que la consideró impuesta ya que en ningún momento pudo negociar con respecto en la educación que recibirían los habitantes del DF, como se señaló en párrafos anteriores.

En cuanto a la visión de la RIEMS y el conflicto con el GDF, el Investigador Carlos Ornelas señala lo siguiente:

“la situación del gobierno central de buscar una conducción homogénea en la educación media superior pero sin entrar en conflicto, especialmente con las universidades públicas. Ya con el DF se daba por sentado que iba a seguir con su línea independiente y a veces hasta en contra, no sólo independiente sino en contra (...) La zanahoria fue tal vez que iba a haber algo de recursos para eso, proyectos de capacitación y algo más en la parte formal. En la parte de la estructura y de la organización va caminando.”

Es decir, Carlos Ornelas identifica a la RIEMS con una tendencia a homogenizar la educación media superior y los recursos económicos como un elemento importante que sirve como medio de presión para que las instituciones de educación media superior se hayan sumado a la Reforma.

De acuerdo con Rodríguez las instituciones que formarían parte de la RIEMS serían:

“Para la adopción de la RIEMS se establecieron como que tres escenarios; uno, en el que todo el sistema de media superior coordinado por la SEP entraría a formar parte de la política, Colegio de Bachilleres, descentralizado pero más o menos, es decir ya con el modelo federalizado, es el Colegio de Bachilleres pero dentro de la RIEMS lo que le iba, lo que le va a dar mucha homogeneidad a la enseñanza y a los planes y programas de estudio de bachilleres; el Sistema de los Centros Tecnológicos con sus distintas denominaciones; el bachillerato pedagógico, etcétera. Es decir, todo el sistema de media superior coordinado por la Secretaría de Educación Pública entra en paquete a esa política.”

Según lo señalado por el investigador, desde el diseño de la RIEMS se consideró la inclusión del Sistema Nacional de Bachillerato, ya que prácticamente todos aquellos que son dependiente de la SEP estarían dentro sin ninguna oposición, y con ellos la educación privada, con respecto esta última, Rodríguez comenta lo siguiente:

“En el sistema privado hay también, digamos, una definición que pasa por el hecho de aquellos que cuentan con el REVOE de la SEP, pues están obligados a participar en la RIEMS, bajo las condiciones de la RIEMS; también los que tienen REVOES estatales están en la misma condición.

(...)

Pero hay diferencias en los sistemas de bachillerato de carácter privado, que están afiliados o son reconocidos por las universidades autónomas. En estos, tienen la doble opción de participar o no participar en el sistema.”

Puesto que la educación privada que certifica la SEP tiene que incorporarse a la RIEMS, esto abre una veta de investigación con respecto a cómo funcionan las instituciones privadas y qué pasa con aquellas que aún no se suman, también valdría la pena conocer la fase en la que se encuentran para ser parte de la reforma y a cuánto asciende el presupuesto que les asigna la SEP.

En cuanto a los bachilleratos de la UNAM y los del GDF, éstos pueden asignar presupuesto a sus bachilleratos, situación que le permitió quedarse fuera de la RIEMS, elemento importante que influye en el análisis en relación al diseño

de políticas educativas, ya que los recursos económicos determinan en gran medida el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas.

En el caso de la UNAM, Roberto Rodríguez señala lo siguiente:

“La condición digamos crítica o condición especial del sistema de bachillerato está marcada en gran medida por el hecho de que la UNAM decidió no participar en la RIEMS, y con la UNAM el conjunto de bachilleratos privados que están asociados a la UNAM, no son pocos, son como 200 o 300 instituciones privadas, principalmente en el Distrito Federal, aunque no exclusivamente, que no han sentido ninguna presión de incorporarse a la RIEMS porque están incorporadas a la UNAM y la UNAM decidió no participar. El Politécnico sí por supuesto, además no es autónomo, y todo lo que está incorporado de lado privado a los bachilleratos del Politécnico, van por la vía de la RIEMS, entonces ese es un poquito el escenario, está casi todo el bachillerato dentro de la perspectiva de la RIEMS excepto la UNAM, ni sus bachilleratos, más o menos.”

Con respecto a la no incorporación a la RIEMS de los bachilleratos de la UNAM y las instituciones privadas incorporadas a esta Universidad, Rodríguez deja ver un aspecto relevante:

“Una segunda condición pues es el bachillerato universitario de la UNAM, CCHs y prepas que ya dijimos ha decidido no ir por esa línea de desarrollo, quién sabe por cuánto tiempo pero la definición fue esa. No fue una definición propiamente educativa o pedagógica fue fundamentalmente política con la idea de no tener pues un espacio para la conflictividad en CCHs y prepas, porque se vio que eso podría ser un problema. Lo mismo que se decidió no transitar por el lado de la RIEMS; se decidió no participar ni en la prueba Enlace para bachillerato, ni en la prueba PISA de la OCDE en prepas y CCHs. O sea, ha estado fuera la UNAM de esa línea de Reforma Educativa y de Evaluación, digamos homologada. Pero decíamos al ser una cuestión o una decisión de carácter político probablemente es contingente y quién sabe cuánto tiempo más se pueda resistir la UNAM a formar parte del esquema. Probablemente al cambiar la Rectoría del Doctor Narro haya nuevas condiciones y no sería de extrañar que caminara la UNAM en esa dirección, a menos que el conflicto tomara otro perfil.”

