



Centro de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Educación

Doctorado en Investigación Educativa

Tesis

Recepción y puesta en marcha del Marco Curricular Común de la RIEMS en Aguascalientes. Experiencias desde la gestión del sistema

Presenta Gustavo Muñoz Abundez para optar por el grado de: Doctor en Investigación Educativa.

Tutor:

Dr. Salvador Camacho Sandoval

Comité Tutorial:

Dra. Laura Elena Padilla González

Dra. Rosalba G. Ramírez García

Dra. Aurora Terán Fuentes

Dr. José Matías Romo Martínez

Aguascalientes, Ags. Junio de 2018



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

DRA. GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA
DECANA DEL CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
P R E S E N T E

Por medio del presente, como integrantes del Comité Tutorial de Gustavo Muñoz Abundez, quien realizó la tesis titulada: ***Recepción y puesta en marcha del Marco Curricular Común de la RIEMS en Aguascalientes. Experiencias desde la gestión del sistema***, y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, nos permitimos emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que pueda proceder a su impresión. De igual manera, el estudiante podrá continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado de Doctorado en Investigación Educativa.

Ponemos lo anterior a su consideración y sin otro particular por el momento, nos permitimos enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"SE LUMEN PROFERRE"
Aguascalientes, Ags., a 04 de mayo de 2018

Dr. Salvador Camacho Sandoval
Tutor de Tesis

Dra. Laura Elena Padilla González
Integrante Comité Tutorial

Dra. Rosalba G. Ramírez García
Integrante Comité Tutorial



c.c.p. Interesado
c.c.p. Secretaría Técnica del Doctorado en Investigación Educativa

22 MAY 2018

**AZUCENA
LIRA**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

CENTRO DE CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

DEC. CCS Y H OF. N° 0426
Asunto: Conclusión de Tesis

**DRA. EN ADMÓN. MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ SERNA
DIRECTORA GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
P R E S E N T E.**

Por este conducto le informo que el documento final de Tesis/Trabajo Práctico Titulado: **"RECEPCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL MARCO CURRICULAR COMÚN DE LA RIEMS EN AGUASCALIENTES. EXPERIENCIAS DESDE LA GESTIÓN DEL SISTEMA"**, presentado por el sustentante **GUSTAVO MUÑOZ ABUNDEZ** con **ID. 9818**, egresado del **DOCTORADO EN INVESTIGACIÓN EDUCATIVA**, cumple las normas y lineamientos establecidos institucionalmente para presentar el examen de grado.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
"SE LUMEN PROFERRE"
Aguascalientes, Ags. A 22 de Mayo del 2018


DRA. GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA
DECANA

c.c.p. Dr. Francisco Javier Pedroza Cabrera. Secretario de Investigación y Posgrado del CCS y H.
c.c.p. Dra. Laura Elena Padilla González. Secretaria Técnica del Doctorado en Inv. Educativa
c.c.p. Mtra. Imelda Jiménez García. Jefa del Depto. De Control Escolar
c.c.p. Mtro. Gustavo Muñoz Abundez. Egresado del Doctorado en Investigación Educativa
c.c.p. Archivo

Asunto:[REDIE] Decisión del Editor 1938

Fecha:2017-11-23 13:08

De:"M.C. Zulema Canett" <redie@uabc.edu.mx>

Destinatario:"Gustavo Muñoz Abundez" <gmuñoza@correo.uaa.mx>

Gustavo Muñoz Abundez:

Hemos tomado una decisión sobre su artículo en la Revista Electrónica de Investigación Educativa, "Implementación errática del Marco Curricular Común de la RIEMS en Aguascalientes, México. Experiencias desde la gestión." (1938).

Nuestra decisión es: Artículo aceptado

Su artículo pasará al proceso de Edición, asimismo le informo que una vez realizada la corrección de estilo por la editora en producción Gabriela Vidauri, le enviará a usted el artículo modificado para que realice la traducción al inglés de su artículo, además de sugerirle para ello algunos traductores certificados.

Cualquier duda al respecto favor de comunicarse directamente con la editor de producción al correo: gvidauri@uabc.edu.mx

Nuestras felicitaciones y sincero agradecimiento.

Agradecimientos

A mi familia:

Lula, gracias por todo.

Oscar Hugo y Andrea, por su paciencia y aliento.

Hermanos y hermanas, especialmente a mi padre (q.e.p.d.) y a mi madre.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo para la realización de este proyecto.

Indice General

Índice	.....	1
Índice de tablas	.....	5
Índice de gráficas	.....	6
Siglas y Acrónimos	.....	7
Resumen	.....	11
Abstract	.....	12
Introducción	.....	13
1. Problemática de investigación	.....	18
1.1 La Educación Media Superior desde la investigación educativa	.....	18
1.2 El subsistema de EMS en los programas educativos federales	.....	22
1.2.1 Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)	.....	23
1.3 Delimitación de la problemática: implementación del MCC en Aguascalientes	.....	26
1.3.1 La gestión del sistema educativo y el bachillerato en Aguascalientes	.....	26
1.3.2 Subsistemas de la EMS: esfuerzos desvinculados por atender la creciente demanda	.....	29
1.3.3 ¿Cómo se vive la implementación de la reforma en la entidad?	.....	35
1.3.4 Objeto de estudio	.....	40
1.4 Pregunta y objetivo de investigación	.....	44
2. Marco contextual	.....	45
2.1 Sistema de Educación Media Superior	.....	45
2.2 Cohesión del SEMS en el que se inserta la RIEMS	.....	47
2.3 La cohesión del SEMS estatal como sistema	.....	49
2.4 Diseño curricular en bachillerato	.....	50
2.5 El papel de la CosDAC en la promoción del Marco Curricular Común en bachillerato	.....	53
3. Marco teórico	.....	56
3.1 Nueva gestión pública en las reformas educativas	.....	56

3.2 Centralización, desconcentración, descentralización del sistema educativo y reforma educativa en Aguascalientes	59
3.2.1 Reforma educativa en Aguascalientes	63
3.3 Implementación de política pública: estudios de primera y segunda generación.	65
3.4 Importancia de la cultura y la perspectiva local en la implementación de las reformas	68
3.5 Implementación de reforma educativa desde la gestión	70
3.6 La reforma educativa se modifica en los escenarios institucionales y viceversa	74
3.6.1 Participación de las entidades locales del sistema en la reforma	77
3.7 Procesos específicos de adopción de la reforma	80
3.7.1 Co-construcción	80
3.7.2 Redes de retroalimentación y auto-organización	81
3.7.3 Colaboración interna y externa a la organización	82
4. Método del estudio	85
4.1 Unidades de análisis y escenarios donde se ubican	86
4.2 Instrumento	91
4.3.Operacionalización de constructos	91
4.3.1 Constructos y dimensiones principales de la operacionalización	92
4.4 Trabajo de campo	93
4.5. Análisis de la información	94
5. Discusión de Resultados	98
5.1 Condiciones generales de la gestión del sistema al recibir la Reforma Integral de la Educación Media Superior	98
5.1.1 Entorno de problemáticas locales en la gestión de los subsistemas	99
5.1.2 La prioridad inicial fue otorgar recursos, no gestionar el inicio del Marco Curricular Común	100

5.1.3 Creación reciente e improvisada de la Dirección de Educación Media Superior	106
5.1.4 Histórico desinterés en las autoridades por impulsar la Educación Media Superior en la entidad	107
5.1.5 Instancia alterna de gestión operando iniciativas de reforma directamente con la Subsecretaría de Educación Media Superior	109
5.1.6 Distintos planes de estudio operando en los distintos subsistemas, con diversidad adicional al interno de los bachilleratos particulares	111
5.2 Dificultades iniciales de las acciones de implementación curricular	113
5.3 ¿Se implementa realmente el Marco Curricular Común?	120
5.4 Aspectos de la reforma que han mejorado las condiciones de operación del sistema de Educación Media Superior en Aguascalientes	132
5.4.1. Programas Educativos y otros apoyos	144
5.5 Condiciones de la gestión que dificultan la implementación del Marco Curricular Común y otros aspectos de la reforma	148
5.5.1 Atribuciones de la Dirección de Educación Media y Superior	148
5.5.2. Atribuciones y compromiso de los actores	151
5.5.3 Fortalecimiento desequilibrado de atribuciones de instancias de gestión para atender la formación de los jóvenes	155
5.5.4 Necesidad de renovar esfuerzos locales de coordinación efectiva del sistema de educación media superior	160
6. Conclusiones	165
6.1. Algunas implicaciones de los resultados y conclusiones	172

Referencias	.....	175
Anexos	.....	186



Índice de Tablas

	Pág.
Tabla 1 Escuelas y alumnos por modalidad, subsistema y sostenimiento	34
Tabla 2. Énfasis en las teorías previas y en la nueva gestión pública	57
Tabla No. 3 Comparación entre atributos de las competencias genéricas del MCC y las competencias generales del programa Construye T	158



Índice de Gráficas

Figura No. 1 Representación gráfica del objeto de estudio de investigación	Pág. 43
Figura No. 2. Escenarios y unidades de información del estudio	87



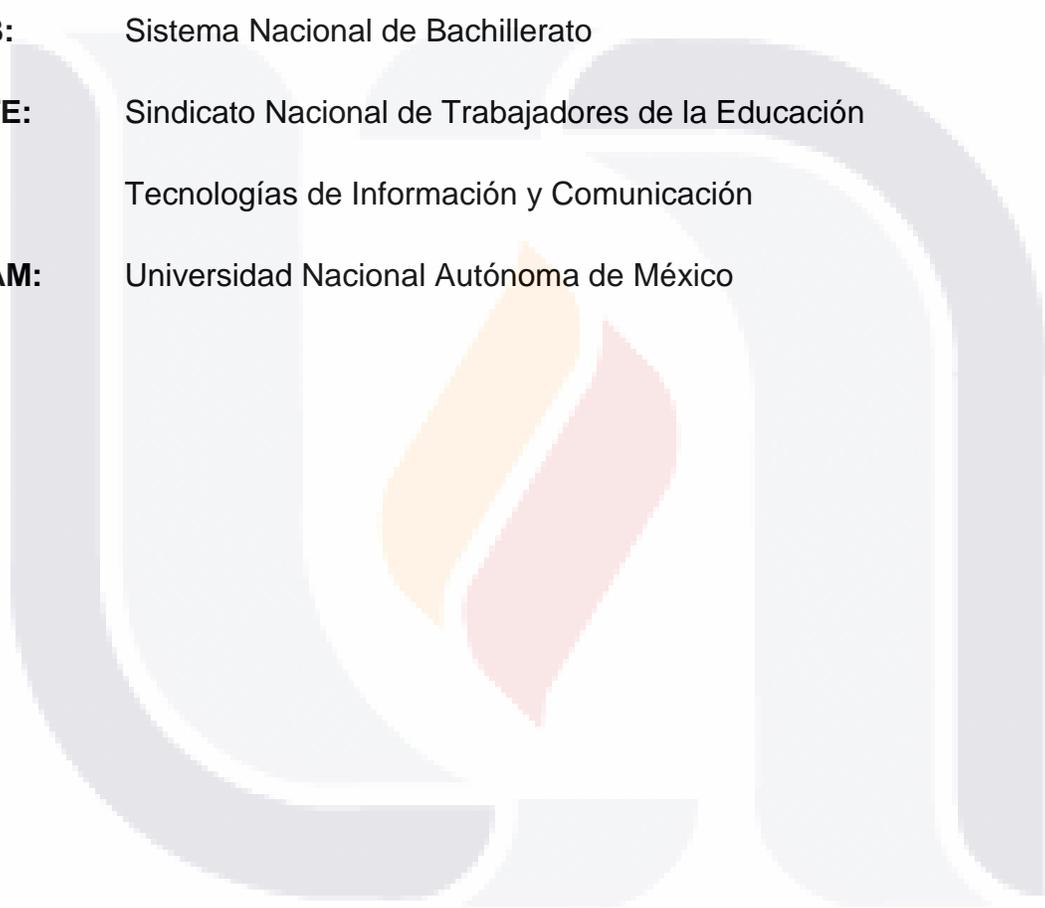
Siglas y Acrónimos

- ANMEBYN:** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
- ANUIES:** Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior
- CAPFCE:** Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- CEB:** Centro de Estudios de Bachillerato
- CBTC:** Centro de Bachillerato Técnico en Computación
- CBTIS:** Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios
- CCH:** Colegio de Ciencias y Humanidades
- CECATIS:** Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial
- CECYTEA:** Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Aguascalientes
- CECYTE:** Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos
- CEMSAD:** Centro de Educación Media Superior a Distancia
- CERTIDEMS:** Certificación de Competencias Docentes para la Educación Media Superior
- CETAC:** Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales
- CETIS:** Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios
- COMIE:** Consejo Mexicano de Investigación Educativa
- CONAEMS:** Comisión Nacional de la Educación Media Superior
- CONAFE:** Consejo Nacional de Fomento Educativo
- CONALEP:** Colegio Nacional de Formación Profesional Técnica

- COPEEMS:** Consejo Para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior
- COSDAC:** Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico
- COSNET:** Consejo Nacional de Educación Tecnológica
- CNTE:** Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
- DDDM:** Data Driven Decision Making
- DEMYS:** Dirección de Educación Media y Superior
- DGCFPT:** Dirección de Centros de Formación para el Trabajo
- DGEST:** Dirección de Educación Secundaria Técnica
- DGTA:** Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
- DGB:** Dirección General de Bachillerato
- DGECYTM:** Dirección en Ciencia y Tecnología del Mar
- DGETIC:** Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas Industriales y Comerciales
- DGTI:** Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
- DOF:** Diario Oficial de la Federación
- EBNC:** Educación Basada en Normas de Competencia
- ECEMS:** Espacio Común de la Educación Media Superior
- EMSAD:** Educación Media Superior a Distancia
- ENP:** Escuela Nacional Preparatoria
- EMS:** Educación Media Superior
- ENA:** Escuela Normal de Aguascalientes
- ENDEMS:** Encuesta de deserción de la Educación Media Superior

ENLACE:	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
IEA:	Instituto de Educación de Aguascalientes
INEA:	Instituto Nacional de Educación de Adultos
INEE:	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
ITESM:	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
IPN:	Instituto Politécnico Nacional
MCC:	Marco Curricular Común
NCLB:	No Child Left Behind
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPD:	Organismo Público Descentralizado
PEP:	Programa de Educación Preescolar
PISA:	Programme for International Student Assessment
PLANEA:	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFORDEMS:	Programa de Formación Docente en la Educación Media Superior
PROFORDIR:	Programa de Formación de Directores
RESEMS:	Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior
RIEMS:	Reforma Integral de Educación Media Superior
RIES:	Reforma Integral de la Educación Secundaria
RNEMS:	Red Nacional de la Educación Media Superior
SEBYN:	Subsecretaría de Educación Básica y Normal

- SEIT:** Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas
- SEMS:** Subsecretaría de Educación Media Superior
- SEMTYS:** Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior
- SEP:** Secretaría de Educación Pública
- SETYS:** Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior
- SNB:** Sistema Nacional de Bachillerato
- SNTE:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
- TIC:** Tecnologías de Información y Comunicación
- UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México



Resumen

Esta investigación describe el proceso de recepción e implementación del Marco Curricular Común (MCC) de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en Aguascalientes, a diez años de su inicio, a través de la experiencia de actores de la gestión del sistema en instancias estatales y federales públicas que operan en la entidad. Muestra algunos procesos de su implementación, destacando condiciones del contexto de la gestión del sistema, avances en la implementación de la reforma y las características que dificultan su implementación.

Es un estudio cualitativo que utilizó la entrevista a profundidad para recoger la perspectiva de funcionarios seleccionados intencionalmente por su conocimiento de la implementación de la reforma. Recupera las aportaciones de la investigación de implementación de políticas públicas y el cambio educativo, entre otras. La pregunta de investigación que orientó el estudio es: ¿Cuál es la experiencia de los actores de las instancias de gestión del Sistema público federal y estatal de Educación Media en el proceso de recepción y puesta en marcha del Marco Curricular Común en el bachillerato de Aguascalientes?

Los resultados muestran que hubo condiciones de la gestión del sistema al inicio de la reforma que no fueron consideradas y situaciones que surgieron en el contexto local que no fueron atendidas oportunamente para una promoción efectiva de la implementación del Marco Curricular Común. Encuentra diez aspectos del funcionamiento del sistema que, según los funcionarios entrevistados, mejoraron su desempeño con la implementación de la reforma pero que siguen representando retos importantes para que la mejora continúe, así como cuatro condiciones del funcionamiento del sistema que limitan, al mismo tiempo, la atención al Marco Curricular Común y a la reforma en general. Concluye reiterando la importancia que tiene, en el diseño y operación de una reforma, considerar las condiciones de las estructuras locales que serán responsables de apropiársela e implementarla, así como reconsiderar el rol de las instancias centrales encargadas de la reforma a nivel nacional.

Abstract

This research describes the process of receiving and implementing the Common Curriculum Framework (CCM) of the Comprehensive Reform of Higher Secondary Education in Aguascalientes, ten years after its inception, through the experience of the actors in the management of the system in instances state and federal agencies that operate in this State.

It shows some processes of the implementation of the Common Curriculum Framework, highlighting the conditions of the context of the management of the system, the advances in the implementation of the reform and the characteristics that hinder its implementation.

It is a qualitative study that used the in-depth interview to gather the perspective of informants intentionally selected for their knowledge of the implementation of the reform. Retrieves the contributions of research on the implementation of public policies and educational change, among others. The research question that guided the study is: What is the experience of the actors of the management instances of the federal and state public system of higher secondary education in the process of reception and implementation of the Common Curriculum Framework in Aguascalientes?

The results show that there were conditions of the management of the system at the beginning of the reform that were not considered and situations that arose in the local context that were not attended in a timely manner for an effective promotion of the implementation of the Common Curriculum Framework. Find ten aspects of the operation of the system that improved its performance with the implementation of the reform but still represent important challenges for the improvement to continue, as well as four conditions of system functioning that limit, at the same time, the attention to the Common Curricular Framework and to the reform in general. It concludes by reiterating the importance, in the design and operation of a reform, of considering the conditions of the local structures that will be responsible for appropriating and implementing it, as well as reconsidering the role of the central agencies in charge of the reform at the national level.

Introducción

En nombre de la pretendida mejora de la calidad educativa, se han generado diversas políticas federales que provocaron una dinámica de cambios continuos en distintas dimensiones del servicio educativo. Después de la modernización educativa de 1992, valorada como uno de los pactos políticos más importantes del siglo XX (Zorrilla, 2002), orientada a mejorar la calidad a través de una reforma curricular y promover la descentralización la educación básica, dos años después se reformó la educación preescolar (1994); luego de más de una década, se reformó la secundaria (2006) y muy poco después vino la Reforma Integral de la Educación Media Superior (2008); después la de primaria (2009) y recientemente, la Reforma Integral de la Educación Básica (2011) así como una nueva actualización en preescolar (2011). Actualmente está por iniciar el modelo educativo y curricular de 2017 (PEP, 1994; SEP, 2006; DOF, 2008; SEP, 2011, SEP, 2017).

Se modificó la Ley General de Educación para fortalecer la autonomía de la gestión escolar, la gratuidad del servicio educativo y el establecimiento paulatino de escuelas de tiempo completo en educación básica (DOF, 2015). Otras expresiones relevantes de esa tendencia que afectan directamente la Educación Media Superior (EMS) -y a otros niveles educativos-, fueron la creación de la Subdirección de Educación Media Superior en 2005, la declaración en 2012 de la obligatoriedad del bachillerato, el establecimiento en 2013 del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (artículo 3° constitucional fracción IX) que otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la creación del Servicio Profesional Docente (fracción III del artículo 3°) para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes por concurso de oposición.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

No obstante, algunos tienen reservas sobre lo que los citados esfuerzos pueden lograr. Palacios (2002), por ejemplo, encuentra evidencias “que se imponen constantemente” sobre lo que denomina *crisis de la educación*:

La crisis está ahí, existe, y sus dimensiones superan la frontera de los países, los planes de enseñanza y los intentos de reforma [...] el problema de la escuela preocupa en todos los países y a todos los niveles, no habiéndose hallado todavía la estrategia adecuada para solucionarlo a pesar de los esfuerzos, las inversiones y la urgencia de hallar una solución” (p. 12)

García Gómez (2003), por su parte, encuentra una situación *decadente* en los sistemas públicos de enseñanza y destaca lo habitual con que los discursos político-administrativos y profesionales proclaman grandes lemas, “pero nos encontramos a diario con *usos sociales* que contribuyen al deterioro de los centros educativos” (p. 14).

Contrariamente, Martínez Rizo (2012a, p.25) puntualiza -aceptando que *no todo va bien* y reconociendo las serias dificultades existentes-, que “ningún dato soporta las opiniones pesimistas de que el nivel de aprendizaje de los alumnos ha empeorado, por el contrario, las cifras muestran mejora significativa en primaria y estabilidad en secundaria” (Martínez Rizo, 2012a, p. 25). Sobre el bachillerato, dice que es difícil hasta para los países más desarrollados, lograr que todos los jóvenes lo concluyan con buenos niveles de aprendizaje para enfrentar los retos que plantea una economía avanzada y que “de hecho, ningún país lo ha conseguido plenamente” (p. 62).

La investigación que aquí se presenta explora el proceso de implementación de la RIEMS (2008) en Aguascalientes, haciendo eco de la preocupación por indagar las condiciones en las que el sistema estatal y nacional de bachillerato se dirige o no al logro de los objetivos que esa política educativa plantea y buscando captar los avances que los actores reconocen. Se centra en las condiciones que enmarcan los procesos de las instancias intermedias de gestión del sistema local de educación media superior. La reforma enfrenta diversos y complejos rezagos históricos de atención a la demanda, de coordinación entre subsistemas, de

relevancia y pertinencia de la formación, etc., pero hay escasos estudios que den cuenta de su implementación en las entidades del país.

Está claro que decretar la reforma, sustentarla normativamente y concretarla en un Marco Curricular Común (MCC) desde las instancias centrales del sistema, no provoca la articulación administrativa y académica de los subsistemas, la identidad formativa de los estudiantes, la calidad de la formación y otras asignaturas pendientes. A ello le sigue un proceso complejo de implementación, frente a una diversidad enorme de condiciones de operación. Estudiar ese proceso desde la gestión de la implementación curricular es el interés de esta investigación, focalizando la atención en las instancias de la estructura organizativa ubicadas entre la autoridad federal y/o estatal y la implementación del MCC en las escuelas públicas de la entidad.

Se documentan aspectos de la problemática y avances de implementación desde tres instancias estatales y tres federales que contribuyen a la gestión curricular. Las estatales son la Dirección de Educación Media y Superior del Instituto de Educación de Aguascalientes y dos coordinaciones académicas que operan como organismos públicos descentralizados: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Aguascalientes (CECYTEA) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Las federales son la Delegación de la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Aguascalientes, la Representación Estatal de la Subsecretaría de Educación Media Superior y la Dirección de un Plantel adscrito a la Dirección General de Bachillerato (DGB) .

El significado que atribuyen a su experiencia en la gestión los funcionarios que han tenido una participación relevante en ese proceso, es el objeto de estudio de esta investigación. El capítulo uno problematiza desde los retos de la EMS en el país y desde un panorama sobre cómo se está implementando la RIEMS en Aguascalientes, mostrando la complejidad con la que se estructuró el sistema ante el crecimiento de la demanda, que afecta las condiciones de gestión locales a partir de la desconcentración del servicio educativo en el país con la modernización educativa en 1992. Presenta el objeto de estudio, la pregunta y objetivo de investigación.

El capítulo dos es un marco contextual del sistema de educación media superior, que presenta algunos rasgos de sus resultados y características destacadas; se hace una reflexión sobre la cohesión que tiene como sistema además de una visión panorámica de la situación del currículo que opera en él y el papel de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC) para promover el Marco Curricular Común en el país.

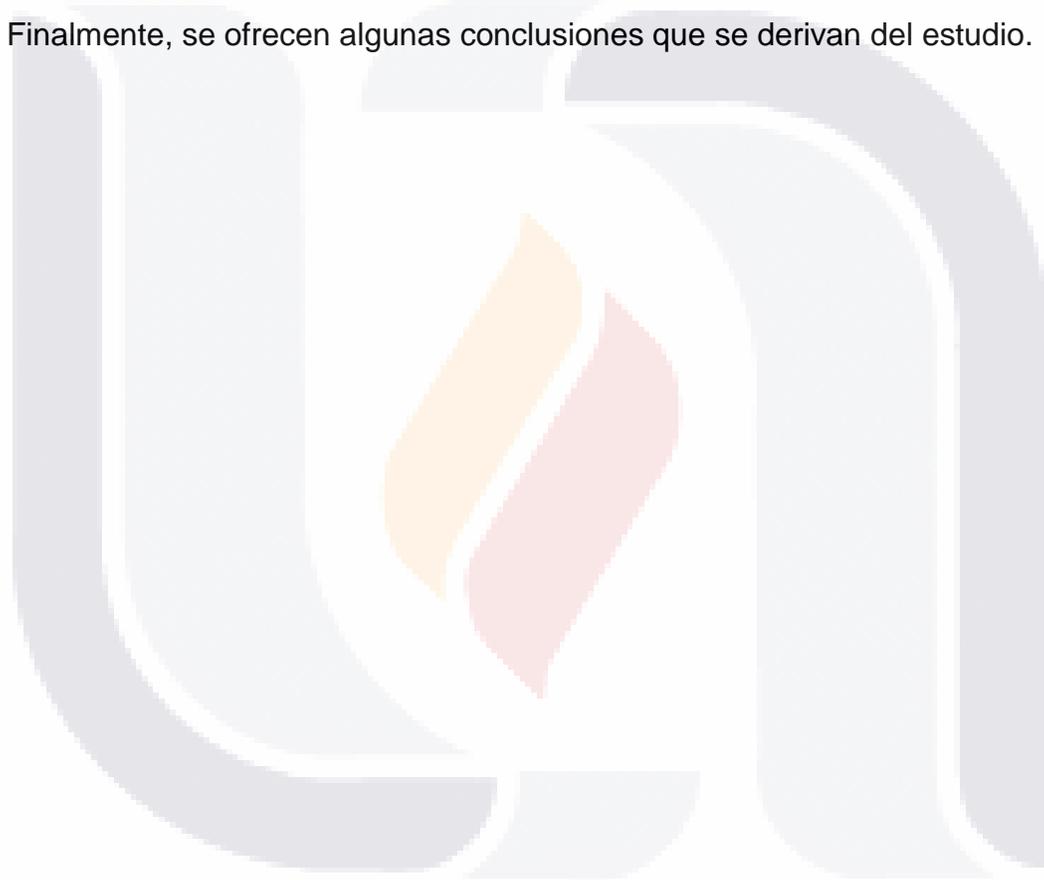
El capítulo tres explora los referentes teóricos del estudio empezando por la influencia que ha tenido la nueva gestión pública en las reformas educativas, abordando luego los conceptos de centralización, desconcentración y descentralización que permiten entender la problemática de la implementación de las reformas. Se hace luego una reflexión de la necesidad de estudiar las reformas en lo local y se destacan algunas aportaciones de estudios en ese terreno para finalizar con un panorama general de los estudios de implementación de políticas educativas y los constructos principales que han aportado para comprender ese fenómeno.

El capítulo cuatro presenta las características del método que se implementó para diseñar el acercamiento, obtener y analizar los datos que se presentan. Se informa que se trata de un estudio cualitativo que utilizó la entrevista a profundidad con ocho informantes clave de subsistemas federales y estatales para construir una imagen de la implementación del Marco Curricular Común desde la experiencia de funcionarios de la gestión.

El capítulo cinco presenta la discusión de los resultados del estudio. Muestra las características del contexto de la gestión curricular en la que se insertó la reforma, que incluye, entre otros, subsistemas con dificultades y una instancia estatal recién creada que participó sólo en la distribución de recursos, así como dificultades iniciales para ponerla en marcha como el rechazo de los docentes y la prisa de la autoridad federal por operarla. Se analiza si efectivamente se está operando el Marco Curricular Común en las instituciones de los subsistemas del estado desde la visión de los actores entrevistados que básicamente piensan que no es el caso. Posteriormente se destacan diez aspectos en los que la reforma ha generado un impacto positivo en el sistema de educación media superior, desde la

obtención de recursos y becas, implementación de programas para estudiantes, docentes y directores; activación de la interacción entre subsistemas y otros. Se concluye señalando cuatro mecanismos de la implementación que limitan los procesos de la reforma y el Marco Curricular Común que tienen que ver con las atribuciones de las instancias de gestión, el empoderamiento de algunas y la marginación de otras, el compromiso de los actores y la necesidad de una instancia con poder y recursos para coordinar el funcionamiento de la Educación Media Superior en la entidad.

Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones que se derivan del estudio.



1. Problemática de investigación

A partir de un sintético panorama construido con base en la investigación educativa y los diagnósticos de programas educativos de distintas administraciones federales, en este capítulo se muestran las problemáticas de la Educación Media Superior (EMS) en el país y posteriormente se mencionan las condiciones de la oferta de este servicio en Aguascalientes.

1.1. La Educación Media Superior (EMS) desde la Investigación Educativa

En el segundo estado del conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) 1992-2002¹, un estudio sintetizaba así sus retos:

La complejidad del desarrollo mundial y la heterogeneidad de los sectores productivos, así como los requerimientos del desarrollo exigen respuestas del nivel medio en los siguientes ámbitos: el conocimiento relevante; la heterogeneidad del alumnado; el tránsito hacia la educación superior; y nuevas formas de organización y gestión (De Ibarrola y Gallart, 1996; citadas en Zorrilla y Villa Lever, 2003: 133).

Construir respuestas efectivas en tales ámbitos es un reto vigente de la EMS. De Ibarrola y Gallart también señalaron la falta de identidad, irrelevancia de certificados y contenidos para el futuro del estudiante, diferencias en calidad, segmentación entre y al interior de modalidades, formación sin aplicación en el mercado de trabajo, entre otras, y propusieron diversificar la oferta garantizando calidad y formación básica equivalente así como evaluación institucional y de resultados (De Ibarrola y Gallart, 1996; citadas en Zorrilla y Villa Lever, 2003). Esas problemáticas permanecieron al margen de las decisiones de política educativa y algunas de sus propuestas se consideraron hasta 12 años después, con la RIEMS

Otro estudio contemporáneo del anterior indicó la necesidad de perfiles profesionales con estándares de competencia internacional, actualizar a los docentes, instituir un Sistema Nacional de EMS a cargo de un subsecretario, admitir a todos los estudiantes con capacidad, mismas reglas de organización y admisión en todas partes y para todos, currículo nacional para permitir movilidad, ampliar la participación de los actores económicos y sociales así como periodos de trabajo en empresas para los estudiantes (Talán, 1994; citado en Zorrilla y Villa Lever, 2003). Actualmente hay avances al respecto, toda vez que se cuenta con un subsecretario para este tipo educativo a partir de 2005, hay un diseño curricular nacional gracias a la RIEMS y se han hecho esfuerzos de actualización docente, pero las reglas de

¹ Se consideraron 83 documentos en esa revisión entre libros, artículos, tesis y documentos oficiales. Se retoman resultados que muestran algunas preocupaciones relevantes.

organización bajo un sistema nacional es un reto pendiente, razón por la cual este trabajo centra aquí su interés.

También se señaló la ineficiente coordinación entre niveles de gobierno y entre éstos y las Instituciones, la competencia desigual entre escuelas y programas así como la difícil relación entre crecimiento y equidad del sistema (Villa Lever, 2000; en Zorrilla y Villa Lever, 2003).

Al principio de los años noventa, el gobierno federal hablaba de la pretensión de fortalecer la soberanía y presencia de México en el mundo; de crecimiento económico estable; de democracia, libertad y justicia, lo que exigía, entre otras cosas, calidad educativa y más escolarización (ANMEByN, 1992). La declaración de obligatoriedad de la secundaria a partir del 5 de marzo de 1993, en el contexto del *Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal*; con la modificación de los artículos 3° y 31° de la Constitución así como la modificación, en julio de ese año, de los artículos 3° y 4° de la Ley General de Educación, impactó en la demanda y agregó complejidad a la EMS.

La matrícula de secundaria creció un 26.22% al pasar de 4, 341, 924 estudiantes en el ciclo escolar 1993-1994 a 5, 480, 202 en el ciclo 2001-2002 (SEByN, 2002). En 2013 atendía un total de 6, 571, 858 estudiantes; creció 26.6% de 2000 a 2006 y de 2006 a 2012, creció 25.1% (INEE, 2014). En 2014 atendía casi dos millones 300,000 alumnos más que antes de la obligatoriedad, eso equivale relativamente a la población de algunos países, como Jamaica, Namibia y Botsuana, y es mayor que la población total de muchos otros (Banco Mundial, 2015, en línea).

La población joven siguió creciendo y, paralelamente, aparecieron tres demandas en la formación a nivel internacional: 1) requerimiento de habilidades laborales más complejas, 2) intensificación del interés por formar ciudadanos más participativos y 3) extensión de la expectativa del derecho básico a la educación (Martínez Rizo, 2012b). Esto demandó mayor acceso y creó nuevas expectativas sobre el bachillerato, reconfigurando el reto de la política y la búsqueda de soluciones a este problema público (Merino y Cejudo, 2011) y educativo. No obstante, la investigación en implementación de política educativa en EMS es limitada. El COMIE calificaba a la política educativa en general como una gran incógnita en tanto proceso político (Loyo y Miranda; 1993) y afirmaba en 2002 que había pocos trabajos en los niveles meso –instancias intermedias de gestión del sistema-, especialmente en educación básica y media superior (Flores Crespo, 2011).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Hay una relación dialéctica entre nivel macro, meso y micro del sistema, la implementación de reformas educativas no es lineal, los agentes educativos y actores políticos dependen cada vez más de los recursos de otros para impulsar sus políticas y programas (Flores Crespo, 2011), en esa complejidad está inmersa la RIEMS. En ausencia de una política educativa federal integral para el bachillerato antes de 2007 y como parte de una ola reformadora internacional, distintos subsistemas en México reformaron su currículo, a principios de la década pasada.² Aunque independientes, coincidieron en enfatizar competencias básicas, enriquecer y flexibilizar el currículo y centrarse en el aprendizaje y en las competencias (DOF, 2008a). Desde una perspectiva latinoamericana, rasgos destacados de las reformas en distintos países fueron:

- cambios de estructura: en general se pasó de organización por disciplinas a organización por áreas de conocimiento, que no es el caso en México
- reforma curricular: centradas en competencias ciudadanas y laborales
- cambios en estilos de gestión: márgenes más amplios para elegir algunos contenidos y ofrecer orientación educativa como apoyo a los alumnos (Tedesco y López, 2013).

Pero su impacto ha sido menor al esperado. Tedesco y López (2013) indican que la educación media está en *estado crítico* en la región, en gran medida, argumentan, por los limitados recursos con los que los países latinoamericanos se enfrentan a deudas históricas con sectores desfavorecidos. La vinculación del bachillerato con las demandas del mundo productivo, por otra parte, se ha complejizado por el crecimiento de la matrícula y la difícil adaptación de la oferta a los rápidos y profundos cambios del mundo laboral. Delors (1996) predijo que el reto más importante de las próximas reformas sería precisamente la formación de los jóvenes. A esto se suma, para la región latinoamericana y México, la heterogeneidad, segmentación, inequidad y exclusión social, que caracteriza a sus sistemas educativos.

Hay varias razones más que dificultan una formación integral pertinente a los intereses de los jóvenes. Ellos crean y consumen una subcultura en la que por lo general la escuela no es atractiva; las familias favorecidas les protegen más tiempo, retrasando en muchos la madurez psicológica en comparación con décadas pasadas. Académicamente, mayor atención a una demanda creciente aumenta los

² La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) actualizó el currículo del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) en 2001. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y la Dirección General de Bachillerato emprendieron respectivamente su reforma en 2003, mientras que el Sistema Nacional de Educación Tecnológica y el Bachillerato del Instituto Politécnico Nacional (IPN) lo hicieron, respectivamente, un año después, en 2004. En 2006, la UNAM hizo una nueva actualización del Plan de Estudios del CCH. En el año siguiente, cuando inicia la administración 2007-2012, se propone la RIEMS. (DOF, 2008a)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

jóvenes menos preparados para aprovechar este nivel por deficiencias de calidad en niveles previos (Martínez Rizo, 2012b), muchos estudiantes trabajan y estudian simultáneamente experimentando serias y fundadas dudas sobre su futuro. Por todo ello, los sistemas educativos en bachillerato, tienen problemas para adaptarse a las demandas que se les reclaman (Aristimuño y De Armas, 2012).

El análisis anterior retomado principalmente de aportaciones de la Investigación Educativa (De Ibarrola y Gallart, 1994; De Ibarrola y Gallart 1996; Talán, 1994; Villa Lever, 2000; Zorrilla y Villa Lever, 2003; Flores Crespo, 2011; Martínez Rizo 2012; Aristimuño y de Armas, 2012; Tedesco y López, 2013) muestra la complejidad del panorama de la Educación Media Superior en el plano nacional y regional. Se proponen aquí siete rasgos que sintetizan su problemática:

1. Aumento de acceso al sistema y problemas asociados a la masificación (pérdida de calidad, dificultad para atender la diversidad de perfiles de estudiantes)
2. Dificultad de los sectores más pobres para acceder al servicio, que impacta en cobertura, en oportunidades laborales y de desarrollo
3. Rapidez y complejidad de los cambios sociales y laborales que la EMS debe atender para mantener su relevancia
4. Incertidumbre sobre la formación que debe ofrecerse a la juventud ante el dinamismo de los patrones culturales y sociales, que afecta tanto su pertinencia como su relevancia
5. Ambivalencia en su función: es tránsito para unos y terminal para otros
6. Dificultades para lograr la formación integral por las condiciones de vida y subcultura de los alumnos.
7. Necesidad de una formación pedagógica en buena parte de los profesores

Además, cabe presumir la existencia de incertidumbre y dudas en los actores educativos por la implementación de la RIEMS.

1.2 El subsistema de EMS en los programas educativos federales

A continuación se presenta la situación de la EMS que describen los diagnósticos de los programas del sector educativo a partir de 1989, como complemento y confirmación de la problemática descrita anteriormente desde la Investigación Educativa.

El *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* indicó la falta de opciones adecuadas para la atención de zonas apartadas, instituciones al límite de su crecimiento a pesar del aumento de la demanda, actualización docente insuficiente, gran diversidad curricular y deficiente vinculación (SEP, 1989). El *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* acentuaba la necesidad de estándares y criterios de evaluación para mejorar las instituciones, la existencia de casi 300 planes de estudio y reconocía, nuevamente, que la falta de coordinación institucional dificultaba su definición. El bachillerato propedéutico, decía este documento, no ofrecía respuestas pertinentes y efectivas a su naturaleza. Los bivalentes y técnico-profesionales no siempre respondían a las necesidades del trabajo, asimismo, no había atención a la heterogeneidad de condiciones del país (SEP, 1995).

La administración de gobierno 2001-2006, advertía sobre la baja eficiencia terminal; planes, programas y ambientes de estudio rígidos; otra vez la diversidad curricular con contenidos cargados de información, infraestructura deficiente; poca colaboración e intercambio académico; desigualdad de recursos; funcionamiento irregular de instancias de coordinación; escasa vinculación; coordinación deficiente con los demás tipos educativos así como falta de información sobre este sistema. Su objetivo estratégico 2.3.2 buscaba una EMS de buena calidad y su primer objetivo particular asociado, proponía una reforma curricular con planes y programas flexibles, sistemas de tutoría individual y grupal, así como prácticas educativas basadas en competencias laborales, entre otras cosas. Fijó la meta de tener una reforma curricular en 2002 (SEP, 2001) pero no fue lograda. En esa administración se creó la Subsecretaría de Educación Media Superior, en enero de 2005.

Como se observa, había coincidencia en las problemáticas detectadas, pero no esfuerzos estratégicos de gran alcance para atenderlas, hasta que en el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, finalmente, se contempló su reforma integral. Establecieron seis objetivos para todo el sistema educativo, con estrategias y líneas de acción para cada nivel. Ocho estrategias se definieron para la EMS dentro del primer gran objetivo; de esas estrategias las que se reflejaron en la Reforma son: la integración de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), respetando la diversidad de modelos y certificación nacional; la definición de

aprendizajes mínimos requeridos; las competencias para la vida y el trabajo y el establecimiento de servicios de tutoría (SEP, 2007).

El objetivo cinco estableció nueve estrategias, una para mejorar las competencias de docentes, directivos y administrativos que inicialmente no se enmarcaron en el SNB sino en los Centros de Formación para el Trabajo. El último objetivo enfatizó el fortalecimiento de competencias para la gestión de los planteles (SEP, 2007), que se convirtió central en la reforma de bachillerato.

Es claro que la –insuficiente- investigación disponible y el diseño programático de sucesivas administraciones federales han reconocido las profundas y complejas problemáticas que enfrenta la EMS. Un denominador común es la problemática curricular, caracterizada fundamentalmente por la carencia de identidad en la oferta formativa y la falta de vinculación, coordinación y organización del sistema, lo que fortalece la relevancia de focalizar este estudio en las instancias de gestión del sistema estatal. Ciertamente la falta de identidad formativa no supone como mejor respuesta uniformar la oferta educativa; su diversidad es un rasgo deseable ante la heterogeneidad de la población a la que se dirige, pero no se ha logrado facilitar suficientemente el tránsito de estudiantes entre subsistemas y la unidad de la oferta con opciones diversas y adaptadas a las necesidades en la realidad es todavía un reto, pese a los esfuerzos hechos en ese sentido.

