



# Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales *Sede México*

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

**VII Promoción**

**2015-2017**

## **IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS PARA ELEVAR EL LOGRO ACADÉMICO EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: EL CASO DEL ESTADO DE PUEBLA**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en  
Políticas Públicas Comparadas**

**Presenta:**

**Adriana Ordoñez Peñaloza**

**Director de Tesis: Dr. Lorenzo Gómez- Morín Fuentes**

**Seminario: Políticas públicas diversas**

**Línea de investigación: Políticas Públicas, gestión y gobernanza**

**Ciudad de México, octubre de 2017**

## RESUMEN

La presente investigación muestra cómo Puebla, uno de los estados con mayor pobreza en México, logró una mejora continua y sostenida en sus resultados de ENLACE y PLANEA en Educación Media Superior. La finalidad es dar a conocer cómo la toma de decisiones estatales, basadas en el uso de evidencia, puede ayudar a que un estado realice acciones focalizadas que incidan en la mejora de la calidad educativa.

El presente estudio de caso analiza la implementación de acciones estatales que permitieron disminuir el porcentaje de alumnos en nivel insuficiente en pruebas nacionales estandarizadas desde 2013 en Puebla. La información se obtuvo a partir de una investigación documental, así como de entrevistas semi estructuradas a figuras clave que participaron en las principales acciones en el periodo de tiempo referido.

Los hallazgos señalan que las acciones estatales focalizadas, sistemáticas y fundamentadas en el análisis de resultados de evaluaciones estandarizadas nacionales, así como el trabajo conjunto entre los diferentes subsistemas de Educación Media Superior, llevaron a Puebla a obtener buenos resultados educativos y convertirse en un referente nacional.

**Palabras Clave:** *Implementación, uso de evidencia, políticas públicas, focalización, logro académico, Educación Media Superior, evaluación y PLANEA*

## ABSTRACT

The present research shows how Puebla, one of the states with the highest poverty in Mexico, achieved a continuous and sustained improvement in its results of ENLACE and PLANEA in Higher Education. The objective is to see how statewide decision-making, based on the use of evidence, can help a state to take targeted actions that impact on improving the quality of education.

The present case study analyzes the implementation of state actions that allowed to reduce the percentage of students in insufficient level in standardized national tests since 2013 in Puebla. The information was obtained from a documental investigation, as well as from semi structured interviews to key figures who participated in the main actions in the referred period of time.

The findings indicate that focused, systematic and state-based actions in the analysis of the results of national standardized assessments, as well as the joint work among the different sub-systems of Higher Education, led Puebla to obtain good educational results and become a national benchmark.

**Key words:** *Implementation, using evidence, public policies, focusing, academic achievement, high school education, assessments, PLANEA.*



**FLACSO**  
MÉXICO

*A la memoria de mi padre*

## AGRADECIMIENTOS

A **mi familia**, por ser mi mayor motivación para crecer y alcanzar metas cada vez más altas; gracias por su apoyo y amor incondicional, vitales para realizar este proyecto.

A **Daniel Cuéllar**, por mantenerte siempre cerca, discutiendo, retroalimentando y complementando el trabajo realizado. Por acompañarme estos dos años, por tu comprensión y apoyo... infinitas gracias.

A **Bernardo Naranjo** por ser un extraordinario jefe y persona, por tu apoyo y orientación en la recta final de este proceso; gracias por permitirme retomar este tema para convertirlo en mi proyecto de tesis, y por ser una gran inspiración profesional.

A **Lorenzo Gómez- Morín**, por aceptar ser mi director de tesis y sus invaluable retroalimentaciones para mejorar el trabajo. A **Sughei Villa** y **Liliana Veloz** por estar siempre al pendiente, por sus revisiones y el tiempo invertido en la elaboración de esta tesis.

A mis **amigos**, con quienes compartí risas, pláticas, y complicidades durante este trayecto: **Antonio Villalpando**, **Rodrigo Hernández**, **Lorena Sierra**, **Ángel Leyva** e **Isaac Terrones**.

A **FLACSO México**, por abrirme sus puertas y permitirme cursar un posgrado de calidad, fuente de importantes aprendizajes que aplicaré en mi vida laboral.

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)** por la beca otorgada para realizar esta Maestría.



## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	4
INTRODUCCIÓN .....	8
Justificación .....	9
Hipótesis de investigación.....	13
Metodología .....	14
CAPÍTULO I	
Implementación de acciones focalizadas. Conceptos clave para el análisis de políticas públicas.....	16
1.1 El enfoque de políticas públicas y su relevancia en materia de gobierno .....	16
1.2 Implementación de acciones de intervención focalizadas. Retos y paradigmas .....	22
Comentarios finales .....	29
CAPÍTULO II	
La Educación Media Superior en México y la calidad educativa en el estado de Puebla .....	31
2.1 Evolución del subsistema de Educación Media Superior. Multiplicidad de actores y programas .....	31
2.2 La calidad educativa vista desde la evaluación de los aprendizajes adquiridos.....	38
2.3 Condiciones y características del servicio educativo en el estado de Puebla. Análisis sociodemográfico y contextual.....	46
Comentarios finales .....	52
CAPÍTULO III	
La implementación de acciones focalizadas para elevar el logro educativo en Educación Media Superior en Puebla de 2013 a 2016 .....	54
3.1 Antecedentes generales.....	54
3.2 Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria .....	58
3.3 Implementación de acciones focalizadas.....	67
3.4 Resultados educativos de Puebla 2012- 2016.....	82
Comentarios finales .....	90
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
Lecciones aprendidas y posibles nuevos pasos para la implementación de acciones focalizadas basadas en evidencia .....	92
BIBLIOGRAFÍA .....	100
ANEXOS .....	106

## SIGLAS

AEL	Autoridades Educativas Locales
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BD	Bachilleratos Digitales
BF	Bachilleratos Federales
BGE	Bachilleratos Generales del Estado
BINE	Benemérito Instituto Normal del Estado
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CBTA	Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario o Forestal
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CEPPEMS	Comisión Estatal de Planeación y Programas de la Educación Media Superior
CEB	Centros de Estudios de Bachillerato
CEEO	Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria
CECyTEP	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
COBAEP	Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CONALEP	Colegio de Educación Profesional Técnica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DAST	Dirección de Apoyo y Seguimiento Técnico
DGEMS	Dirección General de Educación Media Superior
DGTI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
EB	Educación Básica

EDC	Evaluación Diagnóstica Censal
ELCE	Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares
ELSEN	Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
EMS	Educación Media Superior
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
EXANI	Exámenes Nacionales de Ingreso
EXCALE	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
ILCE	Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
INAOE	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
MCC	Marco Curricular Común
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SATEP	Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEPP	Secretaría de Educación Pública de Puebla
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SEO	Subsecretaría de Educación Obligatoria
SEP	Secretaría de Educación Pública

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años la cultura de la evaluación se ha reforzado en México ya que se le considera un mecanismo confiable para generar información que permita, entre otras cosas, una toma de decisiones orientada a la mejora de la calidad educativa.

Sin embargo, el uso de resultados de pruebas estandarizadas parece no ser un referente fundamental para la definición y establecimiento de políticas públicas estatales, porque al analizarlos por entidad y a través del tiempo, tanto en la *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE) como recientemente en el *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes* (PLANEA) se observa gran variabilidad, aunado a escasos (o nulos) avances, e incluso retrocesos, de un año a otro.

Un caso atípico es **Puebla**, entidad que, a pesar de contar con un contexto complejo por su situación socioeconómica, que incluye una importante densidad poblacional y hablantes de lenguas indígenas, ha logrado importantes avances en materia de educación. Dichos resultados se ven reflejados a partir de 2013, año en el que se registró una importante disminución del porcentaje de estudiantes con un nivel insuficiente en ENLACE en asignaturas como Lenguaje y Matemáticas, lo cual incluso mejoró en PLANEA, donde actualmente es referente nacional.

Del análisis de dichos avances continuos y sostenidos es que surge el interés por indagar cuáles han sido las acciones implementadas en el estado para obtener esos logros y mantenerlos vigentes durante los últimos cuatro años.

En este sentido, el **objetivo general** de la presente investigación es analizar la implementación de las acciones en el estado de Puebla que llevó a mejorar los resultados de los estudiantes de Educación Media Superior en pruebas estandarizadas de 2013 a 2016.

Para lograr este objetivo, en el **primer capítulo** se abordan conceptos clave para la comprensión del concepto de política pública, así como del ciclo de las políticas

públicas en donde se enfatiza la etapa de la implementación, ya que ésta brinda el marco teórico de la presente investigación.

En el **segundo capítulo** se exponen los antecedentes y la evolución de la Educación Media Superior, ya que es aquí donde se centra el análisis de las acciones realizadas en Puebla. Asimismo, se retoma la relevancia que ha adquirido la evaluación como herramienta para medir la calidad educativa a partir de pruebas nacionales e internacionales, de las cuales se describen sus elementos más importantes. Finalmente se presentan algunos de los principales elementos que permiten conocer el contexto socioeconómico de Puebla, muy relevantes en la concepción de la política estatal bajo un enfoque de equidad que conoceremos más a fondo en el siguiente apartado.

En el tercer capítulo se presenta el estudio de caso, donde se describen y analizan tanto los antecedentes que impulsaron la implementación de acciones focalizadas basadas en evidencia, como los actores y elementos que las han configurado a través de los años. También se muestran los resultados obtenidos como consecuencia de un trabajo intencionado, fundamentado, focalizado, sistemático e integrado.

Este trabajo finaliza con la presentación de las **conclusiones y recomendaciones** para la implementación de acciones focalizadas, basadas en el uso de resultados educativos, que permita mejorar la calidad educativa a nivel estatal.

#### Justificación

La educación es uno de los factores que más influye en el avance y progreso tanto de los individuos como de las sociedades (Narro, et. al, 2012). Desde hace más de 100 años este tema ha estado presente en la agenda pública una vez que se incorporó en la Constitución Mexicana de 1917 el **derecho** a recibir educación laica y gratuita, inicialmente para primaria.

A través del tiempo, las condiciones sociales y políticas por las que ha transitado México impulsaron múltiples reformas al Artículo 3° Constitucional<sup>1</sup>, entre las cuales destaca la efectuada en 2013. Dicha reforma estableció que el Estado garantizará la **calidad** de la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura e idoneidad tanto de docentes como directivos garanticen el **máximo logro de aprendizaje de los educandos** (DOF, 2013).

Este referente enfatiza la obligación que tienen la Federación, los Estados y los Municipios por alcanzar estos objetivos<sup>2</sup> y garantizar que quienes asisten a la escuela aprendan de acuerdo a los planes y programas de estudios vigentes.

El panorama actual muestra el enorme reto que representa para nuestro país dar cumplimiento a dicho derecho constitucional, dado que, a pesar de haber ampliado la cobertura de los servicios educativos aún existen más de 4 millones de niños y adolescentes que no reciben educación alguna, así como más de 600 mil niños en riesgo de desertar (UNICEF, 2016).

Aunado a lo anterior, los resultados de los estudiantes mexicanos en evaluaciones internacionales son poco alentadores ya que a través de los años han demostrado una profunda deficiencia y escasos avances. Esto lleva a cuestionar si la educación actual realmente cumple con el principio de calidad legalmente establecido.

Los resultados son un indicador a partir del cual la calidad educativa del país ha sido cuestionada en reiteradas ocasiones. De acuerdo con el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), el principal referente internacional comparativo en el que México participa desde el 2000, ésta se encuentra por debajo del promedio de la Organización para la

---

<sup>1</sup> Cada reforma ha acentuado la importancia de la educación en México y la ha modificado según las necesidades enfrentadas en ese momento: en 1946 tuvo como rasgo principal la expansión de la educación (el cual se mantiene hasta nuestros días); en 1979 se otorgó autonomía a las universidades; en 1992 se replanteó la libertad de creencias, el laicismo y la separación del Estado con la Iglesia; en 1993 se estipuló la obligatoriedad de todo individuo a recibir educación, ya no solo primaria sino secundaria, entre otros elementos (Adalid, 1994). Asimismo, con la reforma de 2002 se incluyó la educación preescolar como obligatoria y con la de 2012, a la educación media superior.

<sup>2</sup> La población objetivo incluye no solo a niñas y niños de 3 a 14 años (educación básica), sino también a jóvenes de 15 a 17 años que corresponden al nivel de educación media superior.

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las tres áreas que se valoran: Ciencias, Lectura y Matemáticas (OECD, 2016). Asimismo, al revisar datos históricos se puede apreciar que México, de 2000 a 2015, incluso ha registrado retrocesos en Matemáticas, mientras que se ha mantenido casi igual en Lectura y Ciencias.

A nivel nacional, los resultados no muestran diferencias relevantes frente a los internacionales ya que la anterior ENLACE y el actual PLANEA<sup>3</sup>, a pesar de tener características distintas que las vuelven no comparables, han expuesto que el logro académico de gran parte de los estudiantes en el país se encuentra en **niveles de insuficiencia** y elementales desde hace más de diez años.

En este contexto, al realizar un comparativo a partir de la Reforma Educativa (2012- 2013) de los avances y retrocesos en Educación Media Superior (EMS) de las 32 entidades que anualmente participaron tanto en ENLACE como en PLANEA, se encuentran los siguientes resultados. En cuanto a la **cantidad de estudiantes** que tienen **Nivel I (insuficiente)**, la mayoría de las entidades muestran variaciones significativas a lo largo del tiempo: un estado con bajo porcentaje de estudiantes en nivel insuficiente puede incrementarlo, en gran medida en la siguiente aplicación de la prueba; incluso en un mismo año es posible reducir el total de alumnos (en insuficiencia) en una de las áreas evaluadas y en la otra estar en el extremo contrario.

La variabilidad de los resultados analizados en un periodo de cuatro años, dista mucho de mostrar acciones estatales focalizadas y continuas derivadas del uso de los resultados arrojados tanto por ENLACE como por PLANEA.

Al analizar la información derivada de ENLACE por un lado y de PLANEA por otro, se encuentra que son pocas las entidades que logran avanzar de manera sostenida, es decir disminuyendo (o al menos manteniendo) la cantidad de alumnos del nivel más bajo que registra cada prueba (NI). También son muy pocos

---

<sup>3</sup> PLANEA se elaboró a partir de las fortalezas y debilidades tanto de ENLACE como del Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE), instrumentos que sustituyó a partir del 2015.

los estados que logran mejorar tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas, de manera simultánea.

Es notable que son más las entidades que retroceden (es decir que incrementan la cantidad de alumnos en nivel de insuficiencia) que aquéllas que se mantienen o mejoran hacia los niveles II, III o IV. En el análisis realizado llaman la atención Tabasco, Chiapas y Guerrero, que se han mantenido en los últimos lugares a nivel nacional tanto en Lenguaje como en Matemáticas, de 2013 a 2014 en ENLACE y de 2015 a 2016 en PLANEA, sin variaciones importantes.

En el extremo contrario se encuentra que Puebla, Baja California y Colima han avanzado en **Lenguaje**, durante el periodo referido anteriormente, pero solo Puebla y Baja California muestran un avance sostenido.

En cuanto a **Matemáticas**, Puebla registró un importante avance de 2013 a 2014 que ha mantenido hasta 2016, colocándose así en los primeros lugares; Durango presentó un avance sostenido de 2013 a 2015 y en 2016 tuvo una ligera caída; mientras que Querétaro aparece entre los primeros estados de 2013 a 2015, con avances sostenidos.

De este primer análisis se identificó un **caso atípico**, donde se registraron avances en comparación con el resto de entidades de manera sostenida y en ambas áreas evaluadas: **Puebla**. Este estado es el quinto más poblado en la República Mexicana al contar con 6,168,883 habitantes (INEGI, 2015) y el cuarto con mayor pobreza, superado solamente por Chiapas, Oaxaca y Guerrero (CONEVAL, 2014). Puebla atiende actualmente a 1,621,904 estudiantes en instituciones públicas quienes cursan desde nivel inicial hasta el medio superior (educación obligatoria), a través de 60,474 docentes<sup>4</sup>.

Lo anterior convierte al Estado de Puebla en un caso atractivo de donde surge la **pregunta de investigación: ¿Por qué Puebla mejorar y mantener sus resultados en las pruebas ENLACE/PLANEA en el nivel Medio Superior de 2013 a 2016?**

---

<sup>4</sup> De acuerdo a datos reportados por la entidad en su portal [escuelapoblana.org](http://escuelapoblana.org)

Con esta pregunta se pretenden identificar las acciones implementadas por la Secretaría de Educación Pública de Puebla que derivaron en importantes y sostenidos avances educativos en el nivel de Educación Media Superior, representados específicamente por la obtención del menor porcentaje de estudiantes en nivel I (insuficiente) tanto en ENLACE como en PLANEA, a pesar de su situación económica y poblacional (ser la cuarta entidad con mayor pobreza y la quinta con más habitantes).

Si el propósito de PLANEA en Media Superior es ofrecer a las autoridades educativas<sup>5</sup> **información** específica del logro académico de las escuelas para mejorar la calidad educativa (SEP, 2016), se considera que la información que resulte de este estudio de caso será relevante para destacar elementos capaces de apoyar a otros estados en la implementación de acciones en pos de mejorar sus propios resultados educativos (a partir del uso de evidencias) y, por ende, los resultados en pruebas estandarizadas.

Ante un panorama en el que la variabilidad de los resultados anuales analizados es la constante a nivel nacional, es pertinente identificar procesos, acciones y estrategias capaces de modificar esta situación para dar cumplimiento al derecho constitucional referido anteriormente. Esto, además, significaría aprovechar esta importante herramienta de evaluación que lleva casi diez años aplicándose en Media Superior y que, además del esfuerzo presupuestal, implica una gran movilización de recursos tanto a nivel nacional como estatal<sup>6</sup>.

#### Hipótesis de investigación

El uso de resultados de las pruebas estandarizadas ENLACE y PLANEA permitió implementar acciones focalizadas efectivas que llevaron a Puebla a lograr una mejora sostenida en Educación Media Superior de 2013 a 2016.

---

<sup>5</sup> Además de padres de familia, estudiantes, docentes, directivos y sociedad en general.

<sup>6</sup> A pesar de las variadas críticas de diferentes sectores sobre su utilidad y funcionalidad (Salinas, 2010).

## Metodología

El término *calidad educativa* integra distintos componentes y mecanismos que forman parte del propio sistema educativo, así como su contexto socioeconómico y cultural, por lo que resulta de gran complejidad incorporar todas las variables que forman parte de este proceso.

Como se mencionó anteriormente, *calidad educativa* se define en el Artículo 3° Constitucional como el **máximo logro de aprendizaje de los educandos** a partir de los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura e idoneidad tanto de docentes como directivos que garanticen alcanzar dicho objetivo (DOF, 2013).

Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) incluye en este concepto el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, así como la medida en que una escuela o sistema educativo consigue que los niños y jóvenes en edad escolar acudan a la escuela y permanezcan en ella (INEE, 2013). Sin duda existe una gran multiplicidad de conceptos, pero para efectos de este trabajo el término ***calidad educativa*** se limitará a analizar los niveles de logro que registran y difunden las evaluaciones nacionales estandarizadas ENLACE y PLANEA.

Por las características de este estudio de caso, y para alcanzar el objetivo de la investigación, se retomaron elementos del enfoque conocido como la **política y práctica basada en la evidencia** (EPPBE) o en inglés, *evidence-based policy and practice* (EBPP), la cual ha sido utilizada para tratar de convertir la evidencia científica en conocimiento utilizable (Flores-Crespo 2013).

Si bien es cierto que este trabajo no estimará los efectos de las acciones estatales implementadas en los estudiantes poblanos de EMS, el EPPBE sí ayudará a comprender lo que ocurre en Puebla. Por ello el enfoque se utilizará desde la técnica cualitativa.

En cuanto a la metodología, se optó por una **revisión sistemática** ya que ésta es el fundamento del EPPBE. Se siguieron los siguientes pasos: definir y afinar la pregunta de investigación, hallar y seleccionar material, resumir contenido, evaluar,

analizar y sintetizar, e interpretar y elaborar el informe. (Chambers 2011, citado en Flores-Crespo 2013).

El tipo de contribución que se pretende realizar es a partir del conocimiento construido que se derive del proceso de **implementación** de acciones estatales, las cuales, con base en el análisis de los resultados de pruebas estandarizadas, puede definirse como una “buena práctica” (Head 2008, citado en Flores-Crespo 2013).

## CAPÍTULO I

### Implementación de acciones focalizadas. Conceptos clave para el análisis de políticas públicas

En este capítulo se abordarán elementos clave para la comprensión del concepto de política pública, retomando desde sus antecedentes hasta una de las definiciones más empleadas en la actualidad.

Asimismo, abordaremos el ciclo de las políticas públicas con especial énfasis en la etapa de la implementación, la cual brinda el marco teórico de la investigación desarrollada en donde las acciones focalizadas realizadas como parte de una política pública estatal son los elementos fundamentales en los que se enfocó el trabajo.

#### 1.1 El enfoque de políticas públicas y su relevancia en materia de gobierno

Desde hace más de setenta años se habla sobre la necesidad de vigilar lo que hace (o deja de hacer) el gobierno, ya que sus decisiones impactan en la vida de la sociedad en general. Poco a poco se dilucidó la importancia de que cada decisión gubernamental partiera de las necesidades o problemáticas que se presentan en un contexto determinado, al encontrar que muchas de éstas no resolvían (o incidían) en las situaciones para las que fueron concebidas, provocando disipación de esfuerzos y recursos.

Los resultados no deseados (o esperados) detonaron la necesidad de apoyar al gobierno, a partir de analizar su proceso de toma de decisiones (Olavarria, 2007). Esto derivó de la preocupación por lograr que la intervención de un gobierno fuera racional para solucionar un problema público; dicha preocupación tuvo su origen en 1951 cuando Lasswell formuló el término **política pública**.

Este concepto tuvo, desde sus inicios, el propósito de mejorar la acción del Estado a través de la formulación de opciones de solución a un problema específico. Las opciones podrían surgir del razonamiento de alguna disciplina, o de la mezcla de

varias, así como de la aplicación de diversos métodos, cuantitativos, cualitativos y de distintas habilidades técnicas, enfoques sociológicos, antropológicos y psicosociales, tanto en la hechura como en el proceso de las políticas públicas (Valencia y Álvarez, 2008).

Al respecto, Aguilar (2010) define como **política pública** a un proceso constituido por múltiples acciones intelectuales, así como por acciones políticas (*polity/politics*) interdependientes y concatenadas que preceden la toma de decisión de un gobierno que posteriormente las lleva a cabo.

Esta definición dimensiona la complejidad que existe al respecto, puesto que la acción o inacción de un gobierno implica una serie de actividades previas y posteriores a tomar una decisión. Asimismo, en ésta intervienen múltiples actores con perspectivas, objetivos e intereses en muchas ocasiones distintos, lo que lleva a considerar el complejo panorama que debe ser tomado en cuenta por un analista de políticas públicas desde esta perspectiva.

El **enfoque de políticas públicas** poco a poco cobró mayor fuerza, al reconocer que su empleo puede contribuir a evitar la fragmentación de acciones del gobierno que perjudica la eficacia de la dirección gubernamental y que conduce a dejar numerosos problemas sociales irresueltos (Aguilar, 2011). El analizar qué decisiones se toman, cómo se elaboran, cómo se llevan a cabo, qué seguimiento se realiza al respecto y cómo se evalúan son procesos sin los cuales difícilmente podrían identificarse fortalezas y áreas de oportunidad que sirvan como insumo para la mejora.

Este enfoque permite realizar análisis en tres niveles distintos: a nivel de estado en donde la atención se centra en las características del mismo (**Polity**); a nivel de relaciones, en donde se estudia la interacción de los actores que participan (**Politics**); y a nivel de decisiones de gobierno en donde se pueden identificar los cursos de acción racional orientados a la resolución de problemas públicos (**Policy**) (Del Castillo y Méndez, 2015).

De aquí que su empleo sea fundamental para lograr esfuerzos institucionales racionales, focalizados, articulados y tendientes al logro de un objetivo específico que mejore o solvante la necesidad identificada de una población objetivo.

Asimismo, permite considerar el contexto de acuerdo a la naturaleza de los problemas públicos a resolver; sugiere prestar especial atención al proceso mismo de la política pública, las opciones de solución, el resultado y el impacto. Es decir, debe haber una congruencia entre el problema y la política pública, así como un análisis de factibilidad técnica, política, presupuestal e incluso social que vuelva viable la acción o inacción del gobierno.

A pesar de lo anterior, es difícil convertir a las ciencias de las políticas (***polity sciences***) en una disciplina autónoma, pero se han retomado las políticas públicas como una línea de investigación desde 1980 (Valencia y Álvarez, 2008). Esto ha permitido contribuir a la identificación de problemas públicos, y a la construcción de acciones eficaces para su disminución o solución; y, por otra parte, valorar la eficacia de intervenciones ya realizadas para determinar si fueron o no eficientes de acuerdo al propósito que perseguía.

En México fue hasta la década de los ochenta cuando se comenzó a ver a las políticas públicas como campo de estudio y actividad profesional, en un contexto donde existía poco interés por analizar los procesos de toma de decisión gubernamental, además de una profunda crisis económica y política a nivel nacional (Del Castillo y Méndez, 2015).

A más de treinta años, en México se pueden observar algunos esfuerzos orientados hacia nuevas formas de gobernar, por ejemplo la descentralización administrativa; sin embargo actualmente encontramos, al menos en el ámbito de la educación, decisiones más bien federalistas como la reciente centralización de la nómina de los docentes, o las decisiones referentes al Servicio Profesional Docente, tomadas por la Secretaría de Educación Pública (e INEE), donde existe escasa (o nula) participación de los estados a quienes les corresponde implementar las acciones. Esto deja en claro que quienes toman decisiones y diseñan la política pública no siempre son quienes la implementan.

Una de las políticas públicas en materia educativa más importantes en México se concibió en 2013 cuando el gobierno federal decidió mejorar la educación. Para ello se reformó el Artículo 3° Constitucional en el cual se estableció que el Estado garantizará una **educación de calidad**. Este precepto llevó a movilizar procesos nacionales tanto en el ámbito federal como en el estatal, municipal e incluso escolar para dar cumplimiento al mandato.

El problema público a atender fue la **deficiente calidad educativa**, reflejada en los resultados de pruebas internacionales en las que México ha participado desde hace más de diez años, como PISA, así como en los esfuerzos nacionales en materia de evaluación como ENLACE y el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE), ahora conjugados en PLANEA.

Entre las principales acciones emprendidas a partir de esta política pública, además de la reforma constitucional mencionada, se encuentran: la instauración de un Servicio Profesional Docente para regular los procesos de ingreso, promoción y permanencia de los docentes, a partir de evaluaciones nacionales diseñadas por la Secretaría de Educación Pública, autorizadas por el INEE e implementadas por las Autoridades Educativas Locales (AEL); el dotar de autonomía al INEE a quien se le otorgaron responsabilidades y atribuciones específicas en materia de evaluación, además de la tarea de brindar recomendaciones de política pública que contribuyan a mejorar el Sistema Educativo Nacional, principalmente.

Asimismo, se diseñó un Nuevo Modelo Educativo con el cual se busca dar mayor articulación entre los cuatro niveles educativos que componen la educación obligatoria y, como fin último, brindar una educación de calidad con equidad. Cabe señalar que este modelo sí fue llevado a una consulta nacional con diversos actores antes de su publicación final.

La complejidad de implementar acciones con base en esta política pública implicó la participación de múltiples actores, principalmente en tres niveles de intervención: federal, estatal y escolar. En el ámbito federal el principal actor ha sido la Secretaría de Educación Pública, quien diseña acciones orientadas a elevar la calidad educativa a través de áreas específicas como la Subsecretaría de Educación Básica

(SEB), la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), y la Subsecretaría de Planeación de la cual forma parte la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). También se incluye el INEE a quien se impulsó como una instancia independiente para realizar, validar y dar seguimiento a procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN).

