



EVALUACIÓN DEBATE 2014



EL SISTEMA NACIONAL DE BACHILLERATO Y EL LENTO AVANCE HACIA SU INTEGRACIÓN

Luz Marina Ibarra Uribe
lumaiu@yahoo.com.mx

César Darío Fonseca Bautista
cdfonseca19@yahoo.com.mx

Ana Esther Escalante Ferrer
anaescalante7@hotmail.com

Resumen

En México en el año 2008, la Secretaría de Educación Pública puso en marcha la Reforma Integral de la Educación Media Superior como respuesta a los problemas y rezagos que presenta dicho tipo educativo, esta reforma planteó como objetivo general la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato, propósito que a la fecha muestra un limitado avance.

Los objetivos de esta ponencia son mostrar el avance de incorporación de planteles registrados al Sistema Nacional de Bachillerato al mes de diciembre de 2013, así como resaltar la falta de información y en algunos casos la desinformación existente que prevalece sobre lo que representa ingresar a dicho sistema. Para lograrlo realizamos una revisión bibliográfica y hemerográfica, así como la recuperación de algunos hallazgos de una investigación realizada en 2013.

Palabras clave:

Educación Media Superior, Sistema Nacional de Bachillerato, Reforma educativa, evaluación, acreditación

Planteamiento del problema y justificación

En el mes de agosto de 2008, el gobierno federal mexicano, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), puso en marcha en los bachilleratos federales¹ del país la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), ampliándose su implantación en los demás subsistemas² un ciclo escolar después. La necesidad de instrumentar una reforma de gran calado para la Educación Media Superior (EMS) aparece esbozada en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012, en el apartado 1.6 donde prescribe a la SEMS que deberá:

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 (SEP, 2007:13).

Para lograrlo, el documento referido establece que deberán realizarse las homologaciones de aquellos elementos de los diferentes subsistemas educativos para concretar la configuración de un marco curricular común que asegure que en caso de ser necesario los estudiantes puedan transitar por cualquiera de los 26 subsistemas³ que imparten EMS en México.

La RIEMS es, por lo menos en el discurso, una reforma que por su magnitud y profundidad, no tiene parangón en nuestro país. Esta reforma plantea como propósito último, lograr organizar y coordinar una diversidad de subsistemas educativos, los cuales, fueron naciendo, creciendo y expandiéndose a lo largo de más de 30 años con cierta autonomía entre ellos, lo cual, si bien permitió una diversidad de opciones educativas, su articulación, operación y coordinación se fue transformando -con el paso del tiempo- en una tarea compleja.

Por lo anterior, debido a la difícil situación que a finales del siglo XX mostraban los indicadores educativos de la EMS en México y por las presiones de organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gobierno federal instrumentó la referida reforma integral y simultáneamente sentó las bases para la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) (SEGOB, 2008), en la búsqueda por articular y homologar una oferta educativa que, respetando su diversidad y régimen jurídico, pueda lograr una vinculación horizontal y vertical con las modalidades de ese nivel educativo y con la educación básica y superior, a través de una formación basada en el enfoque por competencias, encuadrada en un marco curricular común que garantice al joven la portabilidad de sus estudios, los cuales podrían ser certificados a nivel nacional sin menoscabo de la validación que cada institución dispensa a sus egresados.

En los planteles de EMS, ha resultado cada vez más frecuente, escuchar a funcionarios de diferente nivel jerárquico y a directivos de planteles públicos y privados, que ingresar al SNB representa la



oportunidad para obtener recursos presupuestales adicionales que permitirán mejorar el equipamiento y la infraestructura del plantel. Sin embargo, de acuerdo con el manual de integración del expediente técnico para la incorporación al SNB, no hay ningún indicio que permita suponer que el ingreso al referido sistema, traerá consigo esa retribución meritocrática para las escuelas, por lo que es importante confrontar las expectativas de los actores de los planteles con las de la autoridades de EMS de nuestro país.