1.2.1 Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS)

La RIEMS se formalizó a finales de 2008 y principio de 2009 con los Acuerdos legislativos publicados por el *Diario Oficial de la Federación*, que dejan constancia de su perspectiva, contenido y pretensiones: Creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad -442-, Competencias del Marco Curricular Común -444-, Opciones educativas de las distintas modalidades -445-, Competencias docentes -447-, Competencias del perfil del director -449-, Lineamientos para particulares -450-, Reglas de operación del programa de infraestructura -478-, Lineamientos para el ingreso al SNB -480-, Bases para el funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato -484- y una actualización de tres acuerdos anteriores (442, 444 y 447) el 488. (DOF, 2008a; 2008b; 2008c; 2008d; 2008e; 2008f; 2008g; 2009a; 2009b; 2009c). Además, como se señaló, en el último año de la administración 2007-2012, el 2 de febrero, se reformó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la Educación Media Superior

La Reforma planteó tres principios estratégicos. 1) reconocer modalidades y subsistemas, acordando un núcleo formativo para disminuir la dispersión en la oferta; 2) aumentar relevancia y pertinencia de Planes de Estudio, atendiendo necesidades personales, sociales y laborales de alumnos con una oferta flexible y formación laboral pertinente; 3) posibilidad de transitar entre subsistemas y escuelas, ya que la rigidez y desvinculación favorece la deserción, buscando la portabilidad de los estudios (DOF, 2008a).

La operación en todas las modalidades de un núcleo formativo flexible y pertinente que opere con fluidez la portabilidad de estudios en favor de los estudiantes, supone ajustes en el nivel de gestión en el escenario local del servicio, procesos de comunicación y trabajo conjunto entre modalidades, aspecto al que no se hace referencia explícita en los principios estratégicos.

De los principios se derivaron cuatro ejes de actuación. El primero es el Marco Curricular Común (MCC), basado en competencias para un bachillerato nacional con salidas general, tecnológica y profesional. No con tronco común -minaría reformas previas e impondría una reestructura-, sino con desempeños terminales compartidos, promoviendo la flexibilidad con varios niveles de concreción del Marco. El segundo es la definición y regulación de las modalidades, especificando las existentes y ampliando las opciones aprovechando las TIC. El tercero son los mecanismos de gestión, con seis componentes: planes institucionales de orientación y tutoría, formación docente, profesionalización de la gestión, mejora de instalaciones y equipo, evaluación integral y mecanismos de tránsito entre modalidades. El cuarto eje es la certificación en el Sistema Nacional de Bachillerato, complementaria a la que otorgan las instituciones (DOF, 2008a)

Los ejes permiten pensar en posibles estrategias locales de implementación desde la gestión del sistema (distintos niveles de concreción del MCC y mecanismos de tránsito en las modalidades), pero ha sucedido muy poco al respecto en Aguascalientes, como se verá. Para el desarrollo y mejora de la planta docente y la profesionalización de la gestión, se creó el Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) y el *Programa de Formación de Directores* (PROFORDIR) sobre competencias definidas en los acuerdos 447 y 449 respectivamente, coordinados por la ANUIES. La Certificación del SNB está a cargo del Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (COPEEMS).

La administración 2013-2018 ha dado continuidad a la Reforma. El segundo objetivo de su Programa Educativo, pretende “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México” (SEP, 2013: 3). Planteó revisar el sistema de incentivos para el ingreso al SNB, mejorar indicadores para la toma de decisiones y

desarrollar programas de actualización, entre otros. El Programa muestra interés por renovar esfuerzos, impulsar y actualizar los elementos fundamentales de la reforma, pero se hace a partir de mínima información sobre los procesos de implementación hasta el momento en las distintas entidades, carencia que esta investigación pretende atender.

El gobierno federal ha promovido la infraestructura y equidad apoyando a estudiantes, la formación de los docentes y directores, entre otros; sin embargo, los rasgos generales de la problemática se mantienen. A finales de 2013, cinco años después de iniciar la reforma, la Subsecretaría de Educación Media Superior, señalaba que los problemas persistentes eran “la desarticulación sistémica; débil o nula comunicación entre subsistemas y planteles; falta de cooperación; calidad educativa desigual de los subsistemas; falta de movilidad y tránsito -de los alumnos- entre subsistemas” (Subsecretaría de Educación Media y Superior, 2013a: 100).

Ante este panorama surgen diversas inquietudes ¿Cómo se está implementando la reforma en modalidades en crecimiento como Telebachillerato comunitario, o el bachillerato no escolarizado para estudiantes con discapacidad?³ ¿Están los subsistemas estatales en condiciones de orientar la adaptación del MCC en instituciones que operan en circunstancias especiales? ¿Cómo se adaptará la actualización docente y directiva así como la orientación educativa, lo mismo que la evaluación para entrar al SNB a las realidades de los distintos subsistemas? Por ejemplo, la misma Subsecretaría de Educación Media Superior, en el caso de la orientación educativa, ha señalado que “no podrán definirse los mismos criterios para las modalidades escolarizadas y no escolarizadas” (DOF, 2008a: 81). Adicionalmente, el SNB tiene una serie de indicadores de infraestructura que muchas instituciones no cumplirían de entrada, por lo que la inequidad en la calidad del servicio en distintas modalidades se está dando en este tipo educativo (Taméz y Martínez, 2012), entre muchas otras inquietudes.

Aun no hay procesos eficientes de certificación y revalidación de estudios, como se verá a continuación, y todavía es muy difícil que los alumnos transiten de un subsistema a otro. ¿Cómo están enfrentando las modalidades, desde esa rigidez, la implementación del Marco Curricular Común, considerando que deben compartir la responsabilidad de formar competencias genéricas comunes y algunas disciplinares?

³ El Telebachillerato atendía a 5,529 estudiantes en las 16 entidades en las que se había implementado en 2013 y se proyectaba que para el siguiente año hubiese 1,000 planteles más, (SEMS, 2013a: 43) El bachillerato para discapacitados se creó en 2008 y pretendía duplicar en 2014 la población atendida en 2013.

1.3 Delimitación de la problemática: implementación del MCC en Aguascalientes⁴

Hay incipiente investigación en Aguascalientes sobre la EMS. El Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes creó una línea de investigación que toma como objeto de estudio general a ese tipo educativo. Previamente y como parte de ella, los trabajos abordan distintas temáticas, como el de Romo (2002), Martínez (2004), Ramírez (2008), Guzmán, (2011), Gómez (2012), Coiffier (2013), Pereyra (2013) y Milán (2015), entre otros. Un trabajo aborda el funcionamiento del sistema (Camacho, 1997), pero ninguno la problemática de la gestión en la implementación del currículo.

Esta literatura reporta problemas locales que expresan el contexto nacional esbozado. El centralismo provocó incapacidad en las entidades para crear sus opciones formativas y los estados debieron tomar decisiones coordinados por la administración central (Camacho, 1997, Martínez, 2004). También un estudio refiere la falta de esfuerzos conjuntos y la distancia entre planes de estudio en el Estado:

La atomización [del sistema] hace muy problemática cualquier gestión de conjunto, tanto de nivel medio superior como en su vinculación con el superior y con el mercado de trabajo” (Martínez, 2004, p. 54)... “[el sistema se caracteriza por la] dispersión en la oferta de servicios y estructura curricular...” (p. 79-80).

La formación tecnológica, por ejemplo, carecía de integración de las instancias de coordinación del sistema para facilitar el tránsito de los alumnos entre instituciones (Martínez, 2004). El centralismo, sus repercusiones y una identidad dispersa entre modalidades, con normativas distintas, hacen del sistema local un escenario complejo para implementar el MCC.

1.3.1 La gestión del sistema educativo y el bachillerato en Aguascalientes

La planificación del sistema educativo local a través de los programas de sucesivas administraciones emanadas de distintos partidos políticos se han ocupado centralmente de la educación básica, omitiendo esfuerzos estratégicos de largo alcance, integrales, simultáneos, precisos y basados en información generada localmente para el desarrollo del bachillerato y atención a su problemática específica. Los compromisos fijados para el desarrollo de la educación media

⁴ El panorama que se muestra de las condiciones con las que opera el SEMS de Aguascalientes en este apartado se desprende de entrevistas realizadas a informantes que tienen amplio conocimiento sobre su funcionamiento, además del análisis de documentos oficiales y de estados de la cuestión señalados previamente. Se entrevistó al Licenciado Fernando Zepeda que ocupó un cargo en la Dirección de Educación Media Superior y Superior del IEA; al Profesor Mario Cruz Palomino, Director del Bachillerato Jesús Reyes Heróles, a la Mtra. Patricia Cervantes, Directora estatal de CONALEP y a dos asistentes que ampliaron la información proporcionada por la Mtra. Cervantes.

superior en los programas educativos de sucesivas administraciones locales se caracterizan por estar al margen de la política federal o ser reactivos a ella. No es posible verificar si se cumplieron algunos de ellos, la administración que coincidió con la puesta en marcha de la reforma no la consideró como parte de su prospectiva del desempeño del sistema ni las que han seguido se han involucrado activamente en ella.

La desconcentración educativa en administraciones previas a la modernización educativa (Refugio Esparza Reyes: 1974-1980; Rodolfo Landeros Gallegos: 1980-1986) se aplicó en Aguascalientes con la resistencia sindical y, en opinión de Barba (1996), la lucha del sindicato por puestos directivos limitó los alcances de esas políticas, lo mismo en la administración en la que se firmó el ANMEByN de Miguel Ángel Barberena Vega (1986-1992).

La administración de Otto Granados Roldán (1992-1998) partió de un diagnóstico de la educación en la entidad que evidenció la poca experiencia en el manejo de la educación básica, producto de la centralización. Se hizo patente la necesidad de una ley estatal de educación adecuada y había carencias en las áreas de planeación, programación, evaluación e investigación educativa, así como falta de coordinación entre organismos y agencias federales como CONAFE, CAPFCE, INEA, etc. (Barba, 1996). En los diez años posteriores se fortalecieron esas funciones del sistema pero principalmente en la atención a la oferta de educación en preescolar, primaria y secundaria. La Dirección de Educación Media Superior se creó apenas en 2007, un poco antes de la propuesta de la RIEMS.

Es evidente que en los diagnósticos del sistema estatal de esas administraciones no hubo ejercicios analíticos detallados sobre educación media superior. El discurso programático local, igual que la modernización educativa federal, estaba enfocado en la educación básica. En la administración de Felipe González González, (1998-2004) no se describe la problemática de la educación estatal en su programa educativo. El eje dos, que se refiere a “Educación y formación integral”, la EMS se menciona en el objetivo 1.6 al especificar simplemente que se hará ejercicio de la rectoría del sistema, mencionando como demandas ciudadanas la vinculación la EMS con el sector productivo, diagnosticar la demanda de EMS así como evaluar su calidad (Gobierno del Estado, 1999), sin especificar programas ni líneas de acción para ello. Tal evaluación de su calidad no fue llevada a cabo.

El Plan de educación de la administración de Luis Armando Reynoso Femat (2004-2010) describe la cobertura de la EMS, especifica el tipo de control de escuelas a las que asisten los alumnos –público y privado-, la modalidad a la que asisten, la ubicación de la población atendida, su eficiencia terminal, etc., pero no

se hacen mayores consideraciones. También se menciona genéricamente que el crecimiento de los jóvenes “demanda mayores esfuerzos en materia de educación media superior” (Gobierno del Estado, 2005, p.63). En la propuesta de gobierno no se menciona a la EMS en los programas de trabajo ni las líneas de acción.

En el período 2010-2016 (Carlos Lozano de la Torre) en el programa educativo se afirmó que la EMS y Superior presentaban los mayores rezagos porque casi 100 mil jóvenes no tuvieron acceso (p. 168) y que la absorción de EMS ocupaba el 19° lugar nacional con cobertura de 61.7%, mientras que en el ciclo 1997-1998 ocupaba el 13° (p. 170 y 173). Se citan resultados de la prueba ENLACE en habilidad lectora y matemática y de la prueba PISA en habilidades lectoras. El apartado denominado “Prospectiva”, afirma que se “resaltará el impulso” a la educación media y superior porque “son los niveles que requieren más atención dentro del sistema educativo” (p. 182). Dentro de la estrategia 5.1 “Calidad educativa para una formación de excelencia” en el objetivo de “elevar la calidad de la educación” se estableció la meta de aumentar el porcentaje de estudiantes con logro elemental en español de 64% a 85% y en matemáticas de 32% a 55%; así como aumentar el puntaje de la prueba PISA en habilidad lectora de 449 a 469 y en matemáticas de 442 a 460 (Gobierno del Estado, 2010, p. 184).

No se especifican las estrategias para lograr esos avances ni con base en qué se definieron. Además, técnicamente no es posible determinar si el avance proyectado se logró en ambas pruebas. La aplicación 2015 de la prueba PISA se realizó sólo en dos escuelas de Aguascalientes con la participación de 162 estudiantes, no hay resultados por entidad, sólo nacionales, por ello no se puede establecer a nivel del sistema de bachillerato local si el desempeño de los alumnos avanzó los 20 puntos fijados como meta en habilidad lectora ni los 18 puntos fijados de avance en matemáticas. Los resultados de la prueba ENLACE, con base en la cual se fijaron los porcentajes de avance en español y matemáticas, no son comparables entre sí (SEP, 2017, en línea) y se aplicó por última vez en 2014, siendo que la meta era para 2016. La prueba PLANEA sustituyó a ENLACE y se aplicó por primera vez en 2015, sus resultados tampoco están alineadas técnicamente con ENLACE. El INEE estableció apenas en ese año una línea base para que las subsecuentes aplicaciones sí sean comparables a partir de 2016⁵.

La administración 2016-2022 publicó su *Plan Estatal de Desarrollo* con un retraso considerable, después de mayo de 2017, en donde establece la meta de incrementar la eficiencia terminal del bachillerato del 66% al 77% dentro de la línea de acción “Implementar acciones para reducir la reprobación y deserción”, también se establece la línea de acción denominada “Implementar el programa “prepa para

⁵ Las comparaciones válidas son de planteles contra sí mismos.

todos”, con la meta de lograr una escolaridad promedio de 11.2 años, todo esto dentro del objetivo “Garantizar la calidad para favorecer el logro educativo de los estudiantes” (Gobierno del Estado, 2017, p. 73). No hay referencias a la implementación de la RIEMS en la entidad ni estrategias definidas por la administración para fortalecer ese proceso.

1.3.2 Subsistemas de EMS: esfuerzos desvinculados por atender la creciente demanda

La diversidad de la oferta del bachillerato y las consecuencias de ello en la dispersión de la gestión desde las entidades intermedias del sistema en Aguascalientes y en el país es producto de la necesidad de atender a la demanda creciente de Educación Media Superior, entre otras razones. Es decir, sin la existencia de una Secretaría encargada de la atención específica de este tipo educativo, se crearon instancias de gestión independientes que construyeron su propio perfil. Para entender mejor esa diversidad conviene recordar brevemente la conformación de las principales modalidades de la oferta, que al mismo tiempo determinan las opciones formativas públicas del SEMS que operan en Aguascalientes.

La Escuela Nacional Preparatoria fue el primer *Bachillerato General*, fundada en 1867. Ofrecía cultura general científica y preparación para la universidad. En 1954 adoptó un plan de estudios de cinco años para egresados de primaria y otro de dos para egresados de secundaria. En 1973 se creó el Colegio de Bachilleres con áreas formativas obligatorias (básica y específica), capacitación para el trabajo y un área *paraescolar* –sin valor creditico-, con función terminal y propedéutica (DGB, 2016, en línea)

El Congreso Nacional de Bachillerato (1982) definió los objetivos formativos del nivel y atribuyó a la SEP los Programas Maestros de las materias del tronco común (Acuerdo 77). El Acuerdo 91 de 1983 aprobó el bachillerato internacional y el Acuerdo 159 de 1991 cambió los Centros de Bachillerato Pedagógico a Centros de Estudios de Bachillerato (CEB) con formación Pedagógica y General, hoy a cargo de la Dirección General de Bachillerato (DGB).

La DGB fue ampliando sus atribuciones, formalizó su estructura organizativa en 1994 y estableció sus facultades actuales en 2005, en el reglamento interior de la SEP. La Dirección de Sistemas Abiertos se incorporó a ella en 1993, en esta década se establecieron los Colegios de Bachilleres en las entidades⁶; en 1996 se encargó también del Programa de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD),

⁶ Organismos estatales con Plan de Estudios y Normativa de la DGB

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y en 2002 se le responsabilizó de otorgar reconocimiento de validez oficial de los estudios a bachilleratos particulares (DGB, 2016, en línea).

Antes de la adopción del MCC se reformó curricularmente en 2003-2004 y en 2006-2007, en el ciclo 2009-2010 inició la adopción del MCC. Además de coordinar los subsistemas de Centros de Estudio de Bachillerato (CEB), las particulares incorporadas, la Educación a Distancia y la Preparatoria Abierta, también coordina el Telebachillerato Comunitario, y la preparatoria federal Lázaro Cárdenas. En Aguascalientes hay cuatro escuelas que dependen directamente de esta dirección, dos federales por cooperación y una particular⁷, asimismo hay 17 planteles de educación a distancia en el Estado (CEMSAD), 78 telebachilleratos y otras instituciones de diversas unidades administrativas asumen su Plan de Estudios, como algunas particulares y estatales.

Los Bachilleratos Tecnológicos iniciaron en 1969 con los Centros de Bachillerato Tecnológico, Agropecuario, Industrial y del Mar. Dos años después, en 1971, se creó la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior (SETyS) que se transformó dos años después, justo antes de la reforma de la *Ley Federal de Educación* en 1973, en la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (SEMTyS). Las reuniones nacionales de directores de EMS en 1975 y en 1976⁸ definieron el tronco común de la formación tecnológica, puesta en práctica hasta 1981 con el apoyo del Consejo Nacional de Educación Tecnológica (CosNET, creado en 1979) (DGB, 2016, en línea). En 1979 la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas Industriales y Comerciales (DGETIC) se transformó en la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGTI), subordinada a la Subsecretaría de Educación Media Técnica y Superior recién creada.⁹

Un poco antes, en 1976, la SEMTyS, de la que dependía la DGTI, se transformó en la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT); las secundarias técnicas formaban parte de ella pero pasaron en 1978 a la Dirección General de Secundaria Técnica, de tal manera que la DGTI sólo atendió Educación Media Superiora partir de ese año, lo que permitió que se formara el Sistema de Educación Tecnológica, dependiente de la SEIT, integrado por cinco direcciones incluyendo la DGTI.¹⁰ La SEP creó dos modalidades de enseñanza: Terminal, para

⁷ “Jesús Reyes Heróles”, “Aguascalientes” y los CEBS 8/4 y 8/5; y otras asumen su Plan de Estudios: las federales por cooperación “Benito Juárez” y “Prof. David Gutiérrez Acosta” así como la de la Universidad Cuauhtémoc y la de la Universidad Del Valle

⁸ En Querétaro y Guanajuato respectivamente.

⁹ El órgano de consulta de la SEP, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica se crea en 1975 y tres años después se transforma en el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET).

¹⁰ Institutos Tecnológicos, Educación Tecnológica Industrial, Educación Tecnológica y Agropecuaria, Ciencia y Tecnología del Mar, y la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo.

profesionales técnicos de áreas intermedias de la actividad productiva a través de los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS)¹¹ y Bivalente, para ingresar al nivel superior y/o incorporarse al trabajo, a través de los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS).

En 1981, los planteles de la CBTIS se identificaban como Agropecuarios, Forestales o de Servicios, según la formación que ofrecían. La DGTI intentó una desconcentración de funciones creando en 1984 las Coordinaciones Regionales, que cambiaron a Subdirecciones Regionales en 1987 y en 1990 a Coordinaciones Estatales (DGB, en línea), actualmente se encuentra en proceso de revisión esa estructura.

La creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) el 22 de enero de 2005 provocó ajustes: la DGTI se integró a la SEMS (Acuerdo 351) junto con otras cinco direcciones: la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGTA), Dirección en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CyTM), Dirección General de Bachillerato (DGB), Dirección de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFPT) y la Dirección de Educación Secundaria Técnica (DGEST). Cinco pertenecen simultáneamente a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica y son asistidas por la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC) –Antes CosNET- a excepción, claro, de la DGB. Actualmente operan en Aguascalientes nueve CBTIS, dos CETIS, seis CBTA, un Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC) y tres CECATIS (Educación Media Aguascalientes, 2016, en línea). Además, hay cinco instituciones particulares que asumen su Plan de Estudios.¹²

El Colegio Nacional de Formación Profesional Técnica (CONALEP) se creó por decreto presidencial en abril de 1978 con régimen de Organismo Público Descentralizado (OPD) para formar a egresados de secundaria como profesionales técnicos. El decreto se modificó en 1993 para incluir capacitación laboral, vinculación intersectorial, apoyo comunitario, asesoría y asistencia tecnológica a empresas. El siguiente año (1994) se reformó el Plan de Estudios y se adoptó la Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC) (CONALEP, 2016, en línea) y en 1998 inició la acreditación de planteles como Centros de Evaluación de Competencias Laborales con base en las Normas Técnicas de Competencia Laboral. En 2003 se reformó otra vez el plan de estudios para innovar y consolidar

¹¹ Para profesionales técnicos de áreas intermedias de la actividad productiva a través de los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS).

¹² Colegio Alexander Hamilton A.C., Centro de Bachillerato Técnico en Computación (CBTC), Instituto Roosevelt, Instituto Latinoamericano Juventud y la Universidad Cuauhtémoc (IEA, 2010).

la EBNC en lo que se llamó Educación y Capacitación Basada en Competencias Contextualizadas (CONALEP, 2016, en línea).

La RIEMS pretende fortalecer este modelo tres aspectos: calificación técnica, formación cívica y ambiental, y provocó una segunda modificación al decreto de creación en 2011 para otorgar bachillerato a egresados. La Unidad Central coordina a los Colegios Estatales, a la Unidad de Operación Desconcentrada (Ciudad de México) y la representación de Oaxaca (CONALEP, 2016, en línea). En Aguascalientes operan siete planteles ofreciendo 20 carreras (CONALEP Aguascalientes, 2016, en línea).

Finalmente, los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTES) se crearon durante la implementación de la política de la modernización educativa. La SEP propuso el modelo en 1991 y nacieron como OPD vinculados al sector social y productivo de cada entidad.¹³ A las entidades les toca -al menos formalmente- reportar resultados de evaluaciones; establecer una junta directiva que sesione cuatro veces por año; contratar personal calificado; facilitar la asistencia académica, técnica y pedagógica de la SEP; hacer seguimiento de egresados; crear en cada plantel un órgano de vinculación con el sector productivo y de servicios; integrar un patronato para obtener recursos adicionales; acreditar y certificar la formación según lo establece la SEP; informar de su estructura, perspectivas de crecimiento y necesidades de personal así como entregar a la SEP su programa operativo anual y evaluar los planteles para incorporarlos al SNB (Coordinación Nacional del CECYTE, en línea). En Aguascalientes se firmó el convenio de creación de los CECYTEAS el 16 de agosto de 1993 y en 2016 funcionaban 13 planteles con un total de 19 especialidades (Gobierno del Estado de Aguascalientes, en línea).

En el Estado hay otras opciones, como las preparatorias de Instituciones adscritas a Instituciones de Educación Superior. La Universidad Autónoma incorpora a 15 escuelas con un Plan de Estudios propio, además de contar con dos campus; el consorcio Anáhuac a una escuela y el ITESM a otra. El IEA coordina 76 escuelas particulares (IEA, 2017) y hay exclusivas de la administración estatal (Normal del Estado, Bachillerato en Artes y Humanidades, Bachillerato del Deporte).

Esta configuración diversa, con orígenes y contextos de desarrollo independientes, debería ser una fortaleza del sistema educativo, pero derivó en la

¹³ El ordenamiento jurídico que los creó se denomina “Convenio de Coordinación” entre la SEP y las entidades. Se definió que la federación aportaría la mitad de su presupuesto; formularía observaciones y modificaciones a planes y programas, matrícula y estructura educativa; brindaría asistencia académica, técnica y pedagógica, acordaría la actualización de docentes con el CECYTE, coordinaría y concentraría acciones de planeación educativa; asesoraría en evaluación y supervisión así como apoyaría en la difusión y extensión de la cultura tecnológica (Coordinación Nacional del CECYTE, en línea).

dispersión de la identidad formativa y en otras problemáticas. Las rutas, procesos de desarrollo y crecimiento de las instancias de gestión de los distintos subsistemas, sus normativas, identidades, vínculos con instancias de autoridad nacionales o estatales y, sobre todo, los procesos de organización de las modalidades, se configuraron sin una instancia coordinadora. Cada modalidad tiene relaciones y tensiones propias al interior y con autoridades administrativas federales y locales.

Al inicio del ciclo escolar 2016-2017, el sistema estatal de bachillerato atendió a 58,983 estudiantes a través de 309 escuelas y 3,995 profesores, logrando un 65.59% de eficiencia terminal al cierre del ciclo 2015-2016. El 73% de los estudiantes estudiaron en el municipio de Aguascalientes, en 172 escuelas atendidas por 2,731 profesores. El 27% se ubicaron en los otros 10 municipios, siendo Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos los de mayor matrícula después de Aguascalientes, con un promedio de 2,363 estudiantes; les siguen Asientos, Cosío, El Llano, San Francisco de los Romo y Tepezalá, con un promedio de 1,287 estudiantes; San José de Gracia atendió a 486 (IEA, 2016).

El grueso de los alumnos, ocho de cada diez, fue a una escuela federal o pública estatal. Las primeras atendieron al 35.11% y las segundas al 35.66%. El particular atendió a 22.90% y el autónomo a un 6.34%. Por modalidad, el general atendió al 46.70%, el tecnológico al 45.25%, el técnico bachiller al 7.59% y el profesional técnico apenas al .45% de la matrícula total (IEA, 2016); estos datos han sido considerados para la conformación del objeto de estudio de esta investigación.

Tabla 1 Escuelas y alumnos por modalidad, subsistema y sostenimiento

Modalidad Subsistema Sostenimiento	Escuelas	Alumnos
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	10	4,591
Público	10	4,591
Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación	1	43
Privado	1	43
Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar	1	611
Público	1	611
Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria	6	3,844
Público	6	3,844
Dirección General de Educación Tecnológica Industrial	28	13,005
Público	20	11,588
CBETIS	16	8,575
CETIS	4	3,013
Particular	8	1,417
Dirección General de Bachillerato	98	10,500
Público	91	8,422
Federal	13	5,180
Telebachillerato Comunitario	78	3,242
Particular	7	2,078
Dirección General de estudios científicos y tecnológicos del estado		
Público	39	11,703
CECYTEA	21	9,748
EMSAD	18	1,955
Instituto Tecnológico de estudios superiores de Monterrey campus Aguascalientes	1	458
Privado	1	458
Secretaría de Educación del Gobierno del Estado	106	9,738
Público	32	2,018
BACHILLERATO DEL DEPORTE	1	144
BACHILLERATO EN ARTES Y HUMANIDADES JOSÉ GUADALUPE POSADA	1	107
ESCUELA NORMAL DE AGUASCALIENTES	2	974
TELEBACHILLERATO	28	793
Particular	74	7,720
Universidad Anáhuac		
Particular	1	161
Universidad Pública Autónoma	19	5,797
Público-Autónomo	3	3,831
Particular	16	1,965
TOTAL	310	60,451

Fuente: Elaboración propia a partir de IEA, 2016.

Las once competencias *genéricas* del MCC son comunes a las modalidades, transversales y transferibles (refuerzan la adquisición de otras)¹⁴. Las *disciplinares básicas*, también comunes, sustentan las genéricas y están organizadas en campos disciplinares (matemáticas, ciencias experimentales, ciencias sociales y comunicación); las *disciplinares extendidas* no son compartidas por todos, fortalecen la especificidad de las modalidades dando continuidad a los campos formativos y fortaleciendo el dominio de competencias que los subsistemas requieren. Las *profesionales* se apoyan en distintas normas laborales nacionales, internacionales e institucionales según sea conveniente; se desarrollan y despliegan en contextos laborales específicos y se construyen desde la perspectiva del trabajo (DOF, 2008b).

La diferencia está en las competencias disciplinares extendidas y profesionales que las modalidades enfatizan en su formación. La figura 1 muestra la variedad de modalidades, subsistemas y sostenimiento de instituciones que deben atender los distintos tipos de competencias del MCC en los más de 60,000 estudiantes de bachillerato en la entidad.

1.3.3 ¿Cómo se vive la implementación de la reforma en la entidad?

La intensidad con la que en Aguascalientes se dan los procesos de implementación del MCC y la motivación de los actores para llevarlos a cabo, varían en los distintos subsistemas debido, entre otras cosas, a las distintas condiciones de operación y a la desigualdad de los recursos disponibles para su implementación. Hay subsistemas que históricamente han tenido más acceso a recursos que otros, como es el caso de los CBTIS, respecto de CONALEP y CBTAS; a su vez, todos ellos tienen una situación más favorable que el Telebachillerato, lo que se refleja en infraestructura, condiciones laborales de los docentes y oportunidades de actualización, etc. (F. Zepeda, comunicación personal, 10 de febrero de 2015). Con el paso del tiempo, esta condición amplía las brechas entre subsistemas e impacta en el mayor desarrollo de algunas iniciativas de implementación de la Reforma, como el MCC.¹⁵

La implementación no es solo asunto de recursos. Son fundamentales el escenario local y las dinámicas propias de los equipos de trabajo para que la

¹⁴ Las competencias son: autodeterminación y cuidado de sí, expresión y comunicación, pensamiento crítico y reflexivo, aprendizaje autónomo, trabajo colaborativo y responsabilidad social (Cfr. Acuerdo 444).

¹⁵ Rockwell, señala que “las políticas oficiales sólo lograrán modificar las condiciones de las escuelas si influyen en el destino de los recursos públicos y se orientan hacia la democratización de la gestión escolar” (1996: 256), pero esta condición de desigualdad estructural no promueve precisamente un uso más racional o equilibrado de los recursos, siempre insuficientes, por lo demás.

Reforma se adapte a ellas. El escenario institucional *-institutional setting-* es el espacio donde se determina el desarrollo de una política (Berman, en Aguilar, 1994: 256) En el mismo sentido Rockwell señala:

La tendencia hacia la centralización del poder o bien la lucha por la autonomía local han afectado, por ejemplo, el sentido final de reformas educativas que pugnan por una mayor democratización de la vida escolar. Las escuelas se fundan o se clausuran, se apoyan o se rechazan, en gran medida según los desenlaces de la negociación política entre diversas fuerzas comunitarias, estatales y federales (Rockwell, 1996:256)

En Aguascalientes hay una dependencia administrativa y académica con las oficinas centrales de los subsistemas federales que operan en el sistema (Bachilleratos Generales adscritos a la Dirección General de Bachillerato, CONALEP, CBTIS, Agropecuario (CBTA), los Centros de Formación para el Trabajo Industrial (CECATI) y los Telebachilleratos comunitarios. En el caso de los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de Aguascalientes (CECYTEA) se debe tomar consideración de instancias federales, como se ha señalado.

La intervención del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA), no obstante su rol de máxima autoridad educativa en el estado, es mínima en los procesos de implementación de la Reforma y del MCC debido a las atribuciones de las estructuras centrales. Las líneas de trabajo, los sistemas de control escolar, contratación de profesores, la cuestión financiera, etc., están normados a nivel federal por subsistema (P. Cervantes, comunicación personal, 18 de febrero de 2015), estos aspectos finalmente impactan en la implementación del currículo.

La SEMS ha propuesto el Espacio Común de la Educación Media Superior (ECEMS) para promover la convergencia académica; concretamente, busca integrar subsistemas, adoptar el MCC y fomentar el ingreso al SNB, facilitar movilidad y portabilidad de estudios, realizar proyectos y programas compartidos así como alentar integración y desarrollo de cuerpos académicos y redes de colaboración (SEMS, 2014, en línea); pero no hay evidencia de que se haya avanzado en ese sentido, no se sabe de acciones específicas de apoyo a la gestión del MCC en Aguascalientes derivadas de ese espacio.

También opera una “Comisión de Portabilidad y Equivalencia”, para favorecer el tránsito de alumnos entre subsistemas. Es coordinada por el IEA, donde participan principalmente las modalidades públicas, federales y estatales con apoyo federal; no así las autónomas, particulares-universitarias y estatales. En el caso de CONALEP por ejemplo, la documentación de estudiantes que quieren ingresar a esta modalidad, provenientes de otras, tiene que ser enviada a las oficinas centrales en México para que allá se tome la decisión, alumno por alumno, de si procede la

portabilidad y qué asignaturas pueden considerarse equivalentes (P. Cervantes, comunicación personal, 18 de febrero de 2015). Por esa razón, además de que en esa comisión no están representados todos los subsistemas, sus integrantes de esta comisión no tienen atribuciones formales de impulsar una propuesta específica sobre la gestión de la implementación del MCC.

¿En qué medida es posible formular una estrategia local para atender, desde la gestión, las competencias genéricas, disciplinares y profesionales que propone el MCC?, ¿cuáles son las condiciones que, como sistema estatal, se están creando para que eso suceda?

El IEA a través de la Dirección de Educación Media y Superior, tiene un margen estrecho para incidir en esos procesos así como para generar y dar continuidad a la definición, consenso, apoyo mutuo y operación de iniciativas de los actores, si las hubiere. Las modalidades entregan información al IEA con datos que los caractericen en distintos rubros, pero las decisiones de gestión de implementación de la Reforma, del uso de los recursos, de discusión de las problemáticas en torno a la gestión del Marco Curricular, etc., están fuera de su alcance.

A esa relativa independencia o aislamiento de algunos subsistemas respecto de la autoridad local se suma la falta de comunicación entre ellos. No hay un efectivo intercambio académico a nivel de representantes de las modalidades que muestren evidencia de acciones de gestión para atender el MCC, tampoco hay eventos estudiantiles, interacción sistemática entre docentes de distintas modalidades, proyectos conjuntos o actividades sociales que se gestionen alrededor de las competencias del MCC. Han existido actividades que buscan el trabajo conjunto tanto de estudiantes como de profesores y directivos, pero han sido pocas y de bajo impacto.

En principio, los subsistemas federales son coordinados en la entidad por la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (RESEMS)¹⁶, instancia que ha permanecido acéfala desde 2013. Los integrantes de esos subsistemas se reúnen, pero su actividad se centra principalmente en el seguimiento a la implementación de programas federales, como “Construye T”, entre otros, y tiene presencia en la designación de los directores de las instituciones. El CONALEP y CECYTEA, que son subsistemas con carácter descentralizado, no

¹⁶ Se espera que esta instancia haga funciones de vinculación con la autoridad educativa del Estado, con el sector productivo y con otras instancias para, entre otras cosas, apoyar las iniciativas de la Reforma, así como canalizar la implementación de programas que la impulsen, entre otras.

sob formalmente convocado por esta instancia, aunque se busca su involucramiento debido a las bondades que tiene dicho programa.

Entre las instituciones del sistema *principalmente estatal*, como puede llamársele a instituciones sin vínculos -o con vínculos acotados- con subsistemas federales que incluye a) escuelas adscritas las instituciones de educación superior con planes de estudio propios;¹⁷ b) escuelas estatales co-financiadas con la federación, como CECYTEA y bachilleratos generales; c) escuelas particulares incorporadas al IEA y a la UAA d) bachillerato de la Normal del Estado; e) Telebachilleratos estatales, f) Bachillerato del deporte, g) Bachillerato en Artes y Humanidades; no hay comunicación, ni acciones de gestión que provoquen iniciativas transversales de atención curricular. Las que dependen de las universidades y las particulares están ausentes en los espacios destinados al Espacio Común de la Educación Media Superior. El IEA ha intentado que se implemente el Plan de Estudios de la Dirección General de Bachillerato en las distintas modalidades estatales que no son tecnológicas, pero existen aún algunas instituciones particulares que no lo han asumido completamente.

No está explícito en la RIEMS cómo deben contribuir las instancias estatales de gestión para promover esa clara identidad formativa en la EMS a través del MCC, reconociendo la pluralidad de la matrícula y la importancia de atenderla (DOF, 2008b), pero atendiendo al mismo tiempo la dispersión señalada. El segundo artículo del acuerdo 444 plantea que el MCC está “orientado a dotar a la EMS de una identidad, que responda a sus necesidades presentes y futuras” (DOF, 2008b: 2) y el artículo tres señala:

Las competencias genéricas que han de **articular** y **dar identidad** a la EMS y que constituyen el perfil del egresado del SNB son las que todos los bachilleres deben estar en capacidad de desempeñar... (DOF, 2008b: 2 –subrayado propio)

Se infiere que desde el diseño de la reforma, el problema de la articulación e integración de la oferta se resuelve con la estrategia de diseño curricular, no con un diseño de gestión específico que se aplique localmente para promover la identidad desde las instancias intermedias. Se espera que las modalidades diseñen su propio modelo educativo enriqueciendo al MCC, acepta adaptaciones curriculares para las necesidades de la población a la que se atiende y propuestas de actividades extracurriculares, además de la adaptación que hacen los profesores en el aula, pero en la perspectiva de algunos actores locales, existe una impresión distinta. Algunos directores de los subsistemas han manifestado que se pierde la

¹⁷ Universidad Autónoma de Aguascalientes, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Universidad Anáhuac.

identidad de los subsistemas, que el Marco Curricular Común podría atentar contra “lo especial” que tienen las modalidades y contra la tradición propia que han desarrollado en el tiempo (P. Cervantes, comunicación personal, 18 de febrero de 2015).

Ante esta situación ¿en qué condiciones están los *procesos de gestión* en las instancias intermedias del sistema, al interno de las modalidades y en la autoridad local que, en coordinación con la autoridad federal, dan seguimiento a esta “transformación del currículo”? ¿Existen decisiones orientadas por el Marco Curricular Común en el nivel de organización de las modalidades? ¿Hay personal encargado de seguir puntualmente la gestión de las modificaciones de los planes de estudio en las modalidades federales y las decisiones de implementación, para promover acciones equivalentes de gestión en las modalidades estatales, tanto particulares como públicas y autónomas? No se han estudiado estos procesos en el Estado. Según Rockwell (1996), en la definición del uso de espacios, tiempos, fondos, etc., entran en juego valores intangibles, como el sentido de las palabras, el prestigio de cierta tradición y la percepción de la calidad educativa, que en este caso se ha interpretado como una agresión a la identidad y a la tradición de los subsistemas, especialmente de los federales.

Por otra parte, hay condiciones que se suman a la problemática. Por ejemplo, la dinámica de trabajo que se ha instaurado en la citada Comisión de Portabilidad y Equivalencia de Estudios. En febrero de 2015 esta comisión tenía aproximadamente tres años funcionando y no se había establecido un solo acuerdo para avanzar en esos procesos. Hay rotación de las personas comisionadas y no hay productos a los que se les pueda dar seguimiento. Los esfuerzos locales por impulsar la portabilidad y equivalencias entre subsistemas, por mínimos que sean, no son conocidos por las instancias centrales encargadas precisamente de tomar la decisión de si un estudiante en tránsito puede ser admitido en los subsistemas federales. La investigación en implementación de política señala que los actores participan en la política como un *juego* (Bardach, en Aguilar, 2003). Juegos que provocan retraso y bajo desempeño de una política, como el de “*tozudez*”, “*no es nuestro problema*”, “*excluir al tipo raro*”, entre otros. Esto puede aplicarse a la dinámica de esa Comisión.

Sintéticamente, hay problemas de desarticulación del sistema, débil o inexistente comunicación entre subsistemas y planteles así como poca colaboración; desigualdades en la calidad educativa así como mínima movilidad y tránsito de los alumnos. Las problemáticas relevantes que se han señalado a partir

de este análisis alrededor de la implementación del MCC en el sistema público de EMS de la entidad, son:

- desigual acceso a recursos entre los subsistemas y condiciones distintas para operar esfuerzos explícitos de implementación del MCC
- marcada dependencia de los subsistemas federales de sus oficinas centrales en México para tomar decisiones de tipo administrativo y académico
- participación limitada de la autoridad local para provocar procesos de atención a las problemáticas que se presentan, especialmente con respecto a la atención explícita a las competencias del MCC
- dificultad para construir acuerdos concretos de avance en procesos específicos -como el de portabilidad y equivalencia- que favorece el tránsito de los estudiantes entre subsistemas
- ausencia de algunas modalidades *principalmente estatales* en actividades relacionadas con la discusión o iniciativas de gestión del MCC
- interpretaciones distintas al espíritu de brindar identidad a la EMS mediante el MCC por parte de actores de distintos subsistemas
- procesos lentos y productos no conocidos de esfuerzos por construir vías eficientes y eficaces de tránsito entre las modalidades del sistema

Estos hechos orientan el interés de la investigación a la gestión del sistema de educación media superior. Concretamente en la gestión para la implementación del Marco Curricular Común.

1.3.4 Objeto de estudio

El objeto de estudio en esta investigación son las condiciones y procesos implicados en la puesta en marcha del MCC en la franja de gestión del sistema público de educación media superior del estado de Aguascalientes desde la perspectiva de los actores.

