



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN

**MAESTRIA EN:
POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**

TESIS:

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A
LA REPROBACIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.**

**EL CASO DE LOS SUBSISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE
SAN LUIS POTOSÍ**

CANDIDATO: PROFR. ROBERTO MÁRQUEZ LÓPEZ.

DIRECTORA DE TESIS: DRA. GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN.

SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P., FEBRERO 2007.

ÍNDICE

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
|---------------------------|----------|

CAPITULO I EL PROBLEMA

| | |
|--|-----------|
| 1 La Reprobación como un Problema de Política Pública | 13 |
| 2 El Problema de la Reprobación desde la Perspectiva de las Políticas Gubernamentales | 15 |
| 3 El bajo rendimiento escolar desde la perspectiva nacional | 21 |
| 4 Propuestas de Políticas Públicas en materia educativa a nivel nacional | 23 |
| 5 El bajo rendimiento escolar desde la perspectiva estatal | 24 |
| 6 Como entendemos la reprobación, la deserción y la eficiencia Terminal | 26 |
| 7 La naturaleza del problema en San Luis Potosí | 28 |
| 8 El Problema de Investigación | 37 |

CAPITULO II METODOLOGÍA

| | |
|--|-----------|
| 1 Preguntas que orientan la Investigación y pregunta de investigación | 40 |
| 2 Hipótesis de trabajo | 40 |
| 3 Metodología | 41 |
| 4 Tipo de diseño de la Investigación | 52 |
| 5 Técnicas de recolección y análisis de datos | 52 |
| 5 Justificación del problema | 52 |

CAPITULO III RESULTADOS

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Tratamiento de los datos y análisis de la información..... | 54 |
| 2 | La Reprobación como un problema en la opinión del personal docente..... | 55 |
| 3 | La relación entre reprobación, deserción y eficiencia Terminal en la opinión de personal docente | 56 |
| 4 | Datos generales de los docentes y la PSP's | 56 |
| 5 | Datos generales de los alumnos..... | 58 |
| 6 | Identificación de alumnos reprobados..... | 64 |
| 7 | Características de alumnos reprobados | 65 |
| 8 | Factores que propician la reprobación | 66 |
| 9 | Factores asociados a la reprobación | 70 |
| 10 | Proyectos o acciones de apoyo | 75 |
| 11 | Comprobación de la hipótesis..... | 81 |

CAPITULO IV RECOMENDACIONES

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Recomendaciones en materia de política educativa que se desprenden de los resultados obtenidos..... | 83 |
| 2 | Los principales aportes de esta investigación..... | 86 |
| 3 | Los trabajos futuros que se recomienda realizar para profundizar en el problema | 87 |

| | |
|---------------------|-----------|
| BIBLIOGRAFÍA | 88 |
|---------------------|-----------|

| | | |
|----------------|---|-----------|
| ANEXO 1 | Documentos de Política Pública de Educación Media Superior en relación a la atención a la reprobación..... | 92 |
|----------------|---|-----------|

| | | |
|----------------|---|-----------|
| ANEXO 2 | Análisis de la información obtenida de la aplicación de los cuestionarios aplicados al personal docente y alumnos..... | 95 |
|----------------|---|-----------|

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A

LA REPROBACIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR. EL CASO DE LOS SUBSISTEMAS DESCENTRALIZADOS DE SAN LUIS POTOSÍ

INTRODUCCIÓN

El presente estudio, tiene como objetivo analizar lo que han hecho las Políticas Públicas¹ enunciadas a lo largo de los dos últimos sexenios del Gobierno Federal, así como del anterior y el actual del Gobierno Estatal, para la atención del problema de la Reprobación escolar en la educación media superior, para contribuir a mejorar la toma de decisiones en torno a su disminución.

Se hace notar que en ambas administraciones gubernamentales, hubo cambio del Partido político en el poder²

Para lograr lo anterior, se procederá a analizar documentos de política pública en materia educativa; así como los índices de reprobación a nivel nacional, estatal y por subsistema, para determinar el impacto de acciones realizadas; investigar si los cursos de acción de las políticas gubernamentales han sido eficaces para la disminución de la reprobación en los planteles descentralizados de educación media superior del Estado de San Luis Potosí.

1Una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que se supone originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales). Knoepfel P. (et. al) (2003:28).

2A nivel Federal, se hace referencia al sexenio: 1995-2000 encabezado por el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, del Partido Revolucionario Institucional y de 2001-2006 al que está por concluir, del Lic. Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional; a nivel Estatal, a la gestión del Lic. Fernando Silva Nieto, del Partido Revolucionario Institucional que abarca el periodo de 1998- 2003 y a la actual administración gubernamental que encabeza el C.P. Marcelo de los Santos Fraga, del Partido Acción Nacional y que comprende el periodo 2004-2009.