Contextualización

De acuerdo con la autoridad federal, el SNB es un mecanismo para informar a la sociedad acerca de la calidad de los planteles que imparten EMS, es una especie de *ranking* nacional que jerarquiza a los planteles participantes a través de una evaluación y emisión de un dictamen que acredita niveles de calidad. Los planteles que ingresan al SNB son aquellos que, previa evaluación, logran acreditar un determinado nivel de calidad, a partir de indicadores y parámetros establecidos por la autoridad educativa. Para tal efecto, un plantel se somete a una evaluación exhaustiva por parte del Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS), que es el organismo con independencia técnica creado para llevar a cabo la evaluación y acreditación de los planteles. Así, cuando un plantel ingresa al SNB es porque logró acreditar una serie de condiciones en el marco de la RIEMS, con lo cual, la autoridad educativa espera, sirva al egresado de la secundaria para orientar su decisión y la de su familia, para elegir un determinado plantel donde realizar sus estudios de bachillerato. Los méritos que acreditan la calidad de una institución educativa desde la perspectiva de la autoridad y del órgano evaluador, están orientados hacia los siguientes aspectos:

- Planes y programas ajustados a la educación por competencias y al desarrollo de los campos del conocimiento que se han determinado necesarios, conforme a la RIEMS.
- Docentes que deben reunir las competencias previstas por la RIEMS y estar acreditados y certificados.
- Organización de la vida escolar apropiada para el proceso de aprendizaje, la seguridad y en general el desarrollo de los alumnos.
- Instalaciones, equipamiento y materiales suficientes para llevar a cabo el proceso de aprendizaje y el desarrollo de competencias (SEP-SEMS, 2012).



El SNB se compone de cuatro niveles, siendo el de mayor categoría el nivel I, en el cual el plantel acreditado demuestra haber cumplido con los aspectos establecidos en la RIEMS y que se encuentra en un proceso de mejora institucional continua. Los planteles que cubren los requisitos establecidos por el SNB serán reconocidos por el nivel correspondiente.

Resulta evidente que la creación del SNB aparece como resultado de la puesta en marcha de la RIEMS, sin embargo sus objetivos obedecen a intenciones distintas toda vez que la conformación del mencionado sistema, responde a una lógica diferente a los aspectos meramente académicos y/o curriculares. La coordinación de la EMS ha resultado al Estado cada vez más difícil, porque en México un número considerable de bachilleratos dependen directamente de universidades autónomas, cuyo régimen jurídico representa una barrera políticamente difícil de penetrar para la autoridad educativa federal. En ese contexto, la creación del SNB despertó ciertas suspicacias en algunos subsistemas como el de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual ofrece EMS a través de los Colegios de Ciencias y Humanidades y las Escuelas Preparatorias y ante una eventual incorporación de sus planteles a la RIEMS y en consecuencia al SNB, podría representar una estrategia gradual para lograr una política pública largamente esperada: la desvinculación de la EMS de las instituciones de educación superior públicas, la unificación u homologación de planes y programas de estudio y la incorporación de los planteles al referido sistema, vulnerándose con ello la autonomía universitaria, ya que sería el COPEEMS quien evaluaría y acreditaría la calidad de las escuelas y no la propia UNAM o quién ella decidiera.

Por otra parte, algunos directivos de planteles de EMS federales, han externado su temor respecto a lo que significará ingresar al SNB, ya que esto marcará la diferencia en el acceso o no a recursos extraordinarios. No obstante, no hay indicios concretos de que ello vaya a ser así, sin embargo, Ibarra (2010) advierte que la gestión de un plantel que ingrese al SNB:

[...] estará limitada por las disposiciones centrales y dirigida a “fortalecer” la RIEMS, cualquier otra acción sería considerada como improductiva o innecesaria [...] En síntesis, el MCC representa el espacio académico a través del cual la autoridad central [...] tendrá injerencia en la vida de las instituciones. La obligación de ingresar al SNB y la aplicación de evaluaciones, que estimo serán estandarizadas, le imprimen un matiz *cuasi* normativo; aun cuando se recalca que se dará en un marco de diversidad y que sólo tendrá un carácter orientador en la revisión de



planes y programas de estudio. La SEP lograría el control de la EMS en el momento en que las instituciones se adhieran al SNB, con todo lo que ello implica (Ibarra, 2010: 249).