Se han establecido dos énfasis: a) el de la perspectiva estatal y b) el de la perspectiva de las áreas de apoyo de la gestión federal. El objeto se construye a partir del significado que dan a su experiencia en ese proceso los actores que han participado en escenarios institucionales relacionados con ambas perspectivas y cuyas funciones se desarrollan dentro de la entidad.

Escenarios institucionales del objeto de estudio

Las perspectivas de los actores se ubican en distintos escenarios. En la perspectiva de la autoridad estatal, los escenarios son la Dirección de Educación Media y Superior del Instituto de Educación de Aguascalientes y su coordinación académica. A ella se agregan dos subsistemas que operan bajo el régimen de órganos públicos descentralizados vinculados al sector productivo de Aguascalientes: el CECYTEA y el CONALEP, que al mismo tiempo tienen vínculos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con las oficinas centrales y estatales, pero cuya autoridad directa es el Instituto de Educación de Aguascalientes, son Organismos Públicos Descentralizados.

En la perspectiva de la autoridad federal el objeto de estudio se construye en tres escenarios institucionales: la delegación de la Secretaría de Educación pública en Aguascalientes, la oficina de Vinculación Social de la Representación Estatal de la Educación Media Superior –RESEMS- y se agrega un director de un bachillerato adscrito a la Dirección General de Bachillerato.

Al inicio de la RIEMS y durante la implementación de la misma, el sistema ha carecido de un diseño programático de la autoridad estatal que ha sido imprecisa para la educación media. Los subsistemas funcionaban de manera separada, con esfuerzos dispersos y aislados en la atención de sus propios objetivos formativos. Adicionalmente, aunque interesadas por aumentar la cobertura, las autoridades locales no estaban presionadas jurídicamente por ofrecer educación de manera obligatoria a los estudiantes de bachillerato, como lo estuvieron a partir de la declaración constitucional de obligatoriedad a partir de 2012.

Ubicar el objeto de estudio en la franja de la gestión del sistema educativo es de vital importancia debido a dos razones principalmente, una relacionada con una condición necesaria para la comprensión del sistema educativo local y otra con el análisis de la implementación de reformas educativas nacionales.

Sobre la primera, refiriéndose precisamente al funcionamiento del sistema educativo de Aguascalientes, “los planteamientos de política educativa sólo pueden ser comprendidos y valorados a partir de dos cuestiones: el contexto de la descentralización del sistema educativo [...] y las peculiaridades económicas y políticas de la historia de este estado” (Zorrilla, 2013, p. 59). Esto significa, entre otras cosas, que es necesario conocer cómo se recibe la RIEMS en Aguascalientes, cuyo sistema de educación media superior funciona con vínculos muy fuertes y de distinta naturaleza con la Subsecretaría de Educación Media Superior y las direcciones de los subsistemas que gestionan desde el centro. Es por ello necesario observar el margen de acción de los actores de la gestión local, las circunstancias con las que se enfrentan y los significados a partir de los cuales desarrollan sus funciones.

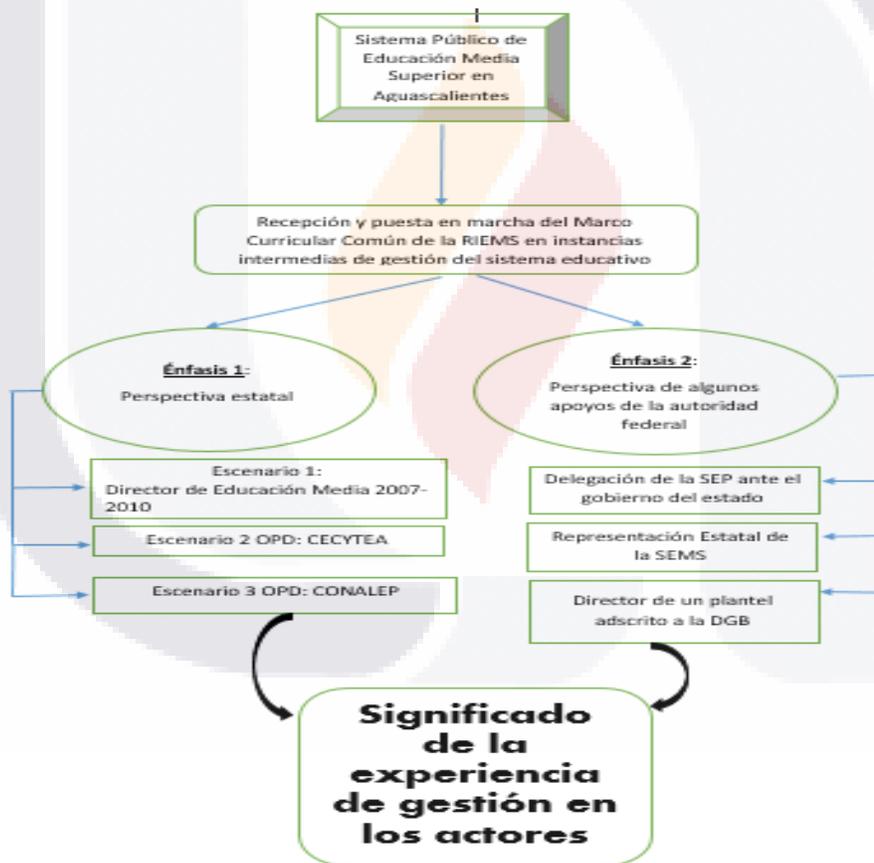
La segunda razón, tiene que ver con las características del diseño e implementación de las reformas educativas en México, que han fallado en considerar la complejidad de la configuración de la oferta, específicamente en el nivel de gestión, precisamente en las instancias de gestión del sistema educativo. Se trata de un problema sistémico que se manifiesta en la falta de mecanismos de adaptación de las reformas a los procesos de gestión; ya que hay una desarticulación de la reforma respecto de los “parámetros institucionales y

organizacionales que ordenan el funcionamiento de las escuelas marginando el tratamiento político implicado” (Ezpeleta, 2004: 403).

Ezpeleta (2004) ha encontrado en la implementación de reformas diversas tensiones, contradicciones y vacíos que caen en esferas como la normativa, la administrativa y la organizacional. Hace notar que las innovaciones se han tratado principalmente como procesos eminentemente técnico-pedagógicos y que no se toman en cuenta con el suficiente cuidado las estructuras que las reformas comprometen, como las formas de la administración que sustenta la gestión de las escuelas.

Gráficamente, el objeto de estudio de esta investigación se puede representar como se muestra en la figura 1.

Figura 1 Representación gráfica del objeto de estudio de investigación



La experiencia de los actores puede referirse a la reforma en general e incluir indirectamente aspectos de implementación curricular, otros aspectos pueden no relacionarse directamente pero sí afectarla marginalmente o ser relevantes para la comprensión del contexto. Experiencia, acciones y condiciones de gestión

asociadas marginal o indirectamente a la implementación del MCC, son relevantes para enriquecer al objeto de estudio.

El significado se entiende como las ideas y conceptos que se derivan de las expresiones lingüísticas de los actores sobre su experiencia en la recepción y puesta en marcha de la RIEMS.

Esta perspectiva está relacionada con el constructo de *Co-construcción* (Datnow y Park, 2011) que se refiere a cómo las interacciones entre individuos en el contexto institucional y político más amplio, moldea la implementación de una reforma, reconociendo niveles o planos de interacción que va de lo personal a lo comunitario (Cfr. con Marco Teórico).

El *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria* (2017b) que se implementa a partir de 2018, informa que en bachillerato se enfatizarán aprendizajes clave, prácticas pedagógicas y logros de desempeño esperados que “fortalecen la organización disciplinar de asignaturas y campos de conocimiento a través de tres dominios organizadores: eje, componente y contenido central” (p. 74). El modelo también presenta como innovación la incorporación de habilidades socioemocionales, que estrictamente hablando ya estaban contempladas en el MCC.

El documento asegura que se establece una secuencia lógica con la educación básica a través de la congruencia horizontal (campos formativos, áreas y asignaturas) y vertical (con los niveles previos) e incluye los referentes de logro de los aprendizajes (SEP, 2017). El actual subsecretario de Educación Media Superior habla de tres cambios fundamentales en la EMS a partir de este modelo: definición de un nuevo perfil de egreso conformado por 11 ámbitos, actualización de competencias genéricas y disciplinares, actualización de contenidos en planes y programas de estudio (Tuirán, 2017).

Sobre la gobernanza del sistema educativo, el Modelo señala que a la federación le toca atender los aspectos normativos y la función compensatoria y que a las autoridades locales la prestación del servicio en coordinación con los municipios. Precisa que en EMS también participa la federación y que se requiere que la función de las autoridades locales “vaya más lejos que la mera administración del aparato educativo” (p. 172). Sólo que no están claras las condiciones para que las instancias de gestión contribuyan a ello, como se ha señalado previamente. Se señala también que para que los programas federales no se traduzcan en acciones desarticuladas y en simulación burocrática en perjuicio de la gestión escolar estratégica, se promoverá la concertación y los principios compartidos; reglas claras que precisen obligaciones de las partes, formación y financiamiento (SEP, 2017).

Desafortunadamente no se advierte una reflexión crítica de las condiciones que imperan en la gestión de las entidades para desarrollar su función frente a los retos que implica la puesta en marcha de este nuevo modelo educativo ni se vislumbra una fuerte estrategia para atender esa problemática.

1.4 Pregunta y objetivo de investigación

Pregunta de investigación:

¿Cuál es el significado de la experiencia de los actores de las instancias de gestión del Sistema público federal y estatal de Educación Media en el proceso de recepción y puesta en marcha del Marco Curricular Común en el bachillerato de Aguascalientes?

Objetivo de investigación:

Caracterizar el proceso de puesta en marcha del MCC en el SEMS de Aguascalientes desde la perspectiva de los actores de la gestión del sistema en instancias estatales y federales públicas.

En la operación de planes de estudio en las escuelas probablemente se atiendan las competencias del MCC, pero no se sabe cuál es el rol de las instancias señaladas. No se conocen las preocupaciones de los agentes de la gestión sobre condiciones para echar a andar el Marco, cómo se atiende el MCC desde las instancias intermedias del IEA, qué condiciones específicas dificultan que ese proceso sea dinámico, explícito, metódico e integral.

Finalmente, las pretensiones formativas constitucionales que el SEMS no está cumpliendo de manera suficiente y homogénea para la población a la que se dirige, son: el mejoramiento económico, social y cultural de los jóvenes; minimización de exclusivismos o privilegios para algunos estudiantes; comprensión y enfrentamiento de los problemas de México y Aguascalientes con la formación de los estudiantes; favorecimiento de su independencia económica mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles –formándolos en actividades productivas relevantes-; respeto a su diversidad cultural y dignidad, así como llevar a la mayoría al máximo logro académico posible. Estos son deberes de la educación obligatoria que imparte el Estado, establecidas en el artículo 3º constitucional.

2 Marco Contextual

2.1 Sistema de Educación Media Superior

Casi cinco millones alumnos (4, 985 080) se inscribieron a algún grado de bachillerato en el ciclo 2016-2017, corresponden al 16.1% del total de alumnos en el sistema educativo. Es un porcentaje similar a los que van a preescolar (15.6%); primaria es el nivel con más alumnos (46.1%) y secundaria está en segundo lugar con 22.1% (INEE, 2017). El 9 de febrero de 2012 el Congreso de la Unión declaró obligatorio al bachillerato, mandato que se intenta atender principalmente a través del sistema público, ya que siete de cada diez estudiantes están en él (69.2%, INEE, 2017), uno de cada diez en un autónomo (12.3%) y dos de cada diez en uno privado (18.6 %, INEE, 2017). Seis de cada diez planteles (58.7%) eran de sostenimiento estatal, en segundo lugar, con 32.8% de escuelas, se ubican las privadas, en tercero las federales con el 5.4% y en cuarto las autónomas con 3.2% de escuelas. La mayoría de los alumnos seis de cada diez (62.1%), asisten a un bachillerato general; luego a un tecnológico, que atienden al 36.5% y finalmente el profesional técnico, que forma al 1.4% del total (INEE, 2017). Pero una proporción importante no asiste o se rezaga.

Los atendidos en comparación con los que están en edad de cursar el bachillerato (cobertura), alcanzó un 59.5% en el país (INEE, 2017) y en Aguascalientes un 81.1% en el inicio del ciclo 2016-2017 (IEA, 2017). Los de la edad correspondiente al bachillerato y con requisitos académicos para ingresar (atención a la demanda) ascienden a 91.1% en el país y a 88.2% en el Estado. En el ciclo escolar 2013-2014, la tasa de absorción de secundaria llegó a 105.6% en el país, el dato es de 93.9% en Aguascalientes y la deserción se ubicó en 14.3% y en 13.2% respectivamente (INEE, 2014).

Alrededor de cuatro de cada diez alumnos que ingresan -37.8%-abandonan o retrasan su egreso debido a la reprobación, por lo que sólo el 62.2% la concluye en el tiempo establecido, el porcentaje de hombres desertores es mayor (16.67%) que el de mujeres (13.25%); pero datos históricos muestran una reducción de las diferencias (ENDEMS, 2012). La expansión a gran escala de la matrícula en EMS se produjo en los años sesenta, pero “aunque la matrícula sigue creciendo mucho en términos absolutos, en términos relativos el crecimiento no es el mismo que el de décadas anteriores” (Zorrilla, 2012: 25).

Según Széckely (2010), la cobertura es el primero de tres retos centrales además de la equidad de acceso y la calidad de la oferta (Székely, 2010), temas que la reforma ha atendido especialmente. En los últimos 20 años el incremento en cobertura en Educación Media es en promedio de 5% en México, a diferencia de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

los países de la OCDE que en promedio crecieron 15%; Chile, por ejemplo llegó a 20% en el mismo período (Székely, 2010: 315).

La EMS se clasifica con el sostenimiento (público/ privado), la organización administrativa (centralizados/ descentralizados/ desconcentrados) y la modalidad: propedéutico, tecnológico y profesional técnico, que operan bajo distintos esquemas. Es un sistema grande y complejo. Recientemente atendía aproximadamente a cuatro millones y medio de alumnos, en casi 16,000 planteles, con cerca de 290,00 profesores. El 60% en bachilleratos generales, el 31% en tecnológicos y el 9% en profesionales técnicos (INEE, 2014). En Aguascalientes, en el año 2015 asistían cerca de 58, 300 estudiantes en las distintas modalidades en 284 instituciones, distribuidos en 1,655 grupos (IEA, 2015) y para el inicio del ciclo escolar 2016-2017 había 309 escuelas, 1,942 grupos y se atendió a un total de 61,301 estudiantes, el sistema no deja de crecer (IEA, 2017).

Un rasgo de su complejidad es la inequidad, ya que el 20% de la población con mayor ingreso reporta una cobertura de 75%, mientras que el 20% de la población con menor ingreso tienen una cobertura de entre 10% y 20% (Scott, en DOF 2008a). El bachillerato Profesional Técnico tiene la mayor deserción, con 22.7%, al que le sigue el bachillerato tecnológico, con 15.7% y con menor porcentaje se ubica el bachillerato general, con 13.4% (ENDEMS, 2012).

En cuanto a la calidad educativa en términos de aprovechamiento, las pruebas de conocimiento muestran logros de los objetivos educativos, por ejemplo, la prueba PISA se aplicó de manera especial a estudiantes del último año de bachillerato en 2015. El INEE considera esos resultados como un diagnóstico de la EMS –aunque no distingue logros de niveles previos ni representan una evaluación del MCC de la reforma-. En ellos hay seis niveles de desempeño, el más alto es el sexto pero en general los resultados no superan el tercer nivel tanto en Matemáticas como en Ciencias y Lectura.

Los privados tienen mejor desempeño en general y les siguen los generales con promedios cercanos a los nacionales. Los tecnológicos tienen desempeño menor que ellos, pero no significativamente distinto del general en todos los casos. Los profesionales técnicos presentan los puntajes más bajos, y suelen tener un desempeño significativamente más bajo que los generales, aunque no distinto de los tecnológicos en todos los casos (INEE, 2015). Esto indica la necesidad de mejora significativa en el desempeño académico de los estudiantes.

Las políticas públicas, que deben atender problemas reales y urgentes, han sido acusadas de ser itinerarios racionalistas, que amplían las distancias entre la abstracción del gobierno o la burocracia (de intereses, lógicas y discursos) y los

intereses públicos reales, al mismo tiempo que asumen una perspectiva de corto plazo, centrándose en períodos gubernamentales concretos (Ejea, 2011).¹⁸ La RIEMS ha sido cuidadosa en su diseño, pero es inevitable que se inserte en sistemas estatales con una historia, cultura y momento actual específicos que pueden ser ajenos al diseño de la política pública, que viven distintas fases en su desarrollo en tanto sistemas como tales, de lo que se habla en el siguiente apartado.

2.2 Cohesión del SEMS en el que se inserta la RIEMS

Las instancias de gestión de las secretarías educativas estatales, son parte de una estructura institucional en cuyo interior se viven procesos de corto y largo plazo. No son una *tabula rasa* en donde la RIEMS se incorporó y se implementó desde cero. Un elemento central de los sistemas es la cohesión de sus elementos, varía en función de un proceso de desarrollo que se ha documentado. El bachillerato general es el más longevo como sistema, inició ya avanzada la segunda mitad del siglo XIX pero los rasgos que hoy lo definen empezaron a gestarse a finales de los años cuarenta del siglo pasado; le sigue el bachillerato tecnológico, que data de finales de los años sesenta; mientras que CONALEP se funda al cierre de la década de los años setenta y los CECYTES aparecen al inicio de la década de los noventa (Cfr. Planteamiento del problema).

En Aguascalientes no hay fuerte cohesión entre modalidades y subsistemas, lo que influye en la débil identidad formativa del conjunto. Como se argumentó, esto se debe, entre otras cosas, a decisiones -o falta de ellas- atribuibles a la administración central del sistema en primer lugar y en segundo a las unidades periféricas que operan en las entidades. La movilización en torno a la reforma y a otras políticas nacionales no se genera ni horizontalmente ni en ambos sentidos. Es posible que la cohesión del sistema no se cumplan por cuatro razones principales: 1) escasez de elementos, 2) abundancia de elementos no favorables a la integración, 3) insuficiente interdependencia entre elementos por cuestiones geográficas u otras o que 4) no haya mecanismos de auto-conservación como sistema (Havelock y Huberman, 1980).

La cantidad de *elementos*¹⁹ a favor o en contra de la construcción de un MCC que opere efectivamente para la oferta educativa del estado, se refiere a la disposición que predomina entre la mayoría actores que afecta las interpretaciones de la información disponible y se creen versiones que se dispersan según la cantidad de personas que la comparten. De ahí la importancia de información clara

¹⁸ Se recomienda la lectura del artículo *Varieties of Participation in Complex Governance* de Archong Fung, de la Universidad de Harvard, que explora las tendencias de participación social en distintos países.

¹⁹ Estos elementos pueden ser mecanismos administrativos, construcciones sociales –significados–, personas, procesos, recursos, etc.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y precisa sobre la reforma, que evite interpretaciones imprecisas de los sujetos en torno al MCC, como la amenaza a la identidad de la modalidad en la que trabajan, por ejemplo. La segunda fuente es la interconexión de elementos. Depende de los mecanismos de intercambio, comunicación e interacción, tanto formal como informal, para afectar en el flujo de información, proyectos y acciones entre las distintas instancias del sistema de manera que se vuelvan interdependientes (Havelock y Huberman, 1980).

En Aguascalientes, las limitaciones de intercambio no serían en principio, debidas al factor geográfico o la lejanía física entre unidades, considerando las distancias, tecnología de información y comunicación y las vías de comunicación disponibles, en comparación con otras entidades. Por el contrario, habría que observar los procesos y rutinas de trabajo en las instancias y los recursos institucionales destinados precisamente a lograr esa interconexión.

Esos procesos y rutinas deberían impactar la efectividad de los esfuerzos de las instancias que la reforma prevé para apuntalar la implementación del MCC, tales como el Espacio Común de la EMS, la Dirección de Educación y Media Superior del IEA, la Representación de la Educación Media Superior y especialmente la Comisión Estatal de la Educación Media y Superior, entre otras, pero dependen precisamente de las dos condiciones previas (disposición de los actores y condición de la interconexión), aspectos en los que no hay un desarrollo importante dentro del sistema.

La existencia o no de mecanismos de auto-conservación de la cohesión del sistema alrededor de la reforma, que es la tercera fuente, parecen mínimos en el SEMS de Aguascalientes. Es decir, existen instancias que pretenden crearlos, definirlos y operarlos, pero ya se mostró que tanto esas instancias como el Instituto de Educación de Aguascalientes, tienen limitaciones en las decisiones académicas que se toman en torno a la integración de las competencias que promueve el Marco Curricular Común por la configuración federal-estatal del sistema.

Hay sistemas que tienen una orientación *receptiva* porque aceptan cambios: nuevas ordenaciones entre sus elementos o intercambio fluido de información, inserción de recursos o personal entre unidades organizativas o como sistemas. Hay otros que son *evolutivos* porque van de lo que se considera menos satisfactorio a lo más satisfactorio (bienestar material, equilibrio, plenitud, poder, etc.) (Havelock y Huberman, 1980).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

No obstante la conocida dificultad para hacer cambios importantes en las estructuras de los distintos subsistemas del SEMS, su orientación podría ser evolutiva, asumiendo que sus transformaciones son graduales en función de las acciones de las autoridades. Además de las fuentes de cohesión y su orientación general, existen grados de desarrollo de un sistema que contempla cinco fases, mismas que se comentan brevemente a continuación con base en Havelock y Huberman (1980).

2.3 La cohesión del SEMS estatal como sistema

Hay cinco fases de desarrollo de cualquier sistema (Havelock y Huberman, 1980). En la primera simplemente hay *relación* entre sus distintos elementos, provocada geográfica o funcionalmente. Al irse ensamblando los miembros del sistema se construye un entramado de interacciones recíprocas, adaptado e influenciado particularmente por las condicionantes del contexto.

La segunda es la creación de *conexiones*, vínculos entre los elementos del sistema. Empieza con las prácticas de comunicación pero se amplían a otros aspectos: conexión de ideas, bienes, personas y procedimientos. Al aumentar cantidad y frecuencia de los vínculos, se crean más espacios de actividad e interés. La diversificación, jerarquización y profundización de las relaciones entre los miembros crea significados compartido sobre la tarea, los esfuerzos en conjunto y los resultados que se obtienen así como sobre sí mismos como equipo. Esto cambia la naturaleza del sistema y aumenta su posibilidad de permanencia.

La fase tres es la *cohesión*, incluye el desarrollo “de una misma identidad, atributos comunes, una frontera común y una consciencia de que comparten y están empeñados en una empresa común” (Havelock y Huberman, 1980: 43). Esos rasgos pueden ser “impuestos” por líderes “decididos”, esto invita la reflexión sobre dinámicas de gestión del Marco Curricular Común que se pueden provocar con una gestión directiva, o bien, sobre los atributos que los líderes formales deben tener para conducir el sistema al punto de cohesión.

La interdependencia e influencia recíproca en tareas comunes caracteriza la cuarta fase, *Conexión dinámica*. Hay capacidad del sistema para enfrentar y resolver problemas por sí mismo, con recursos desarrollados localmente o que se está en condiciones de conseguir. Es altamente interdependiente, con convergencia de distintos actores en tareas comunes que producen resultados. La caracterización del SEMS en Aguascalientes del problema de investigación muestra que se ha alcanzado ese punto y que, en la mejor de las circunstancias, habría elementos de cohesión en algunos subsistemas, aunque no necesariamente con procesos institucionalizados, lo que estaría por verse.

La última fase es la *Cohesión dinámica*, en la que son rutinarios e institucionalizados los ciclos eficaces de solución de problemas, los miembros se consideran como elementos de una totalidad vital, cuyas partes son complementarias y se interconectan para beneficio mutuo (Havelock y Huberman, 1980). Enfrentan y resuelven una variedad importante y compleja de problemáticas y han construido soluciones que funcionan, en las que participan sincronizadamente distintos componentes con alta eficiencia y eficacia. Este sería el punto ideal al que se pretendería llegar en la gestión del MCC desde las instancias intermedias.

El SEMS estatal tendría probablemente algunos rasgos de la etapa dos, dado que es factible asumir conexiones entre los actores. Evidencia de ello es que la RESEMS reúne con cierta frecuencia a los directores de los subsistemas federales, la autoridad intenta convocar a las modalidades públicas para hacer funcionar la comisión de portabilidad, entre otros esfuerzos. Si bien es cierto que dichos vínculos no son precisamente profundos, diversos y jerarquizados, hay una base mínima de conexiones. Aumentar los espacios y diversificar las conexiones profundas es el reto en este rasgo del desarrollo del sistema. La etapa tres gira sobre la construcción de una identidad, pero por lo visto ese rasgo de las instancias de gestión no se fusiona en torno al Marco Curricular Común.

Tal es el contexto sistémico en el que se estudian los procesos de gestión del Marco Curricular Común en esta investigación, según los autores citados. Dichos procesos se han estudiado desde la década de los años setentas como implementación de política educativa, lo que se analiza en el Marco Teórico.

2.4. Diseño curricular en Bachillerato

Una oferta educativa atractiva contribuye disminuir la deserción y aumenta la relevancia de la formación. El hecho de que la matrícula de bachillerato se ha multiplicado alrededor de ochenta veces entre 1950 y 2000, pero la eficiencia terminal en las tres décadas pasadas se mantuvo alrededor del 60% (Zorrilla, 2010), hace pensar en la necesidad de mejorar la relevancia de la oferta.

Juan Fidel Zorrilla (2010) afirma que sobreviven las mismas formas de organización de la enseñanza y “métodos que favorecen eminentemente el expositivo de la docencia tradicional y que exigen muchos contenidos abstractos que demandan ser memorizados, más que entendidos” (p. 12).

La discusión académica-curricular en México ha sido más amplia en la Educación Superior porque hay actividad de diseño de planes de estudio mientras que en Educación obligatoria están centralizados, su diseño es atribución de la autoridad educativa. Esto genera una actitud pasiva de los actores ante la investigación y el desarrollo curricular (Díaz Barriga, 2003a).

En EMS las transformaciones curriculares habían sido tímidas. Desde 1950 se agregó un año a su duración promedio y se ha alternado de planes de estudio propedéuticos a otros exclusivamente de formación técnica, para transitar a la casi desaparición de la formación técnica exclusiva, la mayoría de las opciones permiten el tránsito hacia la educación superior (Zorrilla, 2012).

En el Congreso Nacional del Bachillerato de 1982 se organizó el currículo en dos núcleos de formación básica y cuatro áreas de énfasis a través de los acuerdos 71 y 77;²⁰ aunque llegó a registrarse alrededor de 300 planes de estudio, la propuesta oficial permaneció 20 años aproximadamente hasta que el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* incluyó un tercer núcleo formativo, denominado “preparación para la vida y el trabajo”.

Fueron intentos por actualizar el currículo con las tendencias internacionales en boga de los años noventa y siguiente década²¹ en ausencia de una propuesta oficial integral. Esas reformas estaban en marcha cuando se crea la Subsecretaría de Educación Media Superior en 2005.

Según Alcántara y Zorrilla (2009), hay tres retos curriculares que están presentes a través del tiempo. El primero es que se pregona la educación para la vida y el trabajo, pero dominan opciones propedéuticas que abusan de la memorización de extensos y superficiales contenidos con apuntes o libros de baja calidad, ignorando aptitudes que facilitan la incorporación al trabajo; el segundo, falta de liderazgo y exceso de burocracia en intentos de revisión y actualización curricular; el tercer reto, la dificultad para atender necesidades personales, sociales y laborales de los estudiantes (Alcántara y Zorrilla, 2009).

Las reformas mencionadas enfatizaron conocimientos y competencias básicas, intentaron flexibilizar y enriquecer el currículo –eliminar secuencias rígidas, ofrecer espacios transdisciplinarios y aplicaciones en la vida diaria y el trabajo- así como considerar el aprendizaje como centro, con cambios en la estructura de cursos y manejo de la docencia (DOF, 2008a).

Aristimuño y De Armas (2012) revisaron reformas educativas recientes en países con índice de desarrollo humano alto y muy alto (información disponible en bases de datos de la UNESCO) y afirman que en la Educación Media Superior, las principales transformaciones se refieren al diseño curricular, a los contenidos programáticos y a las formas de evaluar el aprendizaje. Estos autores reportan tres tendencias en el diseño curricular: Promoción de la participación de las “unidades

²⁰ Se planteó un modelo básico de dos núcleos formativos: una formación básica de dos años, con cuatro áreas: matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y lenguaje y comunicación; y un componente propedéutico para el tercer año, que prepara para los estudios superiores, con cuatro opciones: a) físico-matemáticas e ingenierías; b) biológicas y de la salud; c) sociales; y d) humanidades y artes (Alcántara y Zorrilla, 2009)

²¹ Atendiendo problemáticas semejantes a las que se presentan en México (Aumentar calidad y disminuir fragmentación respetando la diversidad, construir identidad común, facilitar el tránsito en las escuelas).

intermedias” del sistema,²² fortaleciendo su rol en la toma de las decisiones que afectan a la escuela y sus proyectos educativos, punto débil en la RIEMS, por cierto. También la articulación con la educación básica, principalmente la enseñanza elemental con la enseñanza secundaria básica y en segundo lugar con la enseñanza secundaria alta (la EMS en México). Finalmente, una organización similar: un tramo de formación general, de competencias básicas comunes a todas las modalidades, luego un tramo con énfasis en las disciplinas y finalmente especializaciones profesionales relativamente rígidas (Aristimuño y de Armas, 2012).

A excepción de la primera tendencia, el diseño de la RIEMS ajusta en esencia con el movimiento de reforma curricular internacional. Pero en los hechos se mantiene enciclopédica, teórica, arraigada en lo disciplinar específico y orientada a la universidad (Zorrilla, 2012). Este es uno de los retos más importantes para implementar la reforma curricular.

El concepto de competencias aparece en México en la década de los años noventa asociado a los currícula del CONALEP y los Institutos Tecnológicos. Los Cecatis y los CBTIS fueron las instituciones que crearon el primer conjunto de normas de competencia laboral (Andrade y Hernández, 2010).²³

Aunque la reforma espera establecer condiciones adecuadas de operación del MCC y a preservar la vocación de las modalidades en la realidad de las escuelas “hay una falta de consistencia entre los propósitos educativos que se expresan a nivel normativo y los procesos formativos que se llevan a cabo cotidianamente” (Zorrilla, 2012: 70). La reforma plantea un rumbo curricular adecuado, pero con problemas de implementación que la dejan inconclusa.

Su operación en las aulas es mínima debido a que la organización del trabajo académico margina a profesores y alumnos, se desaprovecha la experiencia acumulada y falta una estrategia para conducir los planteles, la docencia y los procesos de enseñanza en una variedad de circunstancias ya que las premisas formativas no se diversificaron y complejizaron a la par que el crecimiento del sistema (Zorrilla, 2012).

Este autor propone que las Instituciones se concentren en adquisición de habilidades y capacidades básicas y en atender condiciones mínimas.²⁴ Esto debe

²² Para que provincias, estados, municipios o ayuntamientos intervengan en el diseño de la formación, con márgenes de flexibilidad en el currículo que consideran aspectos contextuales en las competencias;

²³ Posteriormente, se adoptó el modelo por competencias en educación preescolar en 1994, en secundaria 2006, en bachillerato en 2008 y en primaria en 2009 (Andrade y Hernández, 2010).

²⁴ Cumplir con el ciclo escolar, garantizar asistencia de alumnos y docentes, aplicar con precisión puntos de corte en la evaluación, informar claramente a los alumnos en las evaluaciones para que mejoren su desempeño, planear la docencia, trabajar colegiadamente y dar seguimiento a acuerdos.

acompañarse con nuevas formas de trabajo docente que eviten la inercia del sistema y faciliten una nueva relación entre alumno y docente así como promoverlas con posgrados especializados para docentes; demanda escuelas receptivas y dispuestas al cambio, con cultura formativa en las didácticas específicas, esfuerzos por reducir contenidos, definir requisitos mínimos de aprobación en cada curso, adquirir los materiales necesarios, implementar transversalidad del trabajo colegiado de profesores que atienden a los mismos grupos (con tutoría y asesoría), así como transversalidad entre cursos y ciclos para atender gradualmente las competencias genéricas (Zorrilla, 2012).

Este análisis deja de lado la relevancia de las tradiciones de gestión, la estructura normativa y los procesos organizativos que construyeron las principales modalidades que ofrecen EMS en México y que deberían acompañar a las instituciones para fortalecer la implementación curricular, que es donde se ubica la perspectiva de este trabajo.

El diseño curricular es el paso inicial del largo trayecto hacia la construcción de una oferta educativa como la que proyecta la reforma. El compromiso de los actores de todos los niveles de implementación, derivado de la comprensión de su rol en esa nueva dinámica, su comprensión de los cambios propuestos y su habilidad técnica para operarlos es lo que finalmente determinará que se haga operativa.

2.5 El papel de la CosDAc en la promoción del Marco Curricular Común en bachillerato

La Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (CosDAc) propone innovaciones y mejoras a la calidad de la educación del bachillerato. Uno de sus ámbitos de acción es el diseño e implementación del Marco Curricular Común.²⁵ Su objetivo es el desarrollo académico de las unidades administrativas del SEMS. Además del coordinador general, se apoya en dos asesores, uno de Formación de programas y desarrollo profesional docente y otro en Innovación educativa (CosDAc, en línea).

Ofrece becas a profesores para estudiar posgrados, para titularse en una licenciatura si aun no lo han hecho y becas para alumnos que se incorporen a un proyecto de innovación de los profesores de su institución; tiene un programa de estímulo al desempeño docente; asimismo ofrece a profesores de tiempo completo y con seis años ininterrumpidos de actividad docente, un período de liberación de sus actividades con goce de sueldo para que desarrollen una actividad para su crecimiento profesional y mejora académica de su institución.

²⁵ Los otros dos ámbitos en los que trabaja son: 1) formación docente y desarrollo profesional de docentes y directivos, 2) Proyectos de innovación-investigación y desarrollo de aplicaciones de las TIC.

Específicamente, en relación a la preparación para atender el MCC de la RIEMS, orienta a los profesores que deseen cursar la especialidad en competencias docentes que ofrece la UPN, para quienes hayan hecho el PROFORDEMS y no tengan historial académico, constancia y diploma así como para los que se quieran titular y sí cuenten con esa documentación. También brinda orientación para adquirir la constancia de estudios a los profesores que participaron en la quinta convocatoria de CERTIDEMS (cfr. CosDac, en línea)

Esta coordinación también definió la denominada *Estrategia Nacional de Formación Continua* de Profesores de Educación Media Superior, que está dividida en cuatro grupos de docentes:

- Los evaluados en 2015 que cuentan con informe de resultados de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. Para ellos se ofrecen seis opciones de formación²⁶
- Los que están en servicio, evaluados a partir de 2016 y serán evaluados en año posteriores con cinco opciones de formación²⁷
- Los de nuevo ingreso a partir del ciclo 2015-2016, con cuatro opciones²⁸
- Directivos con promoción. Para ellos se ofrecen dos opciones²⁹

Según datos alojados en el sitio web de esta coordinación, se han formado un total de 22, 682 profesores con un presupuesto de 203 millones de pesos en 2015, mismo que se incrementó en 2016 a 1,809 millones para 2016 (CosDac, en línea). El INEE reporta un total de 286,955 docentes para el ciclo escolar 2014-2015, lo que significa que mediante este esfuerzo se había formado al 7.9% del total de docentes del país. A casi diez años de iniciada la reforma, es necesario implementar una estrategia más agresiva de formación.

La estrategia está vinculada con el sistema del servicio profesional docente, por lo que no llega a todos los profesores. Lo cual de ninguna manera demerita la importancia y valor de este esfuerzo de formación, aunque lo acota. Adicionalmente, la CosDac ha diseñado 18 programas de cursos con base en el acuerdo 653 de 2012, que fija el Plan de Estudios para la formación tecnológica en el marco de la RIEMS.³⁰

²⁶ Fortalecimiento de la práctica docente, Cursos disciplinares, Observar para aprender: Prácticas docentes en el aula, Cursos de fortalecimiento pedagógico de contenido por campo disciplinar, Cursos modulares de fortalecimiento y especialización docente, Portafolio de evidencias y planeación didáctica argumentada

²⁷ Portafolio de evidencias, Planeación didáctica argumentada, Observar para aprender: Prácticas docentes en el aula, Comunicación para elevar la calidad, Fortalecimiento pedagógico del contenido por campo disciplinar

²⁸ Competencias docentes, Observar para aprender: interacción con los alumnos, Comunicación para elevar la calidad, Curso a tutores

²⁹ Desarrollo de competencias directivas en la educación media superior, Desarrollo de competencias en funciones directivas

³⁰ Los cursos son: Biología; Ciencia Tecnología Sociedad y Valores; Dibujo Técnico; Ética; Física; Historia; Inglés; Introducción a la Economía; Introducción al Derecho; Lectura, Expresión Oral y Escrita; Literatura; Lógica;

Por otro lado, hay una perspectiva de gestión en toda política pública. Una administración puede pretender implementar su política poniendo preeminencia en la eficiencia, la capacidad técnica de funcionarios y contratarlos por sus resultados, reduciendo plantillas de personal, considerando la satisfacción de los usuarios, etc. O puede intentar implementarla desde la aplicación estricta de los manuales de procedimiento enfatizando la autoridad de los altos funcionarios con sistemas de control de procesos homogéneos, etc. Lo anterior depende de las posiciones aceptadas desde la administración pública que afectan el diseño de implementación, el ejercicio de la política en general y de las políticas educativas en particular. Eso se discute en el siguiente punto, el primero del Marco teórico.



Matemáticas; Química; Tecnologías de la Información y la Comunicación; Temas de Administración; Temas de Ciencias Sociales y Temas de Filosofía.

3. Marco teórico

3.1 Nueva gestión pública en las reformas educativas

En el siglo XIX y los primeros treinta años del XX el Estado a nivel internacional era una entidad interventora regida jurídicamente, intentaba proporcionar seguridad, soberanía y justicia a la ciudadanía. Ese modelo transitó al de Estado benefactor, que asumía la responsabilidad en la oferta de bienes públicos (educación, salud, vivienda, etc.), con el tiempo su reto principal fue la cobertura, convirtiéndose precisamente en productor masivo de servicios (Pedró y Puig, 1998).

Hacia la segunda mitad del siglo XX, la rigidez de las normas jurídicas estatales se rezagaron de la compleja y cambiante realidad. El Estado y la acción gubernamental con sus políticas educativas³¹ se fragmentaron en varias lógicas frente al creciente déficit público, sus dependencias se disputaron espacios y recursos, en tanto que grupos organizados de la sociedad se introdujeron en funciones del Estado gracias a esa fragmentación. Su legitimidad se cuestionó por no proveer bienestar a toda la población o servicios de calidad; entró en crisis hacia fines de los años setenta y surgió la idea de Estado regulador o modesto (Cabrero, 2006).

Como resultado de la búsqueda de alternativas para enfrentar la crisis, se habló de *Public Management* o de la Nueva Gestión Pública (NGP). Algunos ubican su origen en Estados Unidos (Cabrero, 2006) y otros en Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia (Cejudo, 2011). En España se tradujo como *gestión pública* y en algunos países de Latinoamérica como *gerencia pública*. La gestión pública se relaciona más con el estudio del manejo directivo de las políticas públicas y la gerencia pública surge de las escuelas de negocios, recuperando conceptos de la administración de empresas y no distingue rigurosamente entre lo público y lo privado. (Bozeman, citado en Cabrero, 2006)

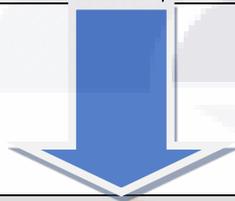
Esta nueva idea del Estado representa un "giro drástico de las doctrinas administrativas que consistió en cambiar ciertos énfasis en los procesos administrativos" (Hood, citado en Cejudo 2011: 26). Surge a partir de esfuerzos por contrarrestar la inflación, el desempleo y el desencanto con los servicios públicos, destacándose por la búsqueda de flexibilización de estructuras y procesos así como por la inserción de la noción de competencia en el sector público con pretensiones

³¹ Es importante mantener en perspectiva la diferencia entre Estado como forma de organización social legalmente instituida (con territorio, soberanía y legitimidad) y Gobierno, como un conjunto de personas e instituciones que dirigen política y administrativamente un período determinado.

de mejora al Estado regulador. Se le acusa de aplicar el modelo neoliberal³² en la administración pública o adoptar acríticamente las ideas del sector privado. Los cambios propuestos por esta perspectiva se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Énfasis en las teorías previas y en la nueva gestión pública

Énfasis previos en las teorías administrativas	Énfasis en la Nueva Gestión Pública
En la hechura de las políticas	En las habilidades gerenciales
En los procesos	En los productos
Como sistemas homogéneos de pago	Como sistemas con variación
Como un servicio público uniforme	Como estructura diversa



Implicación de las perspectivas en los instrumentos de gestión
Pasar de la regulación detallada con manuales de procedimientos, perfiles de puestos, reglamentos, etc. a la exaltación de autonomía en la toma de decisiones no restringidas por limitaciones legales o presupuesto para alcanzar objetivos.
Hacer a un lado las jerarquías y controles centralizados para promover la competencia: entre agencias, funcionarios, proveedores, etc.
Introducción de mecanismos de mercado: subcontratación, pagos diferenciados, incentivos al desempeño.
Flexibilizar mecanismos de contratación, disminuir reglas, conceder excepciones a cambio de convenios, construir sistemas de pagos diferenciados.