En este mismo nivel, se reconoce a un actor de gran peso político: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como a otras instancias no gubernamentales contratadas por la SEP para la elaboración de instrumentos de evaluación o para la operación de sistemas tecnológicos como es el caso del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE).

En el ámbito estatal las Secretarías de Educación juegan un papel de suma importancia, puesto que son las encargadas de implementar, dar seguimiento y evaluar las acciones tanto federales como las que forman parte de sus atribuciones locales. Por ello deben adaptar y contextualizar programas, acciones o estrategias federales a sus condiciones y recursos.

En el ámbito escolar se pueden reconocer dos tipos de actores: al interior y al exterior de la escuela. Al interior encontramos a los directivos y docentes, quienes desempeñan acciones académicas y administrativas inherentes a su función; y los estudiantes que son la población objetivo de la política pública que se orienta a brindar una educación de calidad. Al exterior de la escuela se identifica desde el personal que labora en la SEP (subsecretarios, asesores, coordinadores, directores generales, directores de área, jefes de departamento y enlaces), hasta los jefes de sector, supervisores escolares, padres de familia e incluso a la comunidad de la que forma parte la escuela.

Esta multiplicidad de actores es solo un esbozo del complejo panorama en el que se enmarca una la política pública educativa en México, al existir un gran número de actores e instituciones que intervienen de forma directa e indirecta en el diseño o en la implementación, los cuales, además, están separados y son realizados por actores distintos en todos los niveles mencionados.

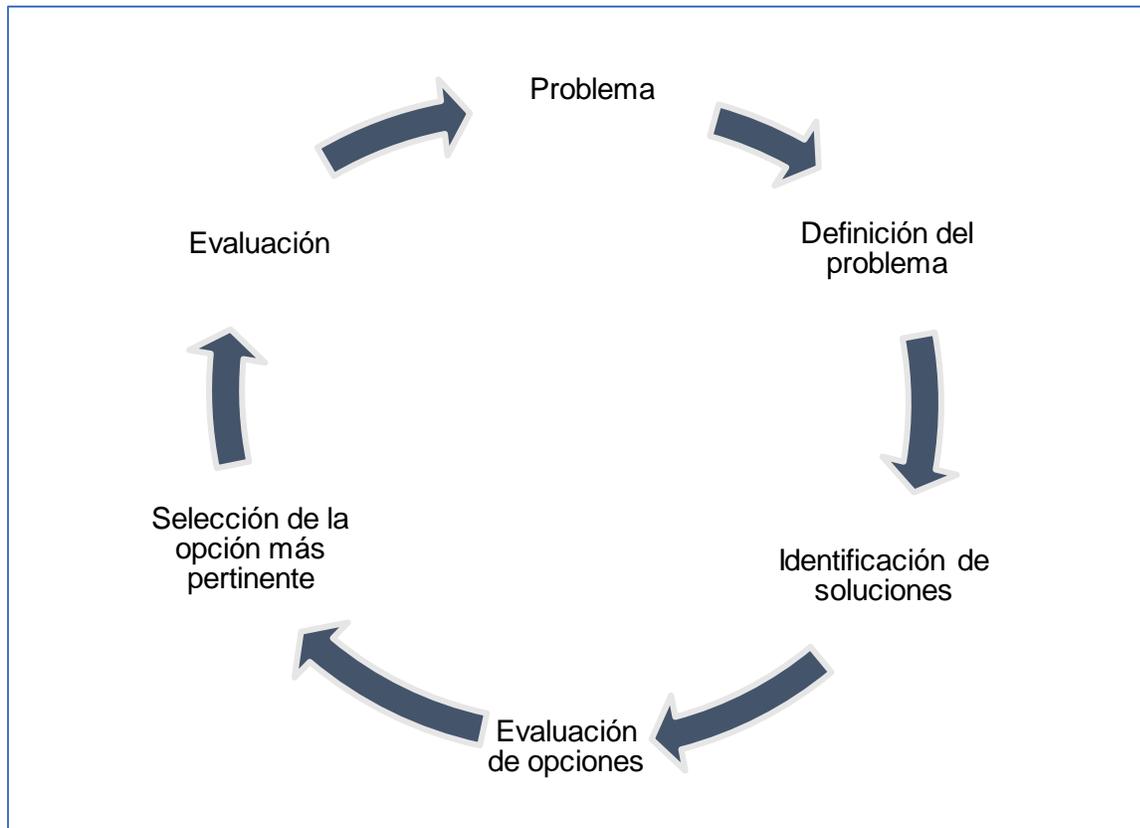
Por otra parte, al hablar de diseño e implementación resulta pertinente retomar los primeros aportes al respecto. Éstos se remontan a Lasswell (1971) quien puso de manifiesto un **modelo del proceso de decisión**, el cual se integraba por etapas que configuraban la política pública: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Estos elementos fueron pioneros para organizar conceptualmente esta compleja realidad, en la que intervienen componentes, contenidos, recursos, actores y momentos, con la finalidad de lograr un análisis y comprensión tanto general como particular.

Posterior a la propuesta de Lasswell se han elaborado otros enfoques para analizar el proceso de las políticas públicas, entre los que destaca el **ciclo de las políticas públicas** que constituye un conjunto de fases interrelacionadas que son nutridas por una racionalidad que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2015).

Si bien es cierto que en la práctica una política pública no sigue un curso que respeta cada fase y tiene un orden establecido, contar con un referente conceptual como éste es necesario para disgregar los componentes y analizarlos contra un referente que permita obtener información de lo general a lo particular, para comprender lo que sucede en la realidad.

De este modo, Parson (2007) menciona que el problema, la definición del problema, la identificación de soluciones, la evaluación de opciones, la selección de la opción más pertinente, la implementación y la evaluación, son los pasos que en general se han aceptado como fundamentales en el ciclo de las políticas públicas. El siguiente diagrama muestra estos elementos y su relación.

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Parsons, 2007.

A pesar de ser siete las etapas o fases para analizar una política, la importancia que históricamente se le ha dado a cada una ha sido muy distinta. Durante muchos años se consideró la toma de decisiones como la parte medular; sin embargo, cuando algunas políticas no resultaron conforme a lo planeado, se prestó atención a la ejecución de las decisiones, es decir, a la **implementación** de las mismas, ampliando (y complementando) de este modo el panorama e interés por estudiar el actuar del gobierno y, en específico, la eficacia de sus resultados.

### 1.2 Implementación de acciones de intervención focalizadas. Retos y paradigmas

Si una política pública incluye una suposición sobre el curso que tomarán las acciones para lograr un objetivo determinado, y si dicho supuesto al ser llevado a la práctica puede resultar conforme a lo pensado o no, resulta de suma importancia

entonces prestar atención tanto a la decisión como a su puesta en marcha para lograr comprender los resultados obtenidos.

El presente trabajo centrará la atención específicamente en la **implementación** de las acciones que el estado de Puebla realizó en Media Superior para mejorar y mantener de manera sostenida sus resultados en la prueba ENLACE y, posteriormente en PLANEA, de 2013 a 2016. Este caso de éxito, como se explicó en la parte introductoria, es atípico en comparación con el resto de las entidades, por ello se pretende identificar actores, procesos, retos y oportunidades de su actuar, con la intención de destacar elementos importantes que contribuyan a mejorar el desempeño de los estudiantes de otros estados, y por ende sus resultados en pruebas estandarizadas.

Hablar de implementación requiere hacer referencia a sus inicios en donde, a partir de la década de los años sesenta en Estados Unidos, se tuvo la necesidad de ampliar la comprensión de los resultados de políticas públicas que distaban mucho de lo esperado. No se encontraban explicaciones sobre los continuos fracasos a los que se enfrentaban a pesar de contar con buenas leyes, buenas intenciones, decisiones racionales, programas gubernamentales inteligentes y con el financiamiento necesario (Aguilar, 1993).

En esa época ya se empleaban estudios e información sobre temas específicos para tomar decisiones gubernamentales, por ello eran valoradas como racionales. Esto impulsaba la aceptación y confianza en que las políticas públicas resultantes eran adecuadas, y por ende se consideraba un avance hacia el tipo de gobierno que se deseaba tener: eficaz.

Como Aguilar (1993) explica, en *La Implementación de Políticas*, los problemas y el escepticismo sobre la **capacidad gubernamental** se desató cuando el mismo gobierno, las universidades y otros actores, como las fundaciones, comenzaron a evaluar los resultados de las mencionadas las políticas públicas. Los hallazgos fueron muy desalentadores: no solo distaban mucho de lo esperado, sino que estaban plagados de ineffectividad, desórdenes, resistencias en la ejecución y

derroche de recursos, situaciones que resaltaban la importante distancia entre los objetivos planteados y las mejoras alcanzadas.

Esto ocasionó que se revisaran e incluso modificaran los métodos de evaluación, a los cuales se les atribuyó, en primera instancia, la responsabilidad de los malos resultados encontrados. Un hallazgo importante en ese momento fue identificar programas realizados con escaso cuidado que habían fallado; pero esta situación era muy similar en el caso de los programas a los que se les había dado especial atención en su concepción, ambos concluían en ineficacia. Con estas situaciones se comenzó a descubrir que el problema no se encontraba en el diseño, sino en la implementación (ídem).

Uno de los trabajos más importantes en el tema de implementación fue *Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland* de **Pressman y Wildawsky** (1998), quienes analizaron cómo un programa exitoso para la creación de empleos fracasa al retomararlo e implementarlo en otro lugar (Oakland) para el cual no fue concebido, a pesar de contar con el financiamiento y la voluntad del gobierno.

Este caso es especialmente ilustrativo, ya que colocó de manifiesto las dificultades suscitadas, las cuales iban más allá de contar con un diseño adecuado (incluso probado) del programa en cuestión. Al tratar de implementarlo en Oakland tuvo consecuencias negativas ya que el tiempo transcurrió sin que se crearan los empleos esperados ni mejoraran las condiciones sociales necesarias, las cuales incluso se fueron complicando cada vez más. Asimismo, el ejercicio del gasto no se realizó conforme a lo planeado lo que, en general, concluyó en un gran fracaso.

Esto apoyó la necesidad de centrar la atención en el proceso de implementación, el cual se percibía hasta ese momento como algo sencillo o meramente administrativo, que no era tan importante como la decisión en sí. Con hallazgos como los de Pressman y Wildawsky se comenzó a identificar que había otros factores que incidían en la puesta en marcha de una decisión y que, incluso, podían precipitar el fracaso de la misma. Lo anterior señaló el problema de la implementación como un objeto de estudio vital en el proceso de decisión.

Hoy en día es más claro que una decisión no se implementa tal cual se mandata, sino que va concretándose paulatinamente a través de complejas estructuras en las que convergen actores con intereses y formas de organización particulares y disímiles. Esto, sin duda, incide en la decisión inicial incluso hasta modificarla en gran medida respecto al planteamiento original. Es entonces urgente considerar que, si se pretende que una política pública sea eficiente, prestar atención a su implementación es tan importante como llegar a un diseño satisfactorio.

El comprender que la implementación constituye el paso subsecuente a la política y antecedente a los resultados, es sin duda fundamental para identificar conceptualmente elementos diferenciados que apoyen la explicación de los efectos por una parte, y por otra de la hechura de la política. Ya que, si bien es cierto que en la realidad estos procesos no siempre se dan de manera subsecuente, es necesario poder construir y diferenciar cada etapa o momento para su análisis, conocimiento y mejora.

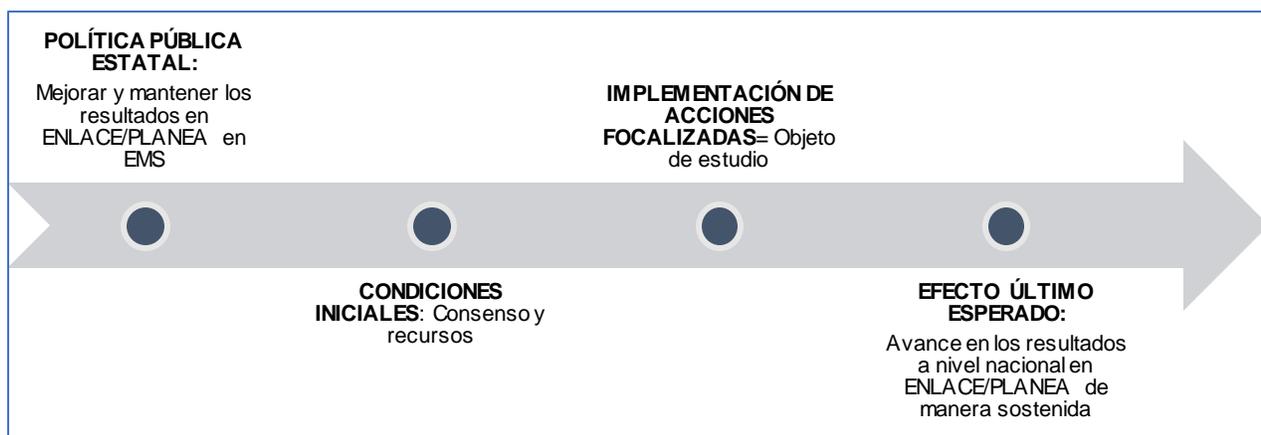
Aguilar explica que una política se introduce en el mundo real solo cuando se dan ciertas **condiciones iniciales** o existe consenso en cuanto a dos elementos esenciales: el objetivo de la política y los recursos e instrumentos a emplear para lograr lo deseado (Aguilar, 1993). Es entonces que se puede considerar que una política ha iniciado su proceso de implementación: cuando los actores involucrados están convencidos de actuar (ya sea por la razón social, moral, económica, etc.) y, a la par, tienen claridad de los medios que se utilizarán para lograrlo (cómo se hará).

Al analizar las condiciones mencionadas, se logra separar aquellas políticas que no llegan al proceso de implementación puesto que sólo se tratan de declaraciones que no cuentan con los recursos para llevarse a la práctica, o que pueden ser buenas decisiones pero sin un respaldo que permita su operacionalización.

De este modo, para fines de este trabajo, la implementación se entenderá como el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, 1993).

Por ello, lo que se investigará será la secuencia de acontecimientos que en este caso Puebla llevó a cabo para mejorar y mantener sus resultados primero en ENLACE y después en PLANEA- Media Superior de 2013 a 2016, los actores que se involucraron en este proceso (su participación e interacción), así como otros factores que influyeron o condicionaron las acciones.

**Figura 2. Ciclo de políticas públicas en Puebla**



*Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (1993).*

De este modo, al analizar el proceso de implementación en este estudio de caso se espera identificar los eslabones que se crearon de manera intencional: desde la hipótesis inicial acerca de qué hacer para mejorar el logro académico de los estudiantes y, por ende, los resultados en las pruebas estandarizadas mencionadas hasta cada acción que emprendieron para lograr el objetivo.

Siguiendo con los conceptos de Aguilar, para analizar la implementación de esta política estatal se retoman tres elementos principales: la **complejidad de la acción**, en donde se identificarán las instancias formales e informales que intervinieron en la ejecución de las acciones previstas; los **puntos de decisión** (*clearance points*) entendidos como los momentos en donde se logran acuerdos por parte de los actores para iniciar, continuar o modificar la implementación de las acciones; y, finalmente, se considerará la **teoría causal**, entendida como la relación entre las

condiciones iniciales y las consecuencias esperadas (Aguilar, 1993) que dieron paso a la decisión estatal.

Por otra parte, al investigar este caso en el que una política educativa estatal se encuentra dirigida al nivel de Educación Media Superior, el cual está conformado por diferentes subsistemas tanto federales como estatales<sup>7</sup>, se considera de suma importancia centrar la atención en el planteamiento del *institutional setting* de Berman (1993). Dicho planteamiento menciona que el contexto institucional influye en gran medida tanto en el desarrollo como el resultado de las acciones que se emprendan para lograr un objetivo específico.

De acuerdo con este autor se puede analizar un contexto institucional a través de la **macro** y la **micro implementación** en el que el primero es entendido como el proceso general donde se crean las condiciones para poner en marcha una decisión; mientras que la micro implementación se enfoca al proceso específico en el que las organizaciones y su personal realizan las acciones acordadas (Aguilar, 1993).

En este caso específico será fundamental conocer cómo una política estatal es acordada y adaptada en la práctica por cada subsistema con condiciones diferenciadas tanto por cuestiones normativas como por el número de planteles y características geográficas o sociales.

Llama la atención que el estado de Puebla ha implementado **acciones focalizadas** para lograr sus objetivos. Esto es relevante si se considera que los resultados de políticas públicas que inciden escasa o nulamente en su objetivo han puesto de manifiesto la necesidad de elegir cuidadosamente tanto las acciones como la población a quien van dirigidas.

De aquí el reto por lograr que las brechas desaparezcan (o se reduzcan al menos) a través de llevar a cabo acciones focalizadas. Para fines de este trabajo se entenderá como **acciones focalizadas** aquéllas dirigidas a una población objetivo

---

<sup>7</sup> Como el Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla (COBAEP), el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla (CECyTEP), el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla (CONALEP), los Bachilleratos Generales del Estado, Educación Media Superior a Distancia, la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGTI), entre otros.

con el fin de concentrar la atención en un determinado problema o necesidad (Hernández, et. al. 2005).

La focalización permite que los esfuerzos no se dispersen y, por ende, se diluyan en la consecución de los objetivos para los que fueron ideados. Difícilmente una acción puede ayudar a todos de la misma manera, además de que los recursos para llevarla a cabo nunca son suficientes para la totalidad de una población o territorio. De aquí la importancia que tiene el determinar, con base en información previamente analizada, quiénes serán los beneficiarios para lograr un mayor impacto.

Lo anterior tiene una estrecha vinculación con la **equidad**. En educación, desde hace más de diez años se ha incluido en el discurso político esta palabra y actualmente se le ha colocado a la par de “calidad”, sobre todo por iniciativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación quien asegura que van de la mano. El INEE afirma, con base en los resultados de logro escolar que él mismo publica de manera periódica, que:

Los resultados más bajos son de las modalidades que concentran estudiantes provenientes de familias con mayores carencias, donde el capital cultural de inicio y la infraestructura propia de los hogares ofrecen oportunidades de aprendizaje restringidas. Tal situación demanda de la oferta educativa esfuerzos compensatorios mayores, que permitan a los estudiantes neutralizar en alguna proporción los efectos negativos de la desigualdad social (INEE, 2005).

Esto representa un enorme reto tanto para las autoridades federales como para las estatales, quienes deben generar políticas públicas pertinentes sin dejar de lado la equidad. Lograrlo no será posible sin la implementación (y diseño) de acciones focalizadas que partan de un diagnóstico donde se identifiquen las principales problemáticas de la población que más apoyo requiere.

No parece tarea sencilla para Puebla: un estado con amplio territorio, gran cantidad de población, dispersión de sus habitantes, hablantes de distintas lenguas indígenas y pobreza significativa. Por lo anterior es necesario conocer, al menos de manera general, el contexto en el que se implementó la política educativa que orienta el presente estudio de caso.

#### Comentarios finales

Sin duda alguna el enfoque de políticas públicas es una importante herramienta para analizar los esfuerzos que un gobierno realiza con la finalidad de solventar o incidir en la resolución de una problemática específica. El concebir la toma de decisiones como un proceso racional en el que pueden (y deben) intervenir más elementos que simples ideas empíricas, permite estimular el empleo de información interdisciplinaria y metodologías de investigación, además de experiencias exitosas, que en conjunto abran un abanico de posibilidades de acción con bases suficientes para optar siempre por las soluciones más eficaces.

Entender una política pública como el conjunto de acciones que preceden a una decisión de gobierno que es implementada posteriormente (Aguilar, 2011), nos permite enfocar la atención no solo en la decisión, sino en lo que sucede para llegar ahí y, después, en las acciones que se realizan para volverla una realidad. Un instrumento que apoya en gran medida esta tarea es el modelo del proceso de decisión (Lasswell, 1971), del cual se derivó el ciclo de las políticas públicas.

Este proceso es de gran ayuda para cualquier analista que requiera identificar los elementos presentes (y ausentes) en las distintas etapas de una política, así como los actores, relaciones, procesos, acciones específicas, mecanismos o instrumentos empleados para comprender cómo una idea inicial se logró conforme a lo previsto, o, al contrario, por qué obtuvo resultados no esperados.

Este trabajo se centra en la etapa de la implementación, ya que pretende conocer qué acciones realizó el estado de Puebla para mejorar y mantener de manera sostenida sus resultados de ENLACE y PLANEA durante los últimos cinco años, al considerarse esto como inusual en comparación al resto de las entidades cuyos resultados pueden mejorar o empeorar de un año a otro, según el análisis presentado en la parte inicial de este trabajo.

Mucho de lo que conocemos en cuanto al tema de implementación se encontró a partir de los fracasos de políticas públicas. En este estudio, de manera contraria, será un caso exitoso de donde se identificarán elementos que apoyen la comprensión de acciones focalizadas estatales eficaces. A partir de ello se espera contribuir con información útil para la mejora de resultados en otras entidades.

## CAPÍTULO II

### **La Educación Media Superior en México y la calidad educativa en el estado de Puebla**

En este apartado se expondrán algunas características de la Educación Media Superior, entre ellas su inicio y evolución a través de la cual se configuró tanto la oferta nacional como la estatal, según necesidades políticas, económicas, sociales y, por supuesto, educativas.

Asimismo, se abordará la relevancia que ha adquirido la evaluación como herramienta para medir la calidad educativa, haciendo referencia a los resultados de pruebas internacionales y nacionales.

Finalmente se presentará el contexto socioeconómico de la Educación Media Superior en el estado de Puebla con la finalidad de comprender los elementos que impulsan una toma de decisiones local, en donde, a pesar de un contexto complejo, se han logrado resultados destacados de manera sostenida.

#### 2.1 Evolución del subsistema de Educación Media Superior. Multiplicidad de actores y programas

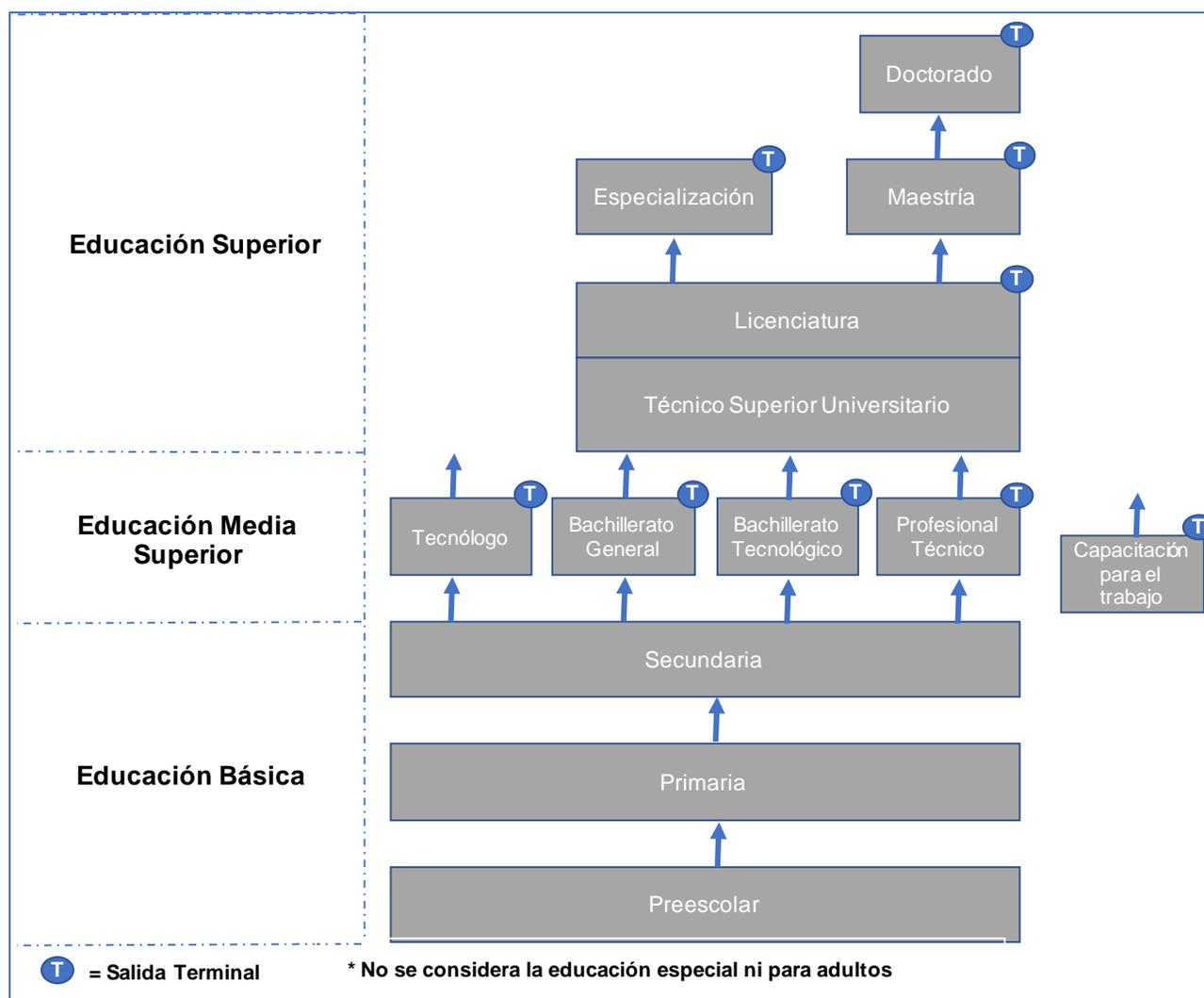
En México, el Sistema Educativo Nacional está conformado por la Educación Básica, Media Superior y Superior, de acuerdo a lo señalado por la Ley General de Educación. La Educación Básica, a su vez, se compone por los niveles de Preescolar, con una duración de tres años; Primaria, la cual se cursa en seis años; y Secundaria, que requiere de tres años para su culminación (escolarizada).

Como Educación Media Superior se consideran todos los bachilleratos y niveles equivalentes, en donde se incluye la educación profesional que no requiere bachillerato; la duración generalmente es de tres años, pero esto depende del plan y programa de estudios en el que el estudiante se encuentre inscrito.

La Educación Superior, por su parte, incluye la educación técnica superior universitaria, licenciatura, especialización, así como maestrías y doctorados. La duración de estos estudios oscila de uno a cuatro años, incluso más, de acuerdo al plan y programa de estudio (SEMS, 2017).

El siguiente esquema brinda un panorama del Sistema Educativo Nacional, con la integración de sus tres niveles educativos.

**Figura 3. Esquema del sistema educativo nacional**



Fuente: SEMS (2017). Consultado en: [http://www.sems.gob.mx/en\\_mx/sems/ems\\_sistema\\_educativo\\_nacional](http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional)

La obligatoriedad de los distintos niveles educativos se dio de manera paulatina, iniciando en 1917 con Primaria, 1993 con Secundaria, 2002 con Preescolar hasta llegar a la reciente incorporación en 2012 de Media Superior, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la declaración del Congreso de la Unión que reformó los artículos Tercero y Trigésimo Primero de la Constitución (Rodríguez, 2012).

En este contexto parece tardía la obligatoriedad de la Educación Media Superior, si se considera que en los últimos 65 años su matrícula se multiplicó más de 142 veces, al pasar de 37 mil estudiantes en 1950 a 5 millones 280 mil en 2015 (Tuirán y Hernández, 2016). Sin embargo, la historia de este subsistema educativo explica mucho de las características y complejidades por las que atraviesa en la actualidad. De aquí la importancia por conocer cómo nació y evolucionó.