El SNB, como cualquier sistema meritocrático está conformado por niveles, ascender de un nivel a otro representa para la mayoría de los planteles un verdadero esfuerzo institucional, que exige cumplir con requerimientos que tienen que ver con la formación, acreditación y certificación de la planta docente, la operatividad de los mecanismos de gestión existentes en el plantel (tutorías, orientación educativa, servicio médico escolar, becas alimenticias, becas de apoyo económico, etc.) en apoyo al estudiantado, y aspectos relacionados con la infraestructura física, equipamiento y con la gestión educativa.

Un aspecto determinante para iniciar la carrera de ascenso dentro del SNB, lo representa la situación de la planta docente. Es requisito la acreditación del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) de un porcentaje de profesores para cada nivel, esto implica un obstáculo por los bajos resultados en la eficiencia terminal que ha tenido dicho programa a nivel nacional. Por ejemplo para el Nivel IV, el nivel de menores exigencias, es necesario que un 33% de los docentes haya acreditado el programa.

En 2011, la SEMS advirtió a los bachilleratos del país, que en un plazo no mayor a cinco años debían demostrar que reúnen los requerimientos de calidad en su planta docente, que sus programas de estudio están en la línea del enfoque basado en competencias y que las instalaciones y el equipamiento con que cuentan es el mínimo requerido para la formación de los jóvenes. El entonces subsecretario Miguel Ángel Martínez respondió en una entrevista a la pregunta: "¿Cuál es la ventaja de estar dentro del SNB?": "es estudiar en una escuela pública que además de tener prestigio y reconocimiento en la calidad de los programas de estudio, sus alumnos tendrán la posibilidad de emigrar de un subsistema a otro para seguir sus estudios". Y el funcionario sentenció: "Los bachilleratos no solamente tienen el derecho de formar parte del SNB, sino la obligación de sostenerse dentro del sistema y acreditar permanentemente su calidad". Aunque reconoció que "no todos los planteles ni todos los subsistemas estarán en condiciones de incorporarse de manera inmediata al SNB, sino que lo harán progresivamente" (García, 2011).



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Objetivo

El objetivo de esta ponencia es mostrar el limitado avance en la incorporación de planteles al SNB al mes de diciembre de 2013, así como resaltar como la falta de información y en algunos casos la desinformación existente que prevalece en los planteles sobre lo que representa ingresar a dicho sistema, es un obstáculo para la integración del SNB.

Metodología

Durante el desarrollo de una investigación⁴ realizada en un plantel de bachillerato tecnológico en el estado de Morelos, nos percatamos (en asambleas docentes, en reuniones de directivos y en entrevistas con los profesores) de la escasa información que priva sobre la RIEMS en general o a veces, la que circula está tergiversada o, carece de fundamento. En el mismo sentido, llamó nuestra atención la poca información existente entre la comunidad docente y directiva acerca de lo que es el SNB y cuál es su finalidad, un docente entrevistado nos preguntó: “¿Y... para qué ingresar al SNB? “Eso es cosa del director para quedar bien en México”. La expresión de este docente reflejó una realidad: la poca claridad del para qué y el por qué se quiere o se debe ingresar al SNB.