Otro aspecto relevante de la no incorporación de la UNAM a la RIEMS tiene que ver en gran medida por los posibles problemas de carácter político al interior

de la UNAM, principalmente con los Colegios de Ciencias y Humanidades y las Preparatorias. Esta situación en el diseño de la RIEMS seguramente no fue considerada como un factor de riesgo para la SEP, sino para las universidades que administran bachilleratos, dejando el problema en manos de ellas, esta situación contingente seguramente no la quiso afrontar la SEMS y por tal motivo soló define los pasos para que las Instituciones de Educación Media Superior se incorporen a la Reforma, con el propósito de que estas últimas resuelva sus problemas políticos al interior.

Finalmente, es necesario hacer mención del aspecto relacionado con las redes políticas que ayudaron a establecer el contexto en el cual se diseñó la RIEMS, entre la SEP, por medio de la Subsecretaría de Educación Media Superior, la red de bachilleratos y ANUIES con su red de universidades, en este sentido, la Asociación de Universidades aún continúa siendo un actor que define el desarrollo de la educación media superior pública en México.

Con base en lo anterior y para finalizar este apartado, se puede decir que en la concurrencia de gobiernos en el DF, en donde el GDF es oposición, las políticas en educación media superior se vieron impactadas, estableciendo cada gobierno sus propias políticas: la RIEMS y las PIRPEMS, de estas últimas se dará cuenta en el siguiente apartado.

### **3.3 CONSIDERACIONES DEL DISEÑO DEL ISOMORFISMO COERCITIVO: PIRPEMS**

En este apartado se abordarán las Políticas de Inclusión, Retención y Promoción en Educación Media Superior, las cuales son un conjunto de políticas en educación diseñadas e implementadas a través de la Secretaría de Educación del DF, como un isomorfismo coercitivo (Dimaggio y Powell, 1999).

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación que el proceso político en conflicto fue determinante para que se dieran relaciones intergubernamentales con autoridad autónoma entre el GF y el GDF, en éste contexto surgen las PIRPEMS, políticas que no se suman a la RIEMS. De ahí que el GDF continuara con el apoyo e impulso de un Sistema de Bachillerato del

Distrito Federal, conformado por el IEMS, Bachillerato a Distancia y el programa Prepa Sí.

Respecto de la no incorporación de la PIRPEMS a la RIEMS el ex Secretario de Educación, Axel Didriksson comentó lo siguiente:

“(…) no nos metimos a la RIEMS, nos opusimos a la RIEMS. Yo lancé la iniciativa de crear el Sistema Metropolitano de Educación Media Superior y junté a los directivos del CCH, de la Escuela Nacional Preparatoria, de las escuelas de preparatoria del Estado de México, del Colegio de Bachilleres, del Conalep, etcétera, y les propuse un esquema de bachillerato único, donde hubiera en la zona metropolitana posibilidades de atender más estudiantes; darles becas a todos; ofrecerles incluso posibilidades de tomar cursos entre sí, por ejemplo, que algún muchacho del CCH o de la Escuela Nacional Preparatoria quisiera tomar cursos de electricidad, de carpintería, que se fuera a las escuelas técnicas vocacionales, o que los del Conalep que estaban con pura cosa técnica tuvieran posibilidad de tener cursos de filosofía o de literatura en la UNAM, pero tampoco, se espantaron, cuando supieron que eso iba marchando y podía ser una alternativa para toda la zona metropolitana en la educación media superior, me brincaron.”

Como puede observarse, el entonces Secretario de Educación del Distrito Federal tomó la decisión de no incorporarse a la Reforma, proponiendo en lugar de ello un sistema de carácter metropolitano alternativo a la RIEMS, utilizando redes de política y pretendiendo establecer coaliciones promotoras que permitieran el diseño de políticas educativas con objetivos distintos al modelo educativo basado en competencias, lo anterior permite concluir que las redes de política y las coaliciones promotoras son un elemento a considerar en el diseño y la implementación de políticas públicas en educación.

Es importante señalar que desde los años setentas la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha tenido serios problemas con la oferta educativa de la educación media superior con la atención a los jóvenes que han sido rechazados de este nivel, situación que propició el surgimiento de COMIPEMS en 1996, la cual con apoyo de CENEVAL regula el examen único para el acceso a el nivel medio superior en la Zona Metropolitana.

Entre las críticas que ha tenido este sistema de examen único es que se identifica como un elemento que es causa de exclusión educativa, estableciendo una oferta coaccionada de la educación media superior hacia la educación técnica, reforzando y fomentando la tendencia de no construir más bachilleratos universitarios ni universidades autónomas, e incluso ha llegado a ser considerada como una política de negocio para CENEVAL (Ulloa, 2010; Aboites 2012).

Al respecto, Axel Didriksson comenta que la idea era que las PIRPEMS no formaran parte de la COMIPEMS, ni del modelo basado en competencias, con la integración del Sistema Metropolitano de Educación Media Superior, bajo el siguiente esquema:

“(…) se va el Ceneval y se quitarían esas tonterías del modelo en competencias, o el currículo por competencias, y hacer modelos articulados, sistémicos, que permitieran formaciones integrales y propusimos incluso la creación de un centro de formación y actualización de los docentes que pudieran también entender un modelo en red, son los modelos contemporáneos, entonces ahí íbamos a combinar educación abierta, a distancia y presencial, técnica vocacional, propedéutica, y bivalente, que es la que tiene el colegio de bachilleres, entonces íbamos a articular todo un sistema bajo una política metropolitana de gran ciudad, de megalópolis, de ciudad educadora, en donde la posibilidad de los jóvenes iban a ser múltiples ...”