Elaboración propia a partir de Cejudo (2011)

Hay algo de verdad en esas acusaciones, pero algunos autores las consideran una simplificación que soslaya su origen, complejidad y potencial (Cejudo, 2011).³³ La administración tradicional de los sistemas promovía homogeneización de reglas, estandarización de procesos, centralización de la vigilancia y jerarquías sólidas para ejercer control. Pero al crecer, se hicieron poco manejables. En ese contexto, la NGP atrajo adeptos al ofrecer mejoras en la calidad

³² Este modelo representa una postura de las doctrinas económicas del sistema capitalista que pugna por liberar de la regulación del Estado la economía, disminuyendo su intervención en la inversión pública de servicios, incluyendo la educación (Cejudo, 2011).

³³ Cejudo señala que también se le ha acusado de falta de soporte teórico y empírico a sus postulados e incongruencia de algunos de ellos (como dar libertad a los directivos, por un lado y la necesidad de vigilarlos y controlarlos, por otro), de artilugios verbales en la argumentación, así como su incompatibilidad con tradiciones administrativas de algunos países por falta de estado de derecho o excesiva discrecionalidad de los funcionarios o porque ofrecen resolver problemas no prioritarios para países distintos a los anglosajones (Cejudo, 2011).

de los servicios y reducción de costos en el sector público, algo que necesitaban los gobiernos por la crisis señalada.³⁴

En Latinoamérica, el Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) sirvió como “transmisor de conocimientos y avances en torno a las reformas del sector público” (Ramírez, 2009:118) y estuvo fuertemente influenciado por el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Se afirma que su base teórica (Ciencias de la gestión o *management*) se asumió críticamente para promover la Reforma Gerencial del Estado Latinoamericano. El objetivo fue superar la respuesta neoliberal-conservadora de reducir completamente la participación del Estado en la crisis del desarrollo del Estado benefactor (Ramírez, 2009).

Sin embargo, su implementación debilita al Estado, que asume el costo financiero de la reforma -deuda externa, saneamiento de empresas públicas- y asume el costo político de encarecimiento de los servicios, mientras que aumenta la desintegración y la polarización social (Ramírez, 2009),

Desde el punto de vista educativo, Del Castillo-Alemán (2012) afirma que México apostó por la modernización del sistema educativo bajo el enfoque de ese paradigma, basándose en la eficiencia, eficacia y calidad. La autora ubica la década de los años ochenta como el inicio de decisiones de política educativa alineadas a él:

- Descentralización (ANMEByN)
- Profesionalización docente (en el Marco del ANMEByN, la reciente Ley General del Servicio Profesional Docente, diseño curricular, otras.)
- Gestión basada en la escuela (bajo el enfoque de Escuelas eficaces) Reformas a la educación preescolar, primaria y secundaria; RIEMS

En particular, las pretensiones de la RIEMS atienden esas líneas básicas en el diseño de la política educativa. La descentralización se ha intentado con distintas

³⁴ Cejudo (2011) ubica a la raíz conceptual de esta alternativa en dos escuelas:

- a) Teoría de la elección pública -acompañada del nuevo institucionalismo económico- argumentó que el control y planeación centralizados llevan a decisiones equivocadas e instrumentación fallida, por el contrario los mecanismos de mercado neutralizan la concentración y autocomplacencia de la burocracia ya que los resultados deben ser el eje del reconocimiento o castigo a los funcionarios
- b) Gerencialismo: pugna por la libertad de gestión y por la lejanía con reglas homogeneizantes. Minimiza restricciones de contenido y presupuestales a las decisiones, amplía el espacio para innovar –incluso para fallar y aprender-, quita atención a operaciones y procedimientos cotidianos y se concentra en capacidades directivas. Sobre todo, la preocupación por la calidad y la orientación al cliente (ciudadano).

tesis tesis tesis tesis tesis

estrategias, principalmente con la creación de instancias de apoyo a la planeación de la EMS con base en necesidades locales y generando instancias regionales o estatales para el seguimiento de la implementación. El PROFORDEMS y PRODORDIR atienden la profesionalización, mientras que la gestión basada en la escuela promueve su autonomía así como atención a las necesidades de la comunidad, por lo menos en el discurso de su diseño.

3.2 Centralización, desconcentración, descentralización del sistema educativo y reforma educativa en Aguascalientes

A partir de la creación de la SEP el 3 de octubre de 1921 el sistema educativo mexicano se desarrolló con una tendencia centralizadora en la que las entidades se hacían cargo solo de aspectos operativos. Las raíces de esta lógica se encuentran en el modelo estatalizador asumido para construir los sistemas educativos modernos que predominó sobre el modelo comunal *de abajo hacia arriba* (que en su momento predominó en el mundo anglosajón) y que se extendió en los grandes estados nacionales a partir del siglo XVIII con su dinámica de *arriba hacia abajo* y su lógica centralista, piramidal, autoritaria y jerárquica la cual establece que a las escuelas, directivos y docentes les corresponde ejecutar (Braslavsky, 2001, citada por Zorrilla, 2013).

El rápido crecimiento y burocratización del sistema educativo mexicano hicieron que distintas administraciones federales emprendieran esfuerzos por revertir esa tendencia a partir del segundo tercio del siglo pasado (Fierro, Tapia y Rojo, 2009). Arnaut (1998) informa que en 1958 y en 1969 la desconcentración y descentralización educativa se intentó sin éxito.

Fue a partir de la administración 1970-1976 que se crearon ocho unidades de servicios regionales; de 1976 a 1982 se establecieron las delegaciones estatales; de 1982 a 1986 se intentó transferir los servicios educativos, la relación con los docentes de educación básica y normal pero no se concretó y a partir de 1992 se logra fortalecer ese proceso con la modernización educativa (Camacho, 2002; Arnaut, 1998)

Fierro, Tapia y Rojo (2009) consideran que ese proceso siguió en marcha, modificándose con la alternancia política, las coyunturas económicas y el debate académico. No obstante, todavía en 2018 se perciben medidas que representan regresiones al modelo centralista y de control a distancia del sistema.

Como previamente se apuntó, sólo pueden comprenderse y juzgarse los planteamientos de política educativa en Aguascalientes a partir del contexto de la descentralización del sistema y de la identidad tanto política como económica en los antecedentes del Estado (Camacho, 2002; 2004; Zorrilla, 2013). La

descentralización está vinculada con otros dos procesos que ayudan a comprenderla desde el punto de vista administrativo: centralización y desconcentración, que se abordan de manera general a continuación.³⁵

Según Fraga (2002) hay centralización administrativa cuando los distintos niveles de operación tienen órganos que dependen, en cada nivel, del superior hasta la cúspide (el jefe de la Administración Pública); los órganos inferiores están ligados mediante la autoridad a los superiores; lo que une a órganos diversos son los poderes de decisión y mando del órgano superior (de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinamiento, revisión, y solución de conflictos de competencia).

En este sistema hay situaciones que sólo algunos empleados tienen la facultad de resolver, aplicar actos jurídicos e imponer su determinación, así como usar la fuerza pública para su ejecución. Pueden surgir conflictos de competencia (reclamo de un órgano sobre la actividad atribuida a otro o por no querer asumir una actividad), que la autoridad resuelve. Su organización básica está integrada por el presidente, Secretarios de Estado, Departamentos Administrativos y el Procurador General³⁶.

Esa condición ajusta con el modelo de Estado proveedor de servicios alineado con las teorías administrativas, distintas a la nueva gestión pública, discutidas previamente. Fraga (2002) opina que la centralización ha sido perjudicial ya que al aumentar la población se desarrolla una “monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia” (p. 195). Para intentar aminorar esa problemática se ha acudido a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

La desconcentración consiste, por otra parte, en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a órganos subordinados jerárquicamente. El presidente de la República hace convenios con los estados y municipios para hacer más eficiente la administración, otorgando facultades específicas dentro del territorio que se determine en las entidades. Pero eso no resolvió el problema de la centralización por lo que se genera otro mecanismo: la descentralización.

³⁵ La discusión sobre estos conceptos se hace con base en Fraga (2002), si se quiere profundizar en ellos véase la amplia exposición que ofrece en el texto citado. Véase también a Kelsen (1973).

³⁶ El art. 14 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* determina que “El despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, jefes y subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales... y cada dependencia expedirá los manuales de organización y procedimientos” (Fraga, 2002, p.181)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

A diferencia de la anterior, la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos *desvinculados en mayor o menor grado de la administración central* (Fraga, 2002, subrayado propio).

El artículo 90 constitucional establece que la administración federal será centralizada y paraestatal. Los organismos paraestatales son diversos: organismos descentralizados, empresas con participación estatal e instituciones de crédito, seguros, fianzas y fideicomisos. Descentralizar es “confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía sin que deje de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder” (p. 198). La descentralización administrativa corresponde al ámbito del poder ejecutivo, supone una personalidad jurídica especial y un patrimonio propio de los organismos descentralizados; obedece al intento de democratización y eficacia de la gestión local.

La descentralización descarga algunas labores a actores que tienen la preparación para hacerlas o

Encomienda facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración; la descentralización política se refiere a un régimen especial de los poderes estatales frente a los federales (Fraga, 2002, p. 199).

Hay tres modalidades de la descentralización: por servicio, por colaboración y por región. La primera se da cuando se encargan servicios a una persona moral con personalidad jurídica, autonomía del estado, con régimen financiero independiente del gobierno cuyos recursos “están afectados” a un servicio o grupo de servicios públicos determinados (Negrete, en Vargas, 1972); en la segunda se requiere competencia técnica para ciertos servicios públicos de la que carecen los funcionarios, de modo que se autoriza a organizaciones privadas su colaboración - una modalidad de esta es el servicio de educación por particulares con autorización del poder público-; la descentralización por región supone que las funciones públicas se encomienden en interés del municipio, hay oportunidad de designar las autoridades lo que puede disminuir la fuerza del poder central y en un momento dado reducir la eficacia del sistema. Este es el tipo principal de descentralización ejercido en el sistema educativo.

En la descentralización del sistema educativo el gobierno federal transfiere a las entidades el personal, las escuelas y los recursos de los servicios de educación básica y normal. Debido entre otras cosas, a que no se había declarado la obligatoriedad del bachillerato, éste queda fuera del proceso y al margen de la

política educativa para la formación obligatoria, su funcionamiento dependía de la dinámica de las modalidades, comentada en el planteamiento del problema.

Esa transferencia de la educación básica no sólo deja intactas las facultades normativas de la Federación sino que las refuerza. Arnaut (1998) recuerda que para este proceso se ha usado también el término “Federalización de la educación”, aunque su significado varía según el momento y contexto en el que se use: puede significar centralizar o descentralizar. En la expansión de la administración nacional, federalizar significó uniformar y absorber los sistemas educativos locales, mientras que en los intentos de descentralizar la administración, como en la modernización, significó transferir responsabilidades.

Un rasgo definitorio de la situación que actualmente guarda el funcionamiento de la administración de los estados respecto de la educación en general y de la educación media en particular, es que en la descentralización a partir de la modernización hubo limitaciones de acción para las entidades, “ya que les corresponde funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la actuación del centro” (Latapí y Ulloa, 2000). Esto derivó en la falta de oportunidades de las entidades para desarrollar autonomía, experiencia local, conciencia de sí como agentes de conducción de la educación y competencia técnica en la gestión de las problemáticas de los distintos sistemas estatales de educación, tanto en educación básica como de bachillerato, particularmente en las competencias de gestión, objeto de estudio de este trabajo.

Además, el proceso de transferencia de los servicios educativos ha sido complejo. En algunas entidades los servicios educativos se insertaron como una Secretaría dentro de la estructura existente. En otras, que es el caso de Aguascalientes, como organismo descentralizado de la administración pública local,³⁷ otros más sostuvieron un sistema paralelo para intentar fusionar el federal y el estatal, en 2009 la situación se dividía en dos grandes grupos; era la siguiente:

- 28 entidades con una Secretaría de educación dentro del sector central de la administración local
 - o en 18 de esas 28 operaba una secretaría de educación que atendía tanto los servicios transferidos como los estatales
 - en diez de las 18 coexistía una secretaría de educación, por un lado y un instituto descentralizado a cargo de los servicios transferidos, por otro.
 - en seis de esas diez, bajo el mando unificado de la secretaría con un mismo titular; en dos la secretaría

³⁷ Fierro, Tapia y Rojo (2009) asumen que esta estrategia se debe a “las ventajas que ello representa en materia de gasto público” (p. 10)

coordinando también al instituto descentralizado, en las otras dos con institutos independientes de la secretaría de educación con titular distinto al secretario.

- tres entidades con un instituto descentralizado del gobierno local, el caso precisamente de Aguascalientes (Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

En Aguascalientes las escuelas fueron cedidas al control federal desde 1943 y regresaron al control del estado con la firma del AMNEByN. El Instituto de Educación Básica y Normal cambió de nombre a Instituto de Educación de Aguascalientes en 1993. Inicialmente la sección local del sindicato se opuso tanto a los nombramientos del titular y otros directivos así como a la propuesta de Ley Estatal de Educación. La negativa del sindicato giraba sobre cuatro aspectos que no eran bien vistos por la sección estatal:

- 1) la propuesta de municipalización
- 2) las tareas atribuidas al área estatal de evaluación
- 3) algunos artículos sobre participación de padres de familia y
- 4) la separación del sistema de formación docente

pero finalmente se llegó a un acuerdo y se promulgó en el mes de marzo de 1997(Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

En el inicio de la descentralización se hicieron innovaciones normativas y legislativas, se reorganizó la educación básica a partir de la supervisión escolar (que reconfiguró las zonas escolares en zonas de educación básica), se creó el sistema de información educativa y hubo ajustes en el sistema de actualización de maestros, escuela para padres y el sistema de actualización, principalmente.

3.2.1 Reforma educativa en Aguascalientes

Una figura destacada en la reorganización de la educación básica del estado, ha llamado la atención en un trabajo reciente sobre la distinción entre reforma de la educación, referida a transformar el currículo y enfoques pedagógicos; y la reforma de los sistema educativos, referida a la gestión institucional vinculada a la macroestructura y mesoestructura del sistema educativo –perspectiva, esta última, de este estudio- indicando que hay factores políticos, jurídicos, sociales y económicos que se manifiestan entre el diseño de una reforma y su operación (Zorrilla, 2013).

La autora considera inadmisibile que el mejoramiento de la educación, cuando se da, sea producto más de procesos inerciales que de “instrumentación de decisiones coherentes y consistentes con los fines” (p. 53). Recuperando su

experiencia en la gestión del sistema educativo de Aguascalientes y en la investigación del sistema educativo nacional, identifica las dimensiones relevantes de una reforma:

- la técnica profesional (infraestructura, presupuesto, diseño curricular, evaluación docente y otras)
- la política (negociaciones, acuerdos y consensos)
- la científica (conocimiento que fundamenta decisiones técnicas y políticas)
- la de práctica educativa (prácticas pedagógicas y de gestión),
- la pedagógica (aprendizaje de actores para cambiar)

Los saberes que se derivan de esas dimensiones, afirma, deben ser complementarios y debe considerarse la diversidad de actores involucrados en los cambios propuestos. En la acción que pretende producir cambios, insiste, hay que asumir una perspectiva, conciencia o sentido de *diversidad* –intervención variada y adaptada-, de *coherencia* –interdependencia de factores, situando al centro al docente, y *sentido de realismo* –oportunidades de introducir la innovación en las condiciones reales del sistema- (Zorrilla, 2013).

De especial importancia para este trabajo es la afirmación de que “es ineludible puntualizar la responsabilidad de los diferentes niveles de autoridad y organización que estructuran un sistema educativo” (Zorrilla, 2013, p. 55). En Aguascalientes al inicio de la reforma había poca experiencia para gestionar la educación básica, mucho menos la había en educación media superior pues se tenían escasos mecanismos locales de integración de la gestión, lo que al parecer se ha mantenido a pesar de la reforma.

Entre los aprendizajes y retos que Zorrilla (2013) desprende de su participación en la administración pública del estado y a propósito de la transformación de la supervisión escolar como innovación de la gestión del sistema, destaca los siguientes:

- La importancia de respetar el principio de la gradualidad en los procesos, asociada a cuatro factores: estabilidad relativa del personal, monitoreo constante, capacitación, vinculación de la innovación con tareas sustantivas habituales
- La demanda de ajustes importantes en las oficinas centrales, especialmente la mejora de los flujos de comunicación y autoridad
- La necesidad de que la autoridad logre equilibrios político sindicales con las distintas expresiones internas, donde el trato profesional y humano es muy importante

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- La importancia de sistematizar y diversificar programas de formación continua, así como las condiciones materiales necesarias para la realización de las funciones
 - *La definición clara de los márgenes de autonomía de las estructuras intermedias para tomar decisiones educativas, administrativas y laborales que implica un replanteamiento organizativo y definición de funciones del ámbito central del sistema estatal con consecuencias normativas y presupuestales con montos, manejo y destino. (Zorrilla, 2013, resaltado propio.)*

Tal vez pueda agregarse desde aquí, como complemento a esa reflexión, que respetar la gradualidad no debería implicar estancamiento o circularidad de acciones de implementación que se conviertan en improductivas; que los flujos de comunicación deben ser intensamente bidireccionales, claramente abiertos y en determinado momento multidireccionales y flexibles; que el trato humano y profesional supone también atender temas y enfrentar problemas que incluyen los que generan disensos; que la diversificación de la actualización docente debe ajustar con las necesidades sentidas, reales, de la práctica; ofreciendo orientación experta con programas pertinentes.

Asimismo, la reorganización que supone garantizar autonomía de las estructuras intermedias de gestión, con sus respectivas atribuciones sancionadas normativamente y fortalecidas presupuestalmente, deben descansar en la posibilidad de profesionalizar a los funcionarios y contar con estrategias sugeridas de implementación desde la gestión.

En el siguiente apartado se aborda de manera general los estudios pioneros en la implementación de políticas públicas y educativas, que dan una idea de las posibilidades reales de implementación de la RIEMS y muestran el reto al que se enfrenta esta reforma.

3.3 Implementación de política pública: estudios de primera y segunda generación.

Este apartado muestra un panorama general de los primeros estudios que exploraron la implementación de políticas educativas reformadoras. El seguimiento se hace con base en los textos de Aguilar (2003) y Aguilar (1994).

Abstraer el proceso general de la política da sentido al flujo de decisiones y acciones relacionadas (Knopefel, citado en Ejea, 2011), pero no es lineal. Su reconstrucción impone un orden lógico y temporal necesariamente relativo. Eso aplica para las seis fases generales de una política pública de gobierno: Iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Brewer y De

Leon, citados en Aguilar, 1994). Según Ejea (2011), la etapa de implementación se refiere específicamente a:

- normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones, como los acuerdos de finales de 2008 y principios de 2009 en la RIEMS, el manual para el ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato, etc.;
- modificación de decisiones por restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos, por ejemplo la decisión de agregar un nivel en el proceso de ingreso al SNB para incentivar la participación de las instituciones –originalmente eran tres niveles- o el impulso a determinados programas para atender la inequidad inicial entre los estudiantes, entre otras;
- traducción de la decisión en términos operativos, como la elaboración de distintos programas de apoyo a las instituciones y a los actores educativos (Cosntruye T, entre otros);
- establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones, como las especificaciones de las competencias de los directores, docentes y de desempeño en los resultados de los alumnos, entre otros (Aguilar, 1994, p.21; DOF, 2008a; SEMyS, en línea).

Esta fase destaca por su complejidad. Los primeros estudios publicados en los años setenta en Estados Unidos, mostraron resultados decepcionantes de las políticas sociales. Fueron inesperados porque las políticas estudiadas se diseñaron por académicos tomando decisiones racionales basadas en teoremas, modelos y uso de tecnología. Mostraron que dar por hecho supuestos legales, económicos y de otro tipo, necesarios para la reforma, sin verificarlos y pasar a la operación, limitaba las intenciones iniciales debido a una diversidad de factores burocráticos, dinámicas locales, indiferencia, etc. que se documentaron. Las relaciones causales supuestas no se verificaban en la realidad.

Por eso los primeros estudios fueron pesimistas respecto de las posibilidades de la política pública y dieron obligado realce a la importancia de la implementación (Derthick, 1972; Bardach, 1977; Linder y Peters, 1978; Rein, 1983; citados en Aguilar, 2003). Uno de los estudios más citados destacó la importancia de las administraciones estatales para que una política federal se lleve a cabo, indicó que la necesidad de una estrategia de intervención en ese nivel de operación de la política, lo que implica tres condiciones: “conocer la política local para identificar incentivos idóneos, contar con dichos incentivos en cantidad suficiente y canalizarlos oportunamente hacia los centros del poder local cuyo apoyo se necesita para poder alcanzar el propósito federal” (Dethrick, 1972, citado en Aguilar, 2003,

p. 38). Esta no ha sido precisamente una prevención que se haya asumido sistemáticamente en el diseño de las políticas educativas en México.

Otros autores propusieron delimitar del objeto de estudio de la implementación de políticas como la cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias de la política. Identificaron dos problemas operativos principales: la complejidad de la acción conjunta y la multiplicidad de espacios de decisiones. La complejidad aumentará dependiendo del número de puntos de decisión, de participantes independientes y de preferencias respecto a la política, así como de los recursos invertidos en las decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973; citados en Aguilar, 2003: 44-45).

Bardach (1977; citado por Aguilar, 2004) mostró la relevancia de la persuasión y negociación para lograr la participación de las partes involucradas en la implementación porque provocan el *ensamble* de aportaciones entre actores, a la manera en que se arma una máquina. La estrategia de los actores para participar en la política es un *juego*, puesto que se ejercen estrategias de interacción para relacionarse con la dinámica y actores involucrados en la implementación (Bardach, 1977; citado en Aguilar, 2003).

Los estudios de segunda generación (posteriormente identificados como *down-top* y por extensión a los anteriores se identificó con la perspectiva *top-down*) analizaron la implementación desde la perspectiva de los niveles operativos. Atribuyeron a las dificultades de organización así como a la impericia/apatía de los funcionarios la responsabilidad de la no implementación. En esa lógica, la solución fue instaurar mecanismos de vigilancia mediante un aparato de control: reglamentos, sanciones, incentivos, etc. (Williams y Elmore; Berman y McLaughlin; citados en Aguilar, 2004), lo que se alinea con una administración centralizada y con las teorías previas a la nueva gestión pública ya comentadas. Actualmente la descentralización administrativa y las ideas de la nueva gestión pública permea el diseño de políticas públicas, aunque no necesariamente aplican en la realidad autoritaria y burocrática del sistema educativo mexicano.

El enfoque *down-top* destacó el desempeño activo de los actores en torno a la política, en vez de asumir que ajustarán prácticas sólo porque otros lo han determinado así. En él aparece el concepto de *institutional setting* como el espacio donde se determina el desarrollo de una política que inspiró constructos posteriores, como más adelante se comenta. También distinguió la diferencia entre macro-implementación –generación y condiciones para que se pueda implementar una política- y micro-implementación que incluye las acciones que las organizaciones y los actores llevan a cabo en contextos locales, “con patrones específicos de gestión y rendimiento” (Berman, 1974; 1978; 1980; citado en Aguilar, 2004: 82).

Comprender el proceso de implementación del Marco Curricular Común como parte de la política educativa en EMS supone adentrarse en estudios particulares en la implementación de política y reformas educativas, como se hace en el siguiente apartado.

3.4 Importancia de la cultura y la perspectiva local en la implementación de las reformas

Hay tres acercamientos en el estudio de las reformas educativas según Justa Ezpeleta (2004). El primero busca evidencias de su implementación en las escuelas y encuentra escasa presencia o reformulaciones distintas a lo planteado originalmente, lo que ha impulsado a algunos autores a afirmar el fracaso generalizado de la implementación. La segunda proviene de estudios de implementación de políticas públicas abordadas como proceso, destacando la dependencia del contexto, la relevancia de las decisiones de los actores y el manejo del poder. La tercera documenta la indeterminación del destino de las reformas educativas, proveniente del movimiento del cambio educativo (Ezpeleta, 2004).

Los tres se originan en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado a partir de un amplio espectro de ideas interesadas en la mejora de la educación y de la escuela como un espacio organizacional y cultural. Los aspectos de interés eran, por ejemplo, la manera en que afecta el entorno institucional de la escuela en las aulas, cómo aprenden las personas en grupos, cómo la política educativa se abre camino a nivel federal, estatal y de zona escolar hasta llegar al nivel de la escuela y la problemática de la integración de la política y la práctica, especialmente en lo que respecta a la innovación y cambio en las escuelas (Lieberman, 1998).

Este interés apareció en medio de la expansión de la oferta de educación superior en Estados Unidos vinculado a la pretensión de evaluar la contribución de estudiantes de las universidades públicas al bienestar de la sociedad industrial de la posguerra y el aprovechamiento de los conocimientos científicos y técnicos para participar en el desarrollo del país en el competitivo contexto de la guerra fría.

Simultáneamente, el movimiento de los derechos civiles se había posicionado en la discusión pública y afectó distintos órdenes de la vida social e institucional, incluyendo las reformas curriculares, colocando el interés por un sistema educativo igualitario,³⁸ ya que el informe Coleman de 1966 mostró que las condiciones económicas de las familias eran más importantes para el éxito de los estudiantes en la escuela y que la propia escuela no mitigaba las inequidades educativas de los estudiantes pobres; lo que provocó, por primera vez, la atención

³⁸ Recuérdese que la Suprema Corte estadounidense resolvió que las escuelas que segregaran racialmente eran inherentemente inequitativas, a propósito del caso Brown contra la Junta Educativa de 1954. Esto provocó que en el Acta Educativa de 1965 se asentara la obligación de proveer recursos para una variedad de acciones que facilitarían la equidad y la mejora de las escuelas.

a las escuelas como espacios culturales con contextos particulares (Coleman, 1966).

Se realizaron estudios muy críticos del impacto del sistema educativo en distintos ámbitos de interés, como el de Lortie (1975, citado en Lieberman 1998) que demostró la compleja realidad sobre los profesores y los contextos de enseñanza, las débiles conexiones entre la enseñanza y el aprendizaje así como las incertidumbres endémicas que sienten los profesores como resultado de su aislamiento respecto de otros adultos (Lieberman, 1998).

Seymour Bernard Sarason, profesor de la Universidad de Yale, publicó en 1971 *The Culture of the School and the Problem of Change*³⁹, que vincula por vez primera las presiones externas de la sociedad hacia la educación con el poder de las normas de enseñanza interna de la escuela. Destacó la escuela como una cultura en sí misma y advirtió que de no tener eso en cuenta, no se podrían hacer en su interior los cambios demandados por la investigación, la sociedad, la necesidad económica, la honestidad intelectual y los principios democráticos (Sarason, citado en Fried, 2002). En esta línea de pensamiento es factible preguntarse: ¿Otras entidades del sistema educativo, como las instancias que lo gestionan, comparten la misma problemática si no se considera su cultura específica y sus procesos internos?

Una revisión del pensamiento de Sarason ofrece las 12 ideas principales que el autor desarrolló a lo largo de su producción. Se destacan las que tienen que ver con esta investigación:

1. Toda escuela [o instancia de gestión] tiene una cultura que define de manera manifiesta cómo deben comportarse las personas en su interior
2. Las regularidades de esa cultura –patrones, reglas y procedimientos mayormente invisibles- provocan la subordinación de los propósitos básicos de la educación a los jóvenes [o de la implementación de una innovación]
3. El sistema educativo tiene un impacto opresivo y cuando esto no se reconoce, el progreso se reprime
4. Es difícilmente reformable la manera como funciona actualmente el sistema por su rigidez (*intractable*). Los esfuerzos que ignoren las regularidades sistemáticas y los obstáculos inherentes a su funcionamiento, predicablemente fallarán

³⁹ Seymour Sarason Publicó una segunda versión del texto en 1996 a la que nombró *Revisiting The Culture of the School and the Problem of Change*. Fue un autor prolífico, publicó más de 25 libros sobre temas educativos antes de su muerte en enero de 2010. Uno de los textos que tuvieron gran impacto fue el de *The Predictable Failure of Educational Reform: Can We Change Course Before it's Too Late?* en 1991.

5. Las reformas que no cambien las relaciones de poder entre y a través de las personas en las escuelas, están destinadas a sufrir una inercia paralizante o una directa oposición
6. No pueden existir contextos de aprendizaje, permanentes y productivos para los estudiantes, si no existen simultáneamente para los profesores (en Fried, 2002)

3.5 Implementación de reforma educativa desde la gestión

Sarason provocó el reconocimiento del problema de la vinculación de la política con la práctica educativa. No obstante, la investigación sobre implementación de reformas educativas en el nivel de gestión es considerablemente menor que la que se ha realizado en las escuelas. Uno de los primeros estudios que analizaron el rol del distrito escolar en la implementación de una reforma encontró una asociación entre altos niveles de implementación y la continuación de un programa con una orientación, a nivel de distrito, de solución de problemas (Rosenblum y Molitor, 1981; citado por Anderson, 2003).

El trabajo fundacional en el estudio del cambio educativo como implementación de política educativa, fue el de Berman y McLaughlin (1978), conocido como el *Rand Change Agent Study*, que analizó los efectos de la política pública diseñada a finales de los años sesenta e implementada a principios de los setenta -que más adelante se comenta más ampliamente-. Otro de primera importancia es el de Goodlad, publicado en 1975, que duró cinco años, sobre un grupo de escuelas al sur del Estado de California involucradas en procesos de mejora (citados por Leberman, 1998).

Hay coincidencias fundamentales en sus resultados: los cambios en las escuelas son procesos de largo plazo e implican, para promoverlos efectivamente, el uso de dos herramientas conceptuales complejas: la política y la cultura local de las escuelas y sus profesores. Desde entonces –hace más de 30 años-, se sabe que la cultura local debería tener un lugar preponderante en la definición de rutas de implementación de las reformas educativas. Lograr esto es muy complicado en la práctica y no siempre se considera estratégicamente para *trasladar* la reforma al nivel operativo.

Un ejemplo en México es la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), formulada inicialmente a partir del *Plan Nacional de Educación 2001-2006*. Pretendía transformar tres ejes principales del funcionamiento de las escuelas: el curricular, el de las condiciones de trabajo y el de la gestión escolar, reduciendo asignaturas y grupos que atiende el profesor así como promoviendo una organización menos fragmentada, más diversa y flexible (Quiroz y Weiss, 2005; Miranda y Reynoso, 2006; citados en De Ibarrola, Remedi y Weiss; 2014).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

La razonable consistencia de esa propuesta desde su diseño y el incuestionable valor de los propósitos que perseguía⁴⁰ no garantizó su implementación, ya que “después de una serie de negociaciones y rechazos que obligaron a modificar la propuesta original, la RIES se redujo, convirtiéndose básicamente en una reforma curricular” (De Ibarrola, Remedi y Weiss, 2014: 24). Al analizar ese proceso, Miranda y Reynoso (2006), observan que:

La Reforma ha dejado de manifiesto distintas aristas de conflicto, expectativas de cambio y oportunidades de transformación que son capaces de construir los diferentes actores, en un contexto de restricciones impuestas por las inercias del marco institucional, la resistencia de la cultura política tradicional y los intereses políticos de distintos actores expresados en diversos nichos del sistema educativo mexicano (p. 1431).

A partir de que se conoció esa reforma (junio de 2004), hubo oposición por distintas razones.⁴¹ Sin embargo, las críticas a cualquier reforma son esperables. Distintos actores la reciben desde su visión e intereses, inevitablemente algunos verán afectadas sus expectativas, proyectos, visión, hábitos o beneficios vigentes. La reacción crítica no debería ser una sorpresa, sino una reacción natural u obligada en algunos casos.

Lo complicado es contar con mecanismos de implementación en distintos frentes, que operen eficiente y eficazmente ante las reacciones de los actores y se re-direccionen los aspectos factibles de ello, manteniendo una línea de implementación que garantice los cambios fundamentales consensuados legítimamente con la sociedad, dada su necesidad. Ello implica identificar los intereses que serán afectados y los mecanismos de reacción de los afectados, así

⁴⁰ Aumentar cobertura; reducir deserción y reprobación; mejorar el aprendizaje; implementación de modelos de atención adecuados a las necesidades de los estudiantes; articulación con otros niveles y transformar el espacio educativo para generar interés en los alumnos (Miranda y Reynoso, 2006).

⁴¹ La reducción de tres materias a una de historia, argumentando la exclusión del contenido de culturas prehispánicas y afectación de la formación en la identidad nacional -aunque en realidad ese contenido se mantenía, informan los autores, tal como estaba desde 1993 (Miranda y Reynoso, 2006); otros grupos cuestionaron la compactación de contenidos de Formación Cívica y Ética porque afectaba, decían, la formación democrática y de convivencia; de Geografía se decía que restaba importancia a la geografía nacional respecto de la mundial; de Ciencias, que era riesgoso quitar los cursos introductorios de física y química; además, que la propuesta estaba desarticulada de la tecnología, que tenía conceptos altamente abstractos y sin relación con las necesidades de alumnos y profesores (Miranda y Reynoso, 2006). Por su parte, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) acusó a la propuesta de unilateral y de atentar contra los derechos laborales de los docentes porque modificaría las cargas horarias al cambiar asignaturas, especialmente en la de Tecnologías, que se proponía eliminar. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) culpó a la reforma de subordinarse a intereses neoliberales y económicos; incluso la Comisión de Educación de la cámara de diputados criticó la propuesta por su falta de consenso, deficiencias curriculares y la falta de atención a la dimensión social en la estrategia de cambio (Miranda y Reynoso, 2006)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

como diseñar una estrategia de construcción de consensos y mecanismos de transición a la operación de la reforma con base en ello.

Los cuestionamientos a la RIES afectaron su credibilidad y la SEP tomó varias medidas⁴² cuyo resultado fue el Acuerdo 384 de mayo de 2006, junto con algunos otros compromisos. Las condiciones laborales de los profesores y de la gestión de los centros educativos que se pretendían cambiar para apuntalar la actualización curricular, se ajustó radicalmente al chocar con las inercias de la vida institucional y la resistencia de la cultura política.

Miranda y Reynoso (2006) -el primero coordinador de esa reforma y la segunda, directora general adjunta de Desarrollo Curricular-, reflexionan, en una síntesis propia, que es necesario:

- Crear espacios institucionalizados de interlocución multilaterales, plurales y diversos que ofrezcan certidumbre, transparencia, continuidad, análisis y debate
- Descentralizar, concertando con las entidades para partir de sus planteamientos y necesidades, replanteando la endogenización local, es decir: comunicación y concertación social para construir la política localmente
- Revisar acuerdos y negociaciones cupulares con los grandes actores del sistema, impulsando nuevas “reglas de juego” para redefinir sus monopolios de representación y participación política
- Convenir un marco regulatorio diferente que democratice la vida interna sindical y la legitimidad de los aparatos políticos
- Acordar participativamente con actores relevantes, incluir sus puntos de vista y aportaciones sobre las propuestas de intervención educativa
- Implementar acercamientos permanentes, comunicación técnica, académica e institucional con actores y grupos que manifiestan inquietudes, independientemente de su filiación ideológica, política o institucional
- Proporcionar oportunamente a los políticos mayores elementos de juicio para que apoyen decisiones que beneficien al país y al interés público
- Comunicar directamente a los maestros, sin mediaciones políticas, la naturaleza y razón de los cambios para que valoren la propuesta y alinear la comunicación mediática con las verdaderas finalidades educativas.
- Buscar estrategias de mejora continua, más que revoluciones educativas. (Miranda y Reynoso, 2006: 1444-1447).

Una versión de algunas de estas recomendaciones se han convertido en estrategias ya ensayadas en otras reformas, como descentralizar, intentar comunicación diversa, brindar información a políticos y atender inquietudes de los actores. Otras recomendaciones han estado al margen de los procesos de implementación *per se*, como la democratización de la vida sindical o la revisión de

⁴² Tales como revisar la propuesta curricular con especialistas e instituciones reconocidas en las disciplinas, abrir un espacio de negociación con el SNTE y realizar una consulta nacional –en la que Michoacán y Oaxaca no participaron-, reinstalar la asignatura de Tecnologías y respetar las cargas horarias de los profesores, implementar la reforma en un grupo de instituciones para determinar los ajustes necesarios y destinar 6 mil millones de pesos adicionales para tecnología, equipo técnico y desarrollo del modelo educativo (Miranda y Reynoso, 2006).

acuerdos para redefinir su influencia, fenómenos de mayor alcance y de distinta complejidad. Probablemente las recomendaciones que se han atendido con menor determinación son las de concertar socialmente para la implementación local y lograr la participación activa de los actores en las entidades mediante acuerdos específicos.

Como consecuencia, el *ritual del cambio* se ha vuelto predecible:

- a) identificación de un problema
- b) identificación de un resultado deseado
- c) selección de un proceso o producto para lograr el resultado
- d) lanzamiento de la nueva propuesta
- e) confianza por parte de políticos y líderes en el supuesto de que la propuesta está en marcha
- f) aplicación de una evaluación al cabo de uno a tres años que demuestra que no hay diferencias significativas en los resultados que se obtienen (Hall, 2015).

El cambio es complejo porque supone ajustes en materiales, en sistemas de enseñanza y en las convicciones de las personas (Fullan y Stiegelbauer, 2011), pero hay muchas otras razones por las que también se dificulta:

- Se conceptualizan pobremente las razones para el cambio o no se demuestran claramente. No se especifica los logros en los estudiantes con el cambio.
- Es tan amplio y ambicioso que implica trabajar en demasiados frentes, o es tan limitado y específico que ocurren cambios muy pequeños
- El cambio es tan rápido o tan lento que las personas se vuelven impacientes o se aburren.
- Es poco respaldado por recursos o los recursos se obtienen una vez que la motivación inicial se ha terminado.
- No hay un compromiso de largo plazo con el cambio, por acompañar a las personas a través de la ansiedad, frustración y desprecio por la experimentación inicial y los inevitables retrocesos.
- El personal clave para contribuir al cambio o que se puede ver afectado por él, no está comprometido.
- Los expertos en la reforma se convierten en una elite administrativa o innovadora que provoca un sentimiento de exclusión en otros actores.
- No se involucra o no se explica el cambio a los estudiantes, por lo que buscan formas de aprender que son familiares para ellos, lo que los convierte en los defensores más poderosos del pasado.
- Los padres se oponen porque se les mantiene distantes del cambio.
- Los líderes son muy controladores, muy intelectuales o al inicio de los primeros resultados de la innovación se ocupan de otras cosas.
- El cambio se persigue en aislado y se minimiza por otras estructuras que no cambian. Contradictoriamente, el cambio se coordina pobremente cuando existe una ola de cambios paralelos que dificulta a los profesores enfocar sus esfuerzos (Hargreaves, 1998: 281-282)

Otros estudios sugieren que, en el nivel del distrito, la reacción no necesariamente es la misma que en las escuelas hacia la reforma, que suele girar en torno a la resistencia y a las quejas. Furham, Clune y Elmore (1988) encontraron que algunos distritos se comprometen con el proceso y se interpreta a las políticas educativas como oportunidades de cambios y mejoras prioritarias.

Las reformas basadas en estándares de los años noventa impulsadas en Estados Unidos, que incluían algunos estándares a nivel estatal, han hecho que se reconsidere el valor del distrito en ese país. Hay evidencia convincente de que el personal de los distritos escolares pueden ejercer una influencia poderosa en las prácticas instruccionales que se favorecen desde ese nivel (Spillane, 1998).

Es innegable la necesidad de considerar escenarios locales para la promoción de la reforma, aunque la manera de hacerlo es discutible aún. El siguiente apartado aborda procesos que se dan al interno de las organizaciones que implementan reformas.

3.6 La reforma educativa se modifica en los escenarios institucionales y viceversa

Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky se interesaron por la complejidad de la implementación de la política. Encontraron que los agentes no siempre actuaban como lo proponían los científicos de la gestión ni siempre actuaban para maximizar los objetivos de la política, como muchos economistas esperarían. En vez de eso, encontraron que:

Los responsables de la implementación en varios niveles del sistema político respondieron frecuentemente de una manera bastante ideológica, frustrantemente impredecible o francamente resistente. El resultado fue que no solamente los resultados de los programas quedaban cortos respecto de las expectativas, sino que también con una enorme variación [en la aplicación] del programa en distintos escenarios (Pressman y Wildavsky citados en McLaughlin, 1998: 70)

A partir de estos hallazgos, Milbrey MacLaughlin, de la Universidad de Standford, y Paul Berman, se hicieron la pregunta fundamental de ¿por qué las políticas no se implementan como fueron planeadas? en un proyecto que duró de 1973 a 1978, financiado por la *Rand Corporation*.

Como se dijo anteriormente, en esa época los diseñadores de política formulaban iniciativas federales asumiendo una relación relativamente directa entre los insumos de la política federal, las respuestas locales y los resultados de los programas, e ignoraban el contenido de lo que los economistas llaman “la caja negra” de las prácticas locales. Este estudio combinó el método de encuesta y exploró cualitativamente el cómo y el porqué de la implementación de la política

educativa, al tiempo que se observaba lo que hacían los funcionarios locales con los fondos y marcos de referencia federales. Encontró, como Pressman y Wildavsky, que la adopción de un programa por los actores no significaría su implementación exitosa y que incluso las implementaciones exitosas no predecían la continuidad de los proyectos iniciados con fondos federales, una vez que los fondos se retiraban, es decir, la adopción, inserción y continuidad de los programas es relativa (McLaughlin, 1998).