La metodología de la investigación que da origen a esta ponencia toma en consideración, de acuerdo con Curcio (2007) que una característica de los problemas que requieren de política pública es la subjetividad, esta autora refiere que “los problemas públicos no son datos externos, sino construcciones sociales y políticas de la sociedad que dependen de los valores de los sujetos que lo definen y estructuran”. Por lo cual contribuir a superar los problemas públicos, como es la pretensión de la RIEMS en relación a la calidad y pertinencia del bachillerato, esto es posible “cuando las personas tienen juicios acerca de alterar alguna situación problemática” y sus acciones muestran una afinidad con el cumplimiento de la política.

En este trabajo asumimos que es necesario evaluar la información que los actores de un plantel conocen acerca de la incorporación al SNB, teniendo en cuenta que esta política deriva de una reforma, la cual puede o no ser compartida por los mandos medios de los planteles educativos, mismos que son responsables de preparar la información para la evaluación a la que serán sometidos como plantel por lo que su conocimiento sobre el asunto deviene fundamental. En este sentido, la vía metodológica que



propone la misma política, a través de la RIEMS, es la que autores como Osuna (2000) denominan interna, ya que será realizada por personal del propio plantel. Esta actividad, para los planteles federales se denominó: autoevaluación para el ingreso al SNB. Cabe destacar que la autoevaluación de los planteles es una demanda de la autoridad para la mejora continua y no una decisión de las autoridades de los planteles.

Resultados

La situación actual del SNB

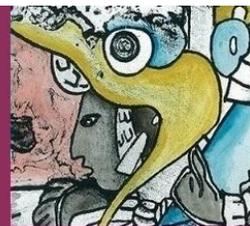
En el país existen actualmente un total de 15 mil 990 planteles donde se imparte EMS; 9 mil 765 son de sostenimiento público y 6 mil 225 son escuelas privadas (INEE, 2014). Solamente 4.4% de los planteles ha logrado incorporarse al SBN. Es decir, a dos años de haberse iniciado la integración del mencionado sistema, apenas 707 planteles en el país han aprobado la evaluación para formar parte del SNB en alguno de sus cuatro niveles. Por lo que de acuerdo con cifras presentadas por el COPEEMS, hasta el pasado mes de diciembre (2013) el avance en la acreditación de los planteles distaba mucho de la planeación y las expectativas de las autoridades educativas federales.

Los datos oficiales muestran que sólo seis entidades federativas y el Distrito Federal, tienen entre 10% y 15% de la totalidad de sus planteles de EMS en el SNB. Los estados de Campeche, Sinaloa, Durango, Tlaxcala, Baja California y Yucatán, son las entidades que han incorporado una mayor cantidad de escuelas en el SNB. En el caso del Distrito Federal, el Colegio de Bachilleres y la DGETI rebasan ese porcentaje de planteles incorporados.

Del total de planteles (707) acreditados en el SNB, solamente el 0.4% (3 planteles) ha logrado situarse en el Nivel I. En el Nivel II están colocados 28.9% (62), en tanto que se encuentran en el Nivel III, 631 planteles que representan el 89.2% y finalmente, en el Nivel IV, el 1.6% (11) (COPEEMS, en línea). Cabe aclarar que este último nivel se creó posteriormente con el propósito de incentivar a las escuelas para que inicien su proceso de autoevaluación con miras a incorporarse al SNB, toda vez que los requerimientos que exige el Nivel IV para ser evaluados requieren sólo de comprobación documental.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



No obstante, cabe mencionar que para un plantel promedio de EMS, preparar una evaluación como la solicitada por el COPEEMS es una tarea ardua que implica tiempo, esfuerzo, y recursos económicos toda vez que la evaluación requiere el pago de dicho servicio. Aprobar esta evaluación institucional finalmente tiene por objetivo demostrar al órgano evaluador que el plantel merece ingresar al listado de planteles acreditados. Sin embargo, en ocasiones, la realidad se “maquilla” para alcanzar los estándares mínimos que demanda la evaluación y los resultados no son precisamente reflejo de los estándares de calidad que se exigen.