En la propuesta planteada por el entonces Secretario de Educación del DF se identifican los siguientes elementos: utilizar modelos educativos integrales, con currículo flexible, y por supuesto sistemas integrales bajo el concepto de Ciudad Educadora, lo cual sería congruente con la condición del DF como miembro de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras<sup>33</sup>.

Por su parte, la Dra. Zurita señaló en la entrevista realizada para esta investigación que otra razón por la que no se suman las PIRPEMS a la RIEMS es porque son proyectos políticos distintos: el Gobierno del Distrito Federal intenta plantear políticas que se diferencien de las del Gobierno Federal, puesto que se dirigen a personas en situación de vulnerabilidad, atendiendo problemáticas

---

<sup>33</sup> Página consultada el 02.04.2014

relacionadas con la exclusión y la equidad, intentando garantizar el derecho a la educación de los jóvenes.

No obstante, al parecer esas no eran las únicas diferencias, ya que al interior de la Secretaría de Educación del DF existían también pugnas políticas, ya que quien era Subsecretario de Educación Media Superior y después Secretario, Mario Carrillo Huerta, pretendía que las políticas de educación media superior marcharan bajo la lógica del Gobierno Federal, orientando en ese sentido todas las políticas de educación media superior, incorporándolas a la COMIPEMS.

Respecto de esta situación Didriksson comenta lo siguiente:

“no dejamos que entraran al IEMS. Mario Carrillo que fue el que me sustituyó, desde antes quería que la RIEMS, en acuerdo con Székely y con CENEVAL entraran al Instituto y nosotros lo evitamos”.

Es decir, Axel Didriksson como Secretario de Educación se opuso a la incorporación de los bachilleratos del Gobierno del DF a la RIEMS, ya que eso terminaría con el proyecto educativo del Instituto de Educación Media Superior y el propósito de su creación: ser una opción de bachillerato de tipo universitario o general que permitiera el acceso a todos aquellos rechazados en el nivel de educación media superior y atendiera a los jóvenes que eran excluidos de este nivel, ya sea por falta de recursos económicos o por tener bajos promedios académicos.

En cuanto a la COMIPEMS y CENEVAL Axel Didriksson señala lo siguiente:

“Lo que hace COMIPEMS y el Ceneval y todos es la política de competencias, es segmentar el sistema educativo de acuerdo a la segmentación que tiene el mercado laboral, para los hijos de pobres, escuelas técnicas terminales para que sean obreros y técnicos; para los de clase media están los bachilleratos de la UNAM, el poli, etc., que son propedéuticos y pueden seguir a una carrera; y los privados que son para la clase alta y aseguran mercados laborales o de altos niveles de ingresos, ahí está el jueguito...”

El ex Secretario proporciona su punto de vista con respecto al modelo basado en competencias y su propuesta:

“(…) era inviable meter un currículum por competencias en un nivel donde los jóvenes se están formando desde la perspectiva de plataformas integrales para la

complejidad, la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la capacidad creativa antes de ingresar a las especializaciones o a alguna profesión, entonces que solamente en un esquema de competencias lo que buscaba era tener perfiles de egreso desde el bachillerato a un mercado laboral altamente competitivo y saturado, entonces era inviable, sigue siendo inviable, están metiendo a los jóvenes con competencias laborales a un mercado laboral que no los reconoce.”

Lo anterior hace evidente las pugnas y confrontaciones políticas entre Axel Didriksson y Marcelo Ebrard en cuanto la definición de un proyecto educativo alternativo al del Gobierno Federal, por lo que, siendo Mario Carrillo gente cercana a Marcelo, estos establecerían acuerdo con Székely para que las políticas de educación media superior sí estuvieran dentro de la RIEMS, de manera específica el IEMS y Prepa Sí.

No obstante, en el caso del IEMS seguramente fue difícil por la oposición que representan ante la RIEMS el Sindicato de la Unión de Trabajadores del Instituto de Educación Media Superior (SUTIEMS) y el Sindicato Independiente de Trabajadores del Instituto de Educación Media Superior (SITIEMS), en virtud de que ambos sindicatos defienden sus intereses a través de la continuidad del proyecto educativo de esta institución.

Es evidente que para el GDF dejó de ser prioridad este tipo de bachillerato, probablemente porque no representaba beneficios de tipo político para la imagen de Marcelo Ebrard, Mario Carrillo ni Mario Delgado, al no asignársele el suficiente presupuesto, enfocándolo todo hacia Prepa Sí, una política mucho más clientelar.

A lo anterior tendría que sumarse que el proyecto del IEMS, desde su creación se vinculó con López Obrador, lo cual explicaría por qué desde la Asamblea Legislativa no se le asignó mayor presupuesto, y en lugar de eso, desde ahí se otorgaron becas con la finalidad de incrementar su imagen política.

Al respecto, Pedro Flores-Crespo hace el siguiente señalamiento:

“(…) tienes relación intergubernamental aparentemente tensa por las elecciones. Pero si tú vas a ver ya lo que se hacen realidad, ya como que no encuentras tanta discrepancia. Me refiero al hecho de que Ebrard le quitaba presupuesto a las *Peje prepas* para concentrar en Prepa Sí y apuntalar a su candidato Mario Delgado a la gubernatura del DF.”