Llamó la atención el hallazgo de que el tipo, magnitud y ritmo de avance del cambio a nivel local era producto de factores que estaban, por mucho, fuera del control de los diseñadores de alto nivel de la política: aspectos locales que cambian con el tiempo, lo que provocaba escenarios estratégicos y significativamente distintos de manera simultánea. Las decisiones locales sobre cómo llevar a cabo la implementación de la política (o si se lleva a cabo o no) tenían mayor importancia para sus resultados que factores como la tecnología, el diseño del programa, los niveles de financiamiento o los requerimientos de gestión (Berman y McLaughlin, 1978).

Esos aspectos locales se pueden integrar en cuatro grandes grupos: la *capacidad técnica* de los actores, las *rutinas de organización* y los *recursos disponibles* para apoyar los esfuerzos planificados del cambio; así como la *voluntad* o *motivación* de los actores.

Estos aspectos a su vez, están influenciados por factores cambiantes y/o emergentes. Por ejemplo, una huelga de profesores, la reducción del presupuesto o la disminución en la contratación de personal. En algunos escenarios estos factores pueden afectar de manera decisiva tanto la capacidad técnica de los actores y las organizaciones como su motivación para mantener los esfuerzos para la implementación.

La actitud de las autoridades escolares o de las instancias de gestión estatal hacia la reforma, inciden en la motivación de los actores. Además “la variación local es la regla, la uniformidad es la excepción” (McLaughlin, 1998: 72). También se observó el fenómeno de *adaptación mutua*. Es decir, la realidad afecta al programa y el programa afecta la realidad, esa adaptación puede significar muchas cosas:

Algunas veces... significa la disolución o el descarrilamiento de los objetivos del proyecto. Otras veces las respuestas locales proporcionan conocimiento y modificaciones locales importantes (McLaughlin, 1998p. 73).

La variabilidad local y la afectación mutua entre la política y su implementación puede ser una condición positiva. Expectativas razonables y mesuradas de los diseñadores de política, podrían llevarlos a interesarse por la adaptación, más que la implementación lineal de las reformas, porque esto en realidad no sucede. El cambio no se da de manera orgánica, *una escuela cada vez*, sino que se da a través

de una infraestructura que apoya al cambio de manera transversal y al mismo tiempo (Datnow y Park, 2011).

Una firme conclusión del estudio es que el vínculo entre las políticas de nivel macro y las políticas de nivel micro descansa, para bien o para mal, en lo que McLaughlin llama *comunidades profesionales de profesores* que pueden asumir, ignorar o rechazar los objetivos de la política (McLaughlin, 1998). Ese poder amplifica y/o complica las oportunidades que tiene la política de conseguir efectos, en este caso, se trata de comunidades de funcionarios a nivel de gestión *meso* del sistema.

Dado que los administradores y autoridades estatales tienen una especial importancia en los aspectos motivacionales de los actores que participan en la reforma y aunque ese aspecto no están al alcance de la burocracia central para asegurar la implementación, es necesario conocer el rol que tienen los administradores y autoridades estatales, los agentes ubicados en las instancias de gestión de los sistemas educativos.

Este estudio se desarrolló cuando los programas y políticas educativas eran esencialmente locales a nivel estatal en Estados Unidos, pero en 2001, a través del proyecto *No Child Left Behind* (NCLB), el gobierno federal tuvo atribuciones -sin precedente- para crear directrices en la implementación del proyecto con base en uso de pruebas y establecimiento de consecuencias. Funcionarios federales aprobaron estándares estatales, establecían un calendario nacional para el logro de los avances y prescribían alternativas específicas para escuelas que presentaban un bajo desempeño (Finn y Hess, citados en Datnow y Park, 2011).

Esa condición del sistema educativo estadounidense hizo parecidas las condiciones de la atribución central a las que ha tenido el sistema mexicano en cuanto a la implementación, aquí las reformas son nacionales y se espera una implementación más o menos homogénea, aunque se consideran algunas particularidades de los contextos y el discurso de la reforma establece la conveniencia de considerar las condiciones locales.

Otro estudio que McLaughlin dirigió en 1987 exploró contextos escolares con enseñanza y aprendizaje efectivos así como la manera en que la comprensión de los contextos de los profesores alimenta las respuestas de los diseñadores de políticas educativas para el problema de la implementación. Encontró que no es posible aplicar un mismo modelo de análisis en contextos locales macro y micro. Por el contrario, aplican diferentes perspectivas teóricas y comprensiones a cada uno de esos escenarios. Afirma que:

La perspectiva de los profesores sobre la enseñanza y el aprendizaje está enraizada en premisas de actuación fundamentalmente distintas, cuando no en objetivos diferentes, con respecto del investigador externo, el analista político o el diseñador de política (McLaughlin, 1998: 74).

El cambio educativo supone “enfrentarse a las múltiples realidades de las personas, quienes son los principales participantes en la implementación del cambio” (Fullan y Lighthall, citados en Fullan y Stiegelbauer, 2011: 90) mientras que una realidad innegable es la participación en el cambio de otros niveles del sistema que, por omisión, falta de iniciativa, activa resistencia, limitaciones normativas o de tradición, o por otras razones, dejan su marca en el proceso más general de la implementación de una reforma (Fullan y Stiegelbauer, 2011).

3.6.1 Participación de las entidades locales del sistema en la reforma

Aunque se acepta generalmente que cuanto más lejanos sean los gobiernos nacionales de las escenas locales, el diseño de cambios y su decreto formal de implementación tendrá menor impacto, Fullan (2003) señala cuatro aspectos de influencia federal de cierta importancia en los escenarios locales.

El primero es el poder para distribuir recursos y provocar trabajos en red que contribuyan a la implementación de los cambios. El segundo se refiere a la comunicación del reconocimiento de que se necesita tiempo para que las reformas maduren en tres aspectos: asignación de recursos, organización y práctica. Nótese que la dimensión de organización es uno de los aspectos que hay que atender y dejar madurar para que la implementación local se fortalezca.

El tercero es su poder simbólico, ya que genera cantidades “masivas” de esfuerzos de reforma (como lo provocó en Estados Unidos el diagnóstico de *A Nation at Risk*) y el cuarto, es la provocación de un sentido de urgencia de las reformas, si se consideran las condiciones de pobreza y mala calidad del servicio educativo que se ofrece a un sector importante de la población (Fullan, 2004).

Estados Unidos involucró a las administraciones locales, a mediados de los años ochenta en la conducción de las reformas. Aunque varían sus grados de centralización⁴³ todos los estados han participado de manera más activa a partir de esos años. Para los centralizados supone mayores requerimientos y vigilancia del gobierno federal y para los menos centralizados, mayor interacción e intervención en conjunto con los distritos locales.

La experiencia mexicana en la conducción de reformas destaca por darle un espacio limitado a la intervención de las autoridades locales producto de una decisión estratégica de las autoridades federales; por el contrario, es más bien un proceso altamente centralizado. Es desconcertante que las administraciones locales no constituyan un punto de reflexión y construcción de aportes sobre las reformas, además de que el sistema mexicano no está diseñado para promover la autonomía de gestión en los distintos niveles institucionales (Ezpeleta, 2004).

⁴³ Una clasificación de finales de mediados de los años setenta, indicaba que 20 estados eran centralizados, 23 descentralizados y seis mixtos (Van Geel, en Fullan, 2003), no obstante, en 1988 ese país legisló específicamente en favor de la generalización de la descentralización.

Mayores atribuciones de las entidades en la conducción de la implementación no garantizan automáticamente una operación más efectiva de la reforma. Las atribuciones deben ejercerse bajo condiciones en distintos niveles y procesos de operación que provoquen la apropiación local desde la gestión. Las debilidades institucionales deberían ser parte del análisis inicial para el diseño de cualquier reforma.

Ezpeleta (2004) señala que el problema de las reformas en México no consiste en su definición técnica. Advierte que:

Las reformas son inseparables de los contextos y procesos institucionales entre los que deben encontrar su lugar y que, por ello, su construcción adquiere un carácter político. Tan político como las orientaciones y decisiones de gobierno que les dan origen y como el tipo de estructuras que su organización compromete; entre ellas las formas de administración que sustentan la gestión, así como el gobierno y organización de éstas, que forman parte de su cultura, sus prácticas y su hacerse cotidiano (p. 406)

Precisamente las instancias de gestión intermedias del sistema de Aguascalientes que coordinan el servicio de educación media superior en el estado son organizaciones *comprometidas* en la implementación de la reforma. La autora se muestra crítica con respecto a lo que llama *criterio de focalización de la política*, ya que los diseñadores se concentran en cuestiones ciertamente relevantes, pero sin atender la configuración institucional de donde surgen. Las siguientes son críticas del diseño de las reformas en México de la autora, en una reformulación propia, que se consideran particularmente relevantes en la perspectiva de este acercamiento: ⁴⁴

1. Discurso desproporcionadamente concentrado en el aula, en el trabajo individual y colectivo, minimizando la relevancia de otros procesos en espacios como las instancias de gestión que interesan a este estudio. En ese mismo sentido Fullan (2004) señala que “El contexto local... es una variable de vital importancia y ningún programa puede pretender extenderse con éxito si no se tiene en cuenta los distintos contextos con los que inevitablemente va a encontrarse” (pag. 35)
2. Esperar que los actores definan su actuación de acuerdo al sentido y finalidad del cambio porque se propone una nueva *gestión* como medio para “destrabar la burocratización” (Ezpeleta, 2004: 410). En realidad los rígidos procedimientos de la burocracia, afirma la autora, siguen funcionando como antes incluso de los años noventa (Ezpeleta, 2004).
3. Excesiva confianza en la racionalidad pedagógica de las innovaciones, asumiendo ingenua o desproporcionadamente que tal racionalidad agota y

⁴⁴ Justa Ezpeleta construye sus reflexiones a partir de la Reforma de 1993 diez años después del inicio de su implementación. Sus consideraciones son vigentes para la situación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

define la totalidad del movimiento institucional y que es suficiente para argumentar la necesidad de la reforma.

4. Pasar por alto el hecho de que la administración educativa mexicana no es una categoría política clara. No hay *un momento de construcción* en el nivel de la administración para abordar los procesos de inducción y aprendizaje que son cruciales para detonar la reforma. Las administraciones estatales y sus procesos quedan al margen de la reflexión sobre la pertinencia o efectividad de los procesos para implementarla; esto se debe, señala Ezpeleta, a las limitaciones intrínsecas a las vías tradicionales del aparato burocrático, que básicamente son las capacitaciones en cascada a equipos que en lo general, no están técnicamente capacitados.
5. Las características de las reformas y la forma que asumen los esfuerzos para abordarlas:
 - a. *Radicalidad* de sus pretensiones, cambiar de raíz y al mismo tiempo, aspectos sustantivos del trabajo (misma crítica que hacen Miranda y Reynoso, 2006).
 - b. *Urgencia* de resultados, que no permite consolidar el desarrollo de sus componentes, frente a la inevitable lentitud con la que operan los cambios a nivel de sistema educativo.
 - c. *Movimiento de evasión*, que consiste en no tocar regiones potencialmente conflictivas de las relaciones entre los actores y que deberían abordarse para una implementación integral. De alguna manera, esto también lo indican Miranda y Reynoso (2006) al recomendar la democratización de la vida sindical y la legitimación de las instancias políticas que participan en la reforma.
6. El choque del lema “*poner la escuela en el centro*” con el sistema educativo en México y Latinoamérica, que no están pensados y diseñados para funcionar autónomamente. En el mismo sentido se ha afirmado que “el sistema educativo actual se generó en el seno de una estructura política de corte autoritario que prevaleció tres cuartas partes del siglo XX” (Zorrilla, 2010: 15).

Ciertamente hay intentos de atender esa área de oportunidad, como las asambleas realizadas por las cinco regiones que representan a las autoridades educativas del país junto con especialistas de la Red Nacional de la Educación Media Superior (RNEMS) de la Asociación Nacional de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y las reuniones de la Comisión Nacional de la Educación Media Superior (CONAEMS), entre otros. Sin embargo, la efectividad de estas estrategias aun no es clara.

Actualmente se ha enfatizado el uso de estándares, evaluaciones y rendición de cuentas en la implementación de política educativa en Estados Unidos. Estas herramientas intentan dar coherencia, alineación del sistema en torno a la reforma

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

y provocar coordinación entre instancias educativas. El ajuste de prácticas para rendir cuentas en ese país se ha depositado en buena medida en los profesores, autoridades distritales y autoridades del sistema, lo que ha generado el movimiento de toma de decisiones basadas en los datos o *Data Driven Decision Making* o DDDM (Datnow y Park, 2011).

Esto transforma a las entidades federativas en pieza fundamental de la implementación de la reforma, Lincoln (citado en Datnow y Park, 2011) argumenta que esto sirve a las entidades para justificar propósitos específicos, como apoyar un curso de acción o cuestionar/confirmar localmente determinados supuestos de la reforma. Se reporta que con ese procedimiento se ha logrado identificar necesidades en las escuelas; sustentar decisiones sobre atención a diversas necesidades, estrategias de mejora y progreso a nivel aula, escuela y distritos; evaluar la efectividad de programas y prácticas, identificar formas de cerrar brechas entre grupos de alumnos, etc. No obstante, esto supone una gran producción de información de calidad al alcance de los distintos actores, así como desarrollar capacidad, espacios y métodos para usarla en beneficio de la reforma, así como empoderar a los sujetos para que tomen decisiones, condiciones que son difíciles en el contexto mexicano.

En alineación con esa perspectiva, la RIEMS creó el Sistema Nacional de Bachillerato y el Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior, que está en esa lógica para incorporar instituciones a dicho sistema, además de las evaluaciones del desempeño que se han diseñado especialmente para bachillerato en los últimos años.

3.7 Procesos específicos de adopción de la reforma

Hay tres constructos relevantes que representan los procesos de funcionamiento de los sujetos en las organizaciones cuando se adopta una reforma. Se trata de la noción de “co-construcción” (Datnow y Park, 2011), la de “redes de retroalimentación” (Fullan, 2004) y la de “colaboración interna y externa a la organización” (Fullan, 2004).

3.7.1 Co-Construcción

Antecedente de la idea de co-construcción, es el constructo del sentido relacional del contexto: las conductas de las personas no pueden ser entendidas al margen del escenario en que se sitúan y, recíprocamente, el escenario no puede ser explicado sin la comprensión de las acciones de los actores (Datnow, 2002, citado por Datnow, 2012). Escenario y actores son del mismo nivel, a su vez con relaciones recíprocas entre los contextos sociales de la cadena de implementación.

Por la localización de los actores en esta investigación, el objeto de estudio no puede reducirse a las acciones y decisiones relativas a gestionar el Marco

Curricular Común como implementación en las instituciones, el objeto debe incluir condiciones y procesos asociados, próximos; aunque sólo afecten condiciones que a su vez repercuten de alguna manera en la gestión de su implementación (ver objeto de estudio en planteamiento del problema).

La “co-construcción” se refiere a la dinámica de implementación de cambios de gran escala. Extiende la idea de *adaptación mutua*, de Berman y McLaughlin ya comentada. Explora la manera en que las interacciones de los individuos así como la esfera social y política más amplia, moldea la implementación. Identifica niveles o planos de interacción: personal, interpersonal y comunitaria. Se representa a las instituciones como dentro de un sistema de capas contextualizadas sucesivamente (McLaughlin y Talbert, citados en Datnow y Park, 2011), el contexto se amplía hasta esferas externas, por ejemplo las direcciones generales en la Ciudad de México en algunos subsistemas del servicio de educación media superior local.⁴⁵

Así como extiende la idea de adaptación mutua, complementa la de “escenario institucional” (*Institutional setting*), de Berman (1974, citado por Aguilar, 2004) también ya comentado, definido como sistemas integrados por tres componentes principales: a) procesos sociales -normas, prácticas y patrones de transacción entre dos o más grupos de personas-; b) recursos -humanos, económicos, físicos y temporales- y c) composición, organización o localización de esos recursos (Fullan, 2004).

Retomando la idea de Sarason de que los contextos están inevitablemente relacionados y la de Datnow y Park (2011), hay que considerar múltiples capas del sistema, en este caso las que sean relevantes en la gestión de la implementación del MCC y sus contextos contiguos. En determinado momento, un investigador identificará en primer plano relaciones relevantes entre los actores para determinado contexto y localizará otras en el fondo y debe describir todas esas interacciones a través del sistema (Hall & McGinty, 1997; McLaughlin & Talbert, 1993; Sarason, 1997; citados en Datnow y Park, 2011).

3.7.2 Redes de retroalimentación y auto-organización

La postura de Datnow y Park es similar a la de Fullan (2004) cuando señala que la organización es un conjunto de redes de retroalimentación –*feedback*-conectadas a otras personas y a otras organizaciones a través de circuitos no lineales. Las dinámicas exitosas son ciclos irregulares de retroalimentación, tendencias discontinuas dentro de modelos cualitativos que enfrentan “futuros específicos totalmente desconocidos” (p. 16) porque los agentes no controlan su futuro a largo

⁴⁵ La co-construcción crea sobre, pero también va más allá de la noción del *contexto integrado* que ha dominado diversos análisis referidos al aula –y que se puede extrapolar a un espacio de gestión- como anidada a un sistema más amplio de capas o estratos (Fullan, en Datnow y Park, 2011) o planos de interacción (Rogoff, citado en Datnow y Park, 2011). En opinión de las autoras, la noción de *contexto integrado* – a diferencia del sentido relacional del contexto- es susceptible de trampas conceptuales, por la unidireccionalidad de arriba abajo que se asume en la implementación de la política

plazo, no establecen marcos específicos para que el cambio tenga éxito ni aplican controles ideológicos detallados para el desarrollo de la innovación (Fullan, 2004).

Las organizaciones pueden operar en situaciones de equilibrio estable e inestable, experimentan fuerzas de integración –estabilidad, continuidad, búsqueda de seguridad, certeza y adaptación al entorno- y de división, innovación, descentralización y aislamiento del entorno. Si cede ante la integración, se anquilosa dificultando el cambio; si cede ante la división o inestabilidad, se desintegra. La auto-organización es el punto medio, de naturaleza política y de aprendizaje grupal, los gestores de la organización van descubriendo su futuro a largo plazo. Esta complejidad se fusiona con los procesos individuales para procesar el cambio (Fullan, 2004).

Las personas contribuyen a la implementación en todos los niveles y el proceso se caracteriza por una interacción continua de agentes y actores al interno y entre distintos niveles de la organización. El acceso diferenciado a la reforma y el uso de poder está afectado por el lugar de los individuos en el sistema, por ello, es importante reconocer el rol de poder que asumen las personas y de las diferencias políticas y culturales

La reforma no es la única ni la principal influencia en las personas, los individuos, en el nivel local, toman de hecho decisiones que afectan no sólo la implementación de la política, sino la política misma, afectando el sentido de implementación lineal y alterando su significado en los distintos escenarios de las distintas capas del sistema (Datnow y Park, 2011).

Un aspecto especialmente relevante en la implementación de los cambios se refiere a los procesos de colaboración. En el siguiente apartado se siguen las aportaciones de Fullan (2004) para señalar su naturaleza.

3.7.3 Colaboración interna y externa a la organización

Las organizaciones cuyos miembros comparten productivamente una actividad se han denominado colaborativas u organizaciones que aprenden. Surge de estudios que exploran la relación entre la comunidad profesional y el rendimiento académico del alumnado en la escuela. Sus aportaciones son transferibles a otras instancias del sistema en tanto que funcionan como organizaciones de profesionales o en proceso de profesionalización.

Newman y Wehlage y Louis y Kruse, en estudios independientes publicados en 1995 (citados en Fullan, 2004), concluyen que las comunidades profesionales aprenden porque los profesores examinan juntos –como grupo y en subgrupos- el avance de sus estudiantes para establecer relaciones entre el trabajo de los estudiantes y el modo en que ellos enseñan para establecer mejoras en lo individual y como grupo.

Esa conclusión es limitada: no muestra cómo llegar a ese punto, “el cambio sigue siendo el problema” (2004: 49). El autor contrasta ese hallazgo con un estudio de Earl y Lee,⁴⁶ quienes observaron que “el éxito está en función de la urgencia, los agentes y la energía” (citados por Fullan, 2004: 50).

Reformula diciendo que las escuelas que combinan *presión* y *apoyo* tanto interno como externo, con un sentido de urgencia que se pone de relieve y se refuerza, promueven la colaboración. Centran su cultura en el aprendizaje, provocan y contienen la ansiedad, se investiga, se reflexiona constantemente y se preocupan por la coherencia acumulativa. “La urgencia y los agentes juntos generan una mayor energía que conduce a la reflexión, a la difusión y a la capacidad para profundizar en la espiral de la actividad de la reforma” (Earl y Lee, citados en Fullan, 2004: 50)

Un cambio sutil en esa situación puede provocar el fracaso en la implementación. El sentimiento de urgencia por cambiar una situación que se convierte en desesperación por la disonancia emocional y cognitiva que se acumula en y entre los actores y que además se combina con frustraciones sucesivas previas, es propio de organizaciones que fracasan (Earl y Lee, citados en Fullan, 2004).

Al combinar su propia experiencia con la aportación de Earl y Lee ofrece una explicación de porqué algunas escuelas y otras entidades funcionan bien, así como de la *imposibilidad de imitarlas*. Tienen cinco características fundamentales:

- Promueven la diversidad fomentando la confianza
- Causan ansiedad y la contienen
- Se comprometen en la creación de conocimiento (del tácito al explícito, del explícito al explícito)
- Combinan la conectividad con la apertura
- Fusionan lo espiritual, lo político y lo intelectual (Fullan, 2004: 53)

Va en contra de la creencia generalizada de que las organizaciones que funcionan tienen consenso de opiniones. Hay conflicto, pero con comunicación intensa e intercambio de información, se tolera la experimentación y se analizan interactivamente los errores.

Los problemas en estas instancias se resuelven con diálogo sincero, compromiso entre las personas no para controlar, sino para provocar y ser provocado, para aprender y contribuir al aprendizaje de los demás, para cambiar la mentalidad propia y la de los demás. (Stacey, citado por Fullan, 2004)

Para que se construya comunidad, debería por lo menos darse las siguientes condiciones:

- Confianza y compasión –simpatía- mutua

⁴⁶ A quienes atribuye la autoría de abrir la “caja negra” de la colaboración.

- Estimulación de la emoción y las pasión por la tarea además de proporcionar apoyo moral
- Ideas de calidad. Conocimientos, experiencias y desarrollo de prácticas mejores
- Integración de las innovaciones a planes de mejora que están en marcha, buscando continuidad acumulativa, lo que contribuye a clarificar lo que buscan (Fullan, 2004)

Estas organizaciones están vinculadas con su contexto institucional; construyen fronteras “permeables”, exploran el entorno, interactúan con él, incorporan y aplican tecnología, crean puentes hacia afuera y evitan la postura de “aquí esto no funciona”. Su relación es activa con el entorno (Leonard, 1995 citado por Fullan, 2004).

Es bien sabido que las instancias de gestión del SEMS en el Estado no tienen vínculos profundos con las autoridades de algunas modalidades educativas y de otras figuras importantes para el funcionamiento del sistema y que, en el nivel de las escuelas, no hay conexiones externas.⁴⁷ “Si es difícil coordinar distritos y regiones, ¿cómo no lo será coordinar Estados, Provincias y países enteros?” (Fullan, 2004:71).

Además el Estado es vulnerable por su desgaste frente a la ciudadanía, por lo que se imponen plazos poco realistas en la implementación de la reforma y se acumulan las políticas. (Fullan, 2004).

Este capítulo ha mostrado aspectos centrales de la reflexión teórica desarrollada alrededor de la implementación de reformas educativas en general y desde la perspectiva de la gestión, abarcando los llamados estudios de primera y segunda generación. Se subrayó el hecho de que, en el caso de México, esa reflexión necesariamente debe contemplar otro proceso complejo, el de la desconcentración y descentralización del sistema educativo. Se presentaron algunas evidencias de estudios que demuestran la relevancia de las entidades locales de la gestión para que la implementación de una reforma avance con menos dificultades así como también se exploraron tres procesos identificados en la literatura que se presentan en la adopción de una reforma: Co-construcción, Redes de retroalimentación y Colaboración interna y externa a la organización. Esta panorámica permite afirmar que la implementación de una reforma educativa y curricular es una empresa que debe ser atendida en el largo plazo con estrategias que renueven la motivación y los esfuerzos de implementación, pero también con reajustes al diseño institucional que tienen que ver con la dimensión normativa, atribuciones de instancias y actores, desarrollo de *expertise* en los procesos de implementación y consideración de las opiniones y experiencia de los actores a partir de las condiciones locales de operación de las líneas estratégicas de la reforma, entre otras.

⁴⁷ Fullan atribuye esta situación al conjunto de normas y estructuras individualistas, las burocracias jerárquicas y rígidas así como a los ataques continuos del exterior.

4. Método del estudio

Esta investigación es un acercamiento cualitativo con informantes clave ubicados en la gestión del sistema público de educación media superior del estado de Aguascalientes. Explora la recepción y puesta en marcha del MCC desde la perspectiva de implementación de política educativa, retomando aspectos del cambio educativo.

La estrategia principal de obtención de información es la entrevista a profundidad. El interés es la experiencia de quienes viven la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior y el Marco Curricular Común en el nivel intermedio de la gestión del sistema educativo de educación media superior de Aguascalientes.

Los actores construyeron su perspectiva de la implementación de la reforma a partir de las atribuciones de su función y bajo las circunstancias de su contexto institucional. El estudio incluye la referencia a sus propias acciones y las de otros actores en otros espacios de la gestión del sistema de educación media superior. Se entrevistó a funcionarios con acceso a un panorama estatal en los momentos de recepción e inicio de la reforma.

Compartieron su experiencia verbalizando en forma de descripciones, valoraciones e interpretaciones los eventos de implementación desde la gestión. Esas verbalizaciones se transformaron en datos que permitieron reconocer, con los procedimientos analíticos aplicados, algunas condiciones, procesos y significados relevantes de la gestión para operar el MCC en Aguascalientes. Esa experiencia verbalizada es el objeto de estudio en esta investigación.

El objeto de estudio se transformó y organizó en los principales resultados. Se trata de un sistema de símbolos que, como cualquiera otro, tiene una relación arbitraria con la realidad a que se refiere, es decir, a los eventos de recepción e implementación del MCC en el contexto de la reforma. Es relevante ese objeto porque es a partir de la experiencia, que se desarrollan las actividades de gestión del Marco, y la manera en que se aplican.

Como se discutió en el Marco Teórico, en acercamientos similares el objeto de estudio se identifica de diversas maneras: *cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias* de las acciones ligadas a una política (Perssman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2004); *condiciones en la organización de las instancias* y también como *motivación y competencia técnica de los funcionarios* (Williams y Elmore; Berman y McLaughlin; citados en Aguilar, 2004) asociada con la noción de escenario institucional (Berman, 1974; 1978; 1980; citado en Aguilar, 2004) donde se da el proceso de *co-construcción* de la reforma (Datnow y Park, 2011) -extensión de la idea de *adaptación mutua* (Berman y McLaughlin,

1998)-, que asume una *perspectiva relacional de la instancia con el contexto* o lo que también se llama *redes de retroalimentación* (Datnow y Prark, 2011; Fullan, 2004).

Como se indicó en el planteamiento del problema, hay dos énfasis en el objeto de estudio, la perspectiva de implmentación asociada a subsistemas estatales y la asociada a subsistemas federales, que surgieron en las verbalizaciones de los sujetos y son inherentes a su experiencia dado que hay presencia de ambos en el contexto de sus funciones. Se hizo un examen del contenido de esa experiencia dentro de su contexto de comunicación que pretendió ser sistemático y permitió encontrar cinco grandes temas relevantes que se reportan en el siguiente capítulo y en conjunto responden la pregunta central de investigación siguiendo las reglas analíticas que se mencionan a continuación, así como identificar procesos ya reportados por la teoría (Mayring, 2000; Patton, 2002, Hsie y Shannon, 2005; citados por Zhang y Wildemuth, 2009).

Los procesos reportados por la teoría se identificaron *a priori* mediante el proceso de operacionalización que sirvió para orientar en sus términos generales la entrevista que se aplicó a los funcionarios de la gestión. Los eventos relevantes a que se hace referencia no se observaron directamente, se conocieron a través de las construcciones personales de los sujetos expresadas mediante el lenguaje (Walker, 1983).

4.1 Unidades de análisis y escenarios institucionales donde se ubican

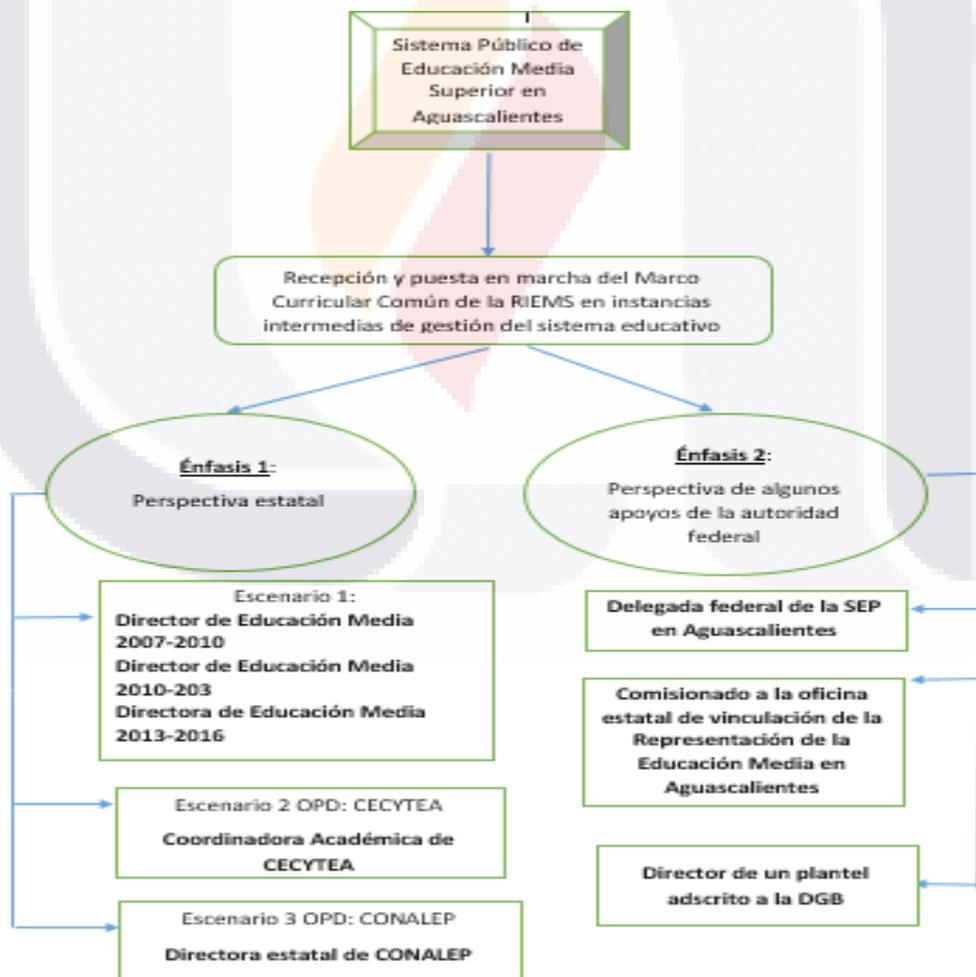
Hay una condición fundamental en los funcionarios del sistema de educación media superior para ser considerado como informante clave: tener una responsabilidad en la gestión del sistema que le permita una visión de alcance estatal sobre el inicio e implementación del Marco Curricular Común de la reforma. Al principio se pensó en un perfil ideal de los funcionarios de la gestión del sistema para ser informantes clave,⁴⁸ pero fue necesario ajustar esa expectativa inicial en función de cuatro

⁴⁸ Las condiciones son: 1.Estar en contacto con los procesos, personas y recursos de la RIEMS, 2.Conocer el escenario y los resultados que se van obteniendo, 3.Tomar decisiones que pueden o no reforzar el avance de esta política educativa, 4.Observar la distribución y ejercicio de los recursos disponibles, 5.Observar las reacciones de los actores encargados de procesos operativos, 6.Reconocer los significados que los actores construyen alrededor de las prácticas de implementación que se proponen, 7.Identificar estrategias de acción de los actores en torno al apoyo o no de las comisiones encargadas de fortalecer las condiciones de implementación del Marco Curricular Común, 8.Hacer valoraciones sobre la oportunidad, pertinencia y eficiencia de los mecanismos para la distribución de los recursos y apoyos que se ejercen para la atención al MCC, 9.Tener una comprensión básica del contenido de esa propuesta formativa y reconocer implicaciones específicas para su adaptación a ella, 10.Saber qué aspectos son problemáticos y si se están atendiendo o no, 11.Tener una opinión sobre las posibilidades reales para que directores, profesores y personal de apoyo de las escuelas atiendan las competencias que se promueven, 12.Identificar condiciones específicas que tendrían que darse para que la implementación fluya de la manera en que ha sido proyectada por las autoridades educativas, 13.Identificar una serie de condiciones necesarias para aumentar la eficacia y eficiencia de la implementación.

condiciones que se presentaron: la disposición de los informantes (uno de ellos no aceptó ser entrevistado), movimientos en las personas que trabajan en esa franja de la gestión por ajustes en la actualización del organigrama de la Subsecretaría de Educación Media Superior, recomendaciones recibidas para entrevistar a determinados informantes por su experiencia y disposición personal, la dificultad para garantizar, a priori, algunas de las características establecidas en el perfil ideal. Se agregó a este grupo de informantes a un Director de una Institución adscrita a la Dirección General de Bachillerato (federal).

Los funcionarios que finalmente se entrevistaron tienen o tuvieron distinta responsabilidad en la gestión MCC. En investigación cualitativa los sujetos suelen ser las unidades de análisis a partir de las cuales se comparan y sintetizan datos que muestran la variabilidad del fenómeno, aunque también pueden ser: eventos, grupos, comunidades y sociedades (Casasempere-Satorres, 2016). En este caso fueron los sujetos que están ubicados en los escenarios institucionales que se indican en la gráfica 2.

Figura No. 2. Escenarios y unidades de información del estudio



En la mayoría de los entrevistados pudo definirse un perfil mínimo:

- Primer Director de Educación Media y Superior:

Se incorpora a lo que actualmente es el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) en 1980. Tras 27 años de experiencia en distintas responsabilidades dentro de la estructura del IEA se incorpora como el primer director de Educación Media Superior en la entidad. Se jubiló en 2010, luego de ocupar ese cargo

- Segundo Director de Educación Media y Superior:

Es Licenciado en Educación (UAA), Maestro en Ciencias, con especialidad en Educación, por el Departamento de Investigación del Centro de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional y Doctor en Historia de América Latina por la Universidad de Illinois en Chicago; es autor y coautor de varios libros, también articulista de temas sobre educación, historia, cultura y política. Recibió el premio John Nuveen en Chicago y Premio Aguascalientes en Humanidades en 2008. Fue profesor invitado en la Universidad Autónoma de Zacatecas (1999-2010) e investigador en la Universidad de Barcelona, España. Trabajó tres años como Director de Educación Media y Superior en el Instituto de Educación de Aguascalientes de 2010 a 2013. Trabaja en la UAA y es Presidente de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación.

- Tercera Directora de Educación Media y Superior:

Maestra en Educación con Especialidad en Desarrollo Cognitivo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) e Ingeniería Industrial en Producción por el Instituto Tecnológico de Aguascalientes (ITA). Candidata a Doctora en Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Con nueve diplomados y certificaciones en áreas académicas, de liderazgo, consultoría y coaching. Tiene experiencia en puestos directivos en varias instituciones de educación superior y en consultoría de empresas, especialmente en diseño e implantación de programas de formación del talento humano y proyectos de innovación educativa, tanto en México como en el extranjero. Fue Subdirectora de Educación Universitaria y Tecnológica en el Instituto de Educación de Aguascalientes. Ha trabajado en desarrollo e implementación de modelos de Formación con base en Competencias y en programas de Desarrollo de Habilidades del Pensamiento en el sector empresarial y en instituciones educativas de todos los niveles. Ha sido responsable en puestos directivos en las áreas de Producción y Calidad en empresas privadas. Directora de Educación Media Superior de 2013 a 2106.

- Coordinadora Académica de la Sub-dirección de Educación Media

Es Licenciada en Asesoría Psicopedagógica por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Colabora en la coordinación académica de la Dirección desde su creación hasta la fecha de la entrevista.

- Coordinadora Académica de CECYTEA

Fundadora del subsistema en CECYTEA en Aguascalientes. Inicia sus labores como Coordinadora Académica de una de las tres primeras escuelas de este subsistema en la entidad, fue ubicada en la escuela del municipio de Asientos. Posteriormente fue directora del plantel en este mismo subsistema, en el plantel ubicado en el municipio de San Francisco de los Romo, precisamente al inicio de la RIEMS. Trabajó en el subsistema desde 1993 y recientemente se incorporó al Subsistema de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)

- Comisionado a la oficina estatal de vinculación de la representación de Educación Media (RESEMS) en Aguascalientes

Inició como profesor de la Dirección General Tecnológica Agropecuaria. Fue director de un plantel de este subsistema por 4 años, luego participó en la coordinación del mismo, ha estado adscrito a esa Dirección por 26 años al momento de la entrevista. En los últimos 10 años al momento de la entrevista había participado en la oficina estatal de vinculación de la RESEMS en Aguascalientes, como comisionado de la DGTA a la misma.

- Directora estatal de CONALEP Aguascalientes

Es Licenciada en Investigación Educativa y tiene trunca la Lic. en Comunicación Medios Masivos. Fue directora de Radio Universidad (UAA) de 1988 a 1998, jefa de comunicación, difusión y relaciones públicas en el CREA Aguascalientes y en el CREA nacional fue jefa de dpto. de Empresas Juveniles y coordinadora de de Convenios Nacionales del dpto. de Tarjeta Plan Joven.

En la CONADE, Jefa del Depto. de Deporte Adaptado (Deporte para ciegos y débiles visuales; Sordos; Sobre silla de ruedas; y chicos Down, Olimpiadas Especiales). Jefa del Depto. de Control Escolar de la Dirección de Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Cultura Física y el Deporte; y Coordinadora General de la Primera Feria Internacional del Libro del Deporte.

Impartió diferentes asignaturas en Enseñanza Media y nivel Técnico de 1983 a 1987. También distintos talleres en Enseñanza Superior: Teoría de la Ciencia, Desarrollo Humano, Taller de Redacción y Ortografía, Taller de Desarrollo de Habilidades para el Aprendizaje, Taller de Comunicación en ese mismo lapso de tiempo.

Elaboró e impartió Talleres de Capacitación para Formación de Profesores y Recursos Humanos para la Docencia, en el IEA y en el Instituto Tecnológico Medrano, de 2001 a 2003.

Participó en el voluntariado con grupos indígenas en sus lugares de origen, con la Congregación Marista en los estados de Chihuahua, Chiapas y Oaxaca, durante los veranos de 2006, 2007 y 2008.

Elaboró e impartió diversos talleres en la Universidad Autónoma de Aguascalientes; el Ateneo de la Juventud; Seminario Diocesano e Instituto Inter Religioso; el Instituto Tecnológico Medrano y en la Universidad Politécnica de Aguascalientes (UPA), de 1983 a 1987 y 2000 a 2008.

Dirigió el Centro de Estudios Diferenciados A.C. en Ags. Escuela Primaria que atiende a niños con el síndrome de TDA y TDAH de 2008 – 2011.

Dirigió el CONALEP de 2013 a 2016.

- Delegada Federal de la Secretaría de Educación Pública en Aguascalientes

Es Licenciada en Administración por la Universidad Juárez del Estado de Durango, con posgrado en Comunicación y Tecnologías Educativas por el ILCE, con especialidad en Liderazgo y Gestión Institucional así como con un Diplomado en Análisis de Políticas Públicas.

Fue Jefa del departamento de Ciencias Económico-Administrativas de Instituto Tecnológico de Durango de 2005 a 2008, Subdirectora de Servicios Administrativos del Instituto Tecnológico de Aguascalientes de 2008 a 2009, así como directora del Instituto Tecnológico de Pabellón de Arteaga de 2009 a 2013.

De 2013 a 2017 fue Delegada Federal de la Secretaría de Educación Pública

- Director de plantel de la Dirección General de Bachillerato

Profesor de Educación Primaria egresado de la Normal Rural “Gral. Matías Ramos Santos”. Profesor de Educación Media con especialidad en Biología de la Normal “Nueva Galicia”. Tiene un Diplomado en Biología y es pasante de Maestro en Educación por la Normal Superior “Profr. José Santos Valdés”.

Fue profesor de educación primaria y secundaria de 1973 a 1987 y de 1987 a 1990 fue director de educación media superior en el Centro de Estudios de Bachillerato “Aguascalientes” de Cañada Honda, Ags.

A partir de 1990 dirigió el Centro de Estudios de Bachillerato “Lic. Jesús Reyes Heróles” hasta su jubilación en 2017.