Ahora, resulta interesante notar que el único subsistema que ha incorporado escuelas en el Nivel 1 es el de las universidades autónomas estatales; y de éstas, sólo son tres, que representan el 0.4%. En seguida, de los subsistemas que han incorporado planteles al SNB en el Nivel II destaca la Dirección General de Educación Científica y Tecnológica del Mar (DGECyTM), con 9.4%. El Nivel III es donde diversos subsistemas cuentan con una mayor proporción de planteles en el SNB. El Colegio de Bachilleres del DF tiene el 60% de sus planteles en el SNB. Del total de los planteles que opera en el país, la Dirección General de Educación Tecnológica e Industrial (DGETI) ha logrado incorporar al 45.8% de ellos en el nivel III. Por su parte, La Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), ha incorporado al 38.3% en ese mismo nivel. Igualmente el 34% de todas las escuelas de la DGECyTM se encuentran en el Nivel III (COPEEMS, 2013) (SEP- SIGEEMS, 2013).

Al considerar lo anterior de manera agrupada, tenemos que en relación a los subsistemas a los que pertenecen los planteles que ya forman parte del SNB, los Colegios de Bachilleres del Distrito Federal van a la cabeza con el 60% del total de sus planteles. Le sigue la DGETI, la cual opera en el D.F. casi 250 instituciones, con un 50% del total de sus planteles⁵. La DGECyTM ha incorporado al 44% de sus escuelas al SNB, mientras que la DGETA registra al 39% de sus planteles. Las universidades autónomas apenas han logrado el 12% de sus bachilleratos. Resalta el hecho de que los colegios privados no han incorporado ni al 1% del total de sus planteles (COPEEMS y SEP- SIGEEMS 2013).



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Conclusiones

Una constante en este tema es que los resultados de estas políticas y estrategias de acreditación no han sido debidamente estudiadas y no se tiene evidencia empírica de que realmente funcionen para el fin que fueron creadas, porque por lo general se pierde de vista el objetivo fundamental del hecho educativo, el cual queda subsumido por el logro del mérito o el resultado que se alcance en la evaluación.

Por otra parte, tal y como lo expresamos en este texto, no existe la seguridad expresa de que aquellos planteles que logren ingresar al SNB reciban en automático, recursos adicionales para actualizar, modernizar o consolidar su infraestructura física y, en no pocos planteles, esa es la promesa con la que se está logrando convencer a sus comunidades (docentes, administrativos y de intendencia) para que aporten un esfuerzo adicional en pos de lograr el ingreso al SNB.

El ejercicio de autoevaluación y posteriormente de evaluación por parte de la COPEEMS, sin duda alguna puede ser una tarea enriquecedora para la mejora de la calidad si logra mover e involucrar a toda la comunidad del plantel (directivos, docentes, administrativos, intendentes, padres de familia e incluso, autoridades locales), toda vez que, haciendo un ejercicio transparente y objetivo, permitirá identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de la institución en todas sus áreas. Sin embargo, para ello consideramos que lo primero que se debe garantizar es que la comunidad escolar esté debidamente informada del para qué y el porqué del ingreso al SNB, así como de los alcances reales que dicho ingreso puede representar para la institución. Aunado a lo anterior, es necesario que la autoridad federal otorgue los apoyos y acciones necesarias para alcanzar los requerimientos que exige la evaluación.

Con la información con la que contamos sabemos que en EMS la educación pública ha obtenido mejores indicadores para ingresar al SNB que la educación privada y que de la totalidad de los planteles que han ingresado al SNB, pocos se han logrado ubicar en los niveles más altos de acreditación, en el caso del Distrito Federal, la mayor parte de planteles incorporados pertenecen al Colegio de Bachilleres y a la DGETI.