Como se puede observar, Prepa Sí, se perfiló como una política con fines electorales a diferencia del IEMS, asignándosele a la primera recursos que podrían haber sido asignados al IEMS o al Bachillerato a Distancia.

Si bien Prepa Sí aportó beneficios para los jóvenes que estudiaban la educación media superior, también contribuyó a fomentar la lógica del Gobierno Federal respecto a la educación media superior, ya que eso no permitió crear más preparatorias para atender la exclusión educativa en el DF y sí permitió en cambio la permanencia de los jóvenes en escuelas asignadas desde el COMIPEMS y CENEVAL, afectando y limitando el derecho a la educación de aquellos jóvenes que solicitan un bachillerato de tipo general y que por falta de la creación de espacios e instituciones que lo brinden no pueden ejercerlo (Ulloa, 2010).

Por otro lado, la RIEMS no resolvió el problema de la falta de acceso de los jóvenes a una educación media superior que atendiera satisfactoriamente las demandas de éstos de una educación que les permitiera con posterioridad acceder a la universidad, en lugar de ello, las opciones de esos jóvenes siguen viéndose reducidas, generando con ello exclusión y abandono escolar.

A lo anterior tendría que sumarse que si bien en algún momento el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, se comprometió con el proyecto educativo del IEMS proponiendo la construcción de cinco preparatorias más en las zonas marginadas, que nunca se llevó a cabo, es evidente que este proyecto dejó de ser una prioridad para Ebrard. Manuel Ulloa (2010) señala que el entonces Jefe de Gobierno no cumplió con la ampliación de estas preparatorias, dejando a un lado los compromisos hechos durante su campaña electoral para arribar a la jefatura del DF en 2006.

En la actualidad existe la tendencia de que el IEMS sea parte de la RIEMS, lo cual es probable que ocurra si la UACM no lo acoge como su bachillerato universitario, lo cual intentó hacerse en la gestión del Dr. Didriksson, pero no fue posible porque el entonces Rector de la UACM no lo aceptó. Quedando por lo tanto la decisión en manos del Director del IEMS, la Secretaría de Educación del DF, el Jefe de Gobierno y la ALDF. En virtud de que en el actual gobierno existe un grado de colaboración –en ocasiones incluso, subordinación ante el Gobierno

Federal-, es muy probable que en un futuro este Instituto se guíe bajo los principios de la Reforma.

Por otro lado, es importante señalar que si bien el IEMS puede ser un proyecto educativo viable y con una visión de bachillerato universitario o general, tiene también importantes deficiencias, Roberto Rodríguez comenta lo siguiente:

“El actual cuadro directivo de las prepas del Distrito Federal es lamentable. Digamos, su perfil académico no es por ejemplo, comparable al que tienen los directores y los profesores en el politécnico, en la UNAM o incluso en el Colegio de Bachilleres. Se están volviendo, desde un punto vista académico también en el eslabón más débil de todo el esquema. Y en esta posición de no querer participar por decisión de nueva cuenta más política que educativa en la RIEMS, están quedando como un bachillerato relativamente aislado. En ese sentido no son ni la primera, ni la segunda, ni la tercera preferencia de los estudiantes a la hora de presentarse al examen metropolitano para el bachillerato y están recibiendo a los estudiantes con menos condiciones académicas para poder sacar adelante esos estudios.”

Esta situación también fue subrayada por Didriksson, al mencionar que durante la gestión como Secretario de Educación, el Director del IEMS fue acusado de hacer fraude con los títulos los cuales presumía, lo que derivó en un cambio por el Doctor Bazán, con un cuadro cien por ciento de la UNAM, al igual que el entonces Secretario. En este sentido también se comentó que el IEMS era en su interior “muy anárquico”.

Es evidente que de continuar la Secretaría de Educación desatendiendo este bachillerato, éste continuará siendo el eslabón más débil de la educación media superior en el DF, situación que podría propiciar su desaparición y con ello el proyecto educativo completo, el cual responde en gran medida a las características de un gobierno de izquierda.

En cuanto al diseño de las Prepas del IEMS y el Bachillerato a Distancia, Rodríguez comenta lo siguiente:

“(…) Uno... es decir han planteado un modelo cercano al CCH digamos, es un CCH bis, más o menos, pero con muchos menores resultados, como se le quieran ver, en términos cuantitativos, pero cualitativos sobre todo. Por lo tanto creo que,

aunque está presente ese discurso, lo predominante es lo que le digo. Ósea, la idea de decisiones soberanas, diferenciadas, políticamente distintas etcétera, de un gobierno de izquierda, un poder legislativo de izquierda, respecto a la definición de un modelo educativo. Perfecto, vamos a hacer un modelo educativo científico, humanista, técnico y popular muy bien. Para diferenciarse del otro, con el riesgo de que no funcione.”

El anterior comentario del investigador es una preocupación importante, seguramente no es él el único que da cuenta de esta situación, esto debe saberlo el GDF, la Dirección del IEMS y la Asamblea Legislativa del DF, pero hasta el momento no se ha hecho nada para solucionar esta situación, al contrario, muestra de ello es que la actual Directora no tiene el perfil indicado para estar en el cargo, es licenciada en educación preescolar, tal vez en ese nivel sea experta pero el nivel que atiende y la situación de la educación media superior que guarda el IEMS, no es nada comparable, eso puede entenderse como un gran desinterés de la gestión actual encabezada por Miguel Ángel Mancera.