Además, se pretende conocer cuáles son los factores que tienen mayor incidencia en la

reprobación escolar para sugerir algunas recomendaciones en materia de política pública para su disminución y las razones por las cuales unos planteles tienen mayores índices de reprobación en comparación con los que tienen menores índices, para detectar las estrategias más eficaces.

En el Estado de San Luis Potosí, la educación media superior se imparte en instituciones como CBTIS, CETYS, CBTAS, CECYTES y CONALEP, las cuales brindan al estudiante la posibilidad de incorporarse a la actividad económica de la región, al ofrecer el Bachillerato Tecnológico Bivalente para el caso de las cuatro primeras instituciones y Profesional Medio, la última de ellas, por consiguiente establecen acciones de vinculación con el sector productivo, aunque de manera individual; y, aunque subsistemas como COBACH, Centro de Estudios de Bachillerato de Cedral, S.L.P., las Preparatorias por Cooperación de 3 años, y algunas incorporadas incluyen en sus programas el núcleo formativo para el trabajo, no tienen convenio alguno establecido con el sector empresarial.

Existen instituciones como la Preparatoria de Matehuala, S.L.P., las Preparatorias por Cooperación y Preparatorias Particulares de 2 años, cuya actividad principal no está enfocada a preparar a sus educandos para que se incorporen inmediatamente al trabajo, por lo que no cuentan con objetivos de vinculación.³

Del universo descrito, en el presente trabajo se han seleccionado tres tipos de instituciones de carácter público, que imparten educación media superior, identificadas como organismos descentralizados y que son: Colegio de Bachilleres del Estado de San Luis Potosí (COBACH), Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de San Luis Potosí (CECYTE) y del Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de San Luis Potosí (CONALEP).

³Programa Estatal de desarrollo de la Educación Media Superior y Superior 1998-2003 (pag. 43 y 44).

Los organismos descentralizados son entidades de la administración pública paraestatal, creados por ley o por decreto del Ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio

propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y que tengan por objeto ya sea la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado; la investigación científica y tecnológica; o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.⁴

Se realiza un estudio de tipo comparativo entre los tres subsistemas, seleccionando un plantel de elevado índice de reprobación y otro de bajo índice de reprobación por cada uno de los subsistemas mencionados, de donde emerge otra línea de comparación.

Relacionado con el carácter público en la prestación del servicio de las instituciones consideradas en el presente estudio, es conveniente hacer algunas precisiones; para ello, cabe mencionar la referencia a la idea de policy, la cual no es simple, como lo explican Gloria Del Castillo e Irma Méndez (2005:4). Su significado anglosajón no tiene traducción exacta en el francés, italiano o español, y hay problemas para distinguir entre y politics (en tanto lucha de poder y conflicto de intereses). En español se ha realizado una adaptación y en general, para hablar de usamos la palabra “políticas” en plural; mientras para politics usamos la palabra “política”⁵ en singular.

Con la pertinente diferencia, y tomando como referencia lo que en su artículo denominado “Definiendo los problemas públicos y los problemas de política”, Fernando Bazúa, menciona acerca de la noción de “política” (policy) que se refiere a las estrategias de acción que suelen poner en práctica los actores gubernamentales para responder a las múltiples situaciones problemáticas o problemas públicos que tienen que enfrentar

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

⁵ Knoepfel P. (et. al) (2003:27), refiere que, el término “la política” (“politics”) designa las actividades y las luchas de los actores políticos tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales) los cuales pretenden conquistar el poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término “polity”)

cotidianamente, en razón a los compromisos políticos del gobernante en turno con el público ciudadano (en contexto de Estado Liberal Democrático, ELD), de las

responsabilidades y atribuciones legales que tienen asignadas y deben cumplir o de los proyectos de “reforma”, “cambio” o “innovación” que en virtud de lo primero y con base en lo segundo, el gobernante haya decidido impulsar o llevar a cabo.

Por otra parte, se debe tener claridad en la utilidad de lo que Del Castillo y Méndez (2005:10) refieren, en relación a que el enfoque de política pública se distingue de los enfoques politológicos y de administración pública, porque su perspectiva está orientada a solucionar aquellos problemas que van en detrimento del bienestar público o, en palabras de Harold Lasswell, que afectan la dignidad humana.