4.2 Instrumento

La respuesta a la pregunta de investigación se basa fundamentalmente en una reconstrucción de la experiencia personal de los informantes en la implementación del Marco Curricular común y el contexto más general de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en Aguascalientes. Esa experiencia se manifestó en las entrevistas realizadas a los actores de la gestión seleccionados, que provocó un diálogo entre el autor de este trabajo y los funcionarios, centrado en la exploración de interpretaciones y significados compartidos por los sujetos de investigación. El formato de entrevista se elaboró previamente con la intención de mantener el foco de atención de las exploraciones de los sujetos que se relacionaron con el objeto de estudio definido.

Se eligió la entrevista de investigación individual a profundidad. “La raíz de las entrevistas a profundidad es el interés por comprender la experiencia vivida de otras personas y el significado que le dan a esa experiencia” (Seidman, 2006: 9). Esta técnica se utiliza cuando se quieren explorar "los sentimientos profundos, las motivaciones de los comportamientos de las personas, sus vivencias" (Gómez, Muñoz, Ingellis y Jabbaz, s/f). En el caso de esta investigación el foco central estuvo en sus vivencias relacionadas con la implementación del MCC de la RIEMS. Este instrumento tiene ventajas que ajustan con el tipo de información que se requiere:

1. Información holística, contextualizada y personalizada
2. Interacción directa y posibilidad de clarificar los conceptos con el entrevistado
3. Ayudar la fase de operacionalización y análisis preliminar de otras investigaciones
4. Contraste de resultados cuantitativos o soporte a la interpretación de los datos
5. Intimidad de la relación y profundidad de recogida (Gómez, Muñoz, Ingellis y Jabbaz, s/f)

Para su diseño se aplicó el siguiente proceso de operacionalización.

4.3 Operacionalización de constructos

Se exploraron tres constructos identificados en la revisión de la literatura, que luego fueron ajustados a la pregunta, objetivo de investigación y condiciones del contexto de los escenarios considerados:

1. Factores de la organización que influyen las acciones locales de implementación al MCC. (Berman y McLaughlin, 1978).
2. Influencia de la esfera social y política en la reforma (Datnow y Park, 2011)
3. Cooperación al interno de la instancia (Fullan, 2004)

Cada constructo se dividió en dimensiones y subdimensiones para luego desarrollar las preguntas de la entrevista.

4.3.1 Constructos y dimensiones principales de la operacionalización

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de la implementación del MCC. Se divide en cuatro dimensiones:

- 1. Capacidad técnica de los actores
- 2. Rutinas de organización
- 3. Recursos disponibles
- 4. Motivación de los actores.

Constructo 2: Influencia de la esfera social y política en la reforma. Se divide en dos dimensiones:

- 1. Información y apoyos externos que apoyan la implementación del MCC
- 2. Manera en que la interacción de sujetos individuales modifican la propuesta de implementación del MCC

Constructo 3: Cooperación al interno de la instancia, se divide en dos dimensiones:

- 1. Procesos de integración (rumbo al anquilosamiento) que se observan en la instancia en torno a la implementación del MCC
- 2. Procesos de inestabilidad que se observan en la instancia en torno a la implementación del MCC

Las dimensiones de cada constructo contemplan un tercer nivel de concreción, las sub-dimensiones. A partir de ellas se formularon finalmente las preguntas de la entrevista.

El anexo I (Operacionalización de constructos) muestra el ejercicio de especificación las dimensiones, sub-dimensiones e indicadores de cada constructo. Después de cada tabla se presentan las preguntas de la guía de entrevista que les corresponden y al final se integra una versión completa (Anexo II: Guía de entrevista). El resultado fue una versión muy extensa, deductivamente se previó con amplio detalle aspectos específicos de la implementación cuya manifestación era supuesta o posible con una visión limitada de lo que realmente podría surgir, lo que implicaba el riesgo de imponer una estructura de búsqueda de información distinta a las manifestaciones del objeto de estudio tal como son percibidos por los entrevistados.

El jueceo de la operacionalización con lectores expertos validó esta impresión, por lo que esa versión sirvió sólo como referencia para la entrevista que finalmente se realizó a los sujetos. Es importante subrayar lo anterior, ya que la entrevista se extendió en los aspectos que emergieron como relevantes desde la experiencia de los sujetos.

4.4 Trabajo de campo

Consistió básicamente en buscar a los actores, ubicarlos, contactarlos, explicar el motivo de la entrevista y agendar una cita para realizarla. La mayoría de los actores mostraron disposición e interés. Las entrevistas fueron realizadas en los lugares de trabajo de los actores y se tomaron las precauciones técnicas y éticas para realizarlas.

Fueron celebradas entre junio y noviembre de 2016. La primera se celebró el 02 de junio y la última el 15 de noviembre. En todos los casos se solicitó y fue permitida la audiograbación de la entrevista, así como la divulgación del cargo de la persona que proporcionó la información. Se hizo la transcripción completa de cada entrevista y en algunos casos se regresó con los actores hasta en tres ocasiones para hacer ampliaciones y precisiones sobre la información obtenida.

4.5 Análisis de la información

El análisis de la información obtenida supuso una lectura cuidadosa de la información para identificar categorías de sentido, tendencias importantes en las respuestas de los sujetos y construir interpretaciones que respetaron el significado que atribuyen a los hechos y objetos sobre los cuales se les cuestiona.

Las interpretaciones se vincularon cuando fue posible con resultados de estudios comentados en el Marco Teórico y con los constructos explorados que sirvieron de base para la elaboración de los instrumentos. El software utilizado (Atlas.ti) facilita la aplicación de un proceso sistemático en la construcción de las inferencias que se reportan. Esta herramienta permite gestionar la información disponible utilizando distinto tipos de documentos en diversos formatos -como imágenes, videos, esquemas, etc- en este caso se trabajó sólo con las entrevistas.

Una vez que se transcribieron en un procesador de textos, cada uno es considerado en un “documento primario” dentro del ambiente de Atlas.ti. Todos los documentos primarios se integraron en un repositorio de documentos dentro del software que se denomina una Unidad Hemenéutica (UH).

Dentro de la UH se empezó por la lectura detallada y seleccionar extractos relevantes de información de la experiencia de los funcionarios en la reforma en lo que se denomina codificación línea por línea. El software registra cada extracto marcado y está disponible para distintos análisis posteriores.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

A esos extractos se les designó un código, es decir, una palabra o frase corta que representa el contenido al que se refieren y que informan sobre una característica del proceso de implementación de la reforma y el MCC tal como el entrevistado la percibió; a una valoración de los acontecimientos por parte del entrevistado (a); a una condición del contexto en el que se desarrollaron los acontecimientos de la reforma que fue relevante para él o ella; a una exploración de las causas que podrían explicar, en su caso, los acontecimientos relatados según cada sujeto; a una lectura que hacen los entrevistados de las acciones, intenciones o interacciones de los actores que se desempeñan en los distintos escenarios institucionales asociados a la reforma; a la exploración por parte de los sujetos de posibilidades de atender los retos que supone la reforma, etc.

Hay códigos que se definieron y registraron previamente a la lectura detallada de las entrevistas en el software en función de las dimensiones, subdimensiones e indicadores de la operacionalización, las preguntas y los objetivos de investigación. Otros códigos surgieron directamente de las formulaciones que hacen los actores cuando exploran su experiencia y que se consideraron relevantes dentro del conjunto de significados que se van detectando y que es posible delimitar con las expresiones de los sujetos.

Se recuperaron los extractos de información que corresponden a cada código para uno, varios y todos los entrevistados. Esto permitió ver coincidencias en el significado de la experiencia con respecto a cada código e ir profundizando en el análisis. Los extractos de información cuyos códigos fueron consistentes transversalmente -entre entrevistas-, permitieron asumir la existencia de significados compartidos por los funcionarios del Sistema de Educación Media sobre el objeto de estudio aquí definido. El software permite establecer visualmente relaciones entre códigos y cuantificar los extractos de información que se refieren a cada una de las relaciones asumidas inicialmente y que pueden ser corroboradas o no gracias a esa visualización. Al establecer relaciones entre los extractos de información el Atlas.ti permite especificar el tipo de relaciones de que se trata: si está asociado con... si es parte de...si es causa de...si contradice a... si es una propiedad de...

El establecimiento de esas relaciones va profundizando y ampliando la visión que se tiene de los significados evidentes e implícitos en formulación lingüística de los funcionarios del sistema educativo.

En el transcurso de esa actividad, surge la necesidad de vincular la información en un nivel de abstracción mayor creando familias de códigos. Las familias de códigos son grupos de códigos que se asocian bajo una etiqueta más amplia de significado que, con base en el contenido de las citas, puede asumirse que comparten un significado similar o equivalente. En ese nivel de abstracción,

Atlas.ti permite suponer, visualizar y corroborar la relación entre familias de códigos sobre categorías analíticas a su vez más generales, que van develando un panorama más amplio de significados de la experiencia que comparten los sujetos. A esto puede denominarse análisis temático que se refiere a generar una frase que identifica sobre lo que una unidad de dato trata y/o significa, los temas pueden ser identificados a un nivel manifiesto y latente (Casasempere, 2016).

La familiaridad con la verbalización de la experiencia de los sujetos, así como con la visualización de las citas en su contexto, la generación de códigos y familias de códigos surgidos de la información, permitió generar reflexiones y comentarios sobre categorías más inclusivas y generales del significado de la experiencia. Esas reflexiones, intuiciones, posibilidades de interpretación, relación entre familias de códigos y significados sobre los procesos de implementación del MCC se registraron en la herramienta de “memos” del software. Una vez registrados estuvieron disponibles para ser contrastados con las familias de códigos y la información directa de cada uno de los códigos. Los “memos” fueron muy relevantes para la estructura que finalmente se le dio al informe de investigación, puede decirse que los principales apartados del capítulo de análisis de la información

El ejercicio analítico descrito aquí de manera general, que fue aplicado a los datos de las entrevistas, se hizo con el propósito explícito de presentar una descripción e interpretación de los elementos esenciales de la experiencia vivida por los funcionarios en relación con la recepción y puesta en marcha de la reforma. En ese sentido se asumió que se aplicó un análisis que comparte en alguna medida las preocupaciones de los métodos fenomenológico-hermenéuticos de la información, ya que

En el caso de la investigación aplicada al campo educativo, el interés se orienta a la determinación del sentido y la importancia pedagógica de los fenómenos educativos vividos cotidianamente [...] La naturaleza de la pregunta que se formulan [los métodos fenomenológico-hermenéuticos, es]: “¿Cuál es la naturaleza de este fenómeno (...) en tanto que experiencia esencialmente humana?” (Ayala, 2008, p. 411-412)

Hay una ruta analítica que ha sido desarrollada para el análisis con el software usado y que ha demostrado ser eficiente para contestar preguntas de investigación.

En este caso se siguió el proceso que se presenta sintéticamente a continuación:

- Lectura detallada de cada una de las entrevistas
- Generación de una síntesis de significado básico del discurso de los actores en relación con los temas de interés de la investigación
- Análisis de la síntesis elaborada para generar códigos aplicables directamente al discurso de los entrevistados usando el Atlas.ti
- Generación de códigos en Atlas.ti, derivados de la síntesis inicial
- Generación de códigos emergentes, sobre cada una de las entrevistas, producto de una nueva lectura ya orientada por los códigos iniciales, lógicamente, los códigos emergentes fueron adicionales a los generados en la síntesis elaborada inicialmente
- Validación transversal –entre entrevistas- de la asignación inicial de los códigos para verificar que su aplicación fue consistente con las expresiones de los entrevistados
- Generación de memos en atlas.ti, señalando implicaciones y posibles tendencias en la captación de significados en el discurso de los actores
- Generación de familias de códigos orientadas por los memos elaborados
- Creación de redes de códigos y fusión de citas que implicaron la identificación de ideas de segundo orden
- Reconocimiento de temas relevantes que dieron estructura a la presentación de los resultados
- Selección y organización de las citas asociadas con las ideas de segundo orden y temas relevantes
- Elaboración de memos asociados a las ideas de segundo orden y temas relevantes que orientaron la redacción de los resultados

En el anexo III (Fases del proceso de análisis y comandos en Atlas.ti) se especifican las herramientas del software usado, ese anexo sirvió de base para orientar el análisis que aquí se realizó.

En términos prácticos la actividad básica en el análisis de material es lo que se conoce como codificación de la información. Se hace a la par de que se revisan las respuestas, formulaciones, ideas, etc. de los actores que fueron entrevistados. Una revisión de la literatura identifica siete estrategias para realizar esa actividad y deriva alrededor de 27 tipos de códigos que se pueden usar para etiquetar el material (Casempere-Satorres, 2016).

La estrategia y tipo de códigos específicos que se deben utilizar dependen de la naturaleza del problema de investigación y de la pregunta esencial que se desea responder. El anexo IV (Estrategias principales de codificación) identifica las estrategias de codificación y los posibles tipos de códigos para usar. Las adecuadas para este proyecto fueron la exploratoria y la temática. De la primera principalmente

la codificación hipotética y de la segunda la axial y la elaborativa. Aunque se usaron en algún momento otro tipo de códigos según se desarrolló el análisis.

En general se codificó, categorizó e interpretó la información con la intención de identificar la estructura y naturaleza de las problemáticas, logros y avances en la implementación del Marco Curricular Común de la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Las consideraciones éticas tomadas en cuenta esta investigación se agregan en el anexo V.



5. Discusión de Resultados

Introducción

Este apartado muestra los resultados obtenidos luego de aplicar el proceso de análisis de las entrevistas especificado en el apartado anterior. Se comienza mostrando un panorama general de las condiciones del sistema de educación media superior en Aguascalientes al iniciar la reforma. Posteriormente se presentan las principales dificultades que se identificaron en los intentos de implementar la reforma. En un tercer momento se discute si es posible asumir que se está implementando el Marco Curricular Común en las instituciones, desde la visión de los funcionarios entrevistados, para luego exponer una decena de aspectos en los que la reforma ha impactado positivamente en el sistema de educación media superior estatal. Finalmente, se presentan algunas condiciones del funcionamiento del sistema que limitan el desarrollo de la implementación de la reforma y el Marco Curricular Común.

5.1 Condiciones generales de la gestión del sistema al recibir la Reforma Integral de la Educación Media Superior

La evidencia disponible a través de la experiencia de los funcionarios entrevistados muestra un contexto muy particular del sistema de educación media superior en el momento que inicia la reforma. En este apartado se muestran algunas condiciones relacionadas con las posibilidades de implementar la reforma que son importantes porque influyeron en la dinámica de implementación.

La vía de implementación del Marco Curricular Común de la reforma tiene una trama relativamente definida en el Acuerdo 442 y en el Manual 3.0 para el ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato. Comparando lo que ahí se establece con el análisis que aquí se presenta, no se puede afirmar que esa trama haya proporcionado la precisión necesaria en la definición y orientación de los procesos que llevarían a la puesta en marcha del MCC.

El proceso de implementación definido por la reforma está orientado a establecer los resultados en la adopción del Marco Curricular Común y señala cómo será evaluado ese componente para el ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato, pero no está orientado a explicar cómo crear las condiciones y procesos necesarios para construir los rasgos de la implementación del Marco Curricular Común que serán evaluados.

Además de ese aspecto, en este apartado se destacan cuatro características relevantes del entorno en el que se insertó la reforma, derivadas del análisis de la visión de los actores en ese momento: los retos de atención en algunos subsistemas, la concentración de las primeras acciones en la entrega de recursos, las condiciones en las que operaba la Dirección de Educación Media Superior, la diversidad de planes de estudio y la existencia de una instancia alterna de gestión con participación en las actividades de implementación de la reforma.

5.1.1 Entorno de problemáticas locales en la gestión de los subsistemas

Como se dijo en el Planteamiento del Problema de este estudio, había subsistemas en condiciones muy precarias y otros subsistemas con recursos importantes para operar, o por lo menos que estaban en mejores condiciones materiales que otros, lo que agregaba una dificultad en la promoción local de la reforma en sus inicios. Esta situación, como se verá, sigue vigente según se desprende de la experiencia de los actores. Paradójicamente, a ello contribuyó precisamente a la puesta en marcha de la reforma por la manera en que se distribuyeron los primeros recursos que llegaron a la entidad.

En la administración de 1992 a 1998 se creó el subsistema estatal de telebachilleratos, financiado exclusivamente con presupuesto de la entidad. Creció paulatinamente hasta llegar aproximadamente a 40 instituciones para el momento en que iniciaron las acciones de la reforma, aprovechando las instalaciones de las telesecundarias –cuando eso era posible- para ofertarlo o en instalaciones prestadas de las comunidades en donde se establecieron. Siempre operó con recursos muy limitados; por ejemplo, muchas escuelas sólo tenían un docente que

se hacía cargo de todas las asignaturas y no tenían personal de apoyo, ni instalaciones propias, ni otros recursos como materiales y equipo necesarios para el trabajo educativo. Llegó a cuestionarse incluso la conveniencia de haber creado este subsistema estatal porque representaba un gasto importante y por las deficientes condiciones con las que operaba.

Por otro lado, estaban los bachilleratos particulares incorporados al IEA, subsistema que el segundo director de Educación Media calificó, dentro de su gestión –y ya con la reforma en marcha-, como muy problemático, básicamente porque tenían un margen de maniobra muy amplio y estaban poco supervisados. El primer director de educación media recuerda que una buena proporción de bachilleratos particulares estaban interesados en sumarse a la reforma, pero ellos esperaban también verse beneficiados con los recursos que empezaban a fluir desde la federación. Su lógica era: “si quieres que implemente el MCC ayúdame con recursos”, pero simplemente no se destinaron recursos para ellos. Por ejemplo, si un profesor de educación privada quería tomar el curso de PROFORDEMS o PROFORDIR debía pagar \$10,000.00 de sus propios recursos o convenir con la institución para la que trabajaba que le apoyaran con alguna parte del costo, lo cual no era factible en muchos casos.

Los bachilleratos estatales también estaban en situación de desventaja respecto de la infraestructura y condiciones laborales de los profesores en comparación con los federales. No obstante, los primeros recursos distribuidos fueron precisamente para los subsistemas federales.

5.1.2 La prioridad inicial fue otorgar recursos, no gestionar el inicio del Marco Curricular Común

La actividad más visible de la reforma era la recepción de recursos por parte de la federación. Había una fuerte dinámica de acciones alrededor de la recepción y distribución de recursos. Los subsistemas más beneficiados en el inicio de la implementación en términos de recepción de recursos para mejorar instalaciones y equipo, no fueron precisamente los subsistemas en situación de desventaja:

Yo que creo que el más beneficiado en la Reforma fue el sistema de bachilleratos Tecnológicos federales. Ahí te puedo decir que se destinó casi el 80% de los recursos. Se criticaba, porque era la gente que iba a las reuniones y eran los beneficiados, se llevaban los principales apoyos... Entonces los que más batallaron fueron CECYTEA y CONALEP, sin embargo también tenían la esperanza de que la reforma subsanara las problemáticas (Primer director de Educación Media y Superior, 2007-2010).

Esas primeras acciones de implementación, que podrían haber contemplado una estrategia específica de implementación curricular y priorizar además el beneficio de los subsistemas menos favorecidos de la entidad, giraron casi exclusivamente en torno a la distribución de recursos y a la puesta en marcha de los programas de PROFORDEMS y PROFORDIR, principalmente en beneficio de los subsistemas con mejores recursos.

No se contempló una estrategia alternativa y paralela que atendiera la dimensión curricular y que gracias a ello comunicara en los hechos lo que afirmaba el subsecretario de Educación Media Superior, Miguel Székely Pardo, en las reuniones nacionales en cuanto a que el punto central de la reforma era la dimensión curricular. No hubo estrategia específica de promoción del MCC.

Aunque no fue explícito, probablemente la lógica asumida en relación con esta circunstancia consistió en esperar que, con la capacitación docente que empezó hasta 2009, se detonarían acciones de enseñanza alineadas al MCC y que esto llevaría a la operación curricular. Si fue así, esa expectativa demostró su debilidad, como se verá en el siguiente apartado del análisis.

El acuerdo 442 (DOF, 2008) delineó una estrategia de implementación del MCC. Contempla cuatro niveles de concreción curricular: 1. El Interinstitucional, para definir los componentes del MCC y establecer mecanismos de instrumentación; 2. El Institucional, para que los subsistemas adecuen planes y programas a lineamientos del Sistema Nacional de Bachillerato en torno al perfil de egreso y competencias; 3. El de la Escuela, para adoptar estrategias de aplicación considerando posibilidades institucionales y características de los alumnos y 4. Nivel del Aula, para que los docentes ajusten su práctica en torno a las competencias.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Ninguno de los entrevistados habla de estos niveles de concreción, ni los entrevistados los mencionaron como referencia para formular sus reflexiones y comprensiones sobre lo que ha pasado con la implementación del MCC. Esto indica que esas precisiones de los acuerdos y Manual 3.0 para atender el Marco, se perdieron entre las ideas de los documentos normativos que no trascendieron entre los actores de la gestión.

El segundo director de Educación Media hace referencia indirectamente al primero y segundo nivel de concreción, pero califica esos esfuerzos como muy limitados. De hecho, el Bachillerato General realizó a nivel federal dos actualizaciones curriculares previas a la reforma (2003-2004 y 2006-2007), pero en cuanto a diseño curricular sólo se habla explícitamente de la adopción del MCC hasta una revisión curricular que inició en el ciclo 2009-2010.

El Manual 3.0 para el ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato (2013) señala que deberá evaluarse periódicamente el Plan de Estudios en función de los resultados de los alumnos, seguimiento de egresados y práctica docente, demandando una participación activa de los cuerpos académicos de la institución, mismos que conformarían la denominada “Comisión de diseño o evaluación de las unidades de aprendizaje curricular” y se sugiere que esto se haga:

Aplicando los lineamientos del modelo educativo institucional, la normativa, procedimientos y criterios curriculares que estén en congruencia con su misión y visión, siguiendo la metodología para el diseño (programa de nueva creación) o rediseño (currículum vigente) de planes y programas de estudio presentados en los documentos para el registro en el SNB (SEMS, 2013, p. 110)

Ahí no se hace referencia explícita al MCC, pero en el punto 4.3, que aborda el aspecto de Planes de Estudio y Programas de unidades de aprendizaje curricular, estipula que se deben incluir componentes de evaluación que demuestren que se han incorporado elementos de lo que llaman “modelo básico educativo” que se refiere propiamente a las competencias del MCC y se remite a lo previsto en los acuerdos 444, 486, 653 y 656 para el ingreso al SNB.

El manual señala cinco aspectos que las instituciones deberán acreditar: 1. identificar competencias genéricas, disciplinares y profesionales según sea el enfoque educativo; 2. mostrar procesos académicos para lograr los objetivos; 3. vincular el perfil de egreso y competencias; 4. mostrar el funcionamiento de la orientación y tutoría y la atención a otras necesidades de los estudiantes; 5. precisar competencias que desarrollará el estudiante al egresar en el perfil de egreso (SEMS, 2013).

Asimismo, en el punto 4.3.3.2., se aborda lo correspondiente al Mapa Curricular y se establece que “deben observar su conformación acorde al desarrollo de competencias, perfil de egreso y portabilidad de estudios, entre otros” (SEMS, 2013, p. 115).

Para que los docentes y directivos realizaran estas actividades y ajustaran en los hechos su propuesta formativa al MCC, debieron aplicar competencias relativamente especializadas para el análisis y evaluación curricular. Se supone que varias instituciones de la entidad efectivamente lo hicieron ya que la Subsecretaría de Educación Media Superior reporta que en esta entidad hay 27 instituciones registradas en el SNB: siete en el cuarto nivel, 16 en el tercero y cuatro en el segundo (SEMS, 2018, en línea)

No está claro si los actores que acreditaron esos componentes de la evaluación ante el Consejo Para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS) y se ganaron el ingreso al SNB, pudieron desplegar esas competencias sin problema, si recibieron asesoría para ello o se capacitaron *ex profeso*.

Es necesario hacer un análisis de los procesos y las evidencias que han presentado las instituciones de Aguascalientes que han sido aceptadas en el Sistema Nacional de Bachillerato, mediante las cuales atendieron específicamente los apartados 4.3 y 4.3.3.2. del Manual, y conocer el proceso que siguieron en la atención al MCC.

Desde el punto de vista de la gestión local y dado que las acciones se concentraron en el envío de recursos, la reforma provocó algunas dinámicas de organización en la Dirección de Educación Media y Superior relativamente específicas en torno precisamente a la distribución de los recursos para infraestructura, pero ciertamente no en torno a acciones de promoción del MCC o a la promoción de su implementación, como se ha dicho.

La Subsecretaría de Educación Media de la SEP decidió que los recursos fueran enviados a la Dirección de Educación Media y Superior del IEA para que fuesen distribuidos desde ahí. Los subsistemas se vieron entonces obligados a interactuar con esta instancia; sin embargo, la manera en que los recursos se distribuirían estaba previamente decidida por el gobierno federal:

“Yo subsistema necesito aulas, quiero que me des una cancha y un laboratorio”. México dice “Ah pues sí te lo hago”. Entonces, aquí en Aguascalientes es: el dinero lo mandan a Secretaría, y Secretaría de obras públicas dice “Ah muy bien, para construir solamente obras públicas” y ya nada más: “-Mira Obras Públicas: hay aquí un subsistema que tiene tanto dinero para construir cuatro aulas y una plaza” -“Ah muy bien”. Entonces Obras Públicas le construye su plaza y sus cuatro aulas. Pero desde la misma Secretaría de Finanzas ellos les mandan el dinero [...]

Cada subsistema mandaba su propuesta, México la aprobaba o no, y te decían “-no pues te doy tanto dinero”.. “-¿sabes qué? no te voy a construir cuatro aulas porque no te alcanzaba el dinero, te voy a construir tres”. Ya nada más se daba el seguimiento operativo porque en ningún momento se tenía un contacto directo con la aplicación del recurso (Coordinadora Académica de la Subdirección de Educación Media)

Eso muestra que los directores de educación media están al margen de los criterios que se utilizan para la designación de los recursos. El primero de estos directores recuerda que al inicio de la implementación de la reforma se podían detectar, según su interpretación, dos aspectos que influían en la designación de recursos: que los representantes de las entidades se mostraran a favor de las propuestas de la federación –es decir, no críticos- y que las autoridades locales estuvieran dispuestas a invertir recursos en este tipo educativo. En algunos momentos se dio la situación de que había recursos para distribuir a quien asumiera un compromiso local y se les decía en las reuniones nacionales sobre la reforma:

... “a ver tú Aguascalientes, tenemos recursos para instalaciones, ¿qué propones?”... “Pues sí, que un Centro de Maestros”... de hecho se hizo uno en el fraccionamiento Guadalupe Peralta, se tenía la idea de hacer como un centro de cómputo para los maestros para tomar capacitación, pero creo que no se le dio seguimiento. Se construyó y todo (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

Con la llegada de la nueva administración (2010-2016) se manifestó el interés en la Dirección de Educación Media y Superior por optimizar el uso de esas instalaciones pero:

Al director del IEA no le interesó darle continuidad. El edificio estuvo abandonado por dos años hasta que se acordó prestarlo a la DGTI para atender a sus alumnos (Segundo Director de Educación Media y Superior 2010-2013)

En el manejo de los recursos, además, una vez que han sido entregados por la Dirección de Educación Media, ésta no tiene atribuciones de valoración sobre el uso que hacen los subsistemas de ellos.

Al observar el rol del primer director de Educación Media y Superior y de los posteriores en cuanto al manejo de los recursos, puede notarse la permanencia del rasgo centralista de los servicios de educación, que, como se dijo en el capítulo tres, se extendió a partir del siglo XVIII en los grandes sistemas educativos y se dispersó prácticamente a nivel global. En este caso particular se habla de la atribución específica para distribuir recursos.

La manera en que se operó en la RIEMS esa atribución hace sentir la vigencia, por lo menos en este rasgo, de la lógica piramidal, autoritaria y jerárquica con la que se manejó la administración de los sistemas educativos, en este caso en la operación de la franja de gestión de las instancias intermedias de la educación media y que las prácticas del modelo estatalizador tienen presencia, a pesar de los esfuerzos de revertir la tendencia burocratizadora hechos en en el sistema mexicano desde 1958 y de administraciones posteriores (cfr. Arnaut, 1998, Braslavsky citada por Zorrilla, 2001; Camacho, 2002; 2004; Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

5.1.3 Creación reciente e improvisada de la Dirección de Educación Media Superior

Otra característica relevante que describe el contexto en el que se insertó la reforma es el poco tiempo que había pasado desde la creación de la Dirección de Educación Media y Superior en el estado, pero sobre todo la mínima atención que se brindó para su definición y fortalecimiento. Ese espacio tenía menos de un año operando cuando fue aprobada la reforma. Su creación no tuvo a la base un análisis previo, detallado, de las necesidades de la educación media superior; tampoco fue acompañado de la definición de atribuciones específicas, estipuladas en algún acuerdo normativo ni se estableció algún acuerdo de participación de la Dirección con los representantes de los distintos subsistemas. Esto dio como resultado que la Dirección:

No tenía labores específicas, era un área que sí estaba ahí, pero no tenía contacto con los subsistemas. De hecho cuando entra la reforma es cuando el Instituto ya [empieza a tener] relaciones con DGTI, con DGTA. Antes no había, nada más la del recurso... pero antes no había ninguna relación por parte del Instituto de Educación de Aguascalientes (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010).

En la perspectiva de los representantes de las distintas modalidades, especialmente de los subsistemas cuyas autoridades están ubicadas en la Ciudad de México, la presencia del IEA no era una referencia que estuviera dentro de sus procesos habituales de gestión a considerar. Las autoridades centrales de estos subsistemas no establecieron indicaciones para que interactuaran con la autoridad local ni señalamiento sobre la naturaleza de la interacción que habría de construirse en torno a la implementación curricular de la reforma. Al mismo tiempo, las posibilidades de la Dirección de asumir un rol de coordinación y de apoyo a los distintos subsistemas en el estado, eran mínimas. De hecho, los actores de los distintos subsistemas interactuaron con esta instancia porque estuvieron obligados a ello: si querían recursos debían tramitar su obtención en este espacio.

Es probable que la decisión de canalizar los recursos por esa vía se tomó precisamente para posicionar a esta instancia como parte importante de los mecanismos de implementación de la reforma, aunque no hubo más acciones de empoderamiento de la misma. Desde una perspectiva optimista, se diría que la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

coyuntura que representó la reforma, favoreció la creación y posicionamiento en el mapa de la gestión local de esta instancia, que ha acompañado y apoyado en la medida de sus posibilidades el proceso de gestión de la implementación de la reforma y del MCC.

Ciertamente lo ha hecho, pero está claro que no se planificó su diseño desde la administración estatal para responder a los retos que representa brindar el servicio a este complejo tipo educativo ni, específicamente, a la recepción de la propuesta curricular para procesarla e impulsarla al interior del sistema de educación media superior local:

De hecho, le digo sinceramente, cada subsistema se hizo responsable de la aplicación [de los recursos]. Nosotros no llevamos evaluación a nivel estatal. Prácticamente éramos los manejadores de los proyectos para la aplicación del recurso, en bajar la información, en qué pasó... para involucrarlos y que la llevaran a cabo. La evaluación la llevaba la federación (Primer Director de Educación Media y Superior, 2007-2010)

5.1.4 Histórico desinterés en las autoridades por impulsar la Educación Media Superior en la entidad

Condición adicional en el entorno del funcionamiento del sistema educativo es el señalado desinterés por impulsar y financiar localmente iniciativas importantes de desarrollo de la educación media superior en el estado por parte de la autoridad local. En el planteamiento del problema se dejó constancia de que los programas educativos de las últimas administraciones estatales establecen compromisos mínimos con el desarrollo de la educación media superior, que están basados en diagnósticos muy pobres o en datos aislados y, sobre todo, que las administraciones que coincidieron con la reforma, no la consideraron como parte de la planeación del desarrollo del bachillerato. En los hechos, la falta de interés por fortalecer realmente a esta oferta, ha sido una constante.

El primer director de educación media, a quien le tocó recibir la reforma, está convencido de que al gobierno del estado ni al director general del Instituto de Educación de Aguascalientes les interesaba la EMS, y asume que el desconocimiento del mismo explica esa circunstancia:

Decía el subsecretario [de Educación Media Superior en la SEP] “a ver, de las entidades ¿quién ha puesto recursos?” Obviamente Aguascalientes, el gobierno, decía “no”. Su prioridad era educación básica [...].

La federación tenía dinero, decía “Bueno, yo te doy este recurso obviamente para los subsistemas públicos” Pero... Honestamente la realidad es que no apoyó el estado [...]

En ese tiempo haga de cuenta que estaba el director Oscar Ponce de León y luego estaba Lula Reynoso, ella era la que tomaba las decisiones, yo iba directamente con ella y ella decía: “no hay recurso”.

El director [del IEA] iba a las reuniones y decía: “no hay dinero”. Al final, representaba como una desilusión para la autoridad de la Educación Media, porque mientras otras entidades llevaban el recurso, Aguascalientes no. (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

Desafortunadamente, esta situación no cambió con la siguiente administración:

El gobierno del estado no le puso dinero. [En] la educación media hay deudas: en CONALEP, en CECYTE... y lo que hacía el gobernador era gestionar ante la SEP que se crearan bachilleratos federales en Aguascalientes [...].

No sentí yo el respaldo, incluso hubo obstrucción por parte del Director General del IEA Francisco Chávez Rangel. Muestras de Ello hay muchas (Segundo director de Educación Media y Superior, 2010-2013)

Asimismo, la tercera directora de Educación Media y Superior señaló que una de las limitaciones de la dirección es que no cuentan con recursos propios que les permitan un margen de acción mayor. En los últimos años, de 2013 a 2016, la federación ha canalizado fondos de infraestructura por un total de 6,700 millones de pesos a las entidades del país. Para el caso de Aguascalientes esa inversión ascendió a 268 millones en el mismo período, mientras que el estado invirtió 11,278 pesos en el mismo período, a diferencia de otras entidades, que han destinado importantes recursos.

Tal es el caso, por ejemplo de Guanajuato, Jalisco e Hidalgo, entre otros; estas entidades han invertido 619, 637 y 537 millones de pesos de su presupuesto estatal para la Educación Media Superior, respectivamente, al mismo tiempo son las entidades que han recibido mayores recursos de la federación. Las tres entidades que han invertido cero pesos en el sistema de educación media superior son el Distrito Federal, Tamaulipas y Nayarit, aunque en el caso de Aguascalientes la inversión ha sido mínima. En el 2016, se firmaron 67 convenios para impulsar el

desarrollo de proyectos con recursos de la federación y recursos de las entidades propios con diversos montos. El único estado de la República que no celebró esos convenios fue Aguascalientes (Cfr. con Tuirán, 2017)

5.1.5 Instancia alterna de gestión operando iniciativas de reforma directamente con la Subsecretaría de Educación Media Superior

Otra condición del sistema en la franja de gestión al inicio de la reforma, que, por cierto, no fue señalada por dos de los tres directores de Educación Media y Superior entrevistados y que en últimas fechas ha resultado de gran utilidad para canalizar la implementación de los programas educativos que promueve la Subsecretaría de Educación Media Superior, es la existencia de la oficina de la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP ante la Dirección General de Bachillerato en la entidad. En el país, estas oficinas pueden adscribirse a un subsistema o a otro, en Aguascalientes se adscriben a la DGB. Se trata de una extensión directa de la Subsecretaría de la SEP que sirve como ente de gestión en las entidades, pero no está subordinada a la autoridad de algún subsistema federal y por supuesto tampoco a la autoridad estatal, es decir a la Dirección de Educación Media y Superior.

Esta oficina opera con personal comisionado del estado proveniente principalmente de DGTI y DGTA, se facultó a su titular para que invitara a las personas que considerara pertinente. La persona entrevistada está ubicada desde 2007 en esa oficina, de forma tal que su traslado a este espacio se dio un poco antes de iniciar los trabajos de implementación de la reforma. Ella misma informa que en el tiempo de la Subsecretaría de Educación Tecnológica, estas instancias se conocían como “coordinaciones” y que cambiaron a representaciones en la administración 2000-2006; también manifiesta una inquietud que parece muy relevante sobre el origen de estas oficinas en las entidades:

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

No fueron avaladas en un organigrama de la SEP, sino que fueron creadas como oficinas alternas. El marco legal para la creación de la representación estuvo medio raro, se creó una representación, que en ese entonces era de coordinación, cuando ya había coordinaciones dentro de cada subsistema. Entonces la Subsecretaría requería de una visión directa de parte de la Subsecretaría en los estados (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

Es razonable la inquietud que comparte este funcionario. Si se parte del hecho documentado de la diversidad de instancias administrativas y la dispersión de atribuciones de las mismas alrededor de la estructuración de la oferta en la educación media superior, es difícil justificar la conveniencia de ampliar el número de instancias vinculadas con la gestión del servicio sin antes hacer un análisis y reorganización integral de la gestión, aprovechando precisamente la coyuntura de la reforma, sobre todo porque estas instancias no fueron contempladas en la formulación de los principios y ejes de la reforma cuando esta fue formulada, ni se les atribuyó un rol específico en los niveles de concreción de la reforma establecidos en los distintos acuerdos publicados por el diario oficial de la federación para ese efecto.

En el terreno de la especulación puede aventurarse una alternativa de explicación de la habilitación de esta representación. Esa explicación consistiría en que la Subsecretaría observó la necesidad de contar con una ramificación de su estructura, colocando una oficina en cada una de las entidades a las que pudiera coordinar de manera directa, como finalmente lo hizo, para promover la aplicación de programas educativos y otros apoyos a los subsistemas.

En esa lógica, esto evitaría que la promoción de iniciativas tuviera que ser coordinada por la instancia local de gestión de la educación media en las entidades, que, como hemos visto para el caso de Aguascalientes, no tenía presencia ni atribuciones formales para dinamizar el trabajo de los subsistemas federales; también evitaría que las coordinaciones de los subsistemas se hicieran cargo por su cuenta de aplicar los programas y apoyos, dispersando así el control por parte de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Los programas educativos que esta instancia ha promovido, son alternos, por cierto, a la propuesta de implementación del MCC como más adelante se comenta.

Dejando a un lado la perspectiva especulativa, otra duda razonable que surge es ¿por qué la Subsecretaría de Educación Media Superior no pensó en la operación de estos programas y apoyos desde en una dinámica de verdadera colaboración con las instancias ubicadas dentro de la estructura formal de la gestión del sistema local de formación en bachillerato?

5.1.6 Distintos planes de estudio operando en los distintos subsistemas, con una diversidad adicional al interno en los bachilleratos particulares

Como en el resto del país, los bachilleratos de Aguascalientes operaban con una variedad de planes de estudio. Al inicio de la implementación de la reforma, la Dirección de Educación Media y Superior del IEA buscó alternativas para atender la propuesta de formar a los jóvenes en competencias. Dos fueron los procesos que se iniciaron en la primera gestión para sumarse a esta política federal.

Uno de ellos fue buscar el apoyo de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) a través del Centro de Educación Media de esa institución, ya que el Plan de Estudios de los bachilleratos incorporados a la Universidad había sido actualizado recientemente con un diseño curricular por competencias. El Centro de Educación Media de la UAA participaba en el Comité Estatal para la Educación Media Superior, se contempló la posibilidad de que se diseñara un Plan de Estudios que la Dirección de Educación Media y Superior podría proponer para asumirse en los bachilleratos estatales, precisamente con el apoyo del Centro de Educación Media de la UAA.

El otro proceso que se inició fue un análisis de los Planes de Estudio de las instituciones estatales –especialmente de los bachilleratos particulares- para tratar de establecer, a partir de ese análisis, las decisiones que habría que tomar al respecto de la implementación curricular.

La interacción de la Dirección de Educación Media y Superior con el Centro de Educación Media de la UAA fue disminuyendo y finalmente la pretensión inicial no fue lograda. La entonces decana del Centro de Educación Media tenía interacción directa con el Subsecretario de Educación Media Superior. El primer

director de Educación Media y Superior informa que como resultado de esa relación directa, la Universidad obtuvo recursos que le fueron designados directamente y, al parecer, estaba concentrada en esos procesos. Por su parte, el análisis de los Planes de Estudio de los bachilleratos particulares resultó una actividad que rebasó el recurso humano disponible en la Dirección, ya que había y sigue habiendo hasta el momento, sólo tres personas destinadas, así que esa actividad avanzó de manera muy lenta y eventualmente se perdió.

Como se observa, el contexto inicial en el sistema de educación media superior de la entidad en el proceso de implementación de la reforma y del Marco Curricular Común era complejo, sin una vía metodológica específica para cada uno de los ejes en los que debería concentrarse este proceso. Definitivamente, no fue una novedad que las primeras acciones de implementación de la reforma se encontraron con un conjunto de subsistemas con circunstancias distintas y con problemas internos, algunos de ellos muy serios, pero la dinámica inicial de distribución de los recursos seguramente no contribuyó a equilibrar las diferencias existentes entre subsistemas, ya que se favoreció a los subsistemas más fuertes.

En ese punto se perdió, al parecer, la relevancia destinada a la formación en competencias en la propuesta de reforma. También se diluyó en los hechos la relevancia con la que en el discurso, los subsecretarios de Educación Media Superior de la SEP acentuaban el componente curricular. Era un sistema de educación media superior en el que la interacción de los distintos subsistemas con la Dirección de Educación Media y Superior y entre ellas, antes de la reforma, era prácticamente inexistente; se propició la integración de la Dirección designándole la tarea de distribuir recursos, pero no creando o fortaleciendo mecanismos para implementar procesos de gestión de la implementación del Marco Curricular Común.