Con respecto al Bachillerato a Distancia, el ex Secretario de Educación Didriksson, señala que este se hizo en convenios con la UNAM, proyecto que representa un logro durante su gestión. Al respecto, Roberto Rodríguez, señala lo siguiente:

“ (...) Un resultado positivo, me parece, pues que hubo hasta ahora que es el Sistema Abierto de Bachillerato Abierto, el Bachillerato a Distancia, el Sistema de Bachillerato a Distancia en el que invirtió la UNAM muchos recursos, no económicos, pero sí digamos conseguir la mejor gente, en utilizar recursos tecnológicos de la UNAM para hacer los diseños didácticos adecuados, en fin. Digamos, es un sistema que opera, funciona y vale la pena, aunque no... ese fue el límite, que los estudiantes de bachillerato a distancia tengan pase directo a la Universidad Nacional, por razones de tamaño digamos.”

El Bachillerato a Distancia, en voz del ex Secretario y de los investigadores no fue motivo de cuestionamientos en cuanto a su uso político en el impacto de las elecciones presidenciales y de Jefe de Gobierno del DF del año 2012. Por tanto, se puede entender que este tipo de bachillerato se quedó fuera de ese vínculo y

su carácter se dirigió más hacia brindar específicamente el nivel medio superior bajo esa modalidad.

La política más cuestionada es sin duda, la de Prepa Sí, la cual consta de dos periodos, uno el de Didriksson que intentaba tal como él mismo señala, un desarrollo científico, en tanto que, en el otro periodo, el de Mario Delgado, tuvo una finalidad eminentemente política.

Lo anterior vislumbra otra veta de investigación con respecto a si los Secretarios de Educación, de nivel federal o estatal deberán ser científicos o políticos, en realidad eso dependerá de las pretensiones que tengan en cuanto el uso político de las políticas educativas, Max Weber sería un referente teórico para este punto.

Las políticas en educación media superior del GDF están jugando un papel importante ante el Gobierno Federal, Rodríguez hace mención de que estas representan un isomorfismo, situación que es de importancia para esta investigación ya que las PIRPEMS se plantean como un isomorfismo coercitivo en esta investigación, a saber:

“No obstante sí está ocurriendo una especie de isomorfismo, o convergencia al revés. Es decir, ha sido tan exitoso el Prepa Sí, en términos de trayectorias educativas, para permanencia, eficiencia, etcétera y en términos electorales, que ya varias entidades federativas están copiando el modelo del Distrito Federal ese esquema. Este, se da una convergencia al revés, para terminar en que el actual programa nacional de becas del Gobierno Federal, está postulando hacer, digamos coherente, las becas para educación superior las del PRONABES, Programa Nacional Becas para Educación Superior, como un programa de becas masivo, para la media superior, y eso es copiar el Prepa Sí, por las ventajas que tiene el Prepa Sí. Entonces es muy curioso de que la convergencia está ocurriendo al revés, más digamos la política exitosa en el DF hacia la nacional, que de la nacional hacia la del Distrito Federal. Por ahí más o menos veo el panorama al día de hoy.”

Lo anterior confirmaría el uso político de este programa, como lo señaló Flores-Crespo en entrevista. Por su parte, Roberto Rodríguez precisó:

“Y esto digamos, conlleva a tres elementos: el primero, pues sin duda alguna el Prepa Sí ha mejorado las condiciones de permanencia en el bachillerato. Lo que se traduce que el Distrito Federal tenga buenos indicadores en materia de retención y eficiencia terminal, o que por lo menos los haya mejorado con respecto a sí mismo, ese es el lado positivo. El lado negativo es que también en alguna medida ha operado como un padrón, un padrón electoral, por supuesto, no como un padrón electoral, como un padrón de becas que se traduce en resultados electorales.

(...)

Los estudiantes del Prepa Sí reciben ..., están perfectamente ubicados en su domicilio, etcétera, etcétera; reciben con frecuencia encuestas, digamos de satisfacción con el programa de becas y sin que sea una inducción directa de las preferencias de voto, pues es natural como todo programa social, llámalo oportunidades, llámalo de la manera que quieras, cualquier programa asistencialista pues tiene o busca un reflejo en preferencias electorales y también ha funcionado en ese sentido, me parece que es indiscutible eso.”

Respecto de las becas, Carlos Ornelas señala lo siguiente:

“Es una concepción distinta que tenía que ver con este desarrollo y con ciertas acciones populistas. Estas becas para todo mundo, lo necesitara o no, era un asunto muy marcado; hubo ciertos alegatos de que había favoritismo, corrupción en la asignación de las becas, nunca hubo cuentas claras de eso; me parece ser que se prestaba en algunos momentos para recomendar asambleístas, diputados locales que estaban ahí. Pues eso fue, era turbio el asunto.”

Tal como se ha señalado, para Rodríguez, Ornelas y Flores-Crespo el programa Prepa Sí ha servido para crear imágenes políticas, para el uso político con fines electorales con padrones de estudiantes que terminan representando votos y por supuesto acciones populistas.