El desarrollo de la EMS en México ha estado asociado a los acontecimientos políticos y sociales de cada época (SEMS, 2013). Uno de los puntos importantes de su historia se remonta al año de 1857, cuando el Dr. Gabino Barreda creó un proyecto educativo basado en la corriente positivista del pensador francés Augusto Comte. Con este proyecto se impulsó el dogmatismo, el razonamiento y la experimentación en la educación (ENP, 2017).

Diez años después, en 1867, se presentó la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal a través de la cual se estableció, entre otras cosas, la educación gratuita y obligatoria y se indicaron las características tanto de la educación secundaria como de los estudios preparatorios, los cuales se podían realizar en 34 especialidades o ramos (SEP, 1867).

En ese año también surgió la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), considerada “el más sólido pilar de la enseñanza superior” e impulsada por el Dr. Gabino Barreda. Esta propuesta se realizó en un momento en el que gran parte de los países tenían la necesidad de ampliar la preparación de los jóvenes hacia criterios comunes, así como a la unificación de conciencias con apoyo de la enseñanza científica (Gutiérrez, 2009).

Durante este periodo y hasta 1876 se presentaron una serie de dificultades en relación con la articulación de un sistema educativo nacional. Uno de ellos era el federalismo que no permitía a la federación su intervención en los estados de la República. No obstante, de manera paulatina, las entidades federativas tuvieron la necesidad de crear legislaturas en materia educativa (Cortés, 2007).

A mediados del siglo XX, en correspondencia con las ideas sociopolíticas nacionales, el objetivo de la EMS se fundamentó en que a través de la educación el ciudadano tendría mayor posibilidad de lograr movilidad social y, con ello, contribuir tanto al desarrollo como al progreso del país. De este modo las directrices del positivismo impulsaron un nuevo modelo ciudadano, al cual Geralda Días (1979) denomina el “optimismo educativo”.

Para 1954 ya existían dos tipos de planes de estudios: uno de cinco años, que se impartía solo en un plantel y en donde se recibía a los estudiantes que concluían su educación primaria; y otro con carácter complementario, dirigido a estudiantes que habían concluido su educación media básica (SEMS, 2013).

En 1969, debido a la fuerte crisis económica en México, el sistema educativo comenzó su camino hacia un enfoque tecnocrático. Dicho enfoque se basó en un modelo modernizador que vinculó a la educación con el desarrollo productivo. Por ello, el gobierno de Luis Echeverría impulsó una reforma educativa orientada, entre otras cosas, hacia una metodología tanto para lectura como para la escritura y al método de análisis (Gutiérrez, 2009).

Esta reforma fue crucial para la apertura de nuevas instituciones de EMS, que permitieran impulsar el crecimiento de la demanda de dicho nivel educativo. Ese año se crearon los Centros de Bachillerato Tecnológico, Agropecuario, Industrial y del Mar, los cuales forjaron las dos grandes vertientes educativas que permanecen hasta nuestros días: el bachillerato tecnológico y el bachillerato general (SEMS, 2013).

Con estos antecedentes, en 1973 se emitió el decreto de creación del Colegio de Bachilleres, el cual pretendía ofrecer una formación general a los egresados de secundaria, además de prepararlos para continuar con estudios superiores y

capacitarlos para su incorporación en las actividades socialmente productivas del país.

Dos años más tarde, en un esfuerzo por dotar de identidad al bachillerato, se realizaron reuniones nacionales entre directores de Educación Media Superior para formalizar una propuesta de tronco común. Lo anterior se logró para la educación media superior tecnológica gracias a la creación del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Ídem).

En 1979 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), ante la creciente necesidad de responder a demandas laborales regionales. Por ello se crearon carreras técnicas específicas que satisficieran dichas necesidades y facilitaran la incorporación de los estudiantes al mercado laboral.

Cabe señalar que hasta ese momento no se contaban con criterios unificados sobre la duración, finalidad o elementos comunes de los distintos tipos de bachillerato; fue hasta la publicación de los Acuerdos Secretariales (SEP, 1982-83) que se logró lo siguiente:

- El No. 71 determinó los objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato.
- El No. 77 explicitó la atribución de la SEP para expedir los programas maestros de la materia, así como los cursos que integrarían la estructura curricular del tronco común y los procedimientos de evaluación.
- El No. 91 autorizó el Plan de Estudios del Bachillerato Internacional.
- El No. 159 según el cual los Centros de Bachillerato Pedagógico cambian su denominación por la de Centros de Estudios de Bachillerato (CEB). Además, estableció que la estructura curricular tendría dos opciones: general y pedagógica.

En esta década la globalización en el mundo afectó procesos económicos, productivos, comerciales y sociales en México, originando una reestructuración en el sector educativo y tecnológico. A partir de ello, se lograron importantes convenios entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de algunos estados del país, lo que dio inicio a la descentralización de la EMS.

Dicha descentralización se materializó en el Programa de Modernización Educativa (1989-1994), en la cual se reconoció la existencia de tres tipos de instituciones: organismos e instituciones esencialmente propedéuticos, orientados a la formación del individuo con vistas a su incorporación a los estudios superiores; instituciones tecnológicas, con oferta exclusivamente de educación terminal (formación profesional media); y las opciones tecnológicas bivalentes que atendían ambas finalidades (DOF, 1990).

Estas características demandaban, según lo planteado en dicho Programa, una concertación más efectiva para la planeación y programación del nivel medio superior que facilitara la colaboración interinstitucional, su funcionamiento y desarrollo (ídem).

El impulso aportado por los estados dio origen, en 1991, a la creación de los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), que se constituyeron como organismos públicos descentralizados, con patrimonio y personalidad jurídica dependiente de los Gobiernos Estatales, cuyo objetivo principal era la impartición de educación tecnológica de tipo bivalente (Godoy, 2000).

Otro paso importante para la EMS se registró en 1993, cuando se incorporó la Dirección de Sistemas Abiertos a la Unidad de Educación Media Superior y se integró el servicio de Preparatoria Abierta. Asimismo, a finales de ese año se formalizó la Dirección General del Bachillerato lo que permitió fortalecer su estructura y contar con atribuciones definidas.

A esa Dirección se sumó en 1996 el programa de Educación Media Superior a Distancia y en 2012 se creó, como parte de su estructura, el Departamento de Incorporación, Revalidación y Equivalencias. Con estas modificaciones se asumió,

también, la responsabilidad de los reconocimientos de validez oficial de la educación impartida por particulares (SEMS, 2013).

Para la primera década del siglo actual, con la finalidad de mejorar la calidad, pertinencia, equidad y cobertura del bachillerato, en 2008 se implementó la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Esta reforma fue impulsada por la SEP, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

La RIEMS se estructuró a partir de cuatro ejes: la construcción e implantación de un Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias; la definición y regulación de las distintas modalidades de oferta de la EMS; la instrumentación de mecanismos de gestión para el adecuado tránsito de la propuesta; y un modelo de certificación de los egresados del Sistema Nacional de Bachillerato (OEI, 2008).

Las innovaciones más recientes en la EMS han sido la creación de *Prepa en Línea-SEP*, en 2014, y la modernización de la Prepa Abierta. Con estas modalidades se pretende apoyar a la población en situación de rezago educativo y ampliar la cobertura del servicio (Tuirán y Hernández, 2016).

Aunado a estos esfuerzos, dos Reformas más han coadyuvado a la mejora de este subsistema: la de 2012, en la que se determinó la obligatoriedad y universalización de la educación media superior; y la de 2013, tendiente a garantizar una educación obligatoria de calidad (Ídem, 2016).

A pesar de lo anterior, el panorama de la EMS muestra grandes desafíos que deben enfrentarse a corto, mediano y largo plazo, como son: la ampliación (y ajuste) de una oferta educativa pertinente a necesidades y contextos específicos, la cobertura, el combate al abandono escolar, la profesionalización de sus docentes (en relación con lo establecido por la Ley General del Servicio Profesional Docente) y, sobre todo, la vinculación e identidad como nivel educativo en relación al resto de la educación obligatoria.

Más allá de eso, está el objetivo último que señala el Art. 3° Constitucional: mejorar la calidad educativa. Si ésta se valora a partir de la evaluación de los aprendizajes adquiridos, el reto es mayor ya que es necesario que los estudiantes egresen con las competencias establecidas en el perfil correspondiente.

## 2.2 La calidad educativa vista desde la evaluación de los aprendizajes adquiridos

La Reforma Educativa de 2013, en la que se modificaron los Artículos Constitucionales 3° y 73°, elevó a rango constitucional la obligación que tiene el Estado de brindar **educación de calidad**, explicada en dichos documentos como el mejoramiento constante y el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior a partir de dotar de materiales, métodos e infraestructura educativa adecuada, así como con una organización escolar y la idoneidad tanto de docentes como de directivos (CPEUM, 2013).

La inclusión de la palabra calidad no es una cuestión menor, ya que a partir de ella se caracterizó el tipo de educación que se requiere, la cual va más allá de una cobertura de los niveles obligatorios (como tradicionalmente estaba normado) para enfatizar en los elementos del Sistema Educativo Nacional, anteriormente mencionados, que deben ser considerados para lograr lo estipulado como mandato constitucional.

En consecuencia, se emprendieron una serie de modificaciones y adiciones. Entre las más importantes se encuentran la creación de la Ley del Servicio Profesional Docente y la transformación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en un organismo autónomo, con personalidad jurídica.

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) fue el elemento que más sacudió a distintos actores educativos, políticos y sociales, ya que modificó tradicionales prácticas (como la herencia o venta de plazas docentes así como el ascenso en el escalafón independientemente del mérito) para reglamentar los procesos de ingreso, permanencia y promoción de docentes, directivos, asesores

técnicos pedagógicos, supervisores y demás figuras quienes ahora cuentan con un perfil que orienta dichos procesos.

De este modo la atención se posó sobre los docentes, caracterizados como los principales actores para la mejora de la calidad educativa. Dicha calidad ha sido continuamente valorada a partir de los resultados de evaluaciones tanto nacionales como internacionales, en donde se ha encontrado que la mayor parte de los estudiantes se ubican en los niveles de logro más bajos y presentan escasos (o nulos) avances a través de los años.

La relevancia de los resultados en ENLACE/EXCALE, ahora PLANEA, o PISA, es relativamente reciente. De acuerdo a un análisis retrospectivo realizado por Vidal (2009), hasta antes de 1980 no existían en México instrumentos estandarizados que permitieran conocer el desempeño de grandes poblaciones de estudiantes, o que más allá de ello brindaran información sobre la situación del Sistema Educativo Nacional.

Fue entonces cuando se consideró importante contar con evaluaciones que permitieran valorar la educación. Dicho interés se tradujo en el desarrollo de varios programas e instrumentos de evaluación durante los noventa, que años más tarde serían considerados excesivos, poco claros e inútiles (Vidal, 2009).

En el caso específico de la Educación Media Superior el primer antecedente de evaluación se encuentra en 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), a través de los que se realizaron evaluaciones interinstitucionales de programas docentes, así como de procesos administrativos y de gestión de las escuelas.

Dos años más tarde se creó el CENEVAL quien fue un diferenciador importante en el diseño e implementación de instrumentos a gran escala. Estos se emplearon para evaluar el ingreso a instituciones de educación media superior y superior a través de los Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI).

Posteriormente, en 1998, se realizaron las primeras Pruebas Nacionales, las cuales se aplicaron a muestras representativas de estudiantes, siendo pioneras en la evaluación del SEN en México y el antecedente de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale).

En el año 2000 México debutó como participante en una de las pruebas internacionales más importantes: el Program for International Student Assessment (PISA), un estudio promovido y organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, en este recorrido es relevante mencionar dos herramientas importantes que fueron aplicadas por casi diez años (una de ellas solo en educación básica) y que constituyeron el fundamento para la más reciente creación: PLANEA.

En 2005 el INEE creó los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) con el objetivo de evaluar el logro de los estudiantes en cuanto a planes y programas de estudio, y así obtener un panorama general del sistema educativo en su conjunto. Se aplicó por primera vez en ese año para educación básica y más tarde se extendió a Media Superior (INEE, 2014).

Casi paralelamente, en 2006, surgió una de las evaluaciones más relevantes en el país: ENLACE. A través de ella se valoraron a todos los estudiantes tanto de educación básica como del último grado de educación media superior, en las áreas de español (lenguaje y comunicación) y de matemáticas.

De este modo, hasta 2014, entre las principales pruebas dirigidas a estudiantes de Educación Media Superior encontramos las siguientes:

**Figura 4. Comparativo de las principales pruebas estandarizadas en México**

Nombre	Descripción general	Propósito (s)	Tipo de prueba	Áreas que evalúa	Periodicidad	Primera aplicación (en EMS)
<b>ENLACE</b>	La prueba ENLACE se aplica en Educación Media Superior para conocer en qué medida los jóvenes son capaces de poner en práctica, ante situaciones del mundo real, las competencias disciplinares básicas de los campos de Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar información diagnóstica, para cada alumno, acerca de su nivel de desempeño en Comunicación (Comprensión Lectora) y Matemáticas.</li> <li>2. Proveer elementos que contribuyan a la mejora del sistema educativo.</li> <li>3. Proveer información útil para el plantel, los profesores y los padres de familia.</li> </ol>	Censal	Lenguaje y Matemáticas	Cada año	2008
<b>PISA</b>	El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países.	Evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber.	Muestral	Lectura, Matemáticas y Ciencias	Cada tres años	2000
<b>EXCALE</b>	Los EXCALE son pruebas de aprendizaje de gran escala que miden el logro escolar de los estudiantes de Educación Básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales.	Valorar el grado en que los alumnos alcanzan los aprendizajes en relación con el currículo nacional.	Matricial <sup>1</sup>	Contenidos que se establecen en los programas de estudio oficiales	Cada 4 años	2010

**Fuente:** Elaboración propia con base en [http://educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/01/Enlace\\_Exani\\_Excali\\_Pisa.pdf](http://educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/01/Enlace_Exani_Excali_Pisa.pdf); <http://enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>; <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/208/P1C208.pdf>; y [http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/120/P1C120\\_05E05.pdf](http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/120/P1C120_05E05.pdf)

Como se puede observar, a pesar de que cada prueba tiene características particulares, las tres evaluaciones se orientaron hacia la generación de información útil para una toma de decisiones pertinentes que llevaran a una mejora de la educación en el país.

PISA continúa vigente, sin embargo, EXCALE y ENLACE, a partir del ciclo escolar 2014- 2015, se fusionaron para dar paso al Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), el cual opera el INEE en coordinación con la SEP.

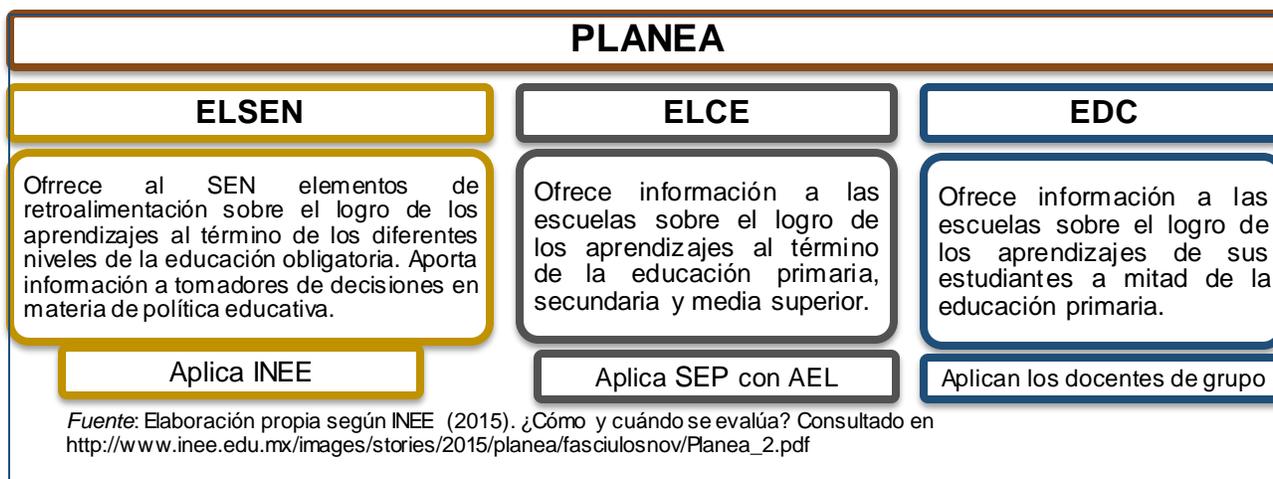
Esta decisión se fundamentó en el trabajo titulado “Las pruebas ENLACE y EXCALE, un estudio de validación”, publicado por el INEE en 2015. En dicho documento se explica que, debido a las discusiones suscitadas en torno a la utilidad de dichas evaluaciones para promover la mejora de la calidad educativa, así como a partir de las nuevas disposiciones legales asignadas al Instituto, se decidió realizar una evaluación de las pruebas, así como recomendaciones al respecto.

A partir dichas revisiones y recomendaciones se pretendió diseñar y aplicar instrumentos de mayor rigor, así como mejorar el uso de sus resultados para contribuir en mayor medida al propósito de mejorar la calidad de la educación mexicana (INEE, 2015).

Según las fortalezas de cada prueba, el análisis de sus componentes y en consideración de las recomendaciones de los expertos nació PLANEA en el año 2015. En alineación con las pruebas que la fundamentaron, tiene como propósito general conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria, para generar información que dirija a la mejora educativa (INEE, 2013).

PLANEA está constituido por tres modalidades de evaluación: Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE) y Evaluación Diagnóstica Censal (EDC). Cada una recopila información específica:

Figura 5. Características de PLANEA



Los resultados de PLANEA se presentan de acuerdo a cuatro niveles de logro en donde el **Nivel I representa un logro insuficiente** de los aprendizajes clave del currículo. El II indica apenas suficiencia en la asignatura; mientras que el Nivel III representa que los estudiantes obtuvieron un logro satisfactorio de los aprendizajes esperados. Finalmente, en el IV se ubica a los estudiantes con un logro sobresaliente (INEE, 2016).

Con los antecedentes nacionales en evaluación presentados y la descripción del esfuerzo más reciente al respecto, PLANEA es actualmente considerada como una herramienta que permite conocer en qué grado se logran las metas educativas, qué poblaciones presentan mayores rezagos educativos, qué condiciones favorecen el logro de las metas educativas y qué aspectos deben reformarse para contar con un sistema educativo de calidad (Backhoff y Hernández, 2013).

De aquí la importancia que ha tenido el diseñar e implementar pruebas estandarizadas nacionales para la obtención de información, de manera periódica y con el propósito no solo de rendir cuentas sino de recopilar datos para la toma de decisiones pertinentes.

De este modo, a partir del análisis de resultados en los que se muestra que los estudiantes mexicanos no están alcanzando los niveles de logro establecidos en planes y programas de estudio, que un alto porcentaje de alumnos apenas logra adquirir las competencias básicas de las asignaturas y que solo una minoría domina

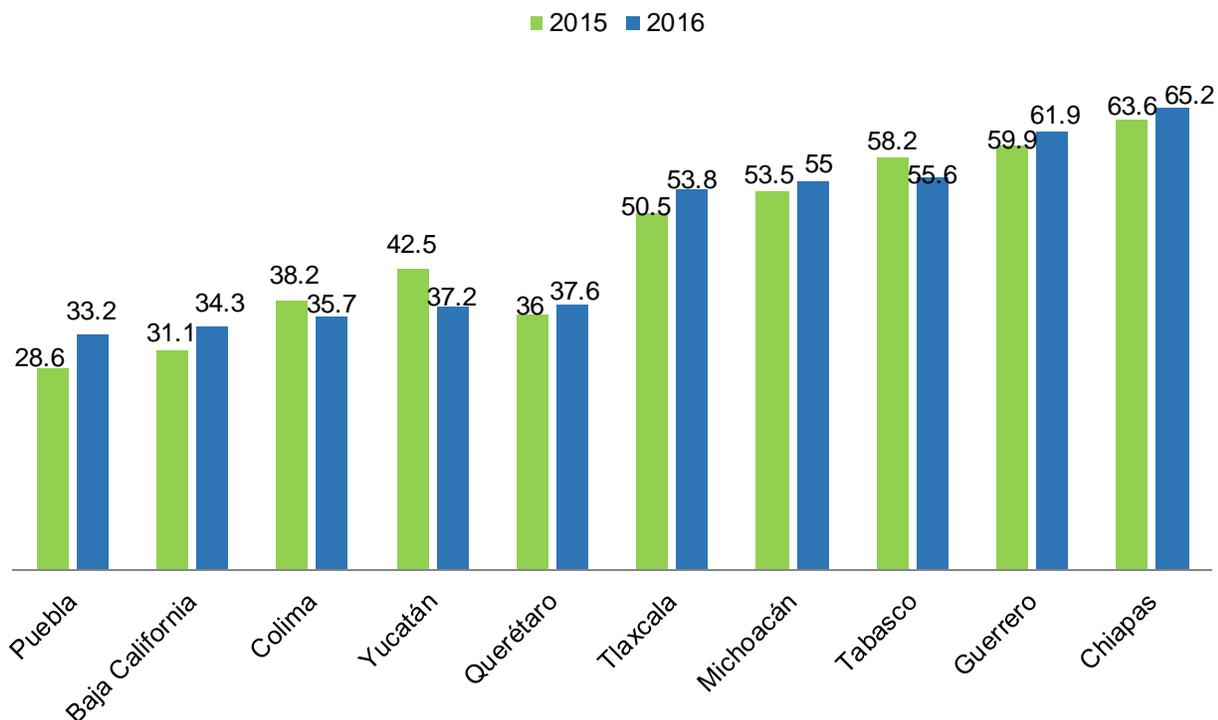
de manera satisfactoria los aprendizajes curriculares que implican habilidades del mayor nivel cognitivo (INEE, 2016) es de donde se han derivado las principales críticas sobre la calidad educativa.

Durante las últimas dos décadas el debate sobre la calidad ha transitado desde un enfoque centrado en los insumos necesarios para proveer educación (infraestructura, materiales educativos, etc.) hacia preocupaciones acerca del aprovechamiento escolar y los resultados académicos de los estudiantes (UNESCO, 2012).

En cuanto a la Educación Media Superior, es conocido que los aprendizajes de los estudiantes son insuficientes ya que muchos de ellos no desarrollan las competencias mínimas para desenvolverse en la sociedad moderna. Esto es evidente si se analiza, por ejemplo, la proporción de estudiantes mexicanos con nivel de logro insuficiente en la evaluación de matemáticas de la Prueba PISA, la cual es al menos seis veces mayor que en países como Corea del Sur (55% entre los mexicanos y 9% entre los coreanos) (Tuirán y Hernández, 2016).

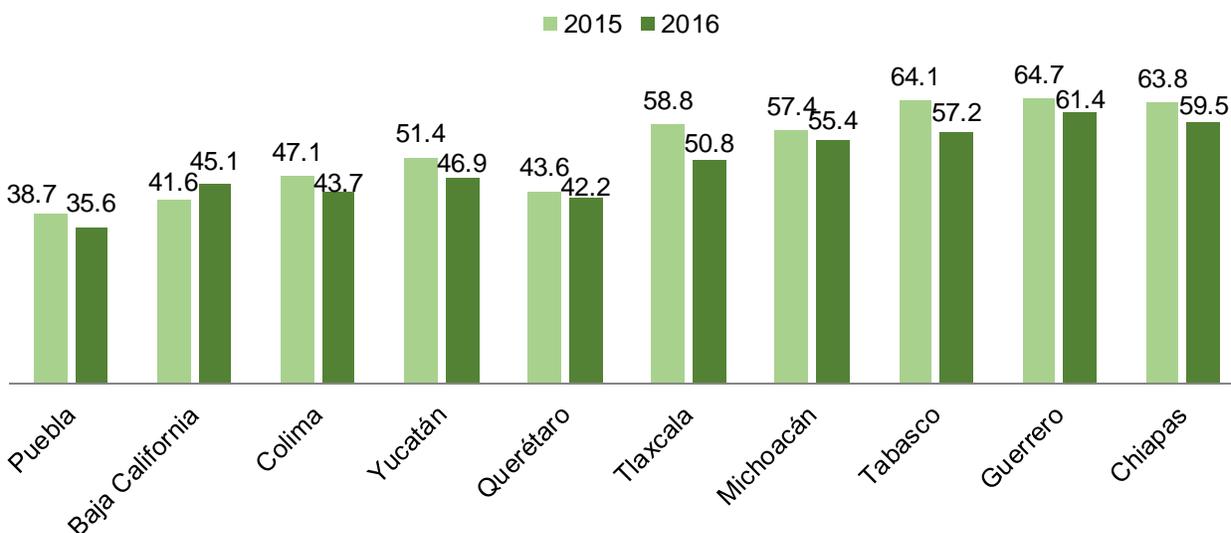
Lo anterior es coherente con los resultados en pruebas nacionales como ENLACE y PLANEA en donde la mejora de los resultados estatales es muy variable y poco sostenida a través del tiempo. Al analizar el porcentaje de estudiantes de EMS que se ubican en el Nivel I (insuficiente) en PLANEA 2015 y 2016 se obtiene el siguiente panorama, tomando en cuenta los 5 estados con mayor y menor porcentaje de alumnos, en cada una de las áreas evaluadas.

**Gráfica 1. Porcentaje de estudiantes en nivel insuficiente en PLANEA: Lenguaje y comunicación EMS**



Fuente: Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

**Gráfica 2. Porcentaje de estudiantes en nivel insuficiente en PLANEA: Matemáticas EMS**



Fuente: Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

Lo anterior lleva a preguntar: cómo y con qué frecuencia se utilizan los resultados de esta prueba para tomar decisiones que conduzcan a una mejora de la calidad educativa, conforme se indica en sus objetivos.

De un análisis de los resultados históricos de ENLACE y PLANEA, de 2013 a 2016, es de donde surge el interés por investigar qué es lo que está haciendo el estado de Puebla, al identificarlo como un caso atípico de mejora sostenida: **¿cómo utilizan estas evaluaciones para tomar decisiones al respecto de sus políticas educativas y consiguen asegurar una mejora?**

Puebla llama la atención ya que sus condiciones son bastante complejas al ser uno de los estados más pobres de la república mexicana y con una importante cantidad de población rural e indígena, lo cual lo coloca en una situación de desventaja frente a otras entidades que lidian con realidades más favorables.

Al respecto, la literatura menciona que la escolaridad de niños de familias rurales, de comunidades pequeñas, provenientes de hogares indígenas y, en general, con menores recursos socioeconómicos, tienden a ser más desfavorables que las de sus pares de familias urbanas no indígenas (INEE, 2016).

Por ello, en el siguiente apartado se consideró importante ilustrar, de manera general, el contexto en el que dicha entidad ha logrado avances y buenos resultados tanto en ENLACE como en la primera aplicación de PLANEA a pesar de su carácter socioeconómico y demográfico.

### 2.3 Condiciones y características del servicio educativo en el estado de Puebla. Análisis sociodemográfico y contextual

En los últimos años las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de un país, de una región, de un estado, de una localidad e incluso de una escuela, se han considerado elementos multidimensionales que condicionan el logro educativo de los estudiantes.

Como Marchesi (2000) señala en su artículo *¿Equidad en la Educación?*, el informe de la OCDE-CERI (1995), sobre los alumnos con riesgo de fracaso escolar, refiere

que existen factores predictivos del bajo nivel escolar que se asocian directamente con la desventaja social en forma de pobreza, pertenencia a una minoría étnica, familias inmigrantes o sin vivienda adecuada, desconocimiento del lenguaje mayoritario, tipo de escuela, lugar geográfico en el que viven y falta de apoyo social.