En comparación con otros tipos educativos, la educación media superior era una oferta estatal prácticamente desplazada en términos de las preocupaciones de las autoridades, ubicada al margen de las prioridades del sistema. Las prioridades estaban en la educación básica, lo que afectó a su vez la posibilidad de potencializar los recursos recibidos de la federación.

Con una Dirección de Educación Media apenas en proceso de estructuración como entidad gestora del Instituto de Educación de Aguascalientes, no había una instancia local que tuviera las condiciones de asumir el liderazgo y coordinación de la implementación de la reforma y del MCC en particular, esto sin contar que al mismo tiempo ya operaba una estructura paralela, coordinada directamente por la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP.

A pesar de los esfuerzos de la autoridad local, por el contexto anteriormente descrito en las instancias de gestión del sistema de educación media superior, puede calificarse a todo el proceso de inicio de la reforma en la dimensión de la gestión de las instancias intermedias, como reactivo, ya que no se generaron previamente las condiciones para recibir la reforma en esa parte de la estructura organizativa y poder así hacer un uso racional, planificado, equitativo, de los recursos que empezarán a fluir para la educación media.

También puede calificarse de improvisado porque la Dirección de Educación Media y Superior no tenía el control de las decisiones en la distribución de los recursos, no tenía una visión de hacia dónde se dirigían las prioridades y la racional de las decisiones que motivaban a la autoridad federal; también porque no había un Plan local para fortalecer paulatinamente la educación media superior.

Finalmente, el proceso también se caracterizó por la discordancia entre las condiciones operativas cotidianas del sistema de educación media superior y las posibilidades de la Dirección de Educación Media y Superior para tener una participación más activa y determinante.

5.2 Dificultades iniciales en las acciones de implementación curricular

Enmarcadas en las condiciones generales del sistema de educación media superior en Aguascalientes que se acaban de comentar, se generaron algunas dificultades específicas muy al inicio del proceso. En el análisis de la información proporcionada por los actores entrevistados, se pueden identificar en lo general cuatro dificultades en las primeras actividades relacionadas con la implementación de la reforma en Aguascalientes. Tres de ellas ubicadas en los rasgos de los actores, que eran

fundamentalmente de actitud y de comprensión de la propuesta curricular y una en la expectativa de la autoridad federal.

En primer lugar, muchos docentes y directores mostraban una actitud desfavorable, relativamente homogénea, sobre la propuesta pedagógica de la formación por competencias que asumió la reforma a través del Marco Curricular Común:

O sea, a la gente, a los maestros no les pareció mucho que se trabajara por competencias... decían que era lo mismo. La mayoría decía que era una cosa que no era nueva, que ya lo trabajaban, que era lo mismo nomás con otro nombre y, si me permites el comentario, pues la verdad que sí (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

Aquí se encuentra uno con resistencias ancestrales, de los cambios y cosas así por el estilo. Y bueno, a regañadientes y como quiera, se ha ido implementando la reforma con estos enfoques (Director de plantel DGB)

Una versión de la reacción en contra de la enseñanza por competencias se formulaba señalando que esta perspectiva formativa es lo mismo que se había tratado de hacer desde antes con planes de estudio previos, sólo que se cambiaba el discurso. De hecho la opinión actual del primer director de educación media superior al respecto es que efectivamente, “es lo mismo”, como se ve en la cita.

Esta opinión de los actores de Aguascalientes había surgido paralelamente en ambientes académicos. A finales de la década pasada, Ángel Díaz Barriga señalaba que el modelo de diseño curricular por competencias carecía de claridad conceptual, sostenía que su producción documental podía caracterizarse como una “babilonia lingüística” por la diversidad de significados y definiciones que acompañan al término y señalaba que en México surgió la “euforia” por ese diseño a mitad de la década de los años noventa (Díaz Barriga, 2009). Los primeros diseños curriculares con esa perspectiva surgieron en 1987, es decir, veinte años antes a la propuesta curricular de la reforma en bachillerato, aunque el autor citado estaba presentando sus dudas dos años después de la reforma.

Para el autor, el problema fundamental de este diseño curricular consistía en clarificar qué es lo que se pretende fundamentalmente: si formar para saber ejecutar una tarea o formar para resolver un problema en una situación inédita combinando

conocimientos y habilidades. Decía que si se trataba de la segunda opción, se estaba hablando del objeto de manifestación de la formación y eso, sostenía, presenta el problema de construir una propuesta formativa centrada en situaciones inéditas.

Además, señalaba que las preocupaciones en las que se funda esa propuesta, que básicamente se refieren a la superación de la visión escolar centrada en el manejo de información por el estudiante, hacían referencia a problemas abordados en los años cuarenta del siglo pasado por dos de los fundadores de la teoría curricular, Bobbit y Tyler, así como por otros autores, pero sin reconocerlos. Advertía además que había en la literatura curricular una alternativa que planteaba ya una respuesta a esas mismas problemáticas: el diseño curricular modular por objetos de transformación (Díaz Barriga, 2009).

De cualquier manera, las reservas sobre la conveniencia de que la reforma adoptara el diseño curricular por competencias, estaban presentes en la actitud de muchos docentes cuando se inician las actividades de la reforma en Aguascalientes.

En algunos subsistemas la reforma ha implicado ajustes en la designación de las cargas de los docentes; eso también ha generado molestia:

[Los maestros] protestan en reuniones, hasta el hecho de que "rechazo la asignatura que me estás dando porque yo di 20 años otra", que "a lo mejor no correspondía a mi perfil", pero por costumbre.

"Yo no me quiero cambiar", "no quiero que me des otra". Sí hubo tirantez en algunas situaciones, pero como éstas son instrucciones de la DGB, pues se tienen que acatar (Director de Plantel de la DGB)

En segundo lugar, se generaron diversas formas de comprender la propuesta curricular, que no eran necesariamente acordes o alineadas a lo establecido en los acuerdos normativos de la reforma y, sobre todo, había dudas sobre cómo actuar para iniciar su operación local.

Esto refleja, por lo menos, dificultades en la estrategia de comunicación para transmitir con claridad y sencillez los objetivos, fases y pretensiones operativas iniciales de la reforma integral así como falta de una ruta efectiva de acciones

concretas para generar las condiciones en la gestión del sistema y en las escuelas para implementar las primeras acciones de reforma.

[La reforma] contemplaba coordinaciones de educación media que trabajaban muy por separado. Estoy hablando de la coordinación de CBTIS de CONALEP, o sea la idea era, para mí de forma personal, era buena. Pero había muchos problemas para comunicarla, la gente que estaba en el medio no creía que esto fuera a dar resultados (Primer director de Educación Media y Superior, 2007-2013)

Realmente ni siquiera era claro cómo lo íbamos a bajar al aula. Entonces la gente decía “a ver espérame, tú me estás... desde allá... pero ni siquiera me queda claro cómo me voy a, cómo está la estructura”. O sea, realmente es teoría... es teórico, o sea ¿y en la práctica qué?” (Directora Académica CECYTEA)

En contraste, no puede afirmarse que hubiese falta de información respecto a la reforma, de hecho, la coordinadora académica de CECYTEA recuerda que se trató de un “bombardeo” de información. Muy pronto fue convocada, en calidad de directora, a las primeras reuniones informativas. Le tocó que personal de la DGTA le presentara, junto a otros directores, los contenidos de la reforma, en un salón de un hotel de la ciudad de Aguascalientes. Por los mismos días, la Universidad Tecnológica de Aguascalientes ofreció cursos que, ella considera, estaban encaminados a la reforma, como uno que se centraba en analizar lo que eran las competencias. Señala que se habló de distintos niveles de concreción de la reforma.

En tercer lugar, en algunos contextos, especialmente en los subsistemas de formación tecnológica, se generó una sensación de inseguridad laboral, probablemente no tan generalizada como el rechazo a la propuesta de formación por competencias, pero sí identificable. Como se sabe, al inicio de la reforma había pocos docentes con formación pedagógica. Se pensaba que el mecanismo para identificar a los docentes a ser despedidos, sería la evaluación. En algunos casos esta sensación se tradujo en la identificación de una supuesta intención implícita de la reforma de “correr a los maestros”.

Sí [la primer reacción] era, pues, miedo a perder el trabajo. Porque decían que venían unos filtros como de evaluación, era un filtro de “¿qué tanto sabes?”. Porque muchos de los maestros que en aquel entonces estábamos ejerciendo como tales, teníamos poca preparación pedagógica. Más bien éramos profesionistas egresados, por ser de corte

tecnológico el CECYTEA, pues realmente no hay normales que preparen alguien para dar una clase de electricidad a cierto nivel, una clase de informática, una clase de contabilidad, una clase de todo aquello que, pues más bien son profesiones a nivel Superior (Coordinadora Académica de CECYTEA)

La coordinadora académica de CECYTEA era directora del plantel de San Francisco de los Romo cuando inició la reforma y recuerda que, ante esa preocupación, una de las primeras reacciones de muchos docentes fue buscar en la oferta de las universidades locales alternativas de formación pedagógica a las que podían acceder, esto fue en el período previo y en los inicios de la implementación del PROFORDEMS y CERTIDEMS en la entidad, que duró aproximadamente un año, ya que la operación de estos programas inicia en Aguascalientes en 2009.

La cuarta dificultad que se detectó al inicio de la reforma fue provocada desde la autoridad federal. Tenía que ver con la urgencia con la que se pretendía implementar los procesos relacionados con ella. Esto generaba una sensación en profesores y directivos de que la autoridad no era realista, considerando la complejidad del servicio en educación media superior.

Ezpeleta (2004) hace referencia a esta problemática, que se ha observado en la actitud de urgencia de los resultados que demandan las autoridades respecto al avance de la reforma. La autora señala que esa condición no permite consolidar el desarrollo de sus componentes, frente a la inevitable lentitud con la que operan los cambios.

Los entrevistados percibían que la autoridad estaba centrada en la preocupación por promover la rápida implementación de los distintos ejes de la reforma, generando preocupaciones dispares entre actores locales y expectativas de la autoridad.

Él [subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, Miguel Székely Pardo] quería que en 2010 ya estuviera la reforma establecida, aceptada y llevándose a cabo. Era una gente que hablaba mucho y muy rápido y lo que quería era la implementación ya... En algunas entidades no la querían aceptar como cierta, porque decían “bueno tan rápido no se pueden hacer las cosas, el cambio no es tan fácil” (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

El segundo Director de Educación Media también observó la premura con la que se pretendía implementar la reforma:

Me toca también la transición entre el gobierno federal, recuerdo cuando llega el Subsecretario Rodolfo Tuirán. Viene con un interés por acelerar el paso (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013)

Uno de los actores entrevistados señala que las expresiones de rechazo eran más evidentes en los subsistemas más grandes y longevos:

Los dos subsistemas [en los] que de alguna manera se tiene siempre más problemáticas y donde había más vicios, son los dos más grandes: que es DGTI y DGTA, porque los demás subsistemas que dependen de la Secretaría sí se han alineado mucho a la reforma y a las indicaciones de la subsecretaría... por su creación autónoma fuera de lo que es la secretaría, y al tener un presupuesto más elevado, más planteles, pues ellos en su momento mostraron cierto rechazo desde la dirección general (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

Al inicio de la implementación había una interacción frecuente de la Subsecretaría de Educación Media Superior con funcionarios de las administraciones de las 32 entidades del país. En esta interacción directa con los encargados de la Educación Media, el mensaje que mandaba el subsecretario, era que la prioridad de la reforma y el eje más importante era precisamente el curricular, pero en los hechos no lo era.

La Dirección de Educación Media y Superior en Aguascalientes se había creado muy recientemente, al inicio de la administración 2004-2010; su primer director, que asistía a esas reuniones, asegura que en ese momento los funcionarios de las entidades entendían que la propuesta curricular básicamente se trataba de “uniformar al bachillerato”, bajo el argumento de brindar identidad formativa a los estudiantes. Esa interpretación era una idea hacia la que particularmente se mostraban escépticos los funcionarios que asistían a dichos eventos en la Ciudad de México:

El aspecto [que se consideraba] más importante era el del marco curricular y tenía los objetivos de que todas las instituciones tuvieran una currícula uniforme (Primer director de Educación Media y Superior, 2007-2010)

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Este primer Director, con 27 años de experiencia como funcionario del Instituto de Educación de Aguascalientes al momento de asumir el cargo, conocía las condiciones de planeación y funcionamiento del sistema local de educación media superior y era consciente de las diferencias en atención y recursos con las que éste se atendía respecto del sistema de educación básica. Con esa perspectiva, tenía serias reservas respecto de la supuesta pretensión de uniformidad en la formación. Aunque la reforma no hablaba precisamente de uniformidad, ese era el sentido con el que varios actores locales interpretaban el MCC.

Hay que señalar que este funcionario, así como los funcionarios de otras entidades que asistían a esas reuniones, entendían y compartía la necesidad de construir la identidad formativa de este tipo educativo, pero había incredulidad y dudas de que eso fuese siquiera posible, seguramente debido a que no se tenía a la vista una estrategia precisa de gestión de la implementación curricular.

La literatura sobre la reforma educativa señala que es motivo de preocupación de los docentes si están comprendiendo adecuadamente los ajustes pedagógicos que propone la reforma, se sienten inseguros sobre si lo que hicieron anteriormente a la reforma estaba mal y hay falta de claridad en el sentido de si se está actuando como se espera que actúe con las nuevas expectativas pedagógicas (Ezpeleta, 2004; Datnow y Park, 2011).

En su momento, en calidad de directora de plantel de CECYTEA, la funcionaria entrevistada tenía la responsabilidad de compartir la información de la reforma con la plantilla de docentes de la institución a su cargo. Al hablar de la implementación curricular recuerda reacciones negativas de algunos docentes

[Las reacciones de los profesores eran:] “No, es que es mucho papeleo”... “es que, te tienes que aprender muchas cosas”, “te tienes que documentar”, “tienes que evidenciar el avance del muchacho”, ...”pues ya con que le pongas un seis o un siete ya con eso”... O sea, “tienes ocho, pero ¿cómo se conformó ese ocho, no?” Entonces “¿nada más porque creo que mereces eso?” [...] Implicaba más trabajo para ellos porque hay que documentar y había que evidenciar todo eso y sí, había un poquito de rechazo (Cordinadora Académica CECYTEA)

Ella entendía que las reacciones de los docentes, en parte, eran porque la reforma curricular obliga a los profesores a “salir de su zona de confort”, pero al mismo tiempo reconoce que la información que recibían en general, no era lo suficientemente clara para ella. Surgían dudas en diferentes aspectos de la implementación, incluyendo el curricular:

Yo desde la dirección del plantel no tenía injerencia en ello [se refiere a los distintos niveles de concreción de la reforma]. Entonces yo tenía mis necesidades, pero decía “¿cómo ellos van a saber mis necesidades y cómo me mandan pedir que baje algo que ellos están creando desde su visión?” (Coordinadora Académica de CECYTEA).

Recuerda claramente que, en esas reuniones, los directores coincidían en hacer preguntas relacionadas con preocupaciones orientadas específicamente a la dimensión de implementación en la escuela. Preguntaban sobre la manera en que las características generales de la reforma, que se discutían inicialmente, debían ser llevadas a la práctica en su escuela, pero se les decía que, dado que era un proceso que iría por orden, ya llegaría el momento de discutir aspectos operativos específicos. Las dudas no resolvían en su momento las preocupaciones concretas de la operación curricular y de otros aspectos de la reforma. Además, la maestra señala que en realidad no se abordaron y ni se resolvieron más adelante.

5.3 ¿Se implementa realmente el Marco Curricular Común? Visión de los funcionarios de la gestión

Los actores entrevistados han formulado de distinta manera la situación que perciben en cuanto al avance que se ha logrado en lo que corresponde a la implementación del MCC. Coinciden en que esa implementación es mínima, en que hay dudas fundamentales sobre la naturaleza de la propuesta en sí misma y sobre los procesos específicos que supone de la dimensión operativa del MCC. En la formulación que comparten, no alcanzan a ver procedimientos concretos mediante los cuales, a través de la gestión, sea posible impulsar este rasgo central de la reforma.

Se llega a señalar incluso que bajo las circunstancias actuales del funcionamiento de los subsistemas, no es posible pensar en una implementación curricular tal como fue pensada por la reforma. Varios funcionarios piensan específicamente en términos de la pretensión de lograr la portabilidad o equivalencia de los estudios cuando se habla de implementar el MCC.

A partir de la gestión del segundo Subsecretario de Educación Media Superior de la SEP, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, se impulsó una instancia denominada “Espacio Común de la Educación Media Superior” (ECEMS), que tiene la intención de integrar esfuerzos de distinta naturaleza relacionados con la implementación de la reforma en general.

Se definió una estructura de apoyo a este Espacio liderada desde la Subsecretaría de Educación Media Superior a partir de un Consejo Coordinador que a su vez se subdivide en seis Consejos Regionales en el país. Dentro de esta instancia, se contempla el trabajo de ocho comisiones, vinculadas a las prioridades que impulsa la reforma.⁴⁹ Se espera que una de esas comisiones, precisamente, atienda los avances de la implementación de la propuesta curricular. Se denomina “Comisión de Diseño Curricular y Acciones de Acompañamiento”. Esta comisión, como las otras siete, tiene un representante de cada subsistema público en la entidad, pero la designación de los representantes a las comisiones y su permanencia se caracteriza por ser inconsistente, a veces se designa a una persona, a veces a otra y normalmente los comisionados no dan atención y seguimiento sistemático a los trabajos previos.

Adicionalmente a esa problemática, precisamente la Comisión de diseño curricular y acciones de acompañamiento no operaba en los hechos al momento de realizar las entrevistas y su funcionamiento previo fue inconsistente poco productivo, aunque al principio de la reforma se realizaron algunos esfuerzos de trabajo:

⁴⁹ Diseño curricular y acciones de acompañamiento, Vinculación, Seguridad y Protección Civil, Planeación de la Oferta Educativa, Movilidad y Portabilidad, Infraestructura y equipamiento, Formación de Personal Docente y Directivo, Cultura y Deporte.

La comisión lo que hacía, por ejemplo [era] diseñar estrategias para compartir en las prácticas, por ejemplo la tutoría en las aulas de diferentes asignaturas, esa era una de las labores que hacía [...]

Ellos iban a los subsistemas, exploraban en los planteles y proponían a las personas que pudieran compartir sus prácticas [dentro de las actividades de la comisión] [...]

Eso fue ya hace un rato... [dejaron de reunirse] por diferentes acciones del mismo subsistema, que ya no se pudo hacer otra vez. Las reuniones no eran cotidianas sino que eran azarosas... había ocasiones que se reunían más de dos veces al mes y en otras que no se reunían en tres meses. Como no es algo propiamente de los subsistemas, tampoco algo reglamentado, no era tan imperante que se reunieran de manera cotidiana (Coordinadora Académica de la Sudirección de Educación Media)

Se deja ver que probablemente el argumento principal que justifica la disminución de los esfuerzos de esta comisión es que no está establecida normativamente y es producto más bien de una propuesta de la propia Subsecretaría de Educación Media Superior que aceptaron las entidades del país.

En relación con la naturaleza de la propuesta de formación en competencias, el primer director de Educación Media y Superior asumía, igual que muchos docentes al inicio de la implementación, que la reforma curricular no proponía realmente un cambio sustantivo:

La mayoría de los maestros tratan de que el alumno salga con ese tipo de habilidades [las del MCC], aunque no se nombraba así, haciendo los planes y programas, pues al final era el objetivo del perfil. No se adornaba con lo que ahora se dice, que el alumno sepa respetar... [y todas las competencias], o sea, la verdad, muchas veces ellos [los maestros] alegaban que no era una cosa de enseñanza, era una cuestión del muchacho, que por sus condiciones no desarrollaban, pero que al final de cuentas el programa [perseguía lo mismo que el MCC], pues era uno de los objetivos (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

El segundo titular de esta dirección, aunque afirma que hubo avances en otras dimensiones de la implementación de la reforma, entiende que en su gestión hubo poco espacio para que se pudiera incidir en la dimensión curricular. Piensa que hubo poco margen de acción para que la Dirección a su cargo incidiera en ello, y vincula esa condición con la existencia de distintas bases normativas así como un origen distinto para los subsistemas. Reflexiona sobre algunas posibilidades para atender esta dimensión diciendo que pudo haberse pensado en materias afines en los primeros semestres, pero señala que eso no estaba contemplado en la

propuesta curricular y cae en la cuenta de que faltó previsión, planeación, coordinación y toma de acuerdos entre las distintas instancias y distintas estructuras:

El Marco Curricular Común fue atendido de una manera difícil porque el margen de acción no era sencillo... La estructura es muy rígida, no fue fácil. Yo hasta ahí me quedé [...]

Si nos referimos particularmente al Marco Curricular Común... me parece que hay una estructura rígida que no permite el propósito de movilidad de los estudiantes en las escuelas [...]

[Respecto a la necesidad de atender el MCC] los subsistemas (CONALEP, DGTA, etcétera), lo hicieron de una manera apresurada, haciendo adaptaciones mínimas y el resultado fue la Imposibilidad de cumplir la meta de permitir a los jóvenes transitar de un subsistema a otro [...]

Si [los integrantes de los distintos subsistemas] se ponen a conversar a la hora de hacer realidad este propósito, pues me imagino que van a toparse con una situación difícil y no van a llegar a mayores acuerdos [...]

El asunto problemático es poder desarrollar planes de estudio con esta la flexibilidad, para que permita, más allá de que un estudiante pase a otro plantel -que ya es mucho-, pues involucrarse en ciertos perfiles comunes en términos curriculares, y que se especifiquen en materia de horarios (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013)

La persona que ocupó el tercer período en la Dirección de Educación Media y Superior del IEA asume que, respecto a la implementación del MCC, falta todavía trabajo por hacer en términos de establecer una vía concreta de cómo implementarlo. Asume que este es un trabajo pendiente de la autoridad federal y observa una vía para hacerlo: estableciendo una normatividad.

Es decir, espera una dinámica más bien vertical impulsada y dirigida desde la federación. Esto tal vez es un reflejo de la experiencia centralizadora de esta Dirección del IEA en estos años de operación, en el sentido de que no ha definido su función específica frente a la reforma o no ha establecido los términos de su participación para ser un factor local de impulso a la misma. Probablemente, considerando las condiciones de funcionamiento del sistema que le ha tocado enfrentar a esta instancia, la funcionaria considera que está más allá de las atribuciones de la autoridad local hacerse cargo de algunas acciones determinantes de gestión de la dimensión curricular.

Indirectamente, se observa en sus consideraciones sobre la implementación del MCC, que no es claro, por lo menos para la Dirección de Educación Media y Superior, en qué consiste de manera definitiva la adopción del MCC en el sistema educativo local. Asimismo, es posible identificar cierto nivel de imprecisión en su comprensión de la propuesta curricular de la reforma:

Yo veo difícil un Marco Curricular Común igualito para todos. No sería sano porque entonces se acabaría la formación profesional técnica, la capacitación para el trabajo, que en muchos casos está inherente a los estudios de bachillerato [...]

Eso es un trabajo que no puede ser estatal, tendrá que venir en la normativa federal, es un trabajo que la federación está haciendo para identificar precisamente esas competencias generales y esas competencias específicas que puedan ser comunes para todos los subsistemas y que son las que garantizan la preparatoria. Y luego ya que cada subsistema tenga el matiz que a su subsistema corresponde [...]

Me parece que este sería el paso siguiente y me gustaría que en el tiempo que queda al sexenio federal se alcanzara a llegar hasta este punto, de esa identificación, donde ya nos quede claro a todos, aunque seas incorporado, seas público, seas privado, seas lo que seas: “este es el Marco Curricular Común”. [...] (Tercera directora de Educación Media y Superior 2013-2016)

Desde la Delegación Federal de la Secretaría de Educación Pública en Aguascalientes, se estima que confluyen dos tendencias que impiden la atención al Marco Curricular Común y que esas condiciones han sido provocadas, en alguna medida, por la manera en que se ha ido implementando la propia reforma. Por un lado, la preocupación de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP por aumentar la cobertura, dado que hay una meta establecida para ello y la consecuente aceleración de la ampliación de la oferta en la entidad. Por otro, las diferencias en la capacidad de los distintos subsistemas para atender ese crecimiento de la oferta, en donde es especialmente evidente las distancias entre los subsistemas estatales y los federales.

Estos dos aspectos influyen, desde la comprensión de la titular de esa Delegación, en que los actores estén más preocupados por garantizar condiciones mínimas de funcionamiento de su institución y otros aspectos operativos, que en la atención de la formación en competencias que propone el Marco Curricular Común:

Lo que para algunos podrá ser muy sencillo, para otros puede ser muy complicado... todo este esfuerzo que se ha hecho por aumentar lo que es la cobertura en Educación Media y Superior, que ha sido bastante considerable, yo creo que [eso provoca que] no está en la mente de todos estos nuevos planteles que se han creado, que se han generado, toda esta nueva oferta [del MCC]. Creo que todavía no está en su mente el ponerse a preocuparse por pertenecer y cumplir con todo. Porque no nada más es el Marco Curricular Común... Esto se va a tardar todavía. No sé, va a tardar todavía [...]

Yo veo un CECYTEA, un sistema bastante consolidado. CONALEP le faltan muchísimos recursos para poder crecer y para poderse consolidar. A los nuevos subsistemas como el Bachillerato del Deporte, Bachillerato de las Artes, todavía falta también que se les apoye en su consolidación, para que entonces empiecen a preocuparse [por el MCC]. Porque dudo mucho que ahorita estén en posibilidades, son demasiado pequeños. Y todavía tienen muchas preocupaciones, hasta de “¿cómo voy a subsistir?”, como para poderse poner... [a pensar en el MCC].

O sea todavía, por ejemplo, entre los federales y los estatales hay como un divorcio (Delegada Federal de la SEP en Aguascalientes)

Por su parte, en la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior, además de pensar más en términos de portabilidad y equivalencia de los estudios cuando se explora el tema de la implementación del MCC, el funcionario entrevistado está seguro de que por lo menos en esta administración federal (2012-2018) no será posible lograr la operación de un Marco Curricular Común. Concede que hay avances en el tránsito de estudiantes, pero sólo al interno de subsistemas que tienen planes de estudios relativamente parecidos, pero afirma que eso está lejos de consolidarse como tal:

El modelo de la currícula en este caso todavía no se ha podido igualar, sí es cierto que un alumno que está en DGTA y quiere ir a otro plantel, puede ir a otro de DGTA; y creo que los de DGTI sí se puede, pertenecientes a las direcciones generales, en este caso de la subsecretaría, que dependen de la subsecretaría, ellos sí. Pero implica ciertos movimientos que al alumno le acarrea: tener que recursar materias, porque la manejan diferentes especialidades. El problema es el hecho de que exista una diversidad de especialidades, que trae consigo que difícilmente el alumno pueda entrar a mecatrónica en CONALEP y que luego pueda cursar mecatrónica en un CBTIS, eso trae consigo desaciertos, limitantes. Se está trabajando, sí hay algunas situaciones en donde se puede migrar, donde hay facilidad, algunos con algunos exámenes de recuperación, pero todavía ese tipo de situaciones, todavía se vienen trabajando. Yo creo que esta administración no va a alcanzar a sacar un modelo curricular común o sea un Marco Curricular Común completo (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

Lo anterior coincide con la opinión sobre los logros en portabilidad y equivalencia de estudios que reporta el personal del CONALEP entrevistado. En su oportunidad, el funcionario entrevistado afirmó que la relación que la reforma pretende del CONALEP con los demás subsistemas no se ha concretado. Informa que ellos revalidan materias cuando se trata de materias afines. En eso, informa, no tienen ningún problema. El problema se da cuando los alumnos están cursando los últimos semestres, después de haber cursado materias básicas. En CONALEP las siete materias de primer semestre son básicas y en esas no suele haber problema, pero a partir del segundo semestre tienen módulos de formación profesional propios de las distintas carreras, para el sexto semestre, por ejemplo, son 32 horas de formación profesional y sólo tres de Filosofía.

El entrevistado también señala el hecho de que el modelo CONALEP da prioridad a la práctica (70% práctica y 30% teoría, precisa) y en otros subsistemas esa distribución no es equivalente. Cuando viene un alumno de Telebachillerato a CONALEP, tiene que iniciar desde segundo semestre, aunque ya fuera avanzado en ese subsistema de origen. Afirma que hay más posibilidad de que alumnos del CONALEP empaten con el Plan de Estudios del CBTIS, en comparación con estudiantes de un bachillerato general, pero igualmente, precisa, los CBTIS tienen módulos básicos que no lleva CONALEP y viceversa, CONALEP tiene unos que en CBTIS no lleva.

Aquí se hace una distinción entre “portabilidad” y “equivalencia”, el primero se refiere a cuando el estudiante cursó el primer semestre y se aceptan esas materias porque ajustan con las materias básicas del CONALEP, en el caso de las equivalencias, por lo menos como se maneja en este subsistema, es cuando se analizan los contenidos de las materias que cursó el estudiante y se decide si pueden considerarse de igual valor académico que las que se cursan en CONALEP.

Como se observa, el problema persiste. Avanza muy lentamente la construcción de vías y acuerdos inter-subsistemas para favorecer esos procesos. Incluso cuando dos subsistemas ofrecen la misma especialidad, como es el caso de enfermería en CONALEP y CBTIS, han observado que es más fácil que en

CBTIS incorpore a un alumno de CONALEP que a la inversa porque “sí tendría que revalidar algunos módulos”. Los otros subsistemas con los que hay relativamente menos problema son con DGTI, CBTA y CECYTEA. Se informa que se están haciendo esfuerzos al respecto y de hecho hay algunos avances:

Yo acabo de mandar un documento donde vienen los módulos que tiene CONALEP y la equivalencia que hay con las de otros subsistemas, por ejemplo aquí tenemos [una materia que se llama] "Representación simbólica y angular del entorno" y en otros lados se llama "Álgebra", o se llama "Trigonometría", entonces, el hecho de que sepan cómo se llaman nuestros módulos y a qué corresponde, eso ya les permite a ellos hacer la validación. Entonces, en otros subsistemas es más fácil. (Comisionado a portabilidad y equivalencia de CONALEP).

La persona de CONALEP entrevistada señala muy claramente que los estudiantes de bachilleratos privados no pueden portar sus estudios a CONALEP, puesto que “no hay equivalencia en el trámite”. También señala que en realidad los casos de equivalencia son muy pocos, los casos que más atienden son de portabilidad. Es decir, aunque hay subsistemas que ya están empezando a interactuar en ese sentido, es claro que con otros, como el caso de los privados, simplemente no es posible llevar a cabo ese procedimiento.

Además, hay que señalar que todos los casos, tanto de portabilidad como de equivalencia, son decididos finalmente por las oficinas nacionales de CONALEP; no se tiene la atribución localmente de decidir si procede el tránsito de estudiantes. El personal de CONALEP Aguascalientes reúne la documentación y la envía a México para que allá se tome la decisión; esto puede llevar un mes si se trata de un caso de portabilidad y dos o más si se trata de equivalencia. Con estos tiempos es difícil que un estudiante mantenga su motivación e interés por dar seguimiento al trámite.

Esa situación coincide con una característica general del sistema centralizado, ya que para determinados procesos, sólo algunos actores tienen la facultad de resolver, aplicar actos jurídicos e imponer su determinación (Fraga, 2002), como es el caso.

De esta manera, aunque haya una persona de CONALEP participando en la Comisión de Movilidad y Portabilidad de Estudios dentro del ECEMS local,

finalmente quien toma las decisiones de si proceden los casos particulares o no, es la administración central de este subsistema.

Por su parte, la coordinadora académica de CECYTEA entiende que las competencias genéricas y el tronco común de un diseño curricular son muy parecidas; también opina que eso es positivo por la existencia previa a la reforma de una diversidad de planes de estudio, aunque es imprecisa en su formulación de cómo se está aplicando esta propuesta curricular:

Las competencia básicas son todas aquellas que los muchachos tienen que desarrollar, en lo que se le llamaría hace tiempo el tronco común en todas las materias básicas ¿verdad? que sepa leer, que sepa interpretar, que razone, que todo eso. Más aparte las profesionales ya que le dan sentido a una carrera técnica como en el caso del bachillerato tecnológico.

Sí, yo creo que hay una política de inclusión ¿verdad? y de equidad. De eso habla también en la reforma, que precisamente entiendo que eso busca. Creo que eso es bueno porque los muchachos pueden ser más competitivos y eso es lo que se busca. Bueno yo creo que ya era tiempo de que se regulara la oferta, porque ahí hay infinidad de planes de estudios y cuando un chico cambia, va de una ciudad a otra o dentro de la misma ciudad de un barrio a otro, de una colonia a otra, resulta que tenía que truncar su formación y perder hasta un año para reincorporarse al siguiente año [...] (Coordinadora Académica de CECYTEA)

El reto aun es vigente y no es sencillo de enfrentar. Así lo evidencia el Director de plantel entrevistado:

Mire usted, esto del libre tránsito es uno de los pilares de la reforma, y yo creo que todos tenemos la obligación de practicarlo. Porque en el papel aparece, pero en la realidad hay problemas de tránsito para los chicos. Nosotros no hemos tenido muchos problemas para recibir, pero nuestros alumnos batallan mucho para ser recibidos por otros, por ejemplo CBTIS, que es muy cerrado y no admite ningún alumno de otros subsistemas, al menos hasta donde yo sé de aquí, porque dicen que desde el principio ya tienen alguna inclinación de cierta carrera, aunque la norma dice que debe ser requisito que, mientras haya lugar, y si el alumno no tiene materias reprobadas, no tiene por qué haber otro problema.

En subsistemas como los particulares o estatales, tarda también un poco porque hay que llevarlo a Gobernación a que lo valide el secretario de gobierno porque como son escuelas privadas el estado es el que da el permiso o el "RVOE" mentado, la resolución de validez oficial, entonces, pues ahí es otra tardanza. Hemos tenido casos aquí que pasa todo el semestre y los muchachos no traen sus papeles. (Director de plantel, DGB).

En la coordinación académica de la Subdirección de Educación Media se tiene una percepción distinta sobre la implementación del MCC. La funcionaria entrevistada percibe que ese proceso no es problemático para los distintos

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

subsistemas en cuanto a la comprensión y aplicación de la propuesta curricular. Ella señala que:

Las competencias disciplinares, todas las tienen, la diferencia es que, por ejemplo, un bachillerato tecnológico no aplica las disciplinas extendidas ni tampoco las profesionales y [en] un bachillerato general sí. Todos hablan de competencias. Pero no es complicado en esa diversidad, porque tienen un lenguaje común, elementos muy específicos que comparten. (Coordinadora Académica de la Subdirección de Educación Media)

Cambiando de escenario y enfocando la atención en el contexto de la operación curricular al interno de una institución, el director de plantel, observa que los cambios en cuanto a la planeación de la enseñanza no ha resultado complicado, más bien las dificultades se identifican en la evaluación del aprendizaje. En su experiencia esto es lo que ha sucedido con la implementación del Marco Curricular Común:

Mire, por ejemplo, la forma de planear [antes de la reforma] era casi casi personal, aunque se les daban ciertos lineamientos, había cierta flexibilidad para el formato de planeación, ahora se les conoce cómo secuencias didácticas, que va aunado a una crono-dosificación, que tendrá cosas novedosas, tendrá cosas que se tienen que hacer, y aquí realmente no hubo mayor problema, porque todos lo adoptaron. Tiene mucho que ver que casi todos los maestros ya son de experiencia, entonces pues no hay problema, se acomoda la situación mental a una situación nueva. Entonces, a los maestros de recién ingreso pues simplemente se les da el formato, “aquí está su programa y su formato de planeación”.

Pero donde quizá todavía no se ha entendido bien, es la forma de evaluar las competencias. Es una de las situaciones que todavía no se puede percibir, aunque yo le había comentado que a través del desarrollo de los programas y de las actividades que viven en el programa se puede lograr eso, porque además en el programa también vienen sugerencias de cómo evaluar por competencias, pero sí, el maestro todavía batalla para poder captar exactamente eso (Director de plantel, DGB).

Es probable que precisamente el componente de evaluación sea el que genere dudas porque la evaluación que demanda la formación por competencias supone una transformación de la práctica docente. Los atributos de la competencia docente denominada “Evalúa los procesos de enseñanza y aprendizaje con un enfoque formativo” del Acuerdo 447, son los siguientes:

- Establece criterios y métodos de evaluación del aprendizaje con base en el enfoque de competencias, y los comunica de manera clara a los estudiantes.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Da seguimiento al proceso de aprendizaje y al desarrollo académico de los estudiantes.
 - Comunica sus observaciones a los estudiantes de manera constructiva y consistente, y sugiere alternativas para su superación.
 - Fomenta la autoevaluación y coevaluación entre pares académicos y entre los estudiantes para afianzar los procesos de enseñanza y de aprendizaje (DOF, 2008).

De esta forma, se enfrentan situaciones en las escuelas como la que el mismo director describe:

Cuando uno les habla "hay que evaluar por competencias", se entiende que el examen, por la forma de evaluar, que el portafolio de evidencias, etc. deben de contemplar qué competencias va a desarrollar. Ya no es el examen tradicional, ítems de respuesta breve etc. Hasta la elaboración del examen tiene que llevar un fundamento, qué competencias debe descubrir el maestro, qué desarrolló el alumno con esa evaluación.

Ahora, por ejemplo, se les pide el portafolio de evidencias a los chicos que quieren hacer un examen de regularización. Ya no llegas [y dices]: "pagaste tu examen te presentas, tienes que desarrollarme un portafolio de evidencias de que ya estás preparado para poder hacer este examen"; eso de alguna manera representa una carga; entonces, los maestros resistentes dicen: "no, mejor yo no repruebo, para no tener que hacer todo eso". Hasta allá nos vamos (Director de Plantel, DGB)

Al profundizar su reflexión en cuanto a la distinción de los cambios específicos que ha promovido específicamente la implementación del Marco Curricular Común, el director de plantel encuentra dificultades para aislar el efecto de ese componente de la reforma. Se remite a la definición del enfoque de las asignaturas y a la preocupación por la formación integral de los alumnos en actualizaciones previas del Plan de Estudios de su subsistema como los elementos curriculares que han influido en la visión pedagógica del personal:

Sí mire, no tanto el Marco Curricular Común, sino los enfoques... Porque el Marco Curricular Común, se ha modificado mínimamente a cómo veníamos trabajando desde hace 15 o 20 años. Yo pienso que el enfoque pedagógico es el que ha modificado nuestra manera de ver las cosas, y todas las herramientas que han vestido a la reforma. Como le comentaba, Construye t, PRORDEMS, PROFORDIR, todo eso que ha hecho que se enriquezca esa visión, porque antes de la reforma educativa, habíamos tenido una reforma curricular, y ya se vislumbraba, de hecho fue el primer subsistema antes que todos con ese tipo de

inquietudes, entonces para cuando se implementa formalmente la reforma, nosotros ya íbamos con un paso adelante.

Con lo discutido en este apartado, es posible afirmar que, desde la perspectiva de los actores de la gestión del sistema de educación media superior en Aguascalientes, el Marco Curricular Común ha avanzado en cuanto al tránsito de los alumnos entre subsistemas y en cuanto a la enseñanza por competencias en algunos subsistemas de educación media en el estado. Los avances son incipientes, con dos limitantes principales:

- Le lentitud con la que avanza la definición de esos procesos, fundamentalmente por dos razones:
 - o La dinámica con la que opera la Comisión de Movilidad y Portabilidad del Espacio Común de la Educación Media Superior en la entidad en la que no participan comisionados de todas los subsistemas, con cierta inconsistencia en la participación de sus integrantes y la ausencia de acuerdos concretos en su interior que sean de observación para todos
 - o La falta de atribuciones de las estructuras de gestión locales que tienen oficinas centrales en México, para decidir si los estudiantes pueden transitar a la modalidad de que se trate
- La dificultad de reconocer puntos de encuentro en el diseño curricular de subsistemas que ofrecen formación propedéutica y los que ofrecen formación bivalente -además de propedéutica-: tecnológica o profesional técnica. Probablemente esto se debe a que, al parecer, los análisis que hacen los funcionarios de los planes de estudios en cuanto a la formación que ofrecen las distintas opciones, buscan empatar etiquetas (nombres), contenidos y objetivos de asignaturas específicas. Tal vez, el análisis debe transitar a una comparación menos "literal" de los componentes de los planes de estudio y encontrar cuáles son los rasgos fundamentales que se desarrollan en el estudiante con determinados trayectos formativos, eso podría facilitar la formulación de puntos de encuentro entre planes de estudio y, además, de ellos con competencias específicas del MCC. Seguramente para ello se

necesitaría asesoría y apoyo de personal especializado en análisis y evaluación curricular.

Por otra parte, con respecto a la medida en que se forma a los estudiantes en las aulas en las competencias propuestas por el MCC según el subsistema de que se trate, la postura que se puede sostener a partir de la experiencia de los funcionarios es que esto no sucede de manera homogénea, con la misma intensidad y con estrategias explícitas y sistemáticas.

Finalmente, es reveladora la respuesta que ofrece el director de plantel entrevistado sobre cuáles son los retos más importantes de la reforma. El primero que identifica claramente es:

Yo pienso que desde un principio, el aterrizar la reforma. La conceptualización para aterrizarla en el aula con los enfoques de competencias (Director de plantel, DGB).