## REFLEXIONES FINALES

Como primera reflexión, se puede señalar que la concurrencia de gobiernos en el DF para la prestación de servicios educativos en el nivel medio superior durante el sexenio de 2006 a 2012 no se llevó a cabo, ya que el GF no contempló en el diseño de la RIEMS incorporar las opiniones del gobierno del DF, y en este sentido, no existió una vinculación entre estos gobiernos. En realidad sólo se consultó la opinión de las Instituciones de Educación Media Superior dependientes de la SEP establecidas en la Ciudad de México; sin que lo anterior pueda considerarse como concurrencia de gobiernos en el DF, ya que en la definición de los planes y programas en educación media superior no existió tal.

Es decir, la concurrencia de gobiernos en el DF durante el periodo del objeto de estudio, sólo se dio por la coexistencia del Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal en la Ciudad de México; por ser la Ciudad la sede de los Poderes, pero en el diseño de políticas en educación media superior ésta no se dio, pues cada gobierno implementó sus propias políticas.

Tal como se puede observar a lo largo de esta investigación, el Gobierno Federal, a través de la SEP y su Subsecretaría de Educación Media Superior, no incorporó para el diseño de la RIEMS al GDF y sus bachilleratos, al parecer, sólo los consideró para su implementación y evaluación, dejando abierta la posibilidad de que se incorporaran de manera voluntaria sometándose al proceso de evaluación y certificación que estableció la RIEMS, sin embargo el GDF no quiso ser operador de la RIEMS.

En esta investigación se encontró que las políticas de educación media superior que diseñó el GDF, las PIRPEMS, obedecen más a políticas de gobiernos de izquierda. Estas políticas educativas que se intentan diferenciarse de las implementadas por el Gobierno Federal podría considerarse progresistas ya que obedecen a proyectos políticos que se desprenden de Estados de tipo social o benefactor; quedando asimismo las PIRPEMS como un isomorfismo coercitivo en el nivel medio superior y fuera de la RIEMS. En tanto que la Reforma es producto de proyectos de Estados Neoliberales. Si bien este punto no se aborda a profundidad en esta tesis si es un tema que deberá investigarse posteriormente.

Por otro lado, es importante señalar que esta investigación se enmarca en una coyuntura política, donde el sistema político ha cambiado, de ser cerrado - con un partido político hegemónico en el poder o partido oficial de Estado, el PRI, el cual definía en su totalidad el proyecto político del país-, a un sistema político abierto, con la alternancia del poder ejecutivo en el año 2000, gobernando el PAN durante dos sexenios. En tanto que el GDF desde 1997 y hasta la fecha ha sido gobernado el PRD, de tal forma que existió un pluripartidismo donde la oposición ha gobernado en México.

Es importante señalar que al utilizar en este proyecto de investigación la categorías de RIG, marco institucional, redes de política y coaliciones promotoras, fue posible contextualizar la forma en cómo impactó en la educación el proceso político nacional en el DF. Asimismo la categoría de botes de reciclaje e isomorfismo coercitivo permitieron ayudar a abordar el diseño de la RIEMS y las PIRPEMS, posicionando a los enfoques del Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas como otros referentes teóricos en el análisis de políticas educativas.

En cuanto a las RIG y con ayuda de los investigadores entrevistados, fue posible observar de manera más puntual el tipo de autoridad que se estableció entre el Gobierno Federal y el GDF, la cual era de tipo autónoma, más por oposición que por voluntad. Actualmente pareciera que tiende a cambiar a un tipo jerárquica ya que la actual Secretaria de Educación del DF, Mara Robles, hizo un acuerdo de colaboración con la SEP en el marco del “Pacto por México”, celebrado el 13 de febrero de 2013, lo cual se espera permita una relación de coordinación entre ambos gobiernos.

En cuanto las redes de política y coaliciones promotoras para el análisis de políticas, se confirma que son categorías que deben identificarse y considerarse en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas en materia educativa, en este sentido, representan una base para poder establecer las acciones educativas que desde su fase de diseño contemplan los gobiernos. Asimismo es indispensable identificar a los actores claves que definen e influyen en el diseño e implementación de las políticas, en este caso se identificó a Elba Esther Gordillo como un personaje que influyó tanto en el Gobierno Federal y el GDF.

Otro aspecto importante que se deduce de esta investigación es la importancia de identificar cómo se conforma el H. Congreso de la Unión; identificar qué partidos políticos son mayoría y cuales minoría, asimismo identificar al partido del cual asume el poder el Presidente y demás gobernantes, con la finalidad de identificar redes de política y coaliciones promotoras que permitirán establecer o negociar políticas educativas.

La educación, en su aspecto político, está en constante debate respecto al rumbo que se le dará, ya sea que su peso se incline hacia la formación del trabajo o al desarrollo integral, humanista y crítico, situación que se observa en cuanto al diseño de la RIEMS y las PIRPEMS.

En el caso de la educación media superior, el proceso de botes de reciclaje se está utilizando para diseñar políticas educativas, es una práctica recurrente en los gobiernos actuales, lo que implica que se den soluciones a problemas ya establecidos, a veces tomados de investigaciones o por resultados de encuestas para justificar la solución de los problemas públicos en materia educativa, como lo es la RIEMS; aunque no se consideró así, las PIRPEMS también se pueden analizar con botes de reciclaje.