Lo anterior nos indicaría entonces que un estado con altos índices de pobreza, gran cantidad de población rural y de hablantes de lengua indígena, como lo es Puebla, tendría condiciones adversas para lograr una mejora de la calidad educativa, como se ve en Chiapas o Oaxaca, entidades en las cuales se halla la mayor proporción de población indígena, con más de un millón y medio en cada una (CEDRSSA, 2015).

Sin embargo, el informe referido también explica que otros factores, como el funcionamiento del sistema educativo y la propia escuela, pueden incrementar o disminuir estas desigualdades (Citado en Marchesi, 2000). De aquí la importancia por conocer, en primera instancia, el contexto del estado en donde se realizó el estudio de caso que se presentará en el capítulo siguiente y, por otro, caracterizar a la población del nivel medio superior en la que se centra el trabajo.

La finalidad de este subtema consiste en aportar elementos que apoyen la comprensión de la puesta en marcha de acciones estatales, así como de los logros obtenidos en educación media superior, dentro de un escenario tan complejo como el que se presenta a continuación y en el que la equidad tiene un papel fundamental para mejorar la calidad educativa.

## a) Análisis sociodemográfico y contextual

De acuerdo con datos publicados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017), el estado de Puebla se encuentra ubicado al Sureste del Altiplano de la República, entre la Sierra Nevada y al Oeste de la Sierra Madre Oriental; limita al Norte con Veracruz, al sur con Oaxaca y Guerrero; al oeste con Morelos, Estado de México, Tlaxcala e Hidalgo, y al este con Veracruz.

Por su extensión territorial (1.8% del territorio nacional) Puebla ocupa el lugar número 21 del país y el 5º lugar de acuerdo al número de habitantes que tiene: 6,168,883 (lo cual representa 5.2% del total de población de México), misma que se encuentra distribuida en 217 municipios. La mayor parte de su población son mujeres, quienes representan 52.3%; 47.7% son hombres.

En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), el estado tuvo una participación del total nacional de 3.2% en 2014. El 60% de la población poblana conforma el grupo económicamente activo de la entidad, de los cuales 62% son hombres y 38% mujeres. Un 54% de las personas ocupadas trabajan en el comercio y los servicios; 25%, en la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza; y 21% en la industria.

De acuerdo con datos publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), 64.5% de los poblanos viven en pobreza de los cuales 16.2% se encuentra en situación de pobreza extrema, de conformidad con la metodología de medición de la pobreza publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010. Solo 10.5% de la población no es pobre ni vulnerable, lo que refleja los contrastes en los que vive el estado.

**Figura 6. Medición de pobreza en México: CONEVAL**

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema											
	Porcentaje			Miles de personas			Cambios en el número de per			Porcentaje			Miles de personas			Cambios en el número de per		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	Porcentual (2014-2012)	Absoluto (Mile de personas)	2010	2012	2014	2010	2012	2014	Porcentual (2014-2012)	Absoluto (Mile de personas)		
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8	456.8	467.6	442.9	-5.3%	-24.7	3.8	3.4	2.1	45.1	42.0	26.7	-36.4% *	-15.3		
Baja California	31.5	30.2	28.6	1,019.8	1,010.1	984.9	-2.5%	-25.2	3.4	2.7	3.1	109.1	91.5	105.5	15.3%	14.0		
Baja California Sur	31.0	30.1	30.3	203.0	211.3	226.2	7.1%	14.9	4.6	3.7	3.9	30.3	25.8	29.5	14.4%	3.7		
Campeche	50.5	44.7	43.6	425.3	387.9	391.0	0.8%	3.062	13.8	10.4	11.1	116.1	90.7	99.2	9.4%	8.5		
Coahuila	27.8	27.9	30.2	775.9	799.3	885.8	10.8%	86.5	2.9	3.2	3.7	81.9	92.7	109.7	18.4%	17.0		
Colima	34.7	34.4	34.3	230.3	237.2	244.9	3.3%	7.7	2.5	4.0	3.4	16.7	27.4	24.4	-11.2%	-3.1		
Chiapas	78.5	74.7	76.2	3,866.3	3,782.3	3,961.0	4.7%	178.673	38.3	32.2	31.8	1,885.4	1,629.2	1,654.4	1.5%	25.2		
Chihuahua	38.8	35.3	34.4	1,371.6	1,272.7	1,265.5	-0.6%	-7.2	6.6	3.8	5.4	231.9	138.3	200.3	47.0%	64.0		
Distrito Federal	28.5	28.9	28.4	2,537.2	2,565.3	2,502.5	-2.5%	-62.9	2.2	2.5	1.7	192.4	219.0	150.5	-31.3%	-68.5		
Durango	51.6	50.1	43.5	864.2	858.7	761.2	-11.3% *	-97.4	10.5	7.5	5.3	175.5	128.0	93.0	-27.4%	-35.0		
Guanajuato	48.5	44.5	46.6	2,703.7	2,525.8	2,683.3	6.2%	157.4	8.4	6.9	5.5	469.5	391.9	317.6	-18.9%	-74.3		
Guerrero	67.6	69.7	65.2	2,330.0	2,442.9	2,315.4	-5.2%	-127.5	31.8	31.7	24.5	1,097.6	1,111.5	868.1	-21.9% *	-243.4		
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	1,477.1	1,465.9	1,547.8	5.6%	81.9	13.5	10.0	12.3	364.0	276.7	350.5	26.6%	73.7		
Jalisco	37.0	39.8	35.4	2,766.7	3,051.0	2,780.2	-8.9%	-270.8	5.3	5.8	3.2	392.4	446.2	253.2	-43.2% *	-193.0		
México	42.9	45.3	49.6	6,712.1	7,328.7	8,269.9	12.8%	941.1	8.6	5.8	7.2	1,341.2	945.7	1,206.9	27.6%	261.2		
Michoacán	54.7	54.4	58.2	2,424.8	2,447.7	2,708.6	10.7%	260.9	13.5	14.4	14.0	598.0	650.3	641.9	-1.3%	-8.5		
Morelos	43.2	45.5	52.3	782.2	843.5	993.7	17.8% *	150.2	6.9	6.3	7.9	125.4	117.2	149.3	27.4%	32.1		
Nayarit	41.4	47.6	40.5	461.2	553.5	488.8	-11.7% *	-64.72	8.3	11.9	8.5	92.7	138.7	102.1	-26.4%	-36.6		
Nuevo León	21.0	23.2	20.4	994.4	1,132.9	1,022.7	-9.7%	-110.1	1.8	2.4	1.3	86.4	117.5	66.7	-43.2% *	-50.8		
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	2,596.3	2,434.6	2,662.7	9.4%	228.2	29.2	23.3	28.3	1,133.5	916.6	1,130.3	23.3%	213.7		
Puebla	61.5	64.5	64.5	3,616.3	3,878.1	3,958.8	2.1%	80.7	17.0	17.6	16.2	1,001.7	1,059.1	991.3	-6.4%	-67.8		
Querétaro	41.4	36.9	34.2	767.0	707.4	675.7	-4.5%	-31.76	7.4	5.2	3.9	137.5	98.7	76.1	-22.9%	-22.6		
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	471.7	563.3	553.0	-1.8%	-10.278	6.4	8.4	7.0	87.5	122.2	107.6	-11.9%	-14.6		
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1	1,375.3	1,354.2	1,338.1	-1.2%	-16.1	15.3	12.8	9.5	402.6	342.9	258.5	-24.6%	-84.5		
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	1,048.6	1,055.6	1,167.1	10.6%	111.5	5.5	4.5	5.3	156.3	130.2	155.8	19.7%	25.6		
Sonora	33.1	29.1	29.4	905.2	821.3	852.1	3.7%	30.8	5.1	5.0	3.3	140.1	139.8	95.6	-31.6%	-44.2		
Tabasco	57.1	49.7	49.6	1,291.6	1,149.4	1,169.8	1.8%	20.391	13.6	14.3	11.0	306.9	330.8	260.3	-21.3%	-70.5		
Tamaulipas	39.0	38.4	37.9	1,301.7	1,315.6	1,330.7	1.1%	15.1	5.5	4.7	4.3	183.4	160.2	151.6	-5.3%	-8.6		
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	719.0	711.9	745.1	4.7%	33.3	9.9	9.1	6.5	118.2	112.2	82.6	-26.4% *	-29.6		
Veracruz	57.6	52.6	58.0	4,448.0	4,141.8	4,634.2	11.9%	492.5	18.8	14.3	17.2	1,449.0	1,122.0	1,370.5	22.1%	248.5		
Yucatán	48.3	48.9	45.9	958.5	996.9	957.9	-3.9%	-39.0	11.7	9.8	10.7	232.5	200.6	223.2	11.3%	22.6		
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	911.5	835.5	819.8	-1.9%	-15.729	10.8	7.5	5.7	164.1	115.3	89.4	-22.4%	-25.9		
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>46.1</b>	<b>45.5</b>	<b>46.2</b>	<b>52,813.0</b>	<b>53,349.9</b>	<b>55,341.6</b>	<b>3.7%</b>	<b>1,991.7</b>	<b>11.3</b>	<b>9.8</b>	<b>9.5</b>	<b>12,964.7</b>	<b>11,529.0</b>	<b>11,442.3</b>	<b>-0.8%</b>	<b>-86.647</b>		

Fuente: CONEVAL (2015). *Pobreza en México*. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezahicio.aspx>

En cuanto a vivienda y servicios, para 2015 en el estado existían 1,553,451 viviendas particulares, de las cuales 60.6% contaban con agua entubada, 98.7% tenían energía eléctrica y 83% contaba con drenaje conectado a la red pública. Asimismo, para ese año, se tenía registro de 1,554,026 hogares, en los cuales 71% de los jefes de familia eran hombres y 29% mujeres (INEGI, 2016).

El índice de población indígena de Puebla representa un 35.3% del total. De acuerdo con Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016), 11 de cada 100 hablantes de lengua indígena de 3 años y más años de edad viven en Puebla.

Al respecto, se distinguen 5 etnias representativas: Náhuatl, Totonacas, Mixtecos, Popolocas y Otomíes. El grupo Náhuatl es el más predominante, encontrándose principalmente en la Sierra Negra y en la Sierra Norte del estado (García, et. al. 2006).

**Figura 7. Lenguas Indígenas y número de hablantes en 2010**

Lengua indígena	Número de habitantes (año 2010)
Náhuatl	447,797
Totonaca	106,559
Popoloca	16,576
Mazateco	16,045

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

En el ámbito educativo, Puebla ocupa la posición 29 en analfabetismo, de las 32 entidades del país, ya que 8% de su población no sabe leer ni escribir. La escolaridad promedio de sus habitantes de 15 años y más es de 8.5%, lo que representa aproximadamente el segundo año de secundaria, mientras que 7.9% no tiene ningún grado de escolaridad (INEGI, 2015).

Datos publicados por INEGI (2015) indican que 56.2% de la población en este estado tiene la educación básica concluida, mientras que apenas 19% finalizó la EMS y 16.5% concluyó la educación superior.

En cuanto a su infraestructura educativa, la entidad cuenta con 14,184 escuelas y 61,806 aulas a las que asisten, para el ciclo escolar 2016- 2017, 1,840,752 alumnos en los siguientes niveles o modalidades: 18,927 son de educación especial; 44,309 de inicial; 305,657 de preescolar; 786,681 de primaria; 388,684 de secundaria y 151,036 de media superior (SATEP, 2015).

Para atender a esa población de estudiantes, el estado cuenta con 59,853 docentes (15,390 hombres y 44,463 mujeres), distribuidos en los siguientes niveles de educación obligatoria: 1,552 en especial; 2,456 en inicial; 10,342 en preescolar; 26,926 en primaria y 18,577 en secundaria, de acuerdo a lo publicado en la página oficial de SATEP (2015).

Por otro lado, hasta el año 2010 se tiene registro de 720,479 personas que no asisten a la escuela. De éstas, 155,374 tienen de 3 a 5 años; 25,720 de 6 a 11 años; 38,116 de 12 a 14 años; 130,776 se encuentran en el rango de 15 a 17 años; y 370,493 en el de 18 a 22 años (Ídem). Así, se encuentra que 51.5% de los jóvenes de 15 a 22 años están fuera de la educación media superior, situación que se contextualizará con mayor detalle a continuación.

## **b) La Educación Media Superior en Puebla**

En la actualidad, el objetivo de la Educación Media Superior está orientado hacia el desarrollo de competencias que les permitan a los jóvenes ejercer la ciudadanía y aprender a vivir en sociedad (SEP, 2017).

De acuerdo con la información publicada por la SEP, a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (2017), se conoce que, a nivel nacional, de los egresados de secundaria del ciclo anterior 101.1% ingresó a la educación media superior en el actual ciclo escolar (2016- 2017).

En consecuencia, la matrícula total de este nivel educativo es de 5 millones de alumnos, lo cual equivale a 13.7% de todo el sistema educativo escolarizado. La cobertura es de 74.2% respecto a la población total de 15 a 17 años de edad y la eficiencia terminal apenas alcanza 66.4%.

De la EMS, el bachillerato general comprende 62.1% de los estudiantes, mientras que el bachillerato tecnológico 30.4%, el profesional técnico bachiller (CONALEP) 6.1% y el profesional técnico 1.4%. Del total de la matrícula, 46.9% de los jóvenes asiste a escuelas estatales; 22.2% a servicios de la federación; 12.3% a escuelas

de sostenimiento autónomo, y 18.6% estudian en instituciones particulares (SEP, 2017).

En el caso de la Educación Media Superior en Puebla, la absorción de su población estudiantil pasó de 90.4% en el ciclo escolar 2014- 2015, a 92.8% en el presente ciclo escolar. Asimismo, logró incrementar la cobertura en este nivel en un 80.1%, la tasa neta de escolarización en un 66.7% y la eficiencia terminal a 78.2%.

Un avance importante en los últimos tres años ha sido la disminución del abandono escolar, ya que desde 2012 Puebla es una de las entidades federativas con menor tasa de deserción, al reportar 10.06% (SEMS, 2012). Para el presente ciclo escolar se presenta una mejora en las estadísticas publicadas por la SEP (2017), en donde se indica que es del 9%.

Si bien, aún existen en este estado grandes debilidades y áreas de oportunidad para mejorar su Sistema Educativo Estatal, se pueden identificar avances importantes. Destaca la EMS, donde han mejorado la mayoría de indicadores en los últimos años referentes a la cobertura, absorción y disminución de la deserción.

Esto coincide con el tiempo y los avances de la mejora de su calidad educativa (valorada a partir de los resultados de ENLACE/PLANEA, de 2013 a 2016), lo cual es descrito a continuación en el estudio de caso.

#### Comentarios finales

En esta línea del tiempo en la que se ha expuesto el origen y desarrollo de la Educación Media Superior, se hace visible la dificultad que ha tenido para lograr una identidad y claridad que permita alcanzar el objetivo para el cual fue creada. De aquí que la EMS en el país se caracterice por una marcada heterogeneidad organizacional e institucional, lo cual explica que actualmente existan más de 30 subsistemas educativos y alrededor de 150 dependencias o áreas que comparten la compleja tarea de organizar y administrar la EMS del país, así como su operación y expansión (Tuirán y Hernández, 2016).

El interés por este subsistema ha sido tardío en relación con la importancia que tiene en la mejora de la vida de la población, y de la sociedad en general; sin embargo, su incorporación a la educación obligatoria apoyará una alineación con los grados que le anteceden y con la política educativa actual.

En este contexto, su mejora a partir del uso de resultados de evaluaciones nacionales e internacionales es fundamental para la constitución de una educación de calidad que conduzca a la eficacia y equidad. Esto resulta imprescindible al considerar que la eficacia permitirá conocer en qué medida se alcanzan (o no) los aprendizajes pretendidos; mientras que la equidad indicará las diferencias en el aprovechamiento de distintos grupos sociales, así como aquellos que requieran apoyo específico (INEE, 2016).

Finalmente, el análisis de las condiciones de Puebla permite identificar que es un estado diverso, con una gran complejidad derivada de su estructura poblacional, especialmente en cuanto a hablantes de lengua indígena. Sin embargo, a pesar de dichas condiciones resulta interesante observar avances en indicadores importantes, sobre todo del sector educativo en media superior.

En el estudio de caso que a continuación se presenta, se analizarán qué elementos han apoyado los avances de la calidad educativa en la Educación Media Superior de 2013 a 2016, y cómo se han implementado las acciones necesarias para lograrlo en un contexto como el descrito.

## CAPÍTULO III

### **La implementación de acciones focalizadas para elevar el logro educativo en Educación Media Superior en Puebla de 2013 a 2016**

En este apartado se presenta el estudio de caso realizado en el estado de Puebla, donde se aborda cómo dio inicio la implementación de acciones focalizadas para la mejora de la calidad educativa (entendida como el avance en los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas ENLACE/PLANEA) a partir de la organización, funcionamiento y comunicación de actores e instancias involucradas en Media Superior, desde del ciclo 2012- 2013 hasta 2016, lo que ha derivado en la mejora continua y sostenida de sus resultados educativos.

#### 3.1 Antecedentes generales

En el año 2010, los resultados de ENLACE de Educación Media Superior ubicaron al estado de Puebla en el lugar 23 en Matemáticas y 20 en Lenguaje, a nivel nacional. En consecuencia, la Secretaría de Educación Pública de la entidad impulsó acciones que contribuyeran a elevar el logro educativo de los alumnos de dicho nivel, al considerar que si esta prueba daba a conocer en qué medida los jóvenes son capaces de poner en práctica las competencias disciplinares básicas de los campos de Comunicación y Matemáticas, adquiridas a lo largo de la trayectoria escolar (SEP, 2014), la situación requería atención prioritaria.

Una acción de gran relevancia fue habilitar y reorganizar a la Comisión Estatal de Planeación y Programas de la Educación Media Superior (CEPPEMS) a finales del año 2011, la cual reunió a todas las instituciones de Educación Media Superior del estado para trabajar de forma conjunta en acciones que apoyaran tanto a los docentes como a los alumnos. Dicha Comisión estuvo coordinada por la Subsecretaría de Educación Media Superior y fue integrada por las siguientes instituciones:

**Figura 8. Integrantes de CEPPEMS**

- 
- Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla (COBAEP)
  - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Puebla (CECyTEP)
  - Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Puebla (CONALEP)
  - Bachilleratos Generales del Estado (BGE)
  - Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)
  - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
  - Bachillerato de la Universidad del Desarrollo
  - Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS)
  - Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario o Forestal (CBTA)

*Fuente:* Elaboración propia

La agenda de la CEPPEMS consistió en reunir de forma periódica (semanal o quincenalmente) a los directores de los subsistemas de Media Superior y a los asesores de la Secretaría. Este punto fue un gran reto, si se retoma la historia de la conformación y desarrollo de los diferentes subsistemas tanto federales como estatales, quienes a través de esta Comisión se integraron en un espacio de vinculación y comunicación para realizar acciones conjuntas, a pesar de sus diferencias o características administrativas y académicas.

Se organizaron 11 mesas técnicas de trabajo de acuerdo con objetivos comunes y temas específicos que abonaran la mejora educativa y estimularan el intercambio de experiencias exitosas, realizadas en los diferentes subsistemas. Los temas centrales en estas mesas incluyeron la revisión de la relación entre Educación Media Superior y Educación Básica, cobertura, formación docente, abandono escolar, evaluación, control escolar, y la reforma educativa. Cabe señalar que las mesas técnicas fueron ajustadas posteriormente, según los resultados de su funcionamiento.

A partir de los trabajos realizados en dichas mesas, a finales de 2011, se implementó una política estatal de **focalización** en donde se identificaron a los **100 planteles de Educación Media Superior** que obtuvieron los más bajos resultados

en la prueba ENLACE (del año anterior) para brindarles capacitación, tutoría y acompañamiento por parte de instituciones del mismo nivel con mejores resultados. Esta acción respondió a un principio de **equidad** en donde, siendo limitados los recursos disponibles, éstos debían utilizarse y distribuirse de la mejor manera posible en aras de los objetivos del logro educativo (Caso, 2013).

Debido a que la mayoría de estas escuelas pertenecían a Bachilleratos Generales del Estado (BGE), en las reuniones de la CEPPEMS se propuso crear un equipo de trabajo en el que se incorporaran docentes de esos subsistemas para diseñar e implementar estrategias que apoyaran a las escuelas focalizadas.

Este equipo fue coordinado por la Dirección General de Educación Media Superior (DGEMS) y apoyado por CECyTEP, CONALEP y COBAEP. Los efectos que se obtuvieron a partir de este trabajo fueron muy buenos, ya que las estrategias que se implementaron elevaron los resultados de las escuelas focalizadas en ENLACE del siguiente año.

En 2013 se reestructuró la Secretaría de Educación del estado, y se conformó una Subsecretaría de Educación Obligatoria (SEO). En esta Subsecretaría se integraron los niveles de Básica y Media Superior, entre otras áreas. Asimismo, se creó el Modelo Educativo Poblano, llamado "APA", por estar constituido a partir de tres objetivos fundamentales: Asistencia, Permanencia y Aprendizaje.

El modelo orientó los esfuerzos emprendidos desde la SEO para que todos los estudiantes de 3 a 17 años asistieran a la escuela, permanecieran en el sistema hasta concluir la Educación Media Superior y se asegurara el aprendizaje de los contenidos según los planes y programas de estudio, como lo indica el Artículo 3º Constitucional.

Con esta reestructuración, se creó el Consejo Técnico de Educación Obligatoria en donde se identificó la necesidad de vincular el nivel de Secundaria con Educación Media Superior, y así atender de manera oportuna a los estudiantes en su trayecto. Para ello se retomaron las estrategias implementadas con los bachilleratos focalizados en el ciclo escolar anterior, además de las experiencias exitosas de los subsistemas de Media Superior.

De este modo, a finales de 2014, se convocó a los directores de los diferentes subsistemas de este nivel educativo, así como a los directores de las distintas modalidades de Secundaria para conformar el **Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria (CEEEO)**, con la finalidad de dar continuidad y enriquecer las acciones emprendidas por la CEPPEMS.

**Figura 9. Evolución de las acciones focalizadas para la mejora de la calidad educativa en el estado de Puebla**



Fuente: Elaboración propia

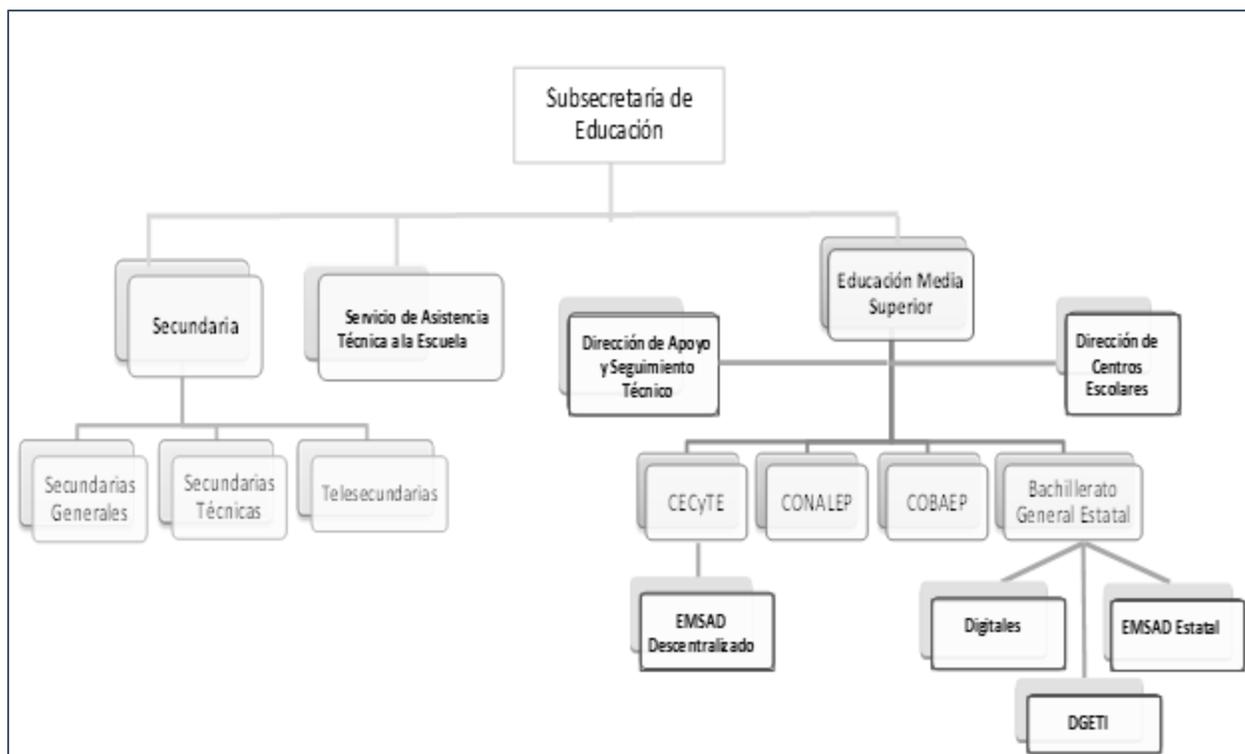
### 3.2 Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria

El **CEEEO** es un grupo conformado por catorce instancias poblanas de Educación Secundaria y Educación Media Superior. Trabajan de forma sistemática, organizada y conjunta para llevar a cabo acciones específicas que apoyen a los estudiantes de estos niveles educativos a mejorar su desempeño académico, específicamente en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas mediante:

- La focalización de las escuelas que más lo necesitan, elegidas a partir de sus bajos resultados en pruebas nacionales estandarizadas (ENLACE ahora PLANEA).
- Apoyo a los docentes de las escuelas focalizadas mediante capacitación que les ayude a utilizar sus resultados de ENLACE/ PLANEA para identificar las áreas de oportunidad y, a partir de ello, atenderlas a través de estrategias específicas.
- Seguimiento y acompañamiento a las escuelas durante todo un ciclo escolar.

El CEEO **está conformado** por los siguientes representantes de la Subsecretaría de Educación Obligatoria:

**Figura 10. Instituciones y áreas que integran el CEEO**



Fuente: Elaboración propia

El planteamiento de este Colegiado, visto desde el *institutional setting* de Berman (1993), muestra cómo el tener un contexto institucional organizado y vinculado a nivel estatal ha impactado en gran medida, tanto en el diseño como en el desarrollo y los resultados de las acciones focalizadas emprendidas para mejorar la calidad educativa en Puebla.

### 3.2.1 Organización del Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria

El CEEO está integrado por dos instancias: un **Consejo Directivo** y un **Colegiado Académico**. El Consejo Directivo lo conforman los titulares de las direcciones de Educación Secundaria y Media Superior en el estado, más un enlace designado por cada titular. Además, está presente el coordinador de la Dirección de Apoyo y Seguimiento Técnico (DAST), con su respectivo enlace, así como el titular de la Dirección de Centros Escolares; recientemente se incorporó el titular del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATEP).

**El Consejo Directivo** se reúne de forma semanal, durante dos horas aproximadamente, con una agenda previamente establecida y enviada a los integrantes. Las reuniones son presididas por la Dirección General de Educación Media Superior y la organización está a cargo del CECyTE.

Por otra parte, el **Colegiado Académico** está conformado por personal comisionado de las siguientes direcciones (integrantes del CEEO): Secundarias Generales, Secundarias Técnicas y Telesecundarias; así como CECyTE, BGE, COBAEP, Bachilleratos Digitales (BD) y Bachilleratos Federales (BF).

También asiste personal de la DAST de la Secretaría de Educación Pública de Puebla (SEPP) y de SATEP. Los miembros que conforman este colegiado se desempeñan como docentes, asesores técnicos pedagógicos, jefes de enseñanza, enlaces operativos o coordinadores académicos. Ellos se reúnen de forma semanal en un horario de 9:00am a 3:00pm y el trabajo es coordinado por el enlace designado por CECyTE, de manera general.