La educación media superior, en México y en San Luis Potosí enfrenta múltiples situaciones problemáticas, entre ellas, el de los elevados índices de reprobación, las cuales, se considera necesario atender con la inmediatez que el caso requiere, ya que de lo contrario, favorecen el decremento del bienestar público. En este sentido, de acuerdo con Parsons, decimos que lo público, comprende la dimensión de la actividad humana que es vista como aquella que requiere regulación o intervención gubernamental o social o al menos acción colectiva (Parsons, 1995:3).

Por otra parte, la reprobación escolar, tiene una profunda connotación negativa, de descalificación, de reproche, de censura, de condena y de desaprobación, por lo que no queda duda de que afecta en gran medida la dignidad del alumno identificado como “reprobado”, situación que se diluye para el caso del docente que reprueba a los alumnos, así como para la institución que omite, ignora o elude su responsabilidad de dar atención a esta problemática.

En otro aspecto, reconociendo al Sistema educativo, como parte del Sistema social y como un sistema complejo y, por lo tanto contraintuitivo, se justifica lo que también Parsons, (1995:14) establece, cuando menciona que: Una política o es un intento por definir y estructurar una base racional para la acción o para la inacción. tiene que ver entonces, con la racionalidad, con la capacidad del gobierno de intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos.

Es conveniente destacar, por una parte, que en el enfoque de políticas públicas la noción de racionalidad es fundamental, y por otra, que tiene como característica singular o distintiva la solución de problemas (problem-solving). Esto significa centrar la atención en problemas públicos de distinta naturaleza –económicos, políticos o sociales- y evaluar la necesidad y factibilidad científico-técnica y política de la intervención gubernamental. Esto implica analizar la decisión de la autoridad gubernamental como una función de su capacidad para intervenir (en su acepción positiva) en la resolución de aquellos problemas visualizados como públicos.

Lasswell (1992b:110) menciona tres atributos que imputa a las ciencias políticas: contextualidad, la orientación hacia problemas y la diversidad en el uso y aplicación de métodos.

En relación a la orientación hacia problemas es lo que distingue a este campo disciplinar de los demás. Aquí cabe destacar, que en el mundo real casi cualquier país enfrenta a problemas o situaciones problemáticas, tal es el caso de la reprobación escolar, la deserción escolar y la baja eficiencia terminal de los niveles educativos, que de primera instancia parecen casi imposibles de solucionar. A este tipo particular de situaciones, Wayne Parsons (2005) los reconoce como problemas malditos (wicked problems), en virtud de su complejidad. En este caso, la alternativa es pensar en políticas y estrategias que de manera incremental pueden contribuir al mejoramiento gradual de esta situación.

Al respecto, Montes, (1991) coincide con este criterio, al mencionar que aunque no hay índices “aceptables” de reprobación, debemos pensar que cualquiera que sea, en principio, es posible mejorarlo.

Lo anterior, constituye una importante convicción para analizar el problema y propiciar la toma de decisiones adecuadas y factibles para mejorar la situación actual.

En el artículo de Fernando Bazúa y Giovanna Valenti (1993:7 y 8) denominado “Hacia un

Enfoque Amplio de Política Pública”, mencionan que desde el inicio del movimiento intelectual de las ciencias de política en la década de los 50’s en EEUU, se percibió en la peculiaridad histórica del estado liberal democrático, la posibilidad de dos grandes campos discursivos o de investigación, íntimamente articulables: el estudio y dilucidación de la óptima opción de política frente a un problema específico de gobierno y el estudio de cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera y no de otra. Agregan los autores mencionados que a la primera ocupación le ha sido llamado análisis de política(s) (policy analysis) y a la segunda, estudios o investigaciones de la hechura e implementación o ejecución de la(s) política(s) (policymaking studies o research).

El presente trabajo, como se ha mencionado, coloca en el centro de su atención, el tema de la reprobación en los planteles descentralizados de educación media superior, la investigación se realizó desde la perspectiva del policy analysis ⁶

Autores como Majone han reivindicado la factibilidad de las políticas públicas como el aspecto determinante en la toma de decisiones, más que cualquiera de las estrategias racionales planteadas (Majone 1992)

En cuanto al conocimiento en el proceso de las políticas, la intención es estudiar cómo mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación para los tomadores de decisiones (policymakers), a fin de mejorar los insumos para la decisión.

⁶Como lo refieren Bazúa y Valenti, la perspectiva de lo que se busca es generar argumentos consistentes y convincentes sobre las maneras idóneas, las opciones de política, para resolver problemas considerables públicos, de las que puede disponer la autoridad gubernamental o las organizaciones del público ciudadano en una coyuntura sociopolítica específica; aquí la consideración acerca de la coyuntura y la correlación de fuerzas políticas y el análisis politológico, es importante para dilucidar la factibilidad diferencial de las opciones de políticas es por ello un conocimiento técnico científico más técnico que científico.