En cuanto al GDF y su Secretaría de Educación, ésta resultó ser un isomorfismo coercitivo por la condición de oposición del GDF ante el Gobierno Federal, situación que resulta ser *sui generis* en México, y que debe preocupar y ocupar al gobierno de la Ciudad para seguir diseñando políticas educativas progresistas, características de gobiernos opositores.

Es importante señalar que la falta de descentralización educativa del DF coloca a sus habitantes en una situación de injustificada desigualdad frente a los de otros estados de la Federación, situación que probablemente quede resuelta con la reforma política para el DF que se pretende discutir durante la LXII Legislatura.

No obstante, mientras ello no ocurra, la educación continuará siendo rehén de los vaivenes políticos del Gobierno Federal y el GDF, dependiendo de la voluntad de quienes los gobiernan y de que quienes estén al frente de las instituciones de educación tengan un interés auténtico y superior por mejorarla.

De lo contrario, continuará la situación que a lo largo de esta investigación pudo identificarse: el uso político de las políticas educativas para posicionar imágenes políticas y así ganar elecciones para diputados, senadores, jefes de gobierno, candidaturas presidenciales y demás puestos de elección, abusando de los beneficios que de estos programas recibe la sociedad. Además de que nuevamente se intentó hacer uso del SNTE para ganar elecciones tanto para el Gobierno Federal y el GDF entre los años 2006 y 2012.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **Libros**

- Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México: CLACSO, UAM E ITACA.
- Aguilar, L.F. (2010). *Política Pública*, México: Siglo Veintiuno/ Gobierno del Distrito Federal/ Secretaría de Educación/ Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Bandala, O. (2012). *Sistema Político Mexicano*, Estado de México: Red Tercer Milenio
- Bobbio y Matteucci (2005). *Diccionario de Política*. 14ª Edición, México: Siglo XXI
- Carmona A., Lozano A. y Pedraza D. (coords), (2007). *Las Políticas Educativas en México*, México: POMARES, UPN
- Casar, M. (2012). *Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press.
- Deil S. Wright (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: FCE.
- Dimaggio, P.J. y Walter W. Powell (1999). *El Nuevo Institucionalismo. El análisis Organizacional*, México: FCE.
- Flores Crespo P. y Mendoza D. (2012). *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la alianza por la calidad de la educación*. México: GERNIKA y Universidad Iberoamericana.
- Gobierno del Distrito Federal, (2006), *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF*. México: GDF-UNICEF-Centro de Estudios en Economía de la Educación.
- Gómez, C (2012). *Introducción a la teoría política*. México: Oxford University Press.
- Gonzalbo y Staples (2012). *Historia de la educación en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Secretaría de Educación del Distrito Federal y el Colegio de México.
- INEE (2011). *La Educación superior en México*, México: INEE

- Latapí, P. (1998). *Un siglo de educación en México* Tomo I y II, 3ª. ed., México: Fondo de Cultura Económica-Conaculta.
- Lozano, A. (2010). *El bachillerato escolarizado en México. Situación y Prospectiva*, México: Universidad Autónoma de México.
- March, J. y Olsen J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. México DF: FCE
- Martínez, M. (2012). *La educación media superior en México, Balance y Perspectivas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Medina, L. (2004). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México DF: FCE
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayos sobre la intervención del Estado en la solución de Problemas Públicos*. México: CIDE
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Debate
- Narro, J. et al, (2012). *Políticas de Juventud, Una propuesta para el México del siglo XXI*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE 2ª. reimpresión
- Ornelas, C. (2012). *Educación, Colonización y Rebeldía. La herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México: Siglo Veintiuno.
- Parsons W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: Flacso.
- Pasquino, G. (1998). *La oposición*, Madrid: Alianza
- Rafhael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. México, DF. Temas de hoy.
- Reguillo, R. (coord.) (2010). *Los Jóvenes en México*, México: Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Santizo, C. (2012). *Gobernanza y Cambio Institucional de la Educación Pública Básica en México*. México: UAM Cuajimalpa y Juan Pablos Editor
- Secretaría de Educación del Distrito Federal. Separatas:
- Bachillerato a Distancia (s.f.).

- La Universalización de la Educación Media Superior en la Ciudad de México. Retos de la Demanda y Distribución de la Matrícula (s.f.).
- Políticas de Inclusión Retención y Promoción en Educación Media Superior del Gobierno del Distrito Federal (s.f.).
- Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México (s.f.).

Velázquez, E. [et al.]. 2010. *Nueva Historia General de México*. México, DF: El Colegio de México.

### **Capítulos de libro**

Boltvinik, J. (2013). Análisis del fracaso de la reforma social neoliberal en México y del modelo social naciente en el DF y propuesta de creación de un Estado de bienestar de nuevo tipo en C.Robles ...[et.al], *Persistencias de pobreza y esquemas de protección social en américa latina y el caribe*. (pp.113-150).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20130812112232/PersistenciadelaPobreza.pdf>

Bracho, T. (2010). Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el programa escuelas de calidad, en A. Arnaut y S. Giorguli (comp.). *Los Grandes Problemas de México: Educación*. (pp. 209-232) v. 7 México, D.F: El Colegio de México.

Bracho T. y Miranda F. (2012). La educación media superior: situación actual y reforma educativa en M. A. Martínez (coord.). *La educación media superior en México, Balance y Perspectivas* (pp.130-219). México: Fondo de Cultura Económica.