Cabe señalar que el Colegiado Académico reúne a más de **cincuenta personas**, aproximadamente, y se enfoca en atender solo las áreas de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Ciencias; al considerarse prioritarias en la política nacional (prueba ENLACE/PLANEAE) e internacional (prueba PISA).

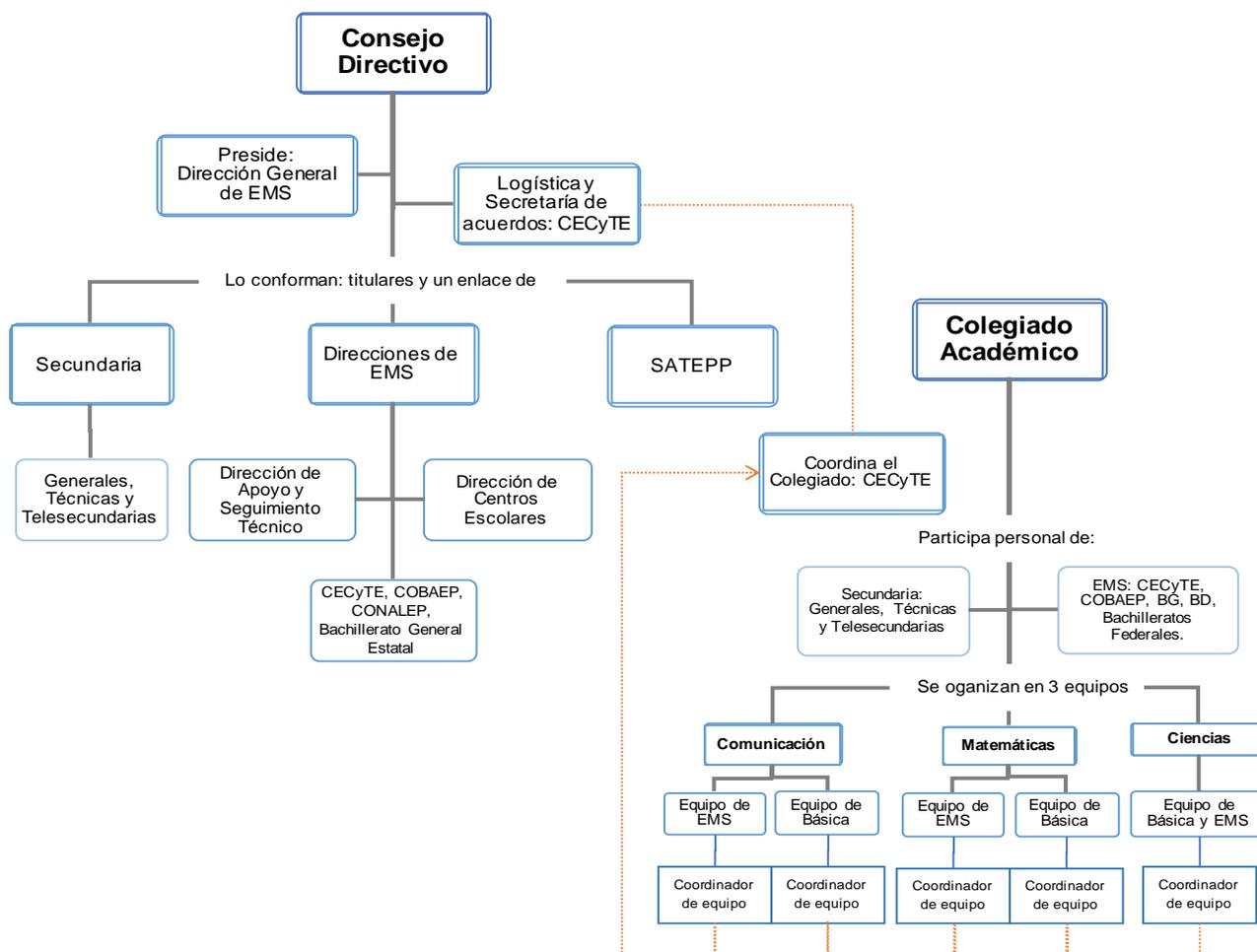
En esta lógica los participantes se constituyen en **tres equipos de trabajo**, de acuerdo a las áreas específicas que atienden. Cada equipo, a su vez, tiene una organización distinta ya que Lenguaje y Matemáticas se subdividen en dos equipos, uno de Secundaria y otro de Media Superior, para trabajar cada acción por nivel y después conjuntar los productos, mientras que Ciencias es un equipo muy pequeño en el que participan docentes de Secundaria y EMS de manera conjunta.

Cada sub equipo cuenta con un representante, quien coordina las actividades al interior y, posteriormente, envía los avances o productos al coordinador general del Colegiado, el enlace de CECyTE, quien también es parte del equipo de Comunicación de Media Superior y lleva la Secretaría de acuerdos en el Consejo Directivo.

Algunos coordinadores de cada sub grupo cumplen doble función: por una parte son el enlace designado por el director de su subsistema o modalidad, y por otro son coordinadores o participantes del Colegiado Académico, como el caso de la coordinadora de Matemáticas- Secundaria o el coordinador de Español- Secundaria quienes también asisten a las reuniones del Consejo Directivo; esto les permite conocer de forma directa lo que sucede en ambos espacios del CEEO y retroalimentar las acciones cuando es necesario.

A continuación se presenta un organigrama de la organización del CEEO, tanto del Consejo Directivo como del Colegiado Académico y su relación entre ellos:

Figura 11. Organización del Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria



Fuente: Elaboración propia

### 3.2.2 Funcionamiento intrainstitucional

#### Sobre el Consejo Directivo

El proceso que realiza año con año el Colegiado Directivo se puede analizar desde el enfoque del **ciclo de las políticas públicas**, ya que se identifica un conjunto de fases interrelacionadas que son nutridas por una racionalidad que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2015).

Es en este espacio donde se analizan los resultados educativos derivados de evaluaciones nacionales e internacionales (PLANEA y PISA) para realizar un diagnóstico de la situación estatal y focalizar a los planteles que más apoyo requieren. Siguiendo a Aguilar (1993) se identifica que este colectivo es quien realiza la **macro implementación**, es decir el proceso general donde se crean las condiciones para poner en marcha una decisión.

La selección de planteles se realiza de acuerdo a especificaciones contempladas desde 2012: elegir a las 100 escuelas con los resultados más bajos y que al menos cuenten con 60 estudiantes.

A partir del diagnóstico y focalización de escuelas se retoman las acciones anteriores: se identifican, evalúan y seleccionan las opciones más pertinentes para su implementación (Parson, 2007) durante cada ciclo escolar; todas se orientan a elevar el logro educativo en los planteles seleccionados.

Las acciones acordadas se tratan en las reuniones semanales que inician durante los primeros meses de cada ciclo escolar; éstas se organizan con base en una agenda elaborada y enviada previamente por CECyTEP (quien es el responsable de la logística y de llevar la Secretaría de Acuerdos de cada sesión).

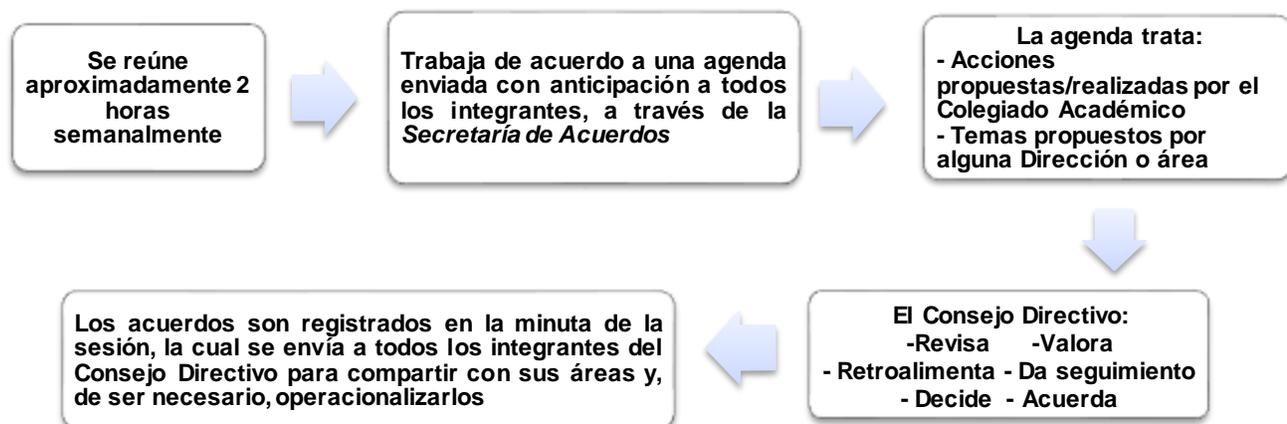
La agenda, además de abordar las acciones tendientes al apoyo de las escuelas focalizadas, trata temas relevantes que cada subsistema requiere dialogar con el resto de subsistemas y modalidades en el Consejo. Asimismo, es ahí donde se construyen líneas generales para orientar el trabajo del Colegiado Académico.

Cuando ya se cuentan con avances de las acciones diseñadas por el Colegiado, los directivos (o representantes) revisan las propuestas, concretan decisiones necesarias para la implementación de acciones (tomando en cuenta la viabilidad y pertinencia), dan seguimiento a las mismas, comparten los avances en la implementación y seguimiento por modalidad educativa o subsistema y evalúan los resultados obtenidos.

De estas reuniones surgen acuerdos para cada punto de la agenda, los cuales se colocan en la minuta correspondiente a la sesión. Este documento se envía por correo electrónico a todos los integrantes del Consejo después de cada junta, y, de ser necesario, se realiza seguimiento en reuniones posteriores.

Cada Dirección o área comparte la información y los acuerdos del Consejo con sus respectivas áreas, con quienes realizan lo necesario para informar, implementar, dar seguimiento e incluso evaluar a las escuelas que les corresponde atender (focalizadas). La rendición de cuentas es un punto importante en este espacio durante todo el ciclo escolar.

**Figura 12. Funcionamiento del Consejo Directivo**



*Fuente: Elaboración propia*

### Sobre el Colegiado Académico

El Colegiado Académico es el espacio donde se realiza la **micro implementación**, es decir, el proceso específico en el que las organizaciones y su personal realizan las acciones acordadas (Aguilar, 1993).

Los integrantes de este Colegiado también analizan los resultados educativos derivados de evaluaciones nacionales e internacionales (PLANEA y PISA) para realizar un diagnóstico de la situación y proponer acciones focalizadas al respecto.

Sus propuestas son llevadas al Consejo Directivo y en conjunto acuerdan líneas generales que orientan su trabajo para cada ciclo escolar.

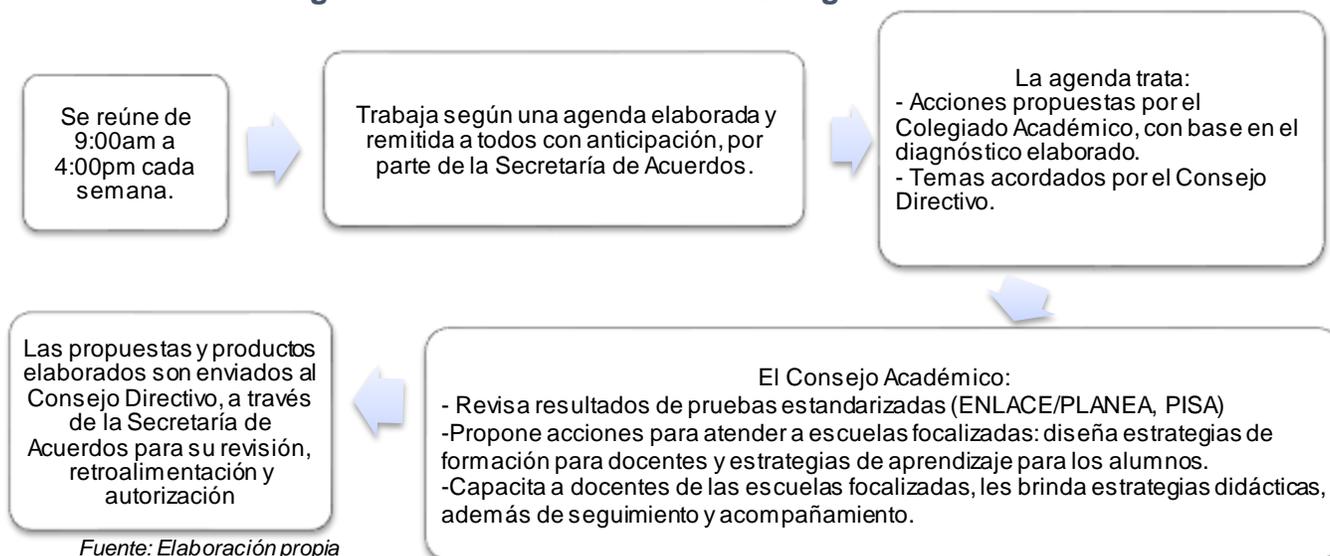
Posteriormente, el Colegiado Académico elabora un plan anual de trabajo enfocado hacia la capacitación de los docentes de las escuelas focalizadas para el uso de sus resultados educativos y para la implementación de estrategias didácticas orientadas hacia la atención de las áreas o contenidos que más lo requieren.

También, brindan estrategias didácticas de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias, diseñadas con base en el análisis de los resultados estatales de PLANEA (o PISA, cuando se cuenta con dicha evaluación).

Una vez diseñadas las acciones, este colegiado envía sus avances al Consejo Directivo para su revisión, retroalimentación y aprobación. Cuando las acciones son autorizadas, la implementación, seguimiento y evaluación depende ya de cada Dirección, subsistema o modalidad.

A continuación se muestra un esquema general sobre la organización y funcionamiento del Colegiado Académico:

**Figura 13. Funcionamiento del Colegiado Académico**



Fuente: Elaboración propia

En general, el Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria tiene cinco momentos de trabajo, en los que se vinculan las estrategias desarrolladas por el Colegiado Académico con las decisiones acordadas por el Consejo Directivo. De

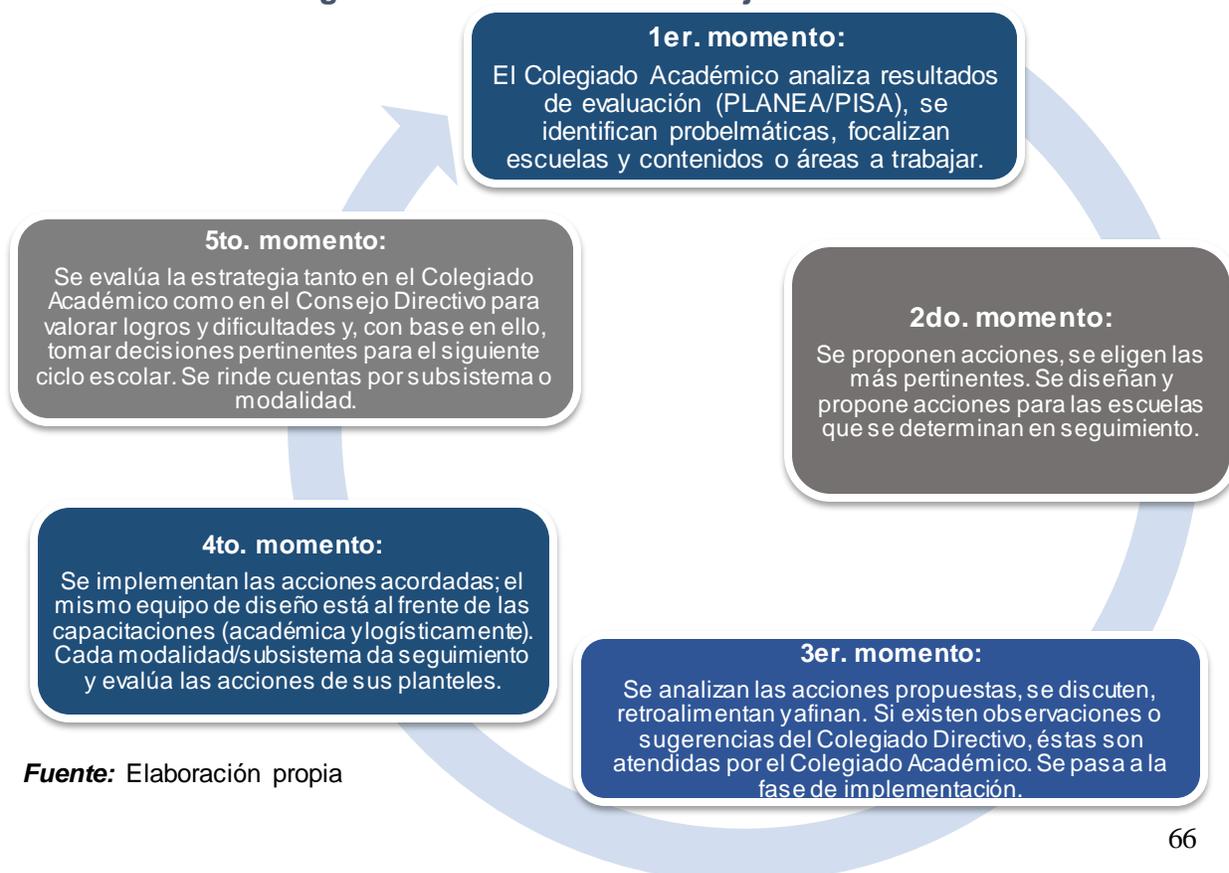
ahí se da paso a la implementación y seguimiento de acciones específicas que apoyan a las escuelas focalizadas.

Estos momentos guardan estrecha relación a un ciclo de políticas públicas, ya que constituyen un conjunto de fases interrelacionadas que son nutridas por una racionalidad que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2015).

De este modo se sigue un proceso similar a lo planteado por Parson (2007) en donde a partir del uso de resultados educativos se identifican tanto los planteles que requieren ser focalizadas, como los contenidos y áreas que necesitan especial atención. Después se señalan y proponen acciones para solucionar el problema, se seleccionan las que se consideran más pertinentes y así se pasa a una fase de implementación, rendición de cuentas- evaluación.

A continuación, se presenta un esquema que resume los momentos llevados a cabo por parte del CEEO, tanto en el Consejo Directivo como en el Colegiado Académico, descritos en este apartado.

**Figura 14. Momentos de trabajo del CEEO**



**Fuente:** Elaboración propia

### 3.3 Implementación de acciones focalizadas

A pesar de que la constitución (formal) del CEEO se realizó hasta 2014, como tratamos en los antecedentes, la **implementación de acciones focalizadas**, entendidas como aquéllas dirigidas a una población objetivo para resolver un determinado problema o necesidad (Hernández, et. al. 2005), comenzó en **ciclo escolar 2012- 2013**.

El fundamento para la toma de decisiones fue el uso de los resultados educativos que se publicaron en ese momento a nivel nacional en ENLACE. A finales de **2012** la Dirección General Académica de Educación Media Superior (actualmente DAST) convocó a docentes de Bachilleratos Generales Estatales, CECyTE, COBAEP y CONALEP para apoyar a las escuelas de Educación Media Superior que participarían ese año en PISA.

El trabajo fue diseñado y coordinado por la Dirección General Académica y consistió en conformar tres equipos para el diseño e implementación de estrategias didácticas correspondientes a las áreas que serían evaluadas: **Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Ciencias**.

Cada equipo analizó los reactivos de versiones anteriores de PISA, así como el Plan y programa correspondiente a su área, para vincularlos y de este modo identificar los contenidos a trabajar. Entonces diseñaron estrategias didácticas para que los docentes las llevaran a cabo en sus grupos y, de este modo, se apoyara a los estudiantes en temas específicos.

Asimismo, integrantes de los equipos académicos asistieron a algunos planteles para impartir una “**clase muestra**” que apoyara a los estudiantes en contenidos que serían evaluados y, al mismo tiempo, brindara a los profesores un modelo sobre cómo podían abordarse.

Para el **ciclo escolar 2013- 2014**, CEPPEMS dio continuidad al funcionamiento de las mesas técnicas que se constituyeron en 2011 y que tenían como propósito abonar a la mejora educativa. Se aprovechó el trabajo desarrollado en ellas y se le solicitó a la mesa de **Evaluación** una propuesta para apoyar a las escuelas de EMS en los contenidos que serían evaluados en **ENLACE**; ya que en 2012 estos situaron al Estado de Puebla en los **últimos lugares a nivel nacional**.

La mesa de Evaluación planteó, principalmente, acciones orientadas hacia la **capacitación docente** en las áreas de **Lenguaje** y **Matemáticas**. Cuando CEPPEMS analizó y autorizó la propuesta, se llamaron a los equipos académicos que en 2012 apoyaron a las escuelas que participaron en PISA y se acordó fortalecerlos con más especialistas que se desempeñaran como docentes frente a grupo (principalmente).

Para lograr lo anterior, se les solicitó a los subsistemas de EMS comisionar a personal que estuviera frente a grupo y que dominara su disciplina; además, para el equipo de **Matemáticas**, se pidió apoyo a especialistas (docentes) de la BUAP y del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE). Ellos aportaron tanto elementos teóricos como estrategias para fortalecer temas correspondientes a su área.

En el caso de **Lenguaje**, los integrantes fueron docentes frente a grupo comisionados por los subsistemas quienes, con apoyo del personal de la Dirección Académica, diseñaron estrategias correspondientes a su área. Ambos equipos se reunían un día a la semana, en un espacio facilitado por el Benemérito Instituto Normal del Estado (BINE), y sus actividades giraban en torno al **análisis de los resultados estatales** de la prueba ENLACE, a partir de los cuales identificaban los reactivos con menor porcentaje de acierto para determinar los contenidos que debían trabajarse de manera prioritaria.

Cada equipo eligió problemas contenidos en versiones anteriores de ENLACE, para elaborar ejercicios y actividades concretas que estimularan tanto a los docentes como a los estudiantes, en la adquisición o fortalecimiento de los conocimientos necesarios para la resolución de los mismos.

Con base en los elementos anteriores se diseñó un **Taller**, el cual retomó la metodología del **plan de estudios de Bachillerato General Estatal**, es decir los conceptos eje: educación, perfil Crítico-Humanista-Social; y los dos principales enfoques: centrado en el aprendizaje y desarrollo de competencias; así como el método trascendental.

En **Lenguaje y Comunicación**, los contenidos destacados por los diseñadores correspondieron a estrategias de lectura para desarrollar procesos cognitivos de **extracción, interpretación y evaluación**. El **propósito** en esta área fue fortalecer habilidades de comprensión lectora, con base en los tipos de textos, los procesos cognitivos y las estrategias que contenía el manual de ENLACE.

En el caso de **Matemáticas**, se retomaron problemas de versiones anteriores de ENLACE de donde se seleccionaron los contenidos asociados a los reactivos con menor índice de respuesta correcta, para diseñar estrategias correspondientes al análisis realizado.

A pesar de ser Talleres específicos para cada área, ambos se **diseñaron** con base en tres momentos: **inicio**, en donde se mostraron las características de ENLACE, así como una contextualización y sensibilización sobre los resultados de cada escuela en esta prueba (que los colocaban como escuelas en seguimiento); el **desarrollo** de las actividades se orientaba hacia la resolución de ejercicios contenidos en versiones anteriores de ENLACE por parte de los participantes, así como en la socialización de las estrategias empleadas para lograrlo; y por último, el **cierre** consistía en brindar estrategias elaboradas por los equipos académicos para que cada escuela las aplicara. Finalmente, los facilitadores del Taller compartían el mecanismo de **seguimiento**, a través del cual cada institución reportaría la aplicación de las estrategias y los resultados obtenidos.

Antes de llevar a cabo el Taller, la SEP estatal decidió que solo se apoyarían a las **100 escuelas** que habían obtenido los resultados más bajos del estado en ENLACE 2012 y que al menos contaran con 60 estudiantes, sin importar el subsistema al cual pertenecieran ni su ubicación geográfica. Lo anterior respondió a la necesidad de

actuar con **equidad** y lograr una utilización eficiente del presupuesto con el que se contaba para esta acción.

La **implementación** del Taller se realizó en las instalaciones de la BUAP por el mismo equipo académico de diseño. En la **primera fase** se capacitaron **20 profesores** (10 de Lenguaje y 10 de Matemáticas), elegidos por su experiencia en **formación docente** y por ser **expertos en su área**. Estos docentes participaron en el despliegue de la **segunda fase**, en la cual se atendieron las **100 escuelas focalizadas**.

Cabe señalar que **cada subsistema** fue responsable de coordinar la implementación y dar seguimiento a las acciones de sus escuelas, sin embargo, debido a que la mayor parte de los planteles en seguimiento pertenecían a **BGE**, el resto de subsistemas (y el equipo de diseño) apoyaron la capacitación de sus docentes. Una acción importante en este sentido, realizada por el equipo académico antes de dar inicio al Taller, fue **sensibilizar** a los asistentes sobre la estrategia, escuchar sus dudas, inquietudes o inconformidades y brindarles asesoría al respecto.

Posterior a la implementación de la estrategia, y para brindar un **seguimiento** personalizado a los planteles, los equipos académicos diseñaron un **formulario en línea** que contenía: el nombre del responsable de la asignatura, la descripción de las estrategias aplicadas o, en caso de no haber realizado ninguna acción, un espacio para la explicación de las problemáticas identificadas. Asimismo, los equipos académicos se dividieron las escuelas por regiones para revisar lo que éstas notificaban a través del mencionado formato y atender de forma semanal sus dudas o peticiones. Además, algunos integrantes de los equipos académicos realizaron **visitas** para acompañar, orientar y apoyar a los participantes, de acuerdo a sus necesidades.

Una **problemática** importante que se presentó en el área de Matemáticas, durante la implementación, fue la queja generalizada de los docentes al tener que abordar el programa correspondiente y, además, aplicar los problemas o estrategias propuestas por el equipo académico al mismo tiempo.

Los participantes percibían cada proceso como partes separadas, por lo que les resultaba complejo tener que trabajar ambos aspectos al unísono. Para atender esta situación se buscó una alternativa que permitiera vincular ambos procesos y ésta se encontró en el uso del método **Pólya**<sup>8</sup>, ya que se encontraba previamente en el programa de estudios y podía emplearse en las estrategias o problemas elegidos por el Colegiado. A través de esta propuesta se logró que los docentes comprendieran que no se trataba de un doble trabajo, sino de una tarea unificada.

Después de realizar el Taller, y con la experiencia obtenida durante este ciclo, el equipo académico diseñó un **formato en Excel** para que todas las escuelas en seguimiento ingresaran las respuestas de sus estudiantes en la prueba **ENLACE** inmediatamente después de su aplicación; esto permitió contar con información preliminar que generara de manera automática gráficos y un **sistema de alerta**. Dicho sistema ofrecería indicadores utilizando los colores de un semáforo (verde, amarillo o rojo), según el nivel de logro alcanzado por los estudiantes (I, II, III o IV), para tomar decisiones de manera temprana.