Si la autoridad federal considera que este tipo de evaluaciones institucionales abona a la mejora del servicio educativo, se esperaría entonces que debiera apoyar decididamente a todos los planteles para que inicien, desarrollen y concluyan satisfactoriamente un ejercicio de evaluación como el que marca el ingreso y permanencia al SNB. De lo contrario, la brecha existente entre los recursos, infraestructura y niveles de consolidación se hará más ancha con esta nueva política y el SNB aparecerá como mera instancia de selección y exclusión de planteles clasificados por niveles. Puede ser que esto oriente a los usuarios del servicio al momento de hacer la selección del plantel donde desearían inscribirse pero ¿realmente esto ayuda a mejorar la educación media superior? ¿No es acaso obligación de la autoridad educativa la operación pertinente y satisfactoria de todos los planteles del país?

Referencias bibliográficas

- COPEEMS. Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior A.C. Disponible en: <http://www.copeems.mx/planteles-miembros-del-snb>
- Curcio, Pasqualina (2007) Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud, en Politeia v.30 n.38 Caracas jun. 2007, versión impresa ISSN 0303-9757, recuperado en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572007000100003&lng=es&nrm=i el 22 de junio de 2014.
- El Siglo de Durango (2014). "Se integra CBTIS 104 a Sistema Nacional". Sombrerete, Zac. Disponible en: <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/491136.se-integra-cbtis-104-a-sistema-nacional.html>
- García, Judith (2011). "Plazo de cinco años a bachilleratos públicos para ingresar al SNB: SEP". *El Sol de México*, 3 de enero, disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1910170.htm>
- Hernández, J. (2012) "Entrará CBTis a Sistema Nacional de Bachillerato". Periódico Zócalo Saltillo. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/entrara-cbtis-a-sistema-nacional-de-bachillerato>
- Ibarra, G. (2010). Política educativa en el bachillerato mexicano. Análisis de cuatro sexenios. (1989-2008). Tesis doctoral, Programa de Doctorado en Pedagogía. México: Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.
- INEE (2014), Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2012-2013,



México, INEE. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/103/P2B103.pdf>

Mega noticias (2013). "Autoridades del CBTIS 52 buscan la certificación del Sistema Nacional de Bachillerato". Disponible en:
<http://meganoticias.mx/minuto-zamora-la-piedad/26612-autoridades-del-cbtis-52-buscan-la-certificacion-del-sistema-nacional-de-bachillerato.html>

Osuna, J.L. (ed.) (2000), Guía para la evaluación de políticas pública, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

SEGOB (2008). Diario Oficial de la Federación. Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5061936&fecha=26/09/2008

SEP (2007). Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México. Disponible en:
<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/marco/pse2007-2012.pdf>

SEP (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018, México. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013

SEP- SIGEEMS (2013). Sistema Integral de Gestión Escolar de la Educación Media Superior. Sistema de Información. Disponible en: <http://www.sistemadeevaluacion.sems.gob.mx/sigeems/index.php>

SEP-SEMS (2012). El Sistema Nacional de Bachillerato. Disponible en:
http://www.sems.gob.mx/es/sems/sistema_nacional_bachillerato

Notas

¹ Se refiere a subsistemas educativos centralizados que opera la SEP a nivel nacional.

² No participaron los bachilleratos dependientes de la Universidad Nacional Autónoma de México ni el subsistema de escuelas preparatorias del Gobierno del Distrito Federal.

³ Estos subsistemas se dividen en federales, estatales, descentralizados, autónomos y privados.

⁴ Proyecto de investigación: *Acceso, uso y apropiación de Internet como estrategia para el mejoramiento de la práctica docente del profesorado en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior. Un estudio de caso en el Centro de Bachillerato Tecnológico industrial y de servicios No. 76, 2011-2013.* Proyecto que se desarrolló bajo los auspicios de la Subsecretaría de Educación Media Superior con núm. de clave: 057.11-P03, en el periodo: 2011-2013.

⁵ Este subsistema incluye los CBTis y CETis.