Flores Crespo, P. (2011). La política educativa y la democracia: Euforia, cambio y retos en el periodo 2000-2010 en SEP. *La educación pública patrimonio social de México III, legado, huellas y cambios* (pp. 141-170). México: SEP y FCE.

Ornelas, C. (2009). La Dimensión Institucional de la Educación Media en México en E. Tenti (comp.). *Diversidad Cultural, Diversidad Social y Estrategias de*

*Políticas Educativas* (pp. 213-271) Buenos Aires: UNESCO e Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Pérez, J. A. (2010). *Las transformaciones en las edades sociales. Escuela y mercados de trabajo* en R. Reguillo (coord.) *Los Jóvenes en México* (pp. 52-89) México: Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Vértiz, M. Á. (2013). Políticas de Educación Media Superior y cambio organizacional en México: el caso CECYTEJ el Salto en M. Vértiz (coord.). *Estudios sobre Reformas Educativas: visiones en contra punto* (pp.99-124) México: UPN.

Villa, L. (2010). La educación media superior: su construcción social desde el México Independiente hasta nuestros días en A. Arnaut y S. Giorguli (comp.). *Los Grandes Problemas de México: Educación.* (pp. 271-312) V. 7 México, D.F: El Colegio de México.

Yanes, P. (2013). Del derecho al hecho hay mucho trecho. La compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México en C. Robles... [et.al], *Persistencias de pobreza y esquemas de protección social en américa latina y el caribe.* (pp.309-336). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20130812112232/PersistenciadelaPobreza.pdf>

Zékely, M. (2010). Avances y transformaciones en la educación media superior en A. Arnaut y S. Giorguli (comp.). *Los Grandes Problemas de México: Educación.* (pp. 313-336) V. 7 México, D.F: El Colegio de México.

### **Revistas**

Badillo (2007). Consejo de Especialistas para la Educación. (2006). Los retos de México en el futuro de la educación en: *Revista de Investigación Educativa* 4. Recuperado de: [https://www.uv.mx/cpue/num4/resena/completos/badillo\\_retos\\_educacion.html](https://www.uv.mx/cpue/num4/resena/completos/badillo_retos_educacion.html)

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: límites de las policy sciences en *Contextos cultural y políticamente diferentes*. Recuperado de:

[www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CME\\_Vol.9\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf)

Educación Superior, perspectivas y experiencias (2011). *Revista de Educación y Cultura* AZ 46, México. Recuperado de:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20130812112232/PersistenciadelaPobreza.pdf>

Stefan P. (2012). ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en educación? El dilema de las políticas de la izquierda en América Latina (2012) en *Revista Nueva Sociedad* 239. Recuperado de:

[http://www.nuso.org/upload/articulos/3850\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3850_1.pdf)

#### **Documento de Internet**

Acuerdo 442 (2008). Secretaría de Educación Pública. Recuperado de:  
<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a442.pdf>

Bracho T. y Miranda. (2012). *Evaluación del diseño de los servicios educativos que proporciona el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal*. Evalúa DF. Recuperado de:

[http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/evaluacion\\_media\\_superior.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_media_superior.pdf)

Controversia sobre las recomendaciones presentadas al programa de estímulos para el bachillerato universal “Prepa Sí” (PREBU) y consideradas por éste como “improcedentes” (2010). Recuperado de:

[http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/respuesta\\_institucional/con\\_pre\\_si\\_11.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/respuesta_institucional/con_pre_si_11.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperada de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo29103.pdf>

Evaluación externa de diseño y operación 2007-2008. Programa de estímulos para el bachillerato universal “Prepa Sí”. (2008). Recuperada de: [http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/evaluacion\\_prepa\\_si.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_prepa_si.pdf)

Evaluación de los resultados de la política de inclusión en la educación media superior del Gobierno del Distrito Federal (s.f.). Recuperada de: [http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs\\_sueltos/tdr%20politica%20inclusion.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/tdr%20politica%20inclusion.pdf)

Ley de Educación del Distrito Federal. Recuperada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo75475.pdf>

Ley General de Educación. Recuperada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>

Programa General de Desarrollo 2007-2012 (s.f.). Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de: [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa\\_General\\_de\\_Desarrollo\\_DF\\_010607c.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf)

Proyecto Educativo (2006). Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Recuperado de: <http://www.iems.df.gob.mx/proyecto-101-1.html>

Ulloa, M. (2010). El ejercicio del derecho a la educación de la población del Distrito Federal y la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior. Recuperado de: <http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/deeract.pdf>

### **Páginas de internet**

Bachillerato a Distancia del Gobierno del Distrito Federal. Recuperada de: [http://www.ead.df.gob.mx/portal/op\\_bachillerato](http://www.ead.df.gob.mx/portal/op_bachillerato)

Centro de Estudios Educativos (CEE). Recuperada de: <http://cee.edu.mx/inicio/cee.html>

Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF). Recuperada de: <http://www.evalua.df.gob.mx/>

Consejo Mexicano de Investigación Educativo (COMIE). Recuperada de:

<https://www.comie.org.mx/v3/portal/?lg=es-MX&sb=00>

Departamento de Investigaciones Educativas (DIE). Recuperada de:

<http://www.cinvestav.mx/>

Fideicomiso de Educación Garantizada. Recuperada de:

<http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/>

Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la Educación (IISUE).

Recuperada de: <http://www.iisue.unam.mx/>

Observatorio Ciudadano de la Educación. Recuperada de:

<http://www.observatorio.org/>