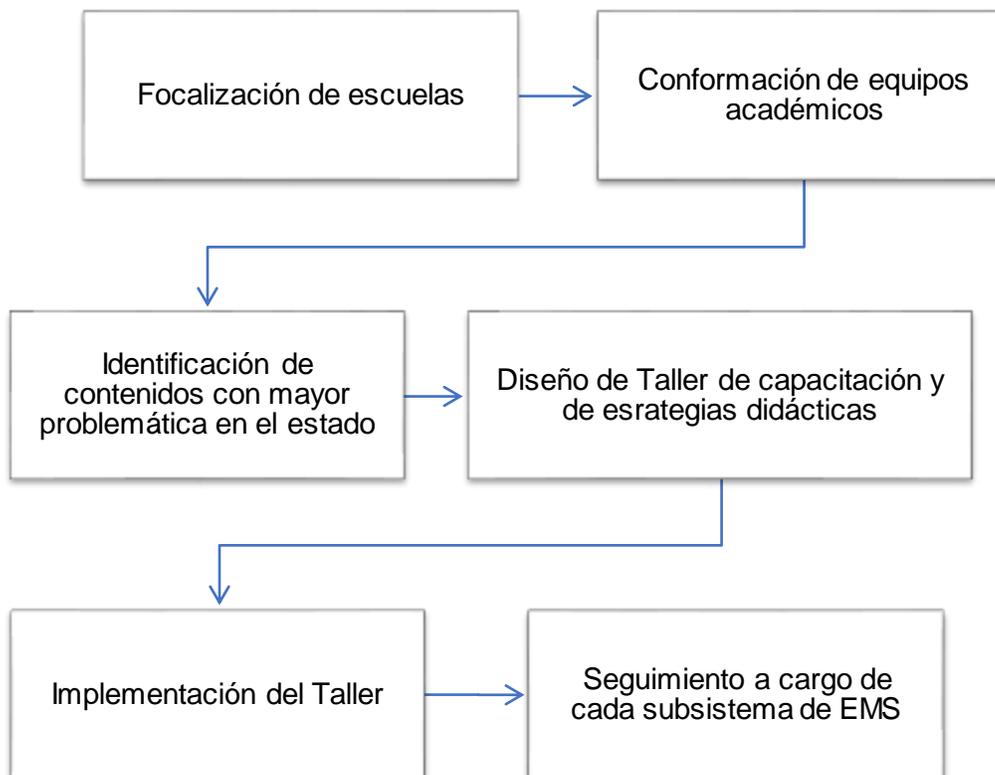
Un elemento importante a considerar en todo el proceso fue que algunos **supervisores** que tenían escuelas en seguimiento decidieron **compartir las estrategias** diseñadas, así como replicar el Taller con todos los planteles de su zona, esfuerzo que fue apoyado por sus subsistemas y por el equipo académico de diseño.

Todo el proceso estuvo acompañado, y respaldado, por la **Dirección de Planeación y Apoyo** de la SEPP quien fue la encargada de informar sobre los avances del proceso tanto a la Dirección General de Educación Media Superior, como a CEPPEMS en donde se brindó retroalimentación de forma continua.

---

<sup>8</sup> El Método *Polya* consiste en resolver problemas a través de cuatro pasos: entender el planteamiento, configurar un plan, ejecutar el plan y examinar la solución obtenida.

**Figura 15. Uso de resultados educativos 2013- 2014 para la implementación de acciones focalizadas**



*Fuente:* Elaboración propia

Para el **ciclo escolar 2014- 2015** se realizó una reorganización del trabajo, ya que derivado de la creación del CEEO (a finales de 2014) la autonomía que hasta el momento ejercían los equipos académicos de Lenguaje y Matemáticas en cuanto a cómo elaborar las sesiones del Taller o abordar los contenidos, ahora estaba sujeta a las directrices marcadas por el **Consejo Directivo**.

Además, se incorporó el nivel de **Secundaria** (con sus tres modalidades: Generales, Técnicas y Telesecundarias) tanto a las reuniones directivas como al trabajo académico. Asimismo, a partir de este ciclo se nombró a **CECyTE** como coordinador de la estrategia de apoyo a las escuelas en seguimiento, por lo que la DAST,

además de realizar la transferencia necesaria, brindó **asesoría y acompañamiento** durante este periodo.

En este contexto, **se retomó la experiencia** de los ciclos anteriores tanto académica como logísticamente. Asimismo, las **condiciones iniciales**, entendidas como el consenso en dos elementos esenciales: el objetivo de la política y el consenso de recursos e instrumentos que se emplearán para lograr lo deseado (Aguilar, 1993), entre los subsistemas de Media Superior estaban muy fortalecidas con el trabajo realizado desde 2012, lo que favoreció la vinculación con el nivel de Secundaria.

Para dar continuidad y fortalecer el Colegiado Académico, en ambos niveles educativos se solicitó a los diferentes subsistemas/modalidades que comisionaran a personal con el perfil correspondiente para trabajar tanto Lenguaje y Comunicación como Matemáticas (ya que la mayoría de participantes del ciclo anterior se retiraron de los equipos por causas diversas como falta de apoyo de sus autoridades, interés, jubilaciones, etc.), enfatizando que se desempeñaran como **docentes o directivos**.

Un dato relevante al respecto es que algunos docentes de Matemáticas, además de estar en activo, se habían profesionalizado en el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) siendo de gran apoyo para el trabajo de este ciclo.

De este modo, el equipo académico de EMS contó con alrededor de veinte participantes (10 de Lenguaje y 10 de Matemáticas) de los subsistemas de CONALEP, CECyTE y Bachilleratos Generales, además de personal adscrito a la DAST; mientras que el equipo de Secundarias reunió aproximadamente el mismo número (10 de Español y 10 de Matemáticas) con colaboradores de Secundarias Generales, Secundarias Técnicas y Telesecundarias.

Los perfiles de los integrantes del Colegiado Académico eran diversos (contadores, licenciados, ingenieros, doctores en educación, etc.) lo cual fue un acierto que **fortaleció el trabajo** desarrollado por el equipo en el que los participantes contribuyeron con sus conocimientos; por ejemplo, un ingeniero en sistemas apoyó

en el diseño de un formato de captura para facilitar la obtención y procesamiento de información derivada de las evaluaciones estandarizadas.

Desde la perspectiva de los participantes, a pesar de la diversidad, existían características comunes entre ellos, como tener una excelente **disposición por aprender**, el **conocimiento del área** en la que se desempeñaban y el **compromiso** por aportar elementos para la mejora del logro educativo.

Durante las primeras sesiones de trabajo, se les solicitó a los equipos de Lenguaje y de Matemáticas nombrar a un **coordinador** para cada área (Español y Matemáticas) y otro para cada nivel educativo (Secundaria y Media Superior), con la finalidad de organizar y dar seguimiento a las actividades al interior de los equipos quienes, en general, trabajaron de manera independiente las mismas tareas con **escasa vinculación**, sobre todo entre áreas.

Además de las actividades que se retomaron del ciclo escolar anterior, las **principales acciones** que se añadieron en este periodo fueron las siguientes:

- 1) La construcción de una **evaluación diagnóstica** (EXADI) para los alumnos de 2° y 3° de Secundaria y primer semestre de EMS, la cual tenía como propósito conocer el nivel de dominio de los estudiantes tanto en Lenguaje y Comunicación como en Matemáticas.
- 2) La elaboración de un instrumento que apoyara a los estudiantes de Secundaria y EMS en la prueba PLANEA, el cual se colocaría en un **simulador en línea** con los contenidos abordados por esta evaluación. Se construyeron 3 versiones de este instrumento con 100 reactivos cada uno y se aplicaron de manera paulatina a lo largo del ciclo escolar, previo a la presentación de PLANEA 2015.

Este fue el ciclo escolar en donde el CEEO comenzó a funcionar a través del Colegiado Directivo y del Colegiado Académico. La primera reunión del Colegiado Académico se realizó el **2 de diciembre de 2014**, su objetivo fue dar inicio a la

construcción del **instrumento diagnóstico** que además de difundirlo a través de la estructura educativa, se colocó en un **simulador en línea** para que los estudiantes de Secundaria y EMS reforzaran los contenidos de la prueba de ENLACE 2012, antes de la siguiente aplicación en 2015.

La estrategia consistió en **elaborar reactivos espejo**, es decir idénticos en estructura y contenido a los de ENLACE 2012 y versiones anteriores, así como elegir otros que pudieran utilizarse sin ninguna modificación para ensamblar el instrumento diagnóstico.

El **procedimiento** para desarrollar esta tarea consistió en recibir, por parte de los equipos de Media Superior, una carpeta con las **pruebas ENLACE de 2006 a 2012**, así como una **tabla** que contenía los **procesos cognitivos** a evaluar. Con base en estos insumos, se analizaron los reactivos de las pruebas anteriores de ENLACE y se eligieron los que tuvieran mayor complejidad para los estudiantes de Secundaria y Media Superior, seleccionando aquéllos con menor porcentaje de acierto.

Posteriormente, al interior de cada equipo se repartieron por grado escolar una o dos modalidades de Secundaria, o de subsistemas en el caso de EMS, para elaborar reactivos espejo con distintos grados de complejidad, o bien para elegir cuáles serían pertinentes utilizar (sin ningún ajuste). Cuando los sub equipos concluyeron su trabajo, se reunieron en plenaria para revisar y retroalimentar los reactivos; esta tarea les llevó alrededor de **dos meses**.

Aunado a los reactivos espejo, se elaboró **una guía** con las especificaciones necesarias que orientaran la aplicación de esta evaluación. Este material incluía: presentación, fechas de aplicación, tiempo para la aplicación, así como las funciones de los directivos y aplicadores.

El **Consejo Directivo**, por su parte, estableció que la evaluación diagnóstica se aplicara en las primeras semanas de diciembre de ese mismo año, con el propósito de contar con información de esta evaluación a principio del año siguiente. No obstante, dados los **costos** y su proximidad se determinó que el levantamiento de información se realizara en el mes de marzo del año siguiente, ello con el objetivo

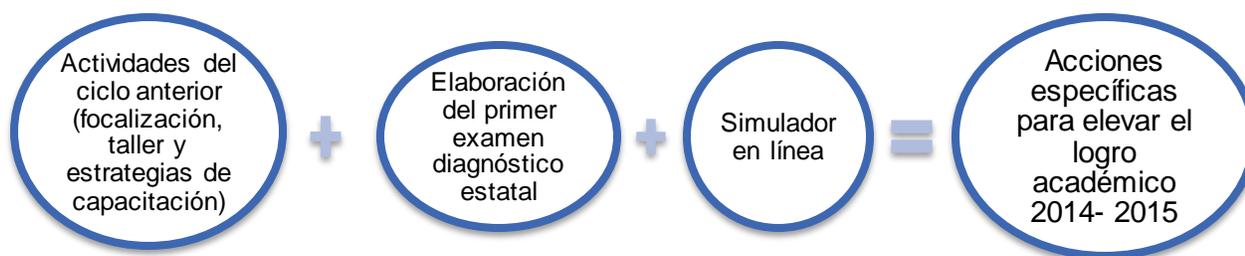
de que cada subsistema lograra gestionar recursos propios para financiar la aplicación.

La implementación de la misma, estuvo a cargo de la **estructura educativa** (jefes de sector, supervisores y directores) quienes, por indicación de la Secretaría, debían aplicar el examen y capturar posteriormente las respuestas.

Los **resultados** se procesaron en poco tiempo, obteniendo información de la aplicación a **finales de marzo y principios de abril** (gracias al formato en Excel diseñado para la captura y procesamiento de datos).

Finalmente, debido a que en 2015 estaba en puerta la aplicación de **PISA** que contemplaba evaluar **Ciencias**, se decidió reunir a docentes de Secundarias Generales, Secundarias Técnicas, Telesecundarias, Bachilleratos Generales, CECyTE, COBAEP y CONALEP para diseñar un **Taller** en esta área, bajo la coordinación de la DAST, con lo cual se apoyó a los docentes de las escuelas seleccionadas para esta evaluación.

**Figura 16. Resumen de las acciones implementadas en el ciclo escolar 2014-2015**



*Fuente:* Elaboración propia

En el siguiente **ciclo escolar, 2015- 2016**, todas las acciones implementadas se revisaron, retroalimentaron y mejoraron de acuerdo con la experiencia obtenida.

Nuevamente la primera acción consistió en analizar de los resultados de la última aplicación de PLANEA y con base en ello seleccionar a las escuelas con mayor

número de estudiantes en nivel insuficiente en el área de Español y Matemáticas, y con una matrícula mayor a 60 alumnos.

De este modo se **focalizaron 100 secundarias** de las tres modalidades, y **100 bachilleratos**; aunque cabe señalar que algunas de las modalidades o subsistemas decidieron ampliar la estrategia más allá de las escuelas en seguimiento.

Este fue el primer ciclo escolar donde se eligieron a planteles con buenos resultados académicos para que brindaran acompañamiento y seguimiento a las escuelas focalizadas; se les llamó “planteles monitor”. La instrucción se comunicó a través de la estructura (jefes de nivel- directores escolares) y se trató de ubicar escuelas cercanas a los planteles que requerían ayuda.

Durante este ciclo se profesionalizó a los integrantes del Colegiado Académico a través de un **curso** impartido por el **Instituto de Evaluación de Puebla** llamado **“Elaboración de reactivos y análisis reticular de contenidos”**, con el que se pretendía mejorar la calidad de los instrumentos diagnósticos que año con año se estaban realizando en el estado para Secundaria y EMS.

En este curso también se abordó la identificación de contenidos específicos del currículo vigente, lo cual aportaba elementos importantes para que el Colegiado Académico vinculara de mejor manera los reactivos con menor cantidad de aciertos al contenido que le correspondía en el currículo.

Cuando este curso concluyó, el Colegiado comenzó un **análisis curricular de los programas** tanto de Secundaria como de EMS para identificar los **contenidos** de cada grado/semestre **y su vinculación** entre ellos. El propósito de este ejercicio fue **determinar** sobre qué contenidos debían **elaborarse reactivos** pertinentes para la evaluación diagnóstica de los estudiantes de ambos niveles educativos.

Posteriormente retomaron lo aprendido en el curso **“Elaboración de reactivos”** para encontrar la relación entre los contenidos, primero por área y después se unieron por nivel educativo. La finalidad fue analizar los hallazgos y, en conjunto, vincular los contenidos de ambos niveles educativos, así como establecer su nivel de relación. Cada nivel se determinó según la discusión colegiada y el empleo de

puntajes para valorar el grado de relación entre los elementos. Cabe señalar que este análisis conjunto tomó alrededor de **dos meses**.

Después de identificar los reactivos en conjunto, también definieron las **especificaciones** correspondientes a cada uno a partir del contenido al que hacía referencia. Estas especificaciones tenían por objetivo definir los elementos a partir de los cuales debería diseñarse cada reactivo para que fuera válido y pertinente.

Para unificar el trabajo, los equipos elaboraron un formato con los elementos que las especificaciones debían cubrir. Al concluir se dividieron nuevamente por nivel educativo y área; al interior de cada equipo se repartieron los contenidos que les correspondían para que cada integrante diseñara alrededor de 5 o 6 reactivos.

Conforme los equipos concluyeron los reactivos, los hicieron llegar al área de Evaluación de la SEPP para que los **revisaran** y **retroalimentaran**. A partir de las observaciones, cada equipo realizó ajustes necesarios hasta obtener la versión final de los mismos. De este modo se elaboró un banco de reactivos para integrar el examen diagnóstico de Secundaria y el de EMS, así como la elaboración de la hoja de respuestas y la tabla de especificaciones correspondiente. La tabla contenía elementos como: número de reactivo, aprendizaje esperado, contenido, proceso cognitivo, nivel de complejidad y la clave de respuesta.

Otra actividad que se modificó a partir de la instalación del CEEO fue el diseño e implementación del **Taller de reforzamiento académico**, dirigido a los **docentes** de Lenguaje y Matemáticas de las escuelas focalizadas, al cual se convocó, además de los docentes, a los jefes de enseñanza en el caso de Secundarias.

En la evaluación del Taller del ciclo anterior se identificó que una sesión no era suficiente, por ello se rediseñó para llevarse a cabo en dos fases: la primera con el **propósito** de que los participantes conocieran y analizaran las características de los instrumentos de PLANEA, para implementar estrategias que atendieran los contenidos y procesos cognitivos donde los estudiantes mostraron mayor dificultad.

Así, esta primera parte constó de un **encuadre** sobre la prueba PLANEA. Se realizó una **presentación histórica** de dicho instrumento, el **análisis** de su estructura, forma y contenido, así como de los **procesos cognitivos** a los que corresponden y

los **niveles de complejidad** que tienen. Se finalizó con la **construcción y socialización de estrategias** que fortaleciera los procesos cognitivos y contenidos correspondientes a los reactivos que se identificaron con menor porcentaje de acierto.

La **segunda sesión** del Taller, tenía el objetivo de que los docentes abordaran los niveles de complejidad y analizaran la forma en la que estaban contruidos los reactivos de cada área (Lenguaje y Matemáticas). Asimismo, se realizaron ejercicios para resolver reactivos y socializar estrategias que podrían aplicarse con sus estudiantes. El taller finalizó con los acuerdos y compromisos de los participantes para mejorar el logro educativo de sus alumnos.

La acciones y metodología empleadas fueron iguales a las del ciclo previo, pero, con base en la experiencia obtenida en la que las escuelas participantes externaron el poco apoyo de sus compañeros, se hizo énfasis con toda la estructura educativa sobre la **corresponsabilidad** de los resultados y, por ende, la necesidad de participación de todos los docentes y directivos del centro escolar en seguimiento, con la finalidad de mejorar el logro educativo de los estudiantes.

**Figura 17. Resumen de las acciones implementadas en el ciclo escolar 2015-2016**



*Fuente:* Elaboración propia

**En el actual ciclo escolar** (2016- 2017) el trabajo realizado por el CEEO comenzó a concretarse gracias a la experiencia acumulada desde 2012. Cada acción realizada fue nuevamente analizada y retroalimentada durante agosto y septiembre para implementarse en las escuelas que se focalizaron por sus más bajos resultados en PLANEA 2016.

Cabe señalar que, a diferencia de los ciclos anteriores en donde la información sobre la implementación de acciones se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, durante este último ciclo escolar la investigación del presente estudio de caso se llevó a cabo con base en observaciones no participativas tanto en el Consejo Directivo como en el Colegiado Académico, y de la implementación de las acciones planeadas. Los hallazgos concordaron con lo mencionado por los actores entrevistados al inicio de la investigación.

Las innovaciones en esta ocasión fueron seis. La primera se refiere a la modificación de reglas para asignar **planteles monitor** a las escuelas en seguimiento. El año anterior la autoridad de cada subsistema lo determinaba, sin embargo al considerar que se reportaron experiencias en las que la distancia entre los planteles era demasiada o la actitud no fue favorable por parte de algunas de las escuelas, se decidió que en esta ocasión cada plantel en seguimiento elegiría a quién quería como acompañante.

En este punto también se definieron y difundieron las funciones de las escuelas monitor, al encontrar en la evaluación del ciclo pasado que no eran claras para los participantes.

La segunda innovación se hizo en el **Taller de reforzamiento académico** para las escuelas en seguimiento. En este caso se diseñó en dos sesiones: una de sensibilización, en la cual involucraron (por primera vez) a los supervisores escolares y a las escuelas monitores para hacerlos corresponsables de los resultados académicos de las escuelas en seguimiento; y la segunda de capacitación propiamente en el análisis y uso de los resultados de PLANEA en su escuela y en el diseño de estrategias didácticas con base en los resultados.

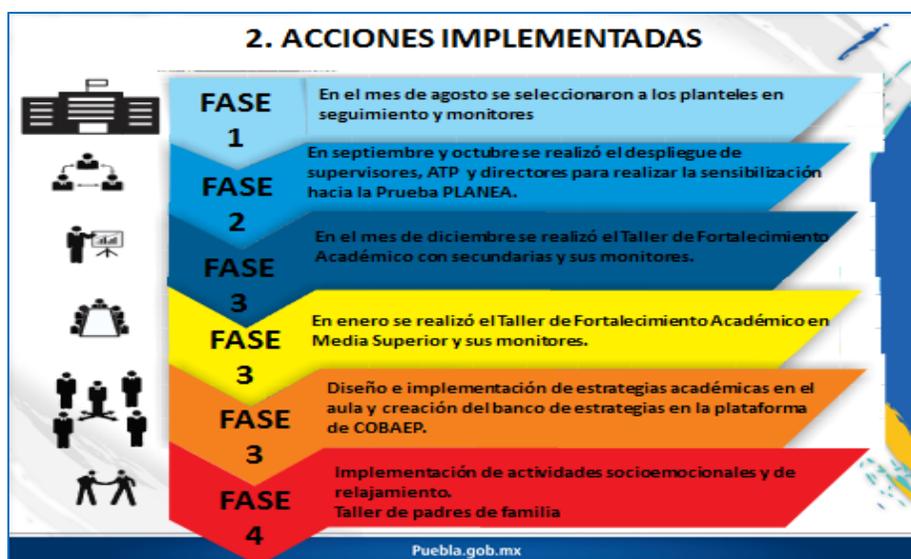
La tercera innovación fue la solicitud de una estrategia a cada escuela participante en el Taller con el objetivo de crear un **banco de estrategias didácticas** que se puso a disposición no solo de las escuelas focalizadas, sino de todos los planteles Secundaria y EMS a nivel estatal a través de la página electrónica de la DAST.

La cuarta innovación fue el involucramiento de los **padres de familia** mediante el diseño y puesta en marcha de un taller donde se informó qué es PLANEA, por qué es importante y cómo pueden apoyar a sus hijos para lograr un mejor desempeño académico. Este taller fue retomado de CECyTEP al ser para ellos una experiencia exitosa en años anteriores.

La quinta acción recién instaurada incluyó el diseño y difusión de **infografías** con información específica que orientara el trabajo de las escuelas focalizadas, que informara sobre las sesiones de los talleres y que hiciera énfasis en las responsabilidades que tiene cada actor. También fueron empleadas para enviar mensajes de motivación tanto a docentes como a estudiantes antes de la prueba PLANEA.

La sexta, y última, innovación se definió a finales del mes de marzo en donde el colegiado académico encontró como área de oportunidad la falta de una planeación **más detallada** que permitiera la comunicación oportuna de las acciones a todos los subsistemas o modalidades. Por ello, se calendarizaron todas las actividades tanto del Colegiado Académico como de acciones a implementar en las escuelas focalizadas. Esto brindó claridad y certidumbre a todos los involucrados.

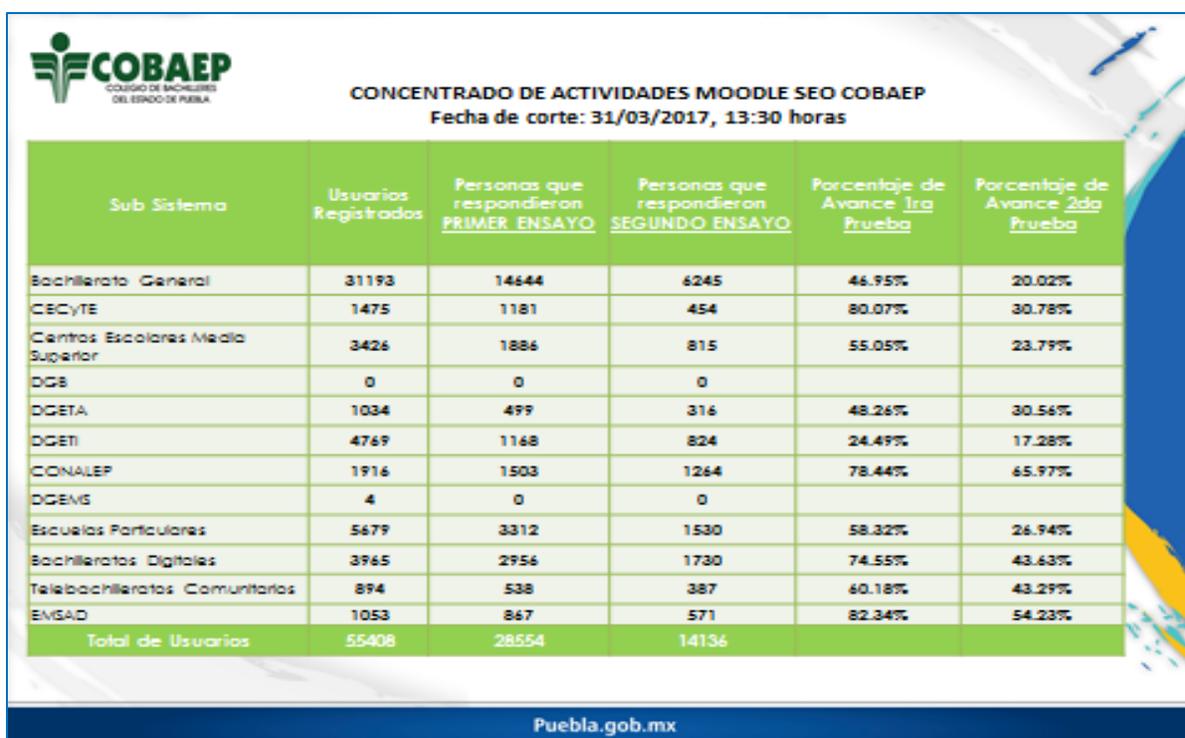
**Figura 18. Acciones CEEO 2016- 2017**



*Fuente:* Secretaría de Educación Pública de Puebla, (2017). Rumbo a PLANEA 2017. Presentación de Power Point.

Los simuladores, operados por COBAEP, este año fueron mucho más utilizados que durante el ciclo escolar anterior. Los integrantes del CEEO atribuyen esto a una mejor coordinación y comunicación al interior de las modalidades y subsistemas, así como al uso de infografías.

**Figura 19. Uso de simuladores 2016- 2017**



**CONCENTRADO DE ACTIVIDADES MOODLE SEO COBAEP**  
Fecha de corte: 31/03/2017, 13:30 horas

Sub Sistema	Usuarios Registrados	Personas que respondieron PRIMER ENSAYO	Personas que respondieron SEGUNDO ENSAYO	Porcentaje de Avance 1ra Prueba	Porcentaje de Avance 2da Prueba
Bachillerato General	31193	14644	6245	46.95%	20.02%
CECyTE	1475	1181	454	80.07%	30.78%
Centros Escolares Medio Superior	3426	1886	815	55.05%	23.79%
DGB	0	0	0		
DGETA	1034	499	316	48.26%	30.56%
DGETI	4769	1168	824	24.49%	17.28%
CONALEP	1916	1503	1264	78.44%	65.97%
DGENS	4	0	0		
Escuelas Particulares	5679	3312	1530	58.32%	26.94%
Bachilleratos Digitales	3965	2956	1730	74.55%	43.63%
Telebachilleratos Comunitarios	894	538	387	60.18%	43.29%
ENSAD	1053	867	571	82.34%	54.23%
<b>Total de Usuarios</b>	<b>55408</b>	<b>28554</b>	<b>14136</b>		

Puebla.gob.mx

*Fuente:* Secretaría de Educación Pública de Puebla, (2017). Rumbo a PLANEA 2017. Presentación de Power Point.

### 3.4 Resultados educativos de Puebla 2012- 2016

A lo largo de cuatro años Puebla ha empleado los resultados de la principal prueba nacional estandarizada (ENLACE/PLANEA) con el propósito de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria, y para generar información que conduzca a la mejora educativa (INEE, 2013) a nivel estatal.

A partir de los resultados, en el estado identificaron a los planteles que más atención requerían y los contenidos donde los estudiantes de Media Superior mostraban

mayor dificultad. Con base en esta información, de manera anual, han diseñado acciones específicas a partir de las necesidades encontradas y de las nuevas ideas que surgen en el trayecto de la implementación de los programas de mejora.

A pesar de emplear, de manera general, la misma estrategia desde 2013 se registran modificaciones e innovaciones que han enriquecido el trabajo año con año, siempre con la finalidad de mejorar el logro académico de los estudiantes.

En el ciclo escolar 2016- 2017, el CEEO experimenta una comunicación y vinculación entre subsistemas de Media Superior más robusta, lo que eficienta una implementación estatal que, en algunos casos, se extiende más allá de las escuelas focalizadas (de acuerdo a la información que los directores de nivel comparten su experiencia en el Consejo Directivo).