Desde la óptica del análisis politológico, se revisaron documentos significativos de políticas públicas, tales como leyes, reglamentos, programas e informes, para detectar hasta que

punto ha estado presente la atención a la problemática de la educación media superior, entre esas problemáticas se encuentra la reprobación. También se revisaron datos estadísticos relativos a los índices de reprobación de los últimos cinco años, a nivel nacional, estatal, por subsistema y por plantel.

En otro momento, se incursionó hacia el interior de cada subsistema, por medio de entrevistas realizadas a personal directivo, así como encuestas aplicadas a personal docente y alumnos reprobados con el propósito de identificar la presencia de opciones de política presentes, desde un horizonte gubernamental dirigidos a la atención del problema de la reprobación.

Una consecuencia importante del estudio, consiste en haber percibido la asimetría que existe entre el considerable número de problemas que enfrenta la educación media superior y la insuficiencia de las medidas asumidas por las políticas, para enfrentarlos en el momento actual y con visión de futuro.

Otra consecuencia consiste en la detección de la persistencia de los elevados índices de reprobación en el bachillerato, con resultados positivos esporádicos que están por confirmarse.

Como restricciones que estuvieron presentes en el desarrollo de la investigación, se puede considerar el carácter multifactorial del problema seleccionado y la necesidad de profundizar y multiplicar los estudios al respecto.

Otra restricción tiene que ver con el escaso número de investigaciones que existen en relación al tema de la reprobación en educación media superior, lo cual no permitió contar con referentes que hubieran servido de apoyo para facilitar y mejorar el trabajo.

El estudio realizado se focalizó en el análisis de políticas en relación a la atención al problema de la reprobación escolar en los subsistemas descentralizados de educación media superior, detectando entre otros aspectos, los principales factores que inciden en ello, y

como se están atendiendo, desde la óptica de las políticas y la iniciativa de las mismas instituciones.

Los resultados obtenidos: existen asimetrías muy claras entre la gran cantidad de problemas que enfrenta la educación Media Superior en el País y en el Estado, entre los que se encuentran los elevados índices de reprobación y la insuficiencia de Políticas Públicas diseñadas para solucionarlos. Se detectan similitudes en la disminución de los índices de reprobación de subsistemas distintos (COBACH y CECYTE); así mismo, se detectan diferencias significativas entre subsistemas similares (CECYTE y CONALEP). Los alumnos de CONALEP presentan condiciones más desfavorables en algunos factores que inciden en la reprobación, en comparación con CECYTE, pero sobre todo, con COBACH. Como producto del análisis de la información, se exponen algunos de las razones de esas similitudes y diferencias.

La estructura del estudio comprende cuatro capítulos; en el primero de ellos, a partir del análisis de políticas, se determinan los diversos problemas que tiene la educación media superior y se identifica al de la reprobación escolar como uno de los que mayor impacto tienen en la eficiencia del subsistema; para ello, se reconocen los niveles de análisis: nacional y local (San Luis Potosí), así como los índices de reprobación contrastados con los principales rasgos geográficos, del subsistema y de las escuelas, estableciendo la(s) razón(es) por lo que la reprobación es considerada un problema público.

En el segundo capítulo se incluye el apartado metodológico, a partir de las dimensiones y subdimensiones, se construye el mapa del problema de la reprobación, en el que se reconocen, elementos clave del análisis de políticas y su incidencia en los ejes estratégicos de las políticas: calidad, pertinencia y equidad, tanto nacional como estatal. Se incluyen también en este apartado, las preguntas que orientan la investigación, versus, la pregunta de investigación. Además, se incluye la hipótesis, la operacionalización del constructo reprobación, las variables e indicadores, así como las técnicas de investigación utilizadas.

En el tercer capítulo, se describen los resultados obtenidos, como producto del análisis de la

información y el recorrido de la política educativa a nivel federal y estatal, así como la determinación de cómo se ha atendido la reprobación, que es lo que ha cambiado. Finalmente, se hace referencia a las metas y los alcances de la investigación, para verificar si la toma de decisiones ha sido consistente.

Para concluir, el cuarto capítulo nos dice en base a los resultados que se obtuvieron de la investigación realizada, focalizando la información en lo que sucede en San Luis Potosí, las recomendaciones de política pública que se desprenden del trabajo realizado, contemplando los principales aportes, así como los trabajos futuros que se sugiere realizar.

CAPÍTULO I.