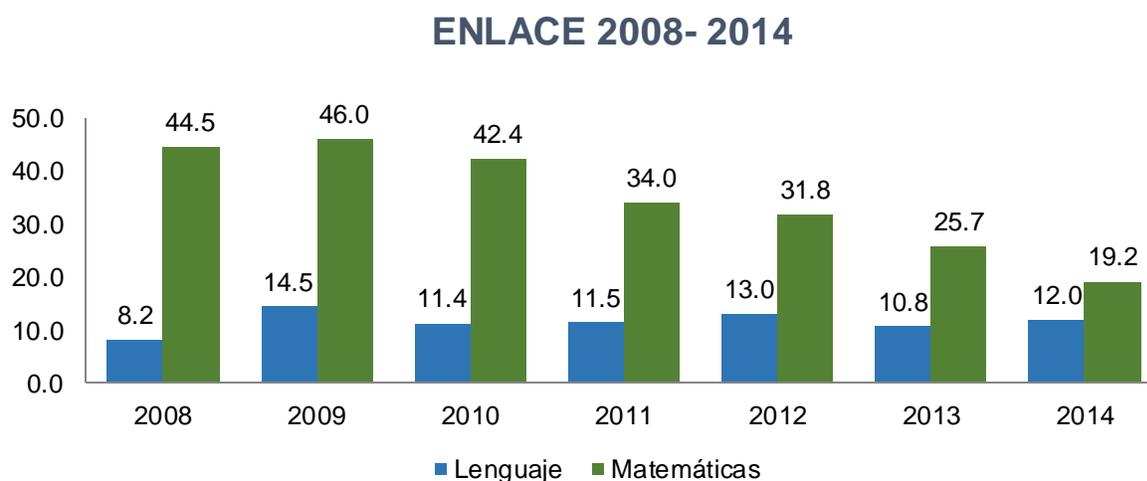
Después de conocer a profundidad las acciones realizadas, es necesario analizar los resultados en el periodo de tiempo considerado en la investigación, a fin de identificar con mayor precisión la mejora continua y sostenida que los datos generales permiten encontrar en Puebla, en comparación con el resto de la república mexicana.

Al revisar los **antecedentes** de Puebla en **ENLACE- EMS** desde la primera aplicación hasta 2012 (donde tiene sus antecedentes la creación del CEEO), encontramos que en esos años en los que no se tienen registradas acciones específicas al respecto, su comportamiento fluctuó año con año al igual que el del resto de las entidades.

En general los hallazgos denotan que existe variabilidad entre las dos áreas evaluadas, así como entre cada año de aplicación. Durante estos primeros cuatro años Lenguaje mantuvo poca variación en el porcentaje de estudiantes que se situaron en el Nivel I, oscilando de 8.2% (su mejor porcentaje) hasta un incremento de 4.8 puntos porcentuales en 2012; mientras que en Matemáticas su mejor porcentaje lo registró en 2014 cuando llegó a 19.2%. Sin embargo, en ambas áreas

nunca logró ser uno de los primeros cuatro mejores estados a nivel nacional<sup>9</sup>. En la siguiente gráfica se puede observar la variación por asignatura evaluada en el período de tiempo referido.

**Gráfica 3. Porcentaje de estudiantes de EMS en nivel insuficiente en Puebla**



*Fuente:* Elaboración propia con información publicada en [http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas\\_2008\\_2012/](http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas_2008_2012/)

En este análisis también se encontró que, al revisar los hallazgos del estado a partir de 2012, se registraron avances paulatinos en ambas áreas evaluadas en ENLACE, de manera continua y sostenida, lo cual coincide con la puesta en marcha de las acciones descritas en el subtema anterior.

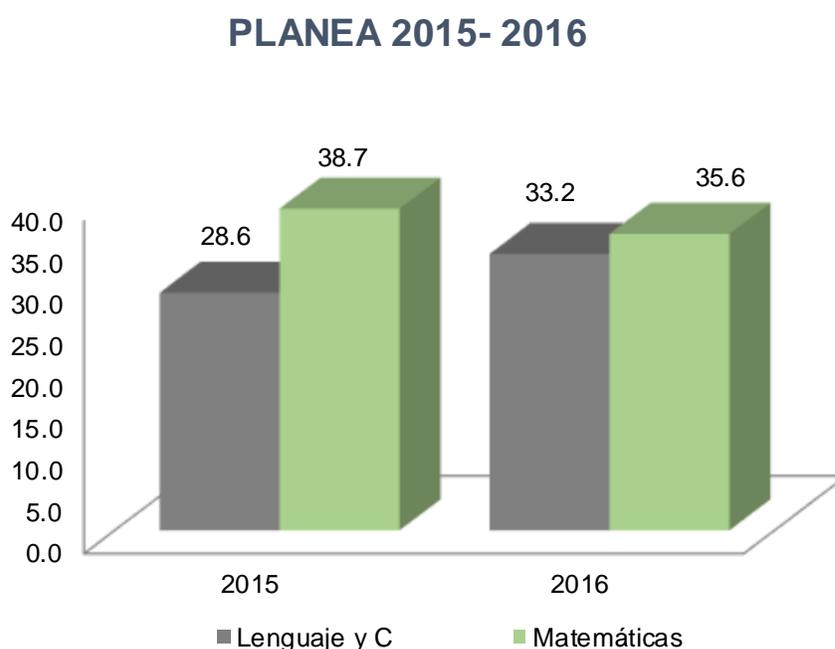
En este sentido, en 2013 dio inicio la focalización de los 100 planteles con resultados estatales más bajos de ENLACE 2012, así como la constitución de equipos especializados para la capacitación de los docentes de esas escuelas. En la gráfica anterior, a pesar de no poder establecer los efectos de las acciones emprendidas como parte de la política estatal, se observa una mejora en Matemáticas y en

<sup>9</sup> Las posiciones se determinaron con base en un comparativo nacional en el que se ordenaron los resultados de cada estado a partir de su porcentaje de alumnos en el nivel I (insuficiente). Los datos se retomaron de la base publicada por la SEP.

Lenguaje en resultados similares (1.8 puntos porcentuales de diferencia de un año a otro).

Por otro lado, en PLANEA Puebla registró avances en Matemáticas y un retroceso de 3.6 puntos porcentuales en Lenguaje y Comunicación. Sin embargo, son los porcentajes más bajos (en ambas áreas evaluadas) de todo el país.

**Gráfica 4. Porcentaje de estudiantes de EMS en nivel insuficiente en Puebla**

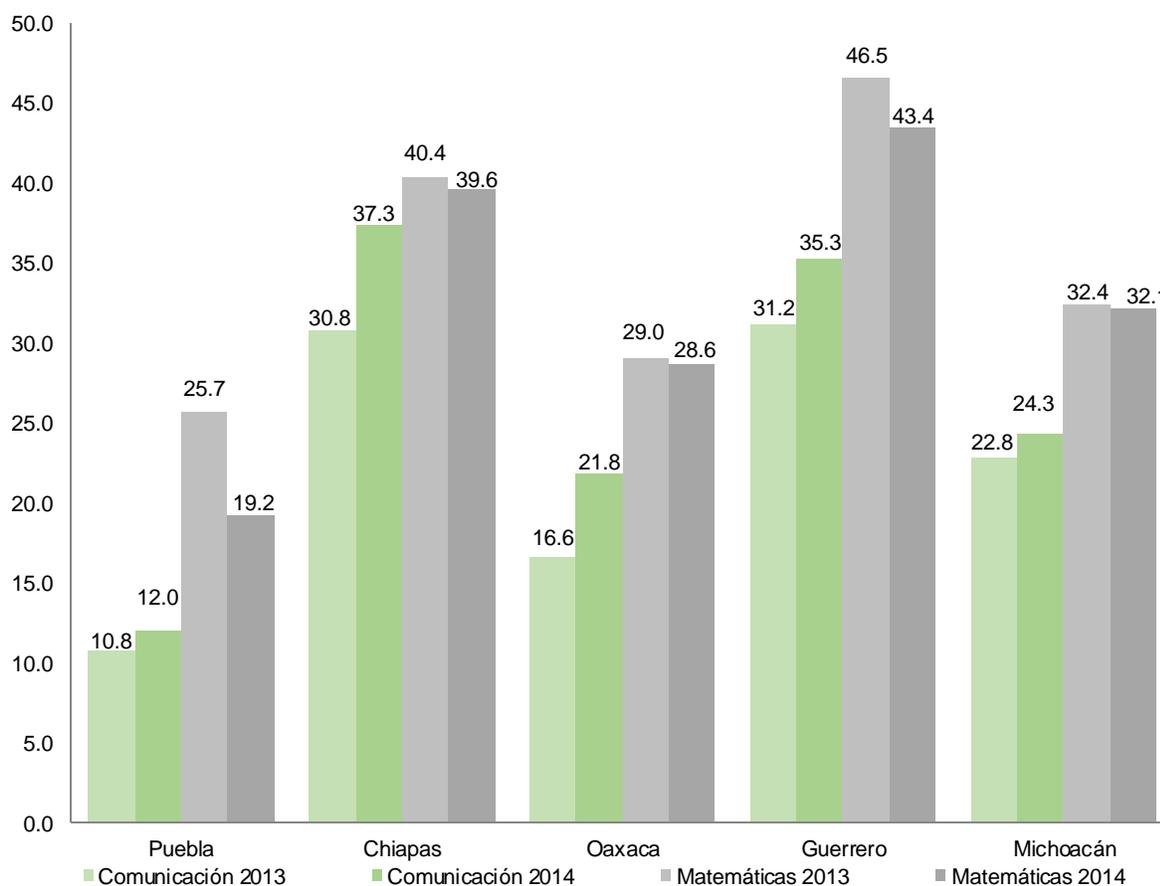


*Fuente:* Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

Por otro lado, el mérito de sus avances sostenidos es aún más interesante si se considera que, de acuerdo con Marchesi (2000), existen factores predictivos del bajo nivel escolar que se asocian directamente con la desventaja social: pobreza, pertenencia a una minoría étnica, familias inmigrantes o sin vivienda adecuada, desconocimiento del lenguaje mayoritario, etc., a lo cual Puebla se enfrenta al ser un estado tan diverso en donde 64.5% de su población vive en pobreza (CONEVAL, 2015).

Estas características son comparables con estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán. Dichos estados presentan resultados similares en ENLACE y PLANEA, los cuales los sitúan los últimos lugares a nivel nacional en ambas áreas evaluadas, con escasos o nulos ascensos en el posicionamiento nacional de 2013 a 2016, a diferencia de lo que ha logrado Puebla.

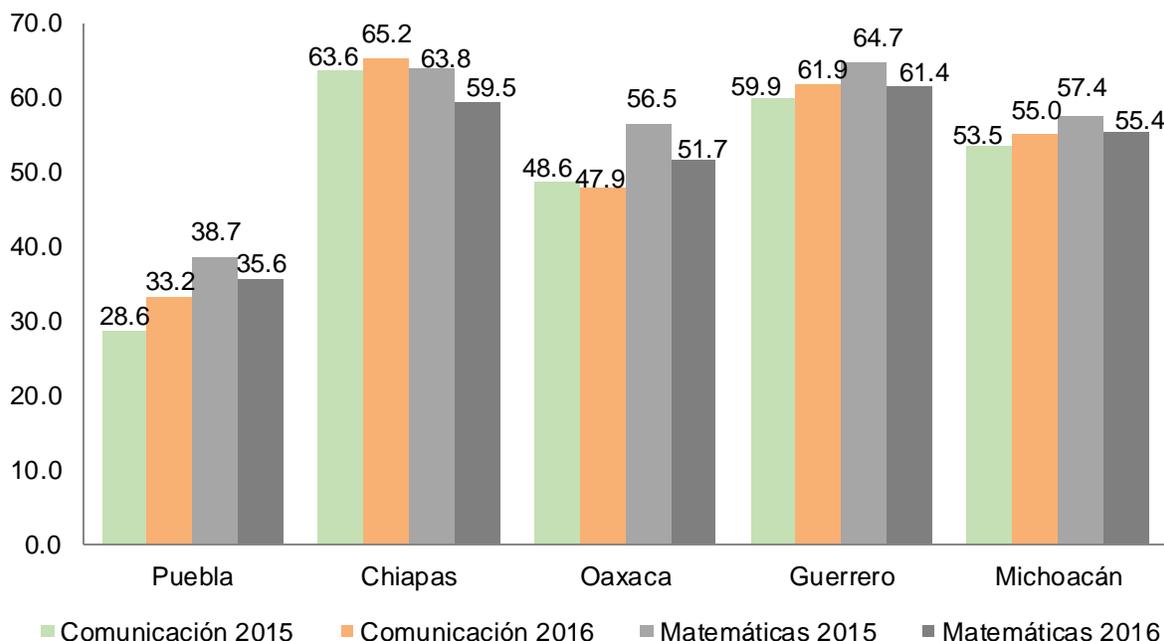
**Gráfica 5. Estudiantes en nivel insuficiente ENLACE EMS 2013- 2014**  
**Estados con mayor pobreza a nivel nación**



Fuente: Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

**Gráfica 6. Estudiantes en nivel insuficiente PLANEA EMS 2015- 2016**

**Estados con mayor pobreza a nivel nacional**



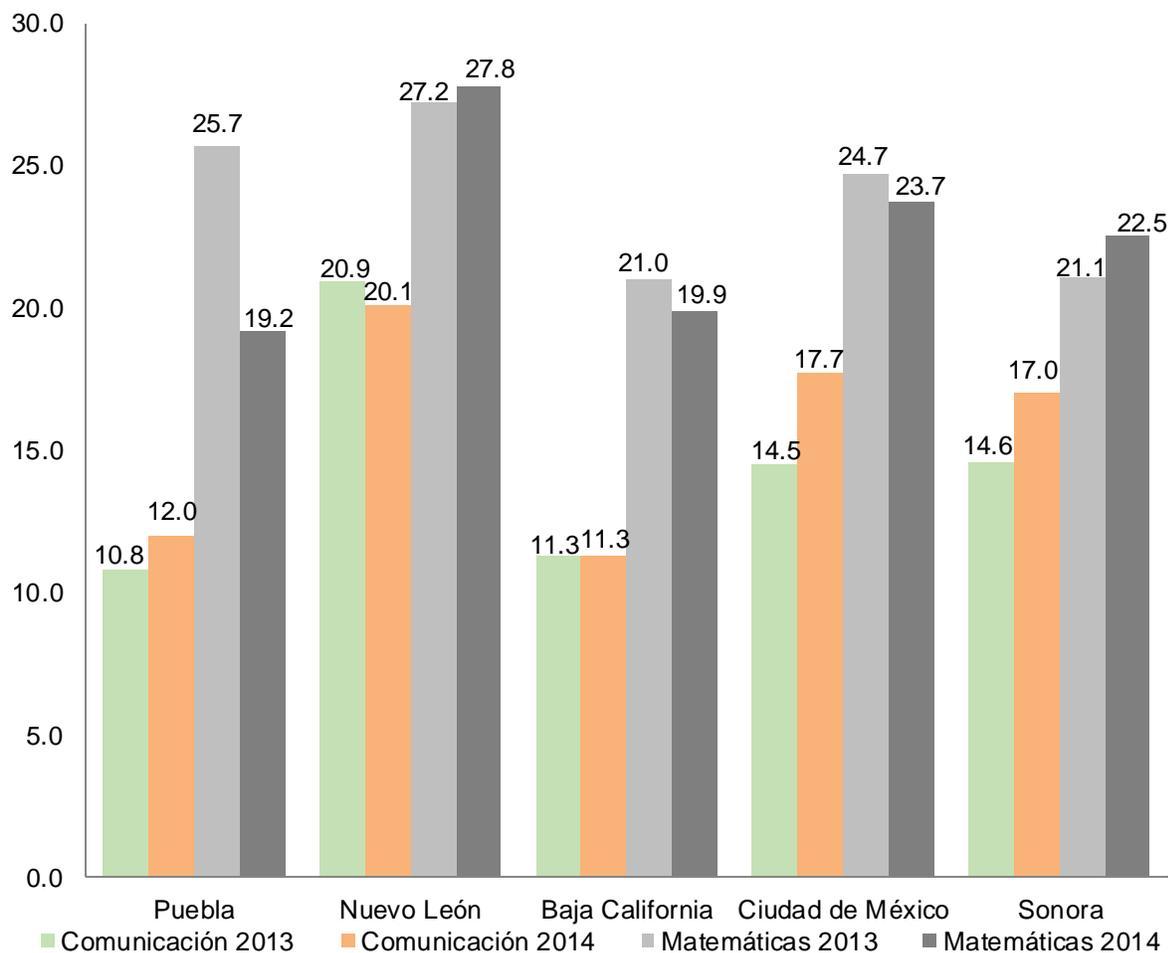
*Fuente:* Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

Esta información resulta relevante ya que, si Puebla ha logrado avances importantes a través del tiempo a pesar de su situación socioeconómica y demográfica mediante el uso de resultados educativos que han cimentado la implementación de acciones focalizadas, cobra especial relevancia el centrar los esfuerzos en el funcionamiento del sistema educativo, y de las propias escuelas, para disminuir estas desigualdades (Citado en Marchesi, 2000).

Por el contrario, si se compara a Puebla con los cinco estados con menor pobreza: Nuevo León, Baja California, Distrito Federal y Sonora (CONEVAL, 2014), al menos dos de ellos han logrado posicionarse dentro de las entidades con menor porcentaje de alumnos en nivel insuficiente; mientras que los otros dos se han ubicado en un

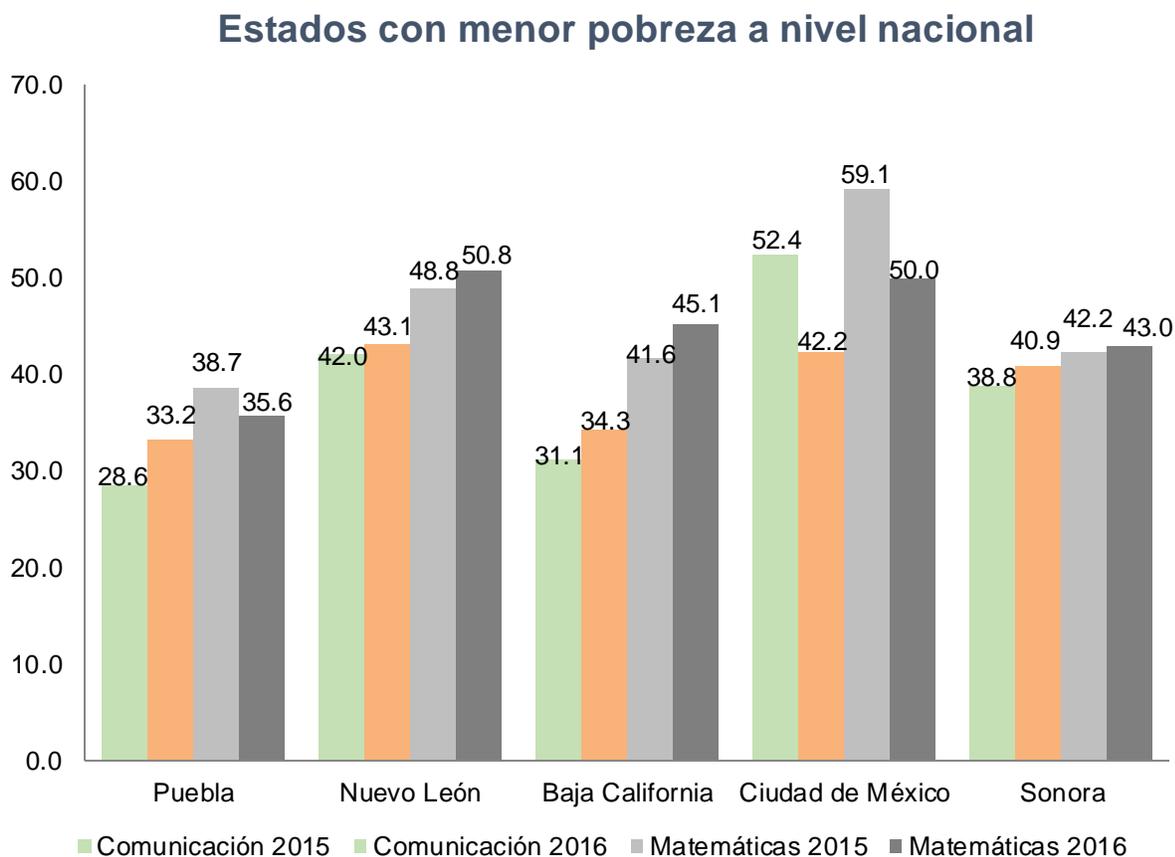
nivel intermedio (respecto al resto de los estados). Sin embargo, ninguno demuestra un avance sostenido en ambas áreas evaluadas.

**Gráfica 7. Estudiantes en nivel insuficiente ENLACE EMS 2014- 2015**  
**Estados con menor pobreza a nivel nacional**



Fuente: Elaboración propia con información publicada en [http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas\\_2008\\_2012/](http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/estadisticas_2008_2012/)

**Gráfica 8. Estudiantes en nivel insuficiente ENLACE EMS 2015- 2016**



*Fuente:* Elaboración propia con información publicada en <http://planea.sep.gob.mx/ms/>

La información presentada a través de las distintas gráficas no establece una correlación entre menor pobreza y mejores resultados en ENLACE o PLANEA; pero sí entre mayor pobreza y menores resultados educativos.

Asimismo, en los estados con mayor pobreza se identifica una continuidad en los bajos resultados al no registrarse mejora entre las aplicaciones de ambas pruebas y ubicarse al final de la clasificación nacional. Sin embargo, en el caso de los estados con menor pobreza se observan mejoras en alguna de las áreas, pero éstas no logran sostenerse a través de los años ni en ambas áreas evaluadas.

Un ejemplo de ello es Baja California, entidad que se ubica dentro de los tres primeros lugares en Lenguaje y Comunicación, pero en Matemáticas ha caído del tercer al noveno sitio de 2015 a 2016.

A pesar de que las cifras son sólo un referente sobre el estado que guarda la calidad educativa a nivel estatal y nacional, y no se puede determinar una relación entre los avances y cada acción realizada, en el caso de Puebla, sí es posible identificarla ya que, a pesar de su contexto, **la entidad ha mejorado de manera intencionada y sostenida su calidad educativa**, a partir de la implementación de acciones focalizadas basadas en el uso de evidencia.

### Comentarios finales

En este capítulo se abordaron los antecedentes que dieron origen a una política pública estatal enfocada a la mejora educativa, medida a través del logro académico de los estudiantes de Media Superior tanto en ENLACE como en el reciente PLANEA. Estas pruebas han sido el referente fundamental para la elaboración de diagnósticos anuales, focalización de escuelas e implementación de actividades específicas para apoyar a quienes más lo requieren.

El Colegiado Académico de Educación Obligatoria constituye una estrategia estatal que tiene sus inicios en la compleja tarea de vincular a todos los subsistemas de EMS (desde 2012) con una finalidad clara y compartida. Después de dos años de trabajo conjunto, se identifica una evolución impulsada por la reestructuración de la SEPP, la cual lleva a consolidar e innovar a un colectivo que extendió su estructura, organización y funcionamiento hasta el nivel de Secundaria para ser más eficiente en su tarea.

Lo que se observa en este estudio de caso es la creación y consolidación de condiciones necesarias para la implementación de acciones focalizadas, en donde se ha establecido una cultura de la evaluación como medio para la mejora educativa

constante. Estas condiciones han sido trabajadas, evaluadas y mejoradas tanto en el Consejo Directivo como en el Colegiado Académico.

A través de acciones sencillas que se han ido sistematizando, mejorando, e implementando de manera conjunta, se logran resultados favorables que dan cuenta de una mejora constante y sostenida. Esta mejora ha posicionado al estado dentro de los primeros lugares a nivel nacional, a pesar de sus complejas condiciones contextuales. Lo anterior nos señala el impacto que puede tener un sistema educativo estatal organizado, vinculado y con objetivos claros a través del tiempo para lograr una educación con calidad y equidad.

El trabajo de CEEO nos señala los frutos de una disciplina que conjunta esfuerzos a través de reuniones periódicas, trabajo constante y el compromiso de cada uno de los participantes que lo integran (en ambos niveles, consejo directivo y colegiado académico). Los resultados obtenidos son el reflejo del diseño de una política estatal basada en evidencia que ha tenido continuidad a través de los últimos años y no se desvió del mismo objetivo: mejorar la calidad educativa.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Lecciones aprendidas y posibles nuevos pasos para la implementación de acciones focalizadas basadas en evidencia

Este estudio de caso se definió con base en el comportamiento atípico de una entidad federativa en materia de evaluación educativa, en comparación con el resto de las entidades a nivel nacional. Cuando se revisó el histórico de resultados tanto de ENLACE como de PLANEA en Media Superior, se encontró un panorama muy similar entre todos los estados de la República Mexicana, con excepción de Puebla: una variabilidad de resultados entre áreas evaluadas, retrocesos, pocos avances o caídas importantes incluso de un año a otro.

Los porcentajes reportados indicaron que Puebla registró avances no solo continuos sino sostenidos, lo que motivó a investigar las razones por las cuales la entidad logró mejorar y mantener sus resultados en las principales evaluaciones estandarizadas en México, durante el periodo de 2013 a 2016.

Uno de los primeros hallazgos fue el encontrar una **política pública orientada a la mejora educativa, basada en evidencia**. En este estado la Secretaría de Educación identificó, desde 2012, una problemática educativa derivada de los bajos resultados obtenidos por los estudiantes de Media Superior en ENLACE. Lo anterior impulsó una serie de acciones estatales que han sido implementadas durante cada ciclo escolar, mismas que siguen vigentes en la actualidad a pesar de que no habrá aplicación de PLANEA hasta el 2020 en Media Superior.

Cabe señalar que existió un **objetivo claro** (mejorar la calidad educativa), sin embargo, la meta nunca fue mejorar la posición nacional en la prueba ENLACE o PLANEA. Según a las entrevistas realizadas, el llegar a los primeros lugares fue una consecuencia inesperada de los esfuerzos realizados en las materias que se evalúan.

El trabajo que desempeña el CEEQ se encuentra estrechamente vinculado con el **ciclo de políticas públicas**, ya que sus acciones se organizan en fases

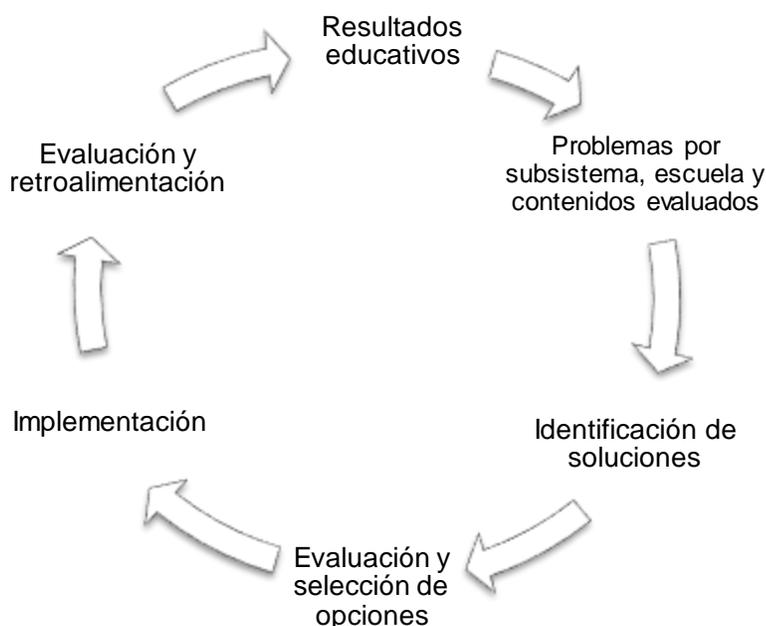
interrelacionadas que son nutridas por una racionalidad que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2015).

En este sentido, se identificó que el Consejo Directivo del CEEO cada año empleó el uso de los resultados de ENLACE, y actualmente utiliza los de PLANEA, para identificar avances o retrocesos, retomando su actuación del año anterior, y después en comparación con el resto de las entidades.

Posteriormente busca dónde se ubican las principales problemáticas por subsistema, escuela y por contenidos de cada área evaluada. También retoma acciones que ya han sido piloteadas y han reportado un buen resultado (experiencias exitosas), además de diseñar otras a partir de la participación conjunta de los integrantes en diferentes niveles.

En las sesiones del Consejo se eligen las acciones más viables de acuerdo a las características de los subsistemas, cronogramas y necesidades. Se toman los acuerdos y se implementan para, finalmente, evaluar las acciones y retroalimentarlas en el siguiente ciclo escolar. El trabajo que el CEEO realiza, con base en el ciclo de políticas públicas, se podría representar de la siguiente manera:

**Figura 20. Ciclo de las políticas públicas**



*Fuente: Elaboración propia con base en Parsons, 2007*

Una de las características más relevantes identificadas en este trabajo es que Puebla decidió implementar sólo **acciones focalizadas**, es decir aquellas dirigidas a una población objetivo con el fin de concentrar la atención en un problema o necesidad determinada (Hernández, et. al. 2005). Cada año se revisan los resultados de las escuelas y se eligen las primeras 100 que requieren más atención (porque reportan los resultados más bajos) y que cumplan los siguientes criterios complementarios:

- Que cuenten con una matrícula superior a los 60 estudiantes, con la finalidad de dar **eficiencia** a los esfuerzos y recursos que se destinan a las distintas acciones.
- Que deseen participar. Una escuela que decide no recibir ningún apoyo por parte de la SEPP no está obligada a efectuar las acciones diseñadas e implementadas (ni asignar capacitaciones, recursos, seguimiento, etc.). El lugar se transfiere a la siguiente escuela, según el orden de los resultados.

Asimismo, es fundamental que las acciones escogidas puedan implementarse por todos los diferentes subsistemas. Entonces, de manera colegiada se **identifican y prevén los factores** que puedan incidir en la puesta en marcha de cada decisión, con la finalidad de evitar el fracaso de las mismas incluso de un año a otro (Pressman y Wildawsky 1998).

En este sentido, a pesar de que las acciones tienen la misma esencia y siguen un trayecto similar, antes de implementarlas se analizan, retroalimentan y, continuamente, enriquecen con innovaciones derivadas tanto de la experiencia obtenida como de las nuevas necesidades que se identifican.

Del mismo modo, cuando una acción fracasa o arroja datos sorprendentes se presenta con franqueza el resultado a partir del cual el Consejo Directivo **identifica** qué sucedió, **reconoce** los errores del diseño o implementación y toma decisiones para **corregir** el siguiente año.

Un segundo hallazgo fue que en la Secretaría de Educación de Puebla existen **condiciones iniciales**, es decir, se cuenta con el espacio y los mecanismos para dialogar y lograr consensos tanto en el objetivo de la política como en la forma en la que ésta se llevará a cabo para lograr lo deseado (Aguilar, 1993).

Estas condiciones no son recientes, datan de 2012 con la reorganización de CEPPEMS en donde se convocó a todos los subsistemas de EMS y comenzó el trabajo para mejorar la calidad educativa. Quienes se encontraron entre los primeros participantes en aquel momento relatan que fue complejo llegar a consensos y lograr que todos los involucrados colaboraran de forma activa.

Se cuenta con el antecedente de que ciertos subsistemas mostraron resistencia durante el periodo inicial, o pasividad en la implementación de las acciones acordadas. A pesar de ello, reconocen que el éxito de las acciones, reflejado en los resultados de pruebas como ENLACE y PLANEA, fue un detonante para atraer y sumar cada vez más esfuerzos.

Otro elemento fundamental en este aspecto, según testimonios, fue la planeada **organización y seguimiento** de los trabajos. Las reuniones semanales de un consejo directivo de CEPPEMS, presidida por funcionarios de alto nivel (por ejemplo, la Secretaria de Acuerdos o uno de los asesores del Secretario de Educación), en donde se tocaban temas pedagógicos más que administrativos se acompañaron de reuniones semanales que incluían mesas técnicas orientadas exclusivamente en el desarrollo de las acciones.

Siguiendo a Aguilar (1993), al analizar la implementación de acciones en Puebla se pueden señalar tres elementos, principalmente: la complejidad de la acción, los puntos de decisión y teoría causal. En cuanto a la **complejidad de la acción**, se identificó que el modelo descrito de CEPPEMS es la forma como opera actualmente el CEEO, en donde en el Consejo Directivo participan todos los subsistemas de EMS además de actores del área central de la SEPP como el Director General del nivel educativo (quien preside las reuniones). Ellos son el primer eslabón para implementar acciones a través de la estructura educativa integrada por jefes de sector, supervisores, directores y docentes.

Cuando el Consejo realiza la macro implementación de las acciones, de manera conjunta, se brindan líneas de acción para el Colegiado Académico. Este Colegiado diseña las acciones necesarias para cumplir con los objetivos y comparte los avances más relevantes de su trabajo de manera semanal (micro implementación). El Consejo Directivo retroalimenta o aprueba las acciones, y toma acuerdos para implementarlas en todos los bachilleratos del estado.

Cada subsistema realiza tanto el despliegue como el seguimiento necesario y, al finalizar el plazo estipulado, rinden cuentas en el Consejo Directivo. Cuando se identifican fallas u omisiones se debaten, se replantea lo necesario, y se ofrecen alternativas o apoyo si alguna instancia no llega a cumplir sus objetivos.

También se felicita a los subsistemas que presentan avances importantes o aportan acciones innovadoras; estas últimas en ocasiones son retomadas por el resto de los subsistemas.

Por otro lado, al identificar los **puntos de decisión** (*clearance points*) del CEEO, el primero se encontró en los meses de septiembre y octubre, cuando comienzan las reuniones del Consejo Directivo, se analizan resultados de las evaluaciones y se focaliza los planteles para ese ciclo escolar.

Después se registraron puntos de decisión antes de llevar a cabo cualquier acción, puesto que ninguna se implementa sin el acuerdo de todos los representantes de los subsistemas. Asimismo, durante la presentación de resultados o evaluación de cada acción, se decide si ésta requiere reelaboración, si volverá a emplearse durante el siguiente ciclo o será descartada, según el cumplimiento de metas y su eficacia. Finalmente, cuando una acción toma un curso inesperado o algún factor la altera, es momento de revisar y decidir cómo enfrentar o solucionar la problemática.

En cuanto a la **teoría causal**, es clara para todos los actores: se parte del diagnóstico inicial cada año, según el cual se implementan acciones focalizadas (algunas ya probadas y otras innovadoras con base en experiencias) y lo que se espera lograr es que los estudiantes de media superior mejoren su aprendizaje. Dado que las evaluaciones son un referente para identificar las áreas de oportunidad, éstas son usadas para valorar avances o retrocesos.

Para concluir, con base en el análisis realizado en el presente estudio de caso, algunas de las principales recomendaciones para la implementación de futuras acciones focalizadas son:

### ***Sistematizar y evaluar las acciones implementadas***

Actualmente no es posible establecer una relación causal entre las acciones implementadas y los resultados obtenidos a nivel estatal. A pesar de que existe una rendición de cuentas por parte de cada subsistema de EMS, así como una valoración de la pertinencia de cada acción, solo se logra conocer si se llevó a cabo lo acordado en el tiempo establecido, conforme a lo planeado.

Con el análisis de resultados se valora la eficacia de las estrategias en conjunto, al conocer si los resultados de pruebas estandarizadas reflejan avances en las escuelas focalizadas y en los contenidos identificados con mayor dificultad (los cuales dirigen las acciones). Sin embargo, no se puede conocer qué tanto apoya (o no) una acción a la población objetivo.

### ***Realizar investigación de campo en las escuelas***

Los datos presentados por cada subsistema de EMS se obtienen del seguimiento que sus estructuras realizan a las escuelas focalizadas. La mayor parte de este seguimiento se hace a través de encuestas electrónicas, llamadas telefónicas y reportes elaborados por supervisores o directores escolares.

Dichas fuentes configuran la realidad conforme a la cual se valoran las acciones y toman decisiones. Las visitas a los planteles son escasas (o nulas), por lo que no se cuenta con un conocimiento empírico y completo de cómo las acciones impactan a los alumnos. Es necesario enriquecer el panorama con información derivada directamente de la población objetivo para asegurar una intervención eficaz y pertinente.

### ***Mejorar la planeación***

Hasta este ciclo escolar no se contaba con un calendario específico de acciones a emprender a pesar de tener varios años trabajando de manera similar. Las líneas generales son claras, así como las principales acciones y los posibles meses en los que podrían llevarse a cabo. Lo anterior es muy importante al considerar la experiencia previa, la aplicación de evaluaciones nacionales, las principales acciones estatales, la organización de los diferentes subsistemas, etc.

Sin embargo, fue hasta el mes de febrero del presente año cuando se designaron periodos específicos para la implementación de acciones, al encontrarse con tiempos limitados o recursos no disponibles para las fechas estimadas (y, por ejemplo, disposición de instalaciones para realizar las capacitaciones a docentes).

Estos inconvenientes permitieron mejorar sobre la marcha la planeación correspondiente a la segunda mitad del ciclo escolar y el cierre del mismo. Por ello se considera fundamental que esta práctica no solo se continúe sino sea fortalecida para brindar certidumbre a los integrantes y asegurar el resto de recursos que permitan una actuación eficaz al interior de los subsistemas.

### ***Comenzar la implementación de acciones desde inicio del ciclo escolar***

Durante estos años, uno de los principales insumos para definir la focalización de planteles y acciones han sido los resultados de ENLACE, ahora PLANEA. Debido a que la publicación nacional de los mismos se realiza a finales de año y en ocasiones (como en el presente) se retrasan más allá de lo esperado, todo el proceso del CEEQ comienza de manera tardía, limitando así el tiempo de implementación de las acciones fundamentales (como el uso de simuladores, la puesta en marcha de estrategias específicas que atienden los contenidos donde los estudiantes mostraron mayor problemática, etc.).

Por lo anterior, se recomienda decidir el grupo de planteles a focalizar según la evaluación diagnóstica (EXADI) que año con año se aplica al inicio del ciclo escolar, y así no retrasar el resto de los procesos y mejorar la efectividad de las acciones. Asimismo, se podrían considerar los resultados de PLANEA como un elemento complementario, o buscar otros indicadores derivados del modelo poblano que sumen a lograr una decisión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adalid, Melgar Mario (1994). Las Reformas al Artículo 3° Constitucional. En: La Modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990- 1993. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios doctrinales, núm. 159. México: UNAM. Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/204/1.pdf>
- Aguilar, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en su edición de La implementación de políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, Graham (2000), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis F. Aguilar, La hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa: México.
- Backhoff Escudero, Eduardo, et. al. (2005). Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale): nueva generación de pruebas nacionales. INEE: México. Recuperado de: [http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub//P1/C/120/P1C120\\_05E05.pdf](http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub//P1/C/120/P1C120_05E05.pdf)
- Backhoff Escudero, Eduardo y Hernández Uralde, Jorge (2013). Evaluación del aprendizaje en la educación media superior. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México. Consultado en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio/blog-de-la-gaceta-mayo-2017/624-articulos-gaceta-mayo-2017/2754-evaluacion-del-aprendizaje-en-la-educacion-media-superior>
- Berman, Paul (1993). El estudio de la macro y micro-implementación, en Luis Aguilar “La implementación de las políticas públicas. Núm. 4. Introducción. Porrúa: México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) 2015. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. México. Consultado en: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi\\_jlyVy5vUAhVD6SYKHbESA XUQFgg4MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.cedrssa.gob.mx%2Fincludes%2Fasp%2Fdownload.asp%3Fiddocumento%3D3028%26idurl%3D4843&usg=AFQjCNGVwpOtZIWLiTtod4Gda9jhg0Ctw](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_jlyVy5vUAhVD6SYKHbESA XUQFgg4MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.cedrssa.gob.mx%2Fincludes%2Fasp%2Fdownload.asp%3Fiddocumento%3D3028%26idurl%3D4843&usg=AFQjCNGVwpOtZIWLiTtod4Gda9jhg0Ctw)
- CONEVAL (2014). Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Consultado en: <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- Del Castillo Alemán, Gloria y Méndez de Hoyos, Irma (2015). Guía de estudio de la materia: Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Primera parte. Maestría en Políticas Públicas Comparadas. FLACSO- México.
- Diario Oficial de la Federación (2013). Consultado en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_206\\_26feb13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf)
- Dussauge Laguna, Mauricio (2016). Guía de Estudio de la Materia Diseño e Implementación de Políticas Públicas. Segunda Parte. La Implementación de las Políticas Públicas: México.

- Flores Crespo, Pedro (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 56, enero-marzo, 2013. Consultado en: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14025581012.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (20016). Niñas y niños fuera de la escuela. México. Consultado en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF\\_NFE\\_MEX.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_NFE_MEX.pdf)
- García Santillán, Arturo, et. al. (2006). Diagnóstico del estado de Puebla de Zaragoza. Planificación económica. *Revista académica de economía*. Consultado en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2006/gsgsrm.htm>
- Godoy Fernández, Alejandro (2000). Educación Media Superior. Universidad de Sonora. División de Ciencias Sociales. Recuperado el 2 de mayo 2017 de <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/10056/Capitulo1.pdf>
- Caso Raphael, Agustín, et. al. (2013). Los recursos disponibles para la Reforma Educativa desde la perspectiva de la equidad. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México. Consultado en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/component/content/article?id=2368:los-recursos-disponibles-para-la-reforma-educativa-desde-la-perspectiva-de-la-equidad>
- Cortés, G., J. (2007). La Escuela Nacional Preparatoria de México y la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia: lectura comparada de dos proyectos educativos modernizadores; 1867- 1878. Universidad Nacional de Colombia. Consultado en: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/8247/8891>
- Días Aparecida, Geralda (1979). Conformación social y política de la Escuela Nacional Preparatoria. Tesis de doctorado, México, El Colegio de México.
- DOF (1990). Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1944. Recuperado el 1 de mayo de 2017, en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990)
- Escuela Nacional Preparatoria, UNAM. Recuperado el 5 de mayo 2017, de <http://dgenp.unam.mx/acercaenp/antecedentes.pdf>
- Evans, Peter et. al ( ). Social Exclusion and Children – Creating Identity Capital: Some Conceptual Issues And Practical Solutions. OCDE. Consultado en: <https://www.oecd.org/edu/school/1856627.pdf>
- Gutiérrez, L., L. (2009). El devenir de la Educación Media Superior. El Caso del Estado de México. *Tiempo de Educar*, UAEM, Toluca, México. vol. 10, (19).
- Hernández F. Daniel (et.al) (2005). La focalización como estrategia de política pública. En Serie: documentos de investigación. SEDESOL. Consultado en: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu\\_25\\_2003.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu_25_2003.pdf)
- Ibarrola N., M. (2012). Los grandes problemas del sistema educativo mexicano. *Perfiles educativos*, 34 (spe), 16-28. Recuperado el 4 de mayo de 2017, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018526982012000500003&lng=es&tln=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018526982012000500003&lng=es&tln=es).

- INAFED (2017). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. México. Consultado en: <https://outlook.live.com/owa/?path=/attachmentlightbox>
- INEE (2005). Equidad: problema central de la educación básica. En Desafíos Educativos. INEE: México. Consultado en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Textos\\_divulgacion/Desafios\\_educativos/Cuatro/breviario4.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Textos_divulgacion/Desafios_educativos/Cuatro/breviario4.pdf)
- INEE (2008). EXCALE. Exámenes de la calidad y el logro educativos. Proceso de construcción y características básicas. Consultado en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/208/P1C208.pdf>
- INEE (212). PLANEA. México. Consultado en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea>
- INEE (2013). ¿Qué es la calidad Educativa? México. Consultado en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Textos\\_divulgacion/Temas\\_evaluacion/calidad\\_educativa/folleto\\_03.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Textos_divulgacion/Temas_evaluacion/calidad_educativa/folleto_03.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015). Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), México. Consultado en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea>
- INEE (2015). ¿Cómo y cuándo se evalúa? México. Consultado en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/planea/fasciculosnov/Planea\\_2.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/planea/fasciculosnov/Planea_2.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2016). La Educación Obligatoria en México. Informe 2016. México. Consultado en: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/informe\\_2016/Informe2016-1.pdf.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/informe_2016/Informe2016-1.pdf.pdf)
- INEGI (2012). Cuéntame. México. Consultado en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/economia/infraestructura.aspx?tema=me>
- INEGI (2015). Encuesta intercensal 2015. México. Consultada en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=21>
- Lasswell H. (1971). A Pre-view of Policy Sciences, New York: American Elsevier.
- Marchesi, Álvaro (2000). ¿Equidad en la Educación? / Equidade na Educação? Revista Iberoamericana de Educación, Número 23. OEI. Consultado en <http://rieoei.org/rie23a04.htm>
- Martínez, E. (2012). La Educación Media Superior en México. Balance y perspectivas. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Recuperado el 7 de mayo 2017 en [http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios\\_site/libros\\_electronicos/desde\\_la\\_imprensa/040104R/files/publication.pdf](http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/libros_electronicos/desde_la_imprensa/040104R/files/publication.pdf).
- Murillo, F. y Román, M. (2010). *Retos en la evaluación de la calidad en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación. Consultado en: <http://www.rieoei.org/rie53a04.pdf>

- Martínez Rizo, F. (Coord.) (2015). Las pruebas ENLACE y EXCALE. Un estudio de validación. México: INEE.
- Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.) (2012). Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. Consultado en: <http://www.planeducativonacional.unam.mx>
- OECD (2016). Programa para la evaluación internacional de alumnos (PISA) 2015. Consultado en: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008). La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). Consultado en: [http://www.oei.es/pdfs/reforma\\_educacion\\_media\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/pdfs/reforma_educacion_media_mexico.pdf)
- Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973), Implementation. Berkeley: Univ. California Press.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland, México:FCE.
- Portal del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela de Puebla (SATEP) (2015). Escuela Poblana. México. Consultado en: <http://escuelapoblana.org/>
- Proyecto Educativo (2016). México. [proyectoeducativo.org](http://proyectoeducativo.org)
- Rodríguez Gómez Roberto (2012). La obligatoriedad de la educación media superior en México. Campus Milenio Núm. 480. UNAM. Consultado en: <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=1669>
- R. Pawson. (2006). Evidence-based Policy: A Realist Perspective. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Salinas, Lev (2010). ¿Cuál es la brújula de la educación? *Expansión en alianza con CNN*. Recuperado desde: <http://expansion.mx/opinion/2010/06/29/educacion-pisa-ocde-enlace-cnnexpansion>
- Santiago, Paulo, et. al. (2012). Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. MÉXICO. OCDE. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/school/Revisiones-OCDE-evaluacion-educacion-Mexico.pdf>
- Secretaría de Educación Pública de Puebla (2017). Rumbo a PLANEA 2017. Presentación de Power Point. México.
- SEMS (2012). Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. Secretaría de Educación Pública. México. Consultado en: [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo\\_6Reporte\\_de\\_la\\_ENDEMS.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf)
- SEMS (2017). La educación media superior en el sistema educativo nacional. Consultado en: [http://www.sems.gob.mx/en\\_mx/sems/ems\\_sistema\\_educativo\\_nacional](http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/ems_sistema_educativo_nacional)

- SEP (1867) Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal. México. Consultado en: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley\\_02121867.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_02121867.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (2014). ENLACE. México. Consultado en: <http://enlace.sep.gob.mx/ms/caracteristicas/>
- SEP (2014). Resultados ENLACE. Educación Media Superior. Consultado en: [http://enlace.sep.gob.mx/ms/resultados\\_anteriores/](http://enlace.sep.gob.mx/ms/resultados_anteriores/)
- SEP (2016). Resultados PLANEA. Educación Media Superior. Consultado en: [http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2016/DifusionPLANEA\\_EMS.pdf](http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2016/DifusionPLANEA_EMS.pdf)
- SEP (2017). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2015-2016. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa Secretaría de Educación Pública. México. Consultado en: [http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2015\\_2016.pdf](http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016.pdf)
- Sistemas Educativos Nacionales (OEI). Capítulo 2, Recuperado el 6 de mayo 2017 de [www.oei.es/historico/quipu/mexico/mex02.pdf](http://www.oei.es/historico/quipu/mexico/mex02.pdf).
- Subsecretaría de Educación Media Superior (1882). Acuerdo por el que se adiciona el diverso No. 71 que determina objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato. Recuperado el 7 de mayo de [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11435/1/images/5\\_15\\_acuerdo\\_adiciona\\_diverso\\_71\\_determina\\_objetivos\\_contenidos\\_ciclo\\_de.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11435/1/images/5_15_acuerdo_adiciona_diverso_71_determina_objetivos_contenidos_ciclo_de.pdf)
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2013). ¿Qué es la SEMS? Estructura. Dirección General de Bachillerato. Recuperado el 7 de mayo de [http://www.sems.gob.mx/en\\_mx/sems/antecedentes\\_dgb](http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/antecedentes_dgb)
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2017). Recuperado el 6 de mayo 2017 de [http://www.sems.gob.mx/en\\_mx/sems/sems-2017](http://www.sems.gob.mx/en_mx/sems/sems-2017).
- Székely Miguel (2009). Usos de la prueba ENLACE de Educación Media Superior. Consultado en: [http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/uso\\_de\\_resultados/](http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/uso_de_resultados/)
- Tuirán, Rodolfo y Hernández Daniel (2016). Desafíos de la educación media superior en México. Este País. Tendencias y opiniones. Recuperado el 20 de abril de 2017 de <http://www.estepais.com/articulo.php?id=460&t=desafios-de-la-educacion-media-sup>
- UNESCO (2008). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta? Consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf>
- UNESCO (2012). Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015. Chile. Consultado en:

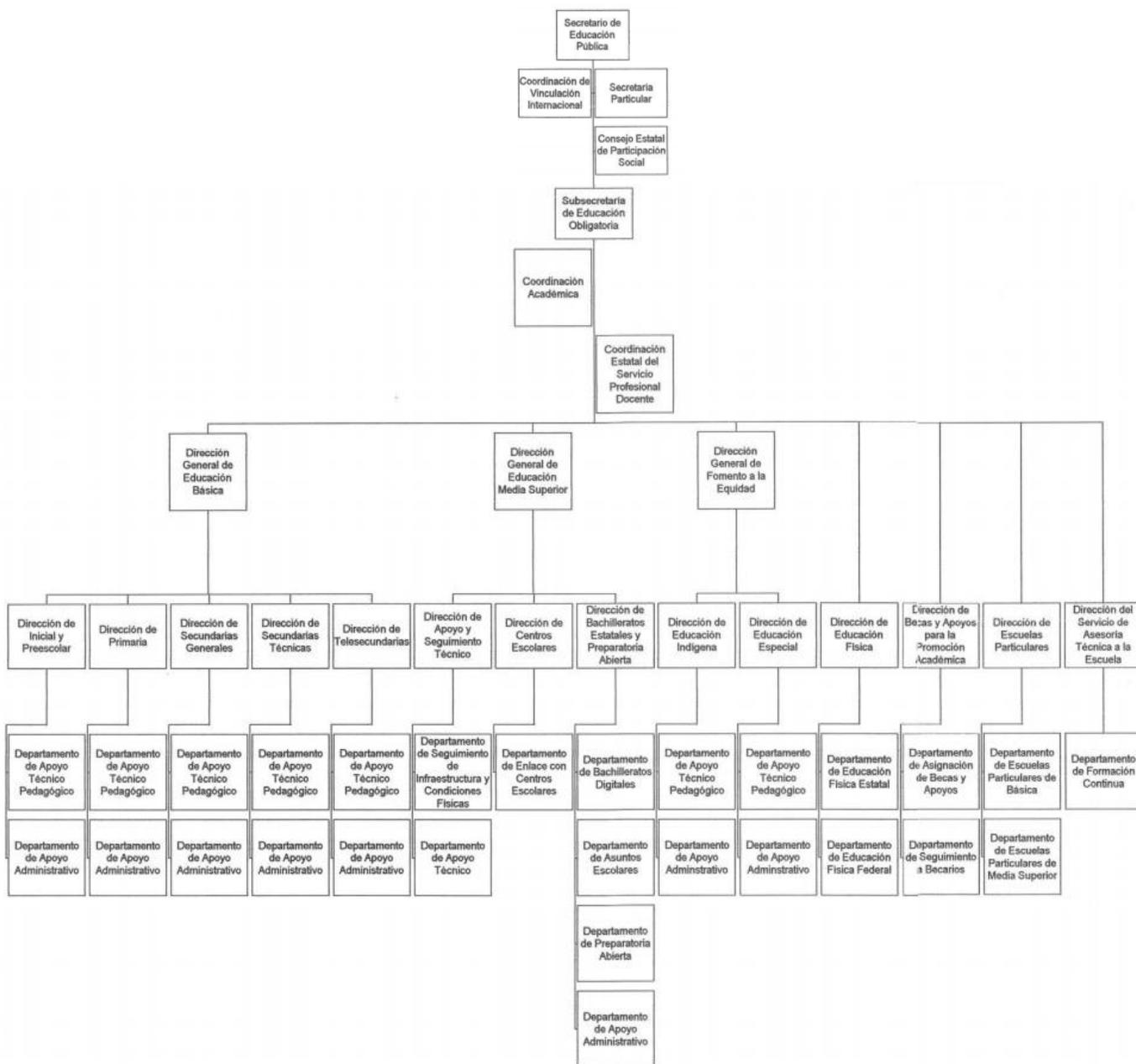
<http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/situacion-educativa-mexico-2013.pdf>

- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.
- Vidal, Rafael (2009). ¿Enlace, Exani, Excale o PISA? Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (Ceneval). México. Consultado en: [http://educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/01/Enlace\\_Excale\\_Excali\\_Pisa.pdf](http://educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/01/Enlace_Excale_Excali_Pisa.pdf)



## ANEXO 1

### ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE PUEBLA



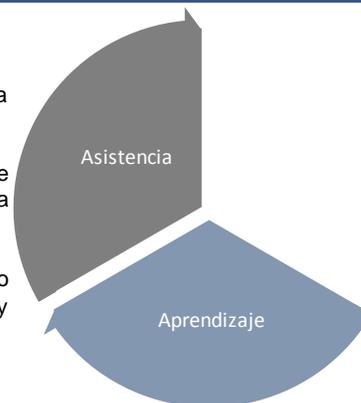
## ANEXO 2

# Modelo Educativo Poblano

**Asistencia:** Que todos los niños de 3 a 17 años asistan a la escuela.

**Permanencia:** Desarrollar estrategias tendientes a que todos los y las estudiantes conduzcan al menos la educación superior.

**Aprendizaje:** Lograr que cada alumna y alumno adquieran los conocimientos básicos de los planes y programas de estudio.



- ✓ Colocar a los estudiantes como objetivo central de la educación y a la **escuela como unidad de análisis** de la política educativa.
- ✓ **La focalización** como medio para la eficacia de toda la estructura educativa. Para que la equidad y la calidad caminen por la misma ruta, en toda la estructura educativa debemos identificar a los alumnos, docentes, escuelas y zonas escolares para orientar mayores apoyos hacia ellos.
- ✓ **Articular** y coordinar los programas federales con los estatales para elevar su potencial y optimizar recursos.
- ✓ **Innovar** con sentido práctico para hacer el mejor uso de lo que está a nuestro alcance; incorporar las buenas prácticas de otros estados; y aprovechar las sinergias entre la educación básica y la media superior.

Fuente: <https://www.slideshare.net/zona040bachilleratos/30-catlogo-de-programas-2016-2017> (2016).