5.4 Aspectos de la reforma que han mejorado las condiciones de operación del sistema de educación media superior en Aguascalientes

Indudablemente, el inicio y continuación de la reforma en bachillerato ha contribuido a modificar la dinámica con la que opera el sistema de educación media superior en Aguascalientes. Algunos de esos cambios son valorados como positivos por los actores de la gestión. Son de distinta naturaleza. Diez rasgos del funcionamiento del sistema aparecieron entre los que han mostrado avances en alguna medida:

1. Incremento en los recursos federales destinados a infraestructura y equipo, fortaleciendo –entre otros- al telebachillerato a partir de 2014, que históricamente ha tenido dificultades muy importantes en ese aspecto.
2. Activación del trabajo e intercambio de las academias, con intensidad variada.
3. Formación en competencias directivas y docentes a personal de distintos subsistemas en el que participan Instituciones de Educación Superior.
4. Eventos de capacitación coordinados desde la Dirección de Educación Media y Superior.
5. Mayor interacción entre actores de distintos subsistemas.
6. Avances en algunas comisiones del Espacio Común de la Educación Media Superior.
7. Avances incipientes en procesos de portabilidad de estudios.

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
8. Promoción de actividades de formación en competencias emocionales en distintos subsistemas a través del programa Construye T.
 9. Entrega de distintos tipos de becas para apoyar a los estudiantes.
 10. Designación de plazas de docentes y directores a través de la evaluación del Servicio Profesional Docente.

Cada uno de esos avances presenta retos que deben comprenderse muy bien y atenderse estratégicamente para que su impacto sea mayor en la mejora del desempeño del subsistema de educación media superior, algunos de ellos se señalan en este punto.

El primer director de Educación Media y Superior del IEA considera el beneficio más claro del inicio de la reforma, sin duda, fue la recepción de una importante cantidad de recursos para mejorar la infraestructura del sistema. Considera que Aguascalientes se vio muy beneficiado en recursos y en capacitación:

Yo creo que fue la bonanza de educación media, al menos en el ámbito de Aguascalientes (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010)

El segundo Director de la Educación Media Superior considera que la decisión de involucrar a instituciones de educación superior en la oferta de formación para los docentes fue un acierto y señala que incluso algunas preparatorias incorporadas “han llegado a ser ejemplo de aplicación de la reforma”, ya que muchas de ellas están en el Sistema Nacional de Bachillerato. Considera que, aun con todas las dificultades, la política pública en materia de educación media es más acorde a los nuevos tiempos:

Con todo un proyecto de mejora en la formación y práctica docente, en la infraestructura, en fin, abrir un abanico de posibilidades para mejorar la formación de los jóvenes (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013)

Esto es congruente con uno de los cuatro impactos discutidos en el marco teórico que reconoce Fullan (2003) de las administraciones centrales para promover cambios en los escenarios locales que consiste en el poder para distribuir recursos que apoyen la reforma y abrir posibilidades de trabajos en red.

Asimismo, la formación de profesores y directores se ha venido realizando a partir de un programa que este funcionario considera útil. Señala que el hecho de involucrar a los docentes en un proceso formativo ha sido algo positivo ya que se generaron condiciones favorables para que maestros y directivos se incorporaran a

alguna experiencia formativa, aunque es cierto que la certificación de docentes ha sido baja, lo cual es un problema que hay que analizar y enfrentar.

Un director de plantel valora así esta experiencia de formación:

Aunque ese programa era para maestros profesionistas que no eran egresados de normal, a todos nos ha servido, porque también nosotros, los que fuimos formados en una normal rural o normal superior o normal urbana, nos ha servido, porque está muy actualizado. Los comentarios siempre han sido positivos, no ha habido absolutamente ningún problema, porque además, sí tiene herramientas valiosas e importantes para poder aplicar en el aula, y bastantes sugerencias, bibliografía, experiencias personales, etc. Entonces, yo digo que sí ha favorecido la implementación del Marco Curricular Común, así como de las asignaturas que corresponde al área propedéutica, o al área de formación para el trabajo (Director de plantel, DGB).

Por otro lado, el segundo director de Educación Media y Superior señala que en su gestión se avanzó en acciones de trabajo conjunto con representantes de los distintos subsistemas a través de reuniones de Academia, que en algún momento se lograron hacer con una periodicidad mensual o bimestral. Recuerda que se celebraron dos reuniones estatales de Academia en las que se reunían los docentes de todas las de todos los planteles y compartían experiencias. En alguna ocasión los maestros de Español y Matemáticas estuvieron compartiendo experiencias exitosas: cómo aplican las técnicas que aplican, cómo llevan la secuencia didáctica, entre otros aspectos de la enseñanza.

También reconoce como un acierto en su gestión el haber podido “contagiar” a las instituciones del subsistema de escuelas particulares del entusiasmo por entrar a los programas educativos como “Cosntruye T” y “Yo no abandono”, comunicándoles que estaban funcionando muy bien. En ese mismo sentido, señala que se promovió la extensión de estos programas a CONALEP y CECYTEA. Destaca de manera particular el apoyo que ha recibido en fechas recientes el Telebachillerato:

[Para los Telebachilleratos] la cosa cambió a partir de una reforma que se hizo cuando eran netamente estatales, porque el presupuesto estatal era nulo para hacer mejoras, se centraba única y exclusivamente a pagar a los docentes ... La Secretaría Federal *tira línea* y se abren los telebachilleratos comunitarios, el gobierno federal les manda dinero, capacitación y les mandó material: “ya los muchachos no van a comprar libros, se los vamos a mandar nosotros”. [La subsecretaría de Educación Media Superior dijo] “voy a retomar la

iniciativa [estatal de los telebachilleratos], voy a presionar y a obligar a que los gobiernos estatales participen con éste, mi proyecto, no que solamente participe, sino que le invierta” ... “yo en los primeros años le invierto todo” (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013)

Hay que recordar que en el año 2014, se crea el sistema de telebachilleratos comunitarios a nivel nacional. Inicialmente se desarrolló una fase piloto durante el ciclo escolar 2013-2014 y después de haber realizado determinados ajustes a la propuesta, comenzaron a funcionar en todo el país en el ciclo escolar 2014-2015.

Este funcionario también se refiere a que en su gestión se hicieron los primeros intentos de dinamizar las actividades del ECEMS. Recuerda que se llegaron a discutir ahí planteamientos como:

“que si tú tienes un laboratorio, institución x, que yo en mi institución no tengo, pues me lo puedes prestar... si yo tengo mejores instalaciones deportivas, y tú no, pues a ver cómo le hacemos y vemos la posibilidad para que tus estudiantes que carecen de un servicio [lo vemos] en Espacio Común” ... (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013)

Aunque no se llegó a establecer esas dinámicas con mucha fuerza.

La tercera directora de Educación Media y Superior identifica algunos avances en materia de Educación Media Superior como parte del trabajo conjunto que provocó la implementación de la reforma. Uno que destaca en primer lugar es la operación precisamente de algunas comisiones en el ECEMS y señala que se ha avanzado en la posibilidad de que los estudiantes transiten de un subsistema a otro, los logros han sido, desde su comprensión, en la modificación de la actitud de los actores para participar y en la celebración de mesas de trabajo con los distintos subsistemas:

Al principio, te puedo decir que los directores o coordinadores de los subsistemas, esto les costaba sorpresa porque era una nueva situación, pero cuando se dan las razones etcétera, empiezan a [mover] un poco su mente para poder aceptar que esto es correcto [...]

Espacio Común de la Educación Media Superior nos ha permitido, no sólo esto, nos ha permitido tener nueve mesas de análisis de temas comunes a todos los subsistemas. Y entonces ahí se pueden orientar trabajos o tomar decisiones de política educativa [...]

Pone dos ejemplos de los temas en los que se ha trabajado:

Seguridad escolar: ¿cuáles son los protocolos que cualquier institución debe seguir? y ya no estoy hablando del temblor y de la inundación, porque esos protocolos ya están como, muy dominados, no. Situaciones como si se encuentra un joven con un producto ilegal al interior de la institución, si lo está comercializando, si trae armas de fuego, etcétera... cosas para las que normalmente un director no está preparado porque implican una situación de orden judicial, escapan al propio reglamento del trabajo

Otro ejemplo podría ser... toda la capacitación, gente que entonces reunimos esfuerzos para que esa capacitación les pueda llegar de manera más económica hacia todos los subsistemas. Sobre todo aquellos más desprotegidos (Tercera directora de Educación Media y Superior 2013-2016)

Con respecto a la capacitación que la Dirección de Educación Media y Superior está en posibilidad de ofrecer, estos eventos consisten en jornadas intensivas de trabajo de uno o dos días. Es preciso señalar que estos esfuerzos no son muy frecuentes, aproximadamente dos al año, y que se realizan con serias limitaciones en cuanto a recursos propios. En opinión de la Coordinación Académica de la subdirección de Educación Media, esta capacitación es de gran utilidad para muchos docentes que no habían tenido muchas opciones de capacitación y cuyos antecedentes académicos son ajenos a la formación docente.

Bajo esas circunstancias, no están dadas las condiciones suficientes para tener un programa consistente de formación a cargo de la esta instancia, lo cual no resta méritos a esos esfuerzos.

A estos eventos se invita a los profesores de los distintos subsistemas, pero la mayoría de los que asisten son de bachilleratos estatales, muy pocos de DGTI, DGTA y DGB. La Dirección organiza, convoca a los profesores y entrega las constancias correspondientes al terminar el curso. La agenda de los temas de capacitación está determinada principalmente por dos condiciones: la propuesta de la propia Coordinación Académica de la Subdirección de Educación Media en acuerdo con los subsistemas y los recursos disponibles para realizarlas, que son mínimos.

Se procura que vaya al menos un profesor por región y se espera que la compartan con sus compañeros, ya que no es posible convocarlos a todos. No se sabe en qué medida esas capacitaciones son compartidas efectivamente entre ellos.

Dado que la Dirección de Educación Media y Superior no cuenta con recursos específicos para capacitación, se acude a las instituciones de educación superior estatales que estén dispuestas a ofrecerla gratuitamente. La elección de contenidos a abordar son elegidos de manera relativamente arbitraria y no necesariamente para atender la perspectiva y competencias del MCC:

Yo mando la solicitud con algunas temáticas propuestas, entonces ya la universidad o las instituciones dicen: “ah, pues yo te puedo dar este curso con estas temáticas”, entonces ya lo revisamos, se lo presento al [subdirector de Educación Media], a la [Directora de la DEMyS] en su momento, y ya ellos nada más me dan el visto bueno de las temáticas que se van a ver (Coordinadora Académica de la Subdirección de Educación Media)

En la Dirección confían en que estos cursos están relacionados con el MCC. Las instituciones que han participado manejan las competencias porque, dicen, su propio modelo educativo está basado en competencias, por lo que se confía en que: “al momento de que nos ofertan el curso no están enfocados a educación superior sino que sí lo hacen con un perfil de educación media” (Coordinadora Académica de la Subdirección de Educación Media).

También se confía en la alineación de los cursos con el MCC porque algunos profesores de la Universidad Pedagógica Nacional y de la Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes que los han impartido, también trabajan en instituciones de educación media y, se afirma, hacen los ajustes correspondientes. Es claro que los recursos adicionales que ha traído la reforma no se han destinado, por lo menos en parte, para ofrecer actualización a los docentes en el MCC. Se reconoce que está el PROFORDEMS aunque no sea para todos los docentes de todos los subsistemas.

El Acuerdo 442 establece que la Subsecretaría de Educación Media y Superior de la SEP orientará a las autoridades educativas de las entidades para el desarrollo de los procesos de implementación de la reforma y que el rol de la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

autoridad es apoyar y orientar a los actores de los distintos subsistemas. En el caso de la implementación del MCC, como se observa, son limitadas las posibilidades de que la DEMyS haga efectiva esa atribución.

Es incierto el impacto o productos de estos cursos, no se ha planteado la recuperación de vestigios documentales, como los proyectos de enseñanza que realizan los asistentes o los materiales que usan los profesores que los imparten. Algunos profesores tienen dificultades para asistir, especialmente quienes están contratados por horas. Como se dijo, estos eventos han contribuido a brindar información muy básica a los profesores:

Muchos docentes... son profesionistas que han impartido clase. Entonces la capacitación les permite, primero, conocer lo que es el nivel educativo, conocer cuestiones de competencias... les permite conocer cómo diseñar una secuencia didáctica una experiencia de aprendizaje y aparte, cómo instrumentar esa experiencia a través de los medios didácticos de las diferentes opciones, que aunque muchos profesionistas lo hacen, no conocen el término pedagógico o técnico de lo que aplican (Coordinadora Académica de la Subdirección de Educación Media)

Recurrimos a instancias estatales, tenemos la alianza con todas las universidades del estado y ya sea en capacitación técnica o capacitación en habilidades docentes, la conseguimos a través de alianzas. Nos toca hacer, a través del Espacio Común, a tu servidora... nos toca hacer la gestión. Si es cuestión de mecánica, hacemos la gestión con la universidad tecnológica correspondiente y se capacita a los docentes en esta área, si es cuestión de habilidades pedagógicas, recurrimos a estas universidades que también tienen su propio departamento de Desarrollo académico, o recurrimos a las universidades, por ejemplo la Pedagógica Nacional o la Normal Superior del Estado, donde nos apoyan [...] Incluso hemos podido recurrir a Centros de Investigación para temas ya muy especializados. También nos apoyan... por ejemplo, ahorita en el caso de Matemáticas, tenemos un centro de investigación aquí en Aguascalientes El CIMAT, el Centro de Investigación en Matemáticas que, con mucho gusto, las ocasiones que los hemos solicitado –porque a quien les pedimos la capacitación, que sea gratuita- siempre nos han apoyado en la medida de las posibilidades de las instituciones (Tercera directora de Educación Media y Superior 2013-2016)

En el caso de las opciones de formación que ofrece la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), la Directora señaló que tienen el apoyo para envío de materiales, también están en toda la disposición de enviar profesores, pero la condición es que la Dirección se haga cargo de los viáticos de los mismos, lo cual es una limitante por la situación ya señalada.

Valora muy positivamente estas acciones de capacitación porque hay subsistemas, dice, en los que por su propia naturaleza, tienen recursos para su propia capacitación pero hay subsistemas que, de no ser por las acciones de capacitación a partir de las alianzas que la Dirección forma entre subsistemas, difícilmente tendrían cursos de capacitación. Esta diferencia en los recursos disponibles para capacitación es también señalada por el Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS.

Otro avance importante que esta funcionara resalta es el cambio de Plan de Estudios para todos los bachilleratos incorporados al Instituto de Educación de Aguascalientes. Se ha promovido la adopción del Plan de estudios de la Dirección General de Bachilleratos que es, señala, el más utilizado en el país. Al momento de la entrevista estaban por consolidar este logro en la mayoría de las instituciones de este subsistema. La directora informa que en ese momento ya se habían hecho tres convocatorias de nuevo ingreso en las que se habían hecho gestiones para incentivar la adopción de dicho Plan. Lo considera un avance porque, por lo menos en este subsistema, se compartirá el mismo referente curricular, lo cual disminuye la dispersión en la formación y garantiza en alguna medida que se abordan las competencias del MCC.

Esa misma opinión tiene la Delegada de la SEP, cuando afirma que:

Algo que yo veo [que es] muy bueno, es que se ha adoptado lo que son los Planes y Programas de la Dirección General de Bachillerato, como bachillerato único. Ese es el que se utiliza en todo lo que es el bachillerato general que se está dando. Ese es un avance muy grande que existe en Aguascalientes porque ya lo tenemos. Todas las instituciones particulares inscritas en Instituto de Educación de Aguascalientes ya están trabajando con eso, entonces, esa es una gran ventaja...Ya está unificado en Aguascalientes todo lo que es bachillerato general, -sin tomar en cuenta los subsistemas autónomos la Universidad Autónoma de Aguascalientes- pero todo lo demás [sí]. Entonces ya habla de que se está fomentando la movilidad entre subsistemas o que es mucho más sencilla la movilidad en el bachillerato general. (Delegada de la SEP en Aguascalientes).

Asimismo, la tercera titular de la Dirección de Educación Media y Superior considera un gran acierto el que se haya logrado que en los distintos subsistemas se adopte el mismo examen de admisión, proceso al que llaman Sistema Único de Ingreso. Observa que la labor de convencimiento para que los subsistemas lo

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

aceptaran fue muy ardua, desde que tuvieran la disposición a dialogar sobre el tema hasta socializar las ventajas del sistema de ingreso y precisa que las resistencias no necesariamente se debían a una postura de intransigencia de los actores de los subsistemas, pone el ejemplo del CONALEP:

En un principio CONALEP dijo que no podían entrar al sistema único de ingreso “¿cómo que no puedes?” “¿qué te lo impide?” No nos dimos cuenta que había alguna razón atrás y nos acercamos de manera particular para ver qué pasaba: “Es mi única fuente de ingreso... las fichas que yo doy...es mi única fuente de ingreso”. Entonces “si me lo quitas, pues no voy a tener para componer los baños, etcétera” (Tercera directora de Educación Media y Superior, 2013-2106)

Pero al final pudieron generar la coordinación y la gestión necesaria para “apoyarlos a cada uno en su circunstancia y entonces generar una relación de confianza”. Inicialmente la UAA vio con simpatía esta iniciativa, pero al final no se involucró.

Adicionalmente a esos avances, se han logrado concretizar procesos de aprovechamiento de infraestructura y equipo por parte de alumnos provenientes de un subsistema distinto, en particular, el subsistema de telebachillerato se ha beneficiado con las instituciones que pertenecen a la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), aunque parece que estos avances no necesariamente se deben a las gestiones de la Comisión correspondiente del ECEMS, sino más bien por iniciativa de los propios CECATIS:

En lo que se refiere a la infraestructura, que era otro acuerdo del Espacio Común, lo que se buscaba era fortalecer aquellas instituciones que carecen de infraestructura. Hay instituciones que no cuentan con laboratorio de cómputo, con áreas o con talleres de idiomas, audiovisuales, bibliotecas, áreas deportivas. El Espacio Común consideraba también esta posibilidad de que el alumno transitara libremente y que un alumno de un plantel de bachillerato pudiera ir a otros, lo que nunca se explicó fueron los mecanismos para lograr eso. En este caso el plantel solicita que sus alumnos vayan... Alguien que ha avanzado mucho en eso, que no es precisamente en Espacio Común, es el Centro de Formación para el Trabajo. Ellos tienen convenio de colaboración con los telebachilleratos, entonces, los telebachilleratos carecen, en la mayoría de ellos, de espacios para realizar prácticas, sobre todo lo que son las especialidades de electricidad, plomería, computación. Esas asignaturas las cursan directamente en el CECATI, ellos acuden al CECATI y ahí toman la clase. El plantel los agarra como si fueran sus alumnos y ya tienen asignado cada semana, a cada uno sus talleres, y van una vez por semana. En los grupos, por ejemplo en el Cecati de Pabellón, los telebachilleratos que no tienen módulos para poder desarrollar las

habilidades que son necesarias, ellos ya tienen firmado convenio desde hace mucho tiempo y eso ha fortalecido los telebachilleratos y fortalece al Cecati. En CECATI porque reporta a los alumnos como suyos. Lo que pasa es que la capacitación para el trabajo en algunos casos es cara, a veces no hay tiempo, aunque se tiene una infraestructura muy buena, luego resulta que para poder acceder a esa capacitación... El plantel dice "Bueno, pues yo estoy viendo que no estoy teniendo la cantidad de alumnos que debo de tener" y buscó un convenio con el telebachillerato. El Cecati de Pabellón tiene convenios como con 7, 8 telebachilleratos. Se van alternando en la semana. Todo el tiempo tiene alumnos de telebachillerato, eso es algo que las instituciones de nivel medio, por ejemplo en la ciudad, algunos planteles no carecen de centros de cómputo ... no se han acercado para hacer un convenio para que los alumnos vayan y tomen esa clase en ese plantel (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de RESEMS)

Nuevamente, esta dinámica supone la emergencia de algunos retos que hay que atender. Este mismo funcionario señala que se han observado casos en los que los alumnos no cuidan los equipos, o el personal de las instituciones anfitrionas no muestran una actitud de buen recibimiento a los alumnos de otros planteles, quienes no se sienten bienvenidos, lo que dificulta desarrollar una buena relación. Los casos que se han dado en el aprovechamiento de infraestructura y equipo son en comunidades relativamente pequeñas, pero en la ciudad se presentan más complicaciones. Por ejemplo, es difícil pensar que el sistema está cerca de desarrollar las condiciones para que un alumno de un plantel de CONALEP vaya a tomar una clase a un Cbtis, eso, dice el funcionario, "se ve más complicado"; precisa que en la ciudad, afortunadamente, la mayoría de los planteles grandes, dice, tienen buena infraestructura.

La construcción de un espacio físico con infraestructura en el que los distintos subsistemas puedan realizar acciones de formación de sus estudiantes, es otro de los avances traídos por la reforma. A esas instalaciones se le conocen también como Espacio Común de la Educación Media Superior en Aguascalientes, igual que la iniciativa de la instancia para integrar esfuerzos de implementación de la reforma. Este espacio fue inaugurado a finales de agosto de 2017 y se ha decidido que los subsistemas tendrán que administrar su uso alternadamente. La coordinadora académica de CECYTEA señala que:

En el Espacio Común, -acaban de inaugurar acá por el Cedazo el Espacio Común-, que en esta ocasión le va a tocar administrar al CECYTEA, con la finalidad de que, bueno todo

subsistema también aporte gente para que de alguna manera estar al cuidado y la administración, pero con la administración principal del CECYTEA, pero para que todos se beneficien con esos espacios ¿no? en lugar de que el recurso se vaya y que sólo lo ocupe tal o cual institución sino que haya un espacio en donde todos puedan acudir y todos pueden hacer uso de esas instalaciones que, pues la verdad es que cuestan y que sean más los beneficiados. Entonces sí está llegando pero eso es una muestra [de beneficios que ha traído la reforma], pero creo que muy lento. Espacio Común es una cosa extraordinaria. Lo que está pasando aquí en Aguascalientes... si tú ves las instalaciones, son instalaciones de primer nivel. Me gustaría también que fueras a verlas, de los edificios que están ahí en el “Cerrito de la Cruz”. Las instalaciones son de primer nivel. Yo aquí siento que, pues el gobierno del estado junto con la federación se han preocupado por ese tipo de avances, de instalaciones para la educación de los muchachos.... está muy completo, muy completo. (Coordinadora Académica de CECYTEA)

La Delegada Federal de la SEP en Aguascalientes se refirió a este mismo espacio antes de que fuera formalmente inaugurado:

Ahorita se va a empezar a trabajar en lo que es un laboratorio multidisciplinario y están todos los subsistemas. Entonces van a tener que definir prácticas. Las últimas tres semanas se están juntando todos los subsistemas y entonces se están poniendo de acuerdo, una vez a la semana reuniéndose, van a definir cuál es el canal de operaciones y éste es un gran ejemplo de cómo [se puede avanzar]. La primera reunión aquí estuvimos presentes el área del instituto de Educación y tu servidora para decirles “Esto es de ustedes. Hay un espacio físico, hay este equipamiento. Esto es para que se use. Y entonces, “nada más que no es del Instituto, no es de la Federación, es de los subsistemas. Entonces aquí está para que se pongan de acuerdo”. Cualquier alumno de educación media superior tendrá derecho, acceso a ésta” (Delegada de la SEP en Aguascalientes)

Algunas de las limitantes que podría tener la operación de este espacio, entre otras, es el costo del traslado para estudiantes que viven en comunidades del interior de la entidad, además, en la coordinación académica de CECYTEA se piensa que los alumnos podrían gastar un aproximado de 30 pesos en los materiales que necesitarían para ir a un laboratorio, por ejemplo, a eso habría que agregarle el lonche de los estudiantes, sumando esos gastos, muchos estudiantes no estarían en condiciones de provechar los beneficios que ofrece este espacio.

Desde el punto de vista laboral, con la modificación al artículo tercero constitucional que incorpora el Servicio Profesional Docente en 2013 y con la contratación de profesores y directores se eliminaron prácticas previas de designación-contratación de directores y docentes. Un funcionario lo pone en los siguientes términos:

Principalmente la reforma educativa lo que está manejando es evitar que ciertas personas se favorezcan con los puestos directivos... Creo que está bien la evaluación. A mí me parece que hay que evaluar todo. No nada más un examen, hay que evaluar su experiencia, su trascendencia, todo su expediente para poder determinar [quién es el mejor]

Lo que pasa es que hay muchos maestros que venían cargando la ley del uso y la costumbre, en cuanto que “cuando yo me jubilara pues mi plaza yo pudiera negociarla para meter a mi hijo... se hablaba de heredar plazas; aquí nunca se heredaron las plazas, se negociaban, que es muy diferente, porque heredar es: que la plaza que yo tengo de tiempo completo de investigador [se la deje a mi hijo]... [pero] nunca pasa automáticamente.

Yo fui director 4 años, conozco que se negocia con las plazas. El maestro decía, el maestro de tiempo completo que ya tenía una edad considerable, decía: “yo ya me voy a retirar pero quiero que mi hijo que se acaba de titular, pues se le considera dentro de un escalafón” Pero que sea docente, que mi hijo por méritos propios suba. Esa situación a mí no se me hacía - hasta cierto punto-, malo.

No. No era así [heredar automáticamente las plazas]. Sí había intervención directa del sindicato. El sindicato tenía todo el tiempo, la manera de ser el negociador. El maestro ni siquiera hablaba, el sindicato era el que abogaba por él... cuando tenía buena relación con la dirección, hablaba. Pero la mayoría de las veces el sindicato le arreglaba el asunto (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS)

Tiene una postura crítica sobre el proceso de evaluación. Señala que hay personas que participan en la evaluación, se preparan para el examen y quedan en un puesto directivo pero que no conocen el área de la administración, que son ajenos a las responsabilidades que implica liderar un equipo y dirigir un plantel, considera que hay muchos directores que han dejado “mucho que desear por falta de experiencia”.

La coordinadora académica de CECYTEA coincide en señalar que algunas personas que han sido designadas por el proceso de evaluación presentan algunas limitaciones:

En la supervisión que hemos hecho, nos hemos encontrado gente que es resultado de un concurso y que teóricamente se la supo de todas, todas, y que cuando van a la práctica te das cuenta que no se sabe expresar, que no se puede comunicar con los alumnos, que no tiene un control de grupo, que no tiene una apariencia que convenza al muchacho. Desde ahí, que es alguien que tiene miedo, voz bajita. Si eso proyectas al alumno ¿qué crees que el alumno va a aprender de la asignatura? para empezar nada ¿verdad? (Coordinadora Académica de CECYTEA).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es evidente la necesidad de investigación específica en torno al desempeño de las personas que han sido designadas a través del concurso que organiza el Servicio Profesional Docente y que no tiene formación pedagógica, cómo se insertan en la responsabilidad, cómo se adaptan a las condiciones del trabajo de las instituciones, etcétera.

5.4.1 Programas educativos y otros apoyos

Hay una vertiente de cambios adicionales, valorados como favorables por distintos funcionarios, que se han operado en el sistema de educación media y que consisten en la promoción de la implementación de programas y apoyos educativos que impulsa la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP en Aguascalientes, adicionales a los esfuerzos ya señalados. En esta línea de implementación de la reforma, principalmente se han distribuido materiales del Programa Construye T, el cual fue diseñado por la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tiene la intención de mejorar los ambientes escolares y mejorar las habilidades socioemocionales de los estudiantes, profesores y directivos.

El programa es financiado por el PNUD que paga a organizaciones de la Sociedad Civil para que coadyuven con los directores y profesores de bachilleratos en la instrumentación de Construye T. Para implementarlo en Aguascalientes se ha definido un comité en donde participan representantes de todos los subsistemas. Informa que esta representación además apoya al Programa de “Yo no Abandono”, un programa de distribución de becas para los estudiantes y también han participado en las mesas de registro y difusión de las convocatorias del Servicio Profesional Docente, seguros para estudiantes y otros programas.

Adicionalmente, se estaba considerando en ese momento la participación de esta representación en la organización del programa de Formación Dual, que consiste según este funcionario, en celebrar un convenio con Coparmex para “meter alumnos becados a trabajar a las empresas”. En este caso la responsabilidad de la Dirección de Educación Media y Superior es nombrar un enlace estatal para estar presente en el desarrollo del mismo.

El funcionario informa que la representación ha participado en la organización de encuentros en el Estado de México con docentes de los subsistemas para recibir capacitaciones. En 2014 se capacitaron aproximadamente a 200 maestros de Aguascalientes y en 2015 se rebasó esa cifra. Esta representación les ha hecho llegar materiales a todas las escuelas, mismos que contienen fichas didácticas con más de 200 actividades, dirigidas a docentes, directivos, alumnos y combinadas. La instancia pide a las instituciones que por lo menos un grupo de la escuela realice las actividades relacionadas con el programa cada semana:

El programa Construye T tiene ahorita 67 planteles, debería englobar 69 -que son los dos bachilleratos de la Autónoma, pero el decano decidió no participar [informándolo] en una carta en donde externaba su negativa a participar porque manifiesta que en el Centro de Educación Media manejan otros programas similares-. Pero el programa Construye T engloba a todos los subsistemas del estado. Tanto DGTI, DGTA, DGCITEM, bachilleratos estatales y del Deporte, la ENA y el Bachillerato de las Artes. Ellos están dentro de lo que es el programa Construye T. Este programa va dirigido a reforzar la capacitación o el manejo de las habilidades socioemocionales, esta situación que no está incluida en la currícula. (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

El Comisionado de Resems señala que el programa también atiende la deserción, ya que además de la situación económica de los estudiantes, hay razones vinculadas con la dinámica interna de las instituciones y con la situación personal de los actores que se relaciona con esa problemática, afirma que el 27% de los estudiantes no se siente seguro en su escuela y que este Programa puede ser de gran apoyo para ellos.

El segundo y la tercera directores de la Dirección de Educación Media y Superior del IEA han señalado que este programa es muy importante y que es valioso que se intente hacer llegar a la mayor cantidad de escuelas posible, lo mismo opina la Delegada de la SEP.

Este programa funciona bajo tres dimensiones fundamentales que ha nombrado como: Conoce T, que promueve habilidades para identificar, conocer y manejar las emociones; Relaciona T, que promueve habilidades para construir relaciones constructivas con las personas y Elige T, que fortalece la habilidad de tomar decisiones basadas en la reflexión para cumplir metas (Construye T, 2018,

en línea). En cada una de ellas se desarrollan competencias específicas. Autoconocimiento y autorregulación para la primera, Conciencia social y colaboración para la segunda, así como Toma responsable de decisiones y perseverancia en la tercera; adicionalmente, contempla tres ejes transversales: Atención, Claridad y Lenguaje y Emocional.

Sin embargo, su operación no está exenta de dificultades. Desde la experiencia compartida por este funcionario, se pueden delinear dos problemas importantes en su implementación. Por un lado, han observado que la motivación y compromiso con la realización de las actividades del programa no siempre es la que esperan:

Vemos la falta de sensibilidad del maestro, del directivo, para poder llevar a cabo un programa que él sabe que lo necesita, que él sabe que sus alumnos lo necesitan, que es en beneficio de su plantel y que no lo opera porque, dice, que le falta tiempo, porque no tiene recursos, porque no puede estar en varios lugares al mismo tiempo y cosas que a la mejor son razonables, no puedo decir que no (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS)

Esa limitación en la implementación, que es interpretada por este funcionario como “insensibilidad”, puede estar relacionada con una diversidad de condiciones que favorecen a no la puesta en marcha del programa. Por ejemplo, si se ha promovido el desarrollo de las competencias por parte de los docentes para gestionar sesiones de promoción de las habilidades que corresponden a cada dimensión del programa, las condiciones institucionales para atenderlo como se espera, vinculado a las horas de contrato que tiene el profesor o a los espacios disponibles en la escuela para determinadas actividades, etc.

Hay que tener en cuenta que son actividades adicionales que representan un reto en términos de gestión institucional y de intervención educativa por la naturaleza del objeto al que se refieren: la dimensión emocional de los estudiantes, que seguramente no es sencillo manejar además del hecho de que la atención a esta dimensión de la formación ha sido históricamente marginada de la escuela. Falta investigación relacionada con la manera en que este programa se implementa y los procesos que se generan a su alrededor. Sobre todo, es necesario conocer la

interacción de la implementación de este programa con la atención específica a las competencias del Marco Curricular Común propuesto inicialmente por la reforma.

A esta situación se agrega el hecho de que las dificultades no se ha dado sólo con este Programa, el Comisionado entrevistado señala que la representación también participó en otro programa denominado “Circuito conectados contigo”, que estaba orientado a contar con una bolsa de trabajo, capacitación a alumnos sobresalientes, generación de empleo. Valora como “muy bueno” ese programa, dice que tenía un soporte y plataforma “muy buenos”, fue a capacitarse a México para implementarlo, al regreso fueron a las instituciones a presentarlo y a invitarlas a participar, pero, afirma: “El problema eran las escuelas. Es ahí donde los programas empiezan a fracasar” (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

La otra dificultad en la operación de este programa es que se han detectado prácticas de simulación en la realización de las actividades que supuestamente deberían haberse realizado en la escuela y con la comunidad, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que participarían en el apoyo a la implementación del programa:

Tenemos el caso en Aguascalientes y otros estados [en donde] han participado organizaciones de la sociedad civil que ha dejado mucho que desear. [Esto afecta al] programa porque, entonces, la gente no quiere aceptar el programa; es porque la organización de la sociedad civil no ha hecho un buen papel. Hay organizaciones de la sociedad civil... anteriormente que sí tenían dentro de su convenio el asistir cotidianamente al plantel, en este caso hasta dos o tres veces por mes, con recursos del PNUD, y ¡buenos recursos!, para hacer esas visitas. Desde: - la creación del comité escolar, - poner en marcha talleres juveniles con padres de familia... un sinnúmero de actividades. Desafortunadamente, empezamos a ver que había mucha simulación, no nosotros, pero se dio cuenta la Subsecretaría y el PNUD. Tan es así que hubo una reestructuración del programa. El programa como se lanzó, no era con estas dimensiones, eran otras dimensiones, estaba inmerso en otro programa que se llamaba “Síguele”, “Caminemos juntos”, que eran varios aspectos: tutoría, vinculación, becas... era un programa de alguna manera más robusto, pero el actual subsecretario dijo: “el programa de becas es aparte”, “todo tiene que ser aparte”, “no puede estar englobado en uno solo” y se hizo la reestructuración de todo el programa de becas, se lanzan las becas nuevas contra el abandono, se modifica el programa Construye T, de ser siete dimensiones ahora son nada más tres.

Esta situación de simulación no sólo fue referida por este funcionario, el segundo director de Educación Media y Superior señaló que:

Tenía sus dificultades porque era un convenio con un organismo de la ONU, autoridades educativas, gubernamentales y ong's; entonces... en Aguascalientes este binomio escuelas-gobierno del estado y la Federación y las ong's, no siempre fluye, incluso había simulación en algunas escuelas (Segundo director de Educación Media y Superior 2010-2013).

No obstante estas dificultades, el funcionario, como se señaló, valora el programa muy positivamente y considera que algunos resultados durante su gestión fueron positivos.

Como se dijo previamente, los aspectos señalados en este apartado son muestra de dinámicas en la gestión que se han ido transformando en el sistema local de educación media superior, que favorecen en alguna medida las pretensiones de la reforma; sin embargo, cada una de ellas debe seguir encontrando vías de adaptación a las condiciones de los distintos subsistemas.

5.5 Condiciones de la gestión que dificultan la implementación del Marco Curricular Común y otros procesos de la reforma

Fue posible reconocer cuatro aspectos del funcionamiento de la gestión del sistema de educación media superior que minan la fluidez con la que los procesos de implementación de la reforma operan en la entidad. Esas condiciones afectan igualmente la posibilidad de fortalecer el avance del Marco Curricular Común. Se refieren a las atribuciones de la Dirección de Educación Media y Superior del IEA, al empoderamiento de algunas instancias de la gestión y no de otras, a la actitud y atribuciones de las personas para asumir compromisos y cumplirlos, y a la falta de una instancia de la gestión con poder, atribuciones y reconocimiento para lograr la integración del servicio educativo y la implementación del Marco Curricular Común.

5.5.1 Atribuciones de la Dirección de Educación Media y Superior

En los hechos hay una escisión que agrupa en dos grandes conjuntos a los subsistemas de educación media superior. Cada una de las partes agrupa instituciones en función de su origen, que provoca la operación de lo que una funcionaria denomina “dos universos” de la oferta educativa en la entidad. Las

decisiones, proyectos, iniciativas, acuerdos, etc. que la autoridad local decida impulsar para atender la reforma y el MCC se enfrentan con esa separación. La posición que asume la Dirección de Educación Media y Superior es de subordinación a las decisiones que se toman centralmente:

Algunos [subsistemas] son de aportación Federal, con ellos solamente tenemos acciones de coordinación de algunas situaciones, pero no tenemos ningún nivel de autoridad sobre ellos. Ellos tienen su propia Dirección General en la Ciudad de México y toda la vida académica y administrativa baja por aquel lado... Y hay otro universo donde el estado tiene participación. Este nuevo universo, a su vez se divide en dos, tenemos subsistemas que están apoyados tanto por recurso federal como estatal y otros subsistemas que son exclusivamente estatal. Bueno, entonces en estos que tenemos una intervención ya directa, pues entonces tenemos un campo de acción un poquito más efectivo (Tercera directora de Educación Media y Superior, 2013-2016)

Hay que recordar que la centralización administrativa se caracteriza por la dependencia de los órganos de operación respecto del nivel superior correspondiente y de ahí hasta la máxima autoridad; el vínculo de los “órganos inferiores” entre ellos es precisamente el de subordinación a la autoridad, mismos que están unidos por la decisión y el mando del órgano superior; ese mando se cristaliza en la atribución de nombramientos, vigilancia y solución de conflictos (cfr. Fraga, 2002), la experiencia de la segunda directora de educación media muestra que ese tipo de relación existe entre los subsistemas federales y sus autoridades, pero en esa línea de operación, la autoridad estatal está claramente al margen.

En opinión de la Delegada de la SEP esto puede describirse como un “divorcio” entre subsistemas federales y estatales. Los funcionarios hablan de la relación en términos de “respeto”, pero en los hechos hay una jerarquía distinta de las organizaciones que participan. Las instancias de gestión federales son las que finalmente determinan las acciones que habrán de seguirse para implementar iniciativas relacionadas con la reforma, aunque no existe una definición explícita de las atribuciones de las distintas instancias de la gestión, que establezca el contenido preciso a partir del cual se hagan operativas las iniciativas:

Lo que ha sucedido es el trabajar en conjunto federación y estado, aquí hay que tomar en cuenta que el organismo que rige las instituciones de nivel medio superior es la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, entonces, la subsecretaría está por

encima, en un momento dado, de la autoridad estatal, en cuanto a lo que es media superior. Porque al final, organismos o personas que dependen de la dirección como CECYTEA -su coordinación nacional depende de la Secretaría-, igual la delegación de CONALEP. Yo creo que aquí en Aguascalientes lo que nos ha favorecido es que trabajamos muy de la mano el programa [Construye T]. La Dirección de Educación Media y Superior del IEA ha sido muy respetuosa y nosotros también con ellos y es por eso que hemos logrado conjuntar esfuerzos para trabajar de la mano en el programa (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

En el mismo sentido la tercera Directora de Educación Media y Superior especifica que la relación de que hay con las instancias federales es:

Con los subsistemas federales, que son la DGTI, DGTA y la DGB, tenemos una relación que procuramos que sea de armonía para que ellos se sumen a las iniciativas que en esta dirección se lancen. Para eso y para otras situaciones que queremos implementar ahí; lo que nos urge es mantener esa estrecha relación armónica con ellos para que tengamos la libertad de podernos expresar ambas partes hacia qué objetivos comunes nos dirigiremos...

Yo como autoridad educativa en el estado no quiero fiscalizarte, no quiero invadirte, no quiero alterar tu normatividad, lo único que queremos es que nos pongamos de acuerdo en temas comunes [...] Déjenme convencerlos ¿no? [...] Ha sido, pues, una labor de convencimiento, de apertura, de que ellos sepan de que en la Dirección, en la medida de la posibilidad, siempre tendrán el apoyo (Tercera directora de Educación Media y Superior 2013-2016)

La percepción que hay en el “otro universo” de instituciones, es decir, las federales, se manifiesta así esa situación:

Fíjese que el Instituto de Educación de Aguascalientes no tiene muchas facultades ahí, es apenas como un mediador, puede sugerir, pero así como que indique, no. Uno de los programas que ayudan a vincular es el de Construye T, lo de PROFORDEMS, porque el Instituto tiene mucho que ver en que haya lugares para los maestros que quieren hacerlo, que haya Universidades que lo impartan, en fin, sí hay el intento, pero prevalece más la independencia (Director de plantel, DGB).

Ante tal circunstancia, la Delegada de la SEP considera que esto provoca que en algunos subsistemas se tenga la sensación de que pertenecen a dos familias, que en una de ellas se les exige mucho y no se les da nada a cambio, –tal es el caso por ejemplo de CECYTEA y CONALEP-, mientras que el comisionado de la RESEMS dice que esta circunstancia es aprovechada por las instituciones para hacerle caso a quien les parezca conveniente. Este funcionario considera realmente difícil que la Dirección de Educación Media y Superior del IEA se convierta en la

instancia que coordine todos los subsistemas de manera que el conjunto funcione como un solo sistema así como integradora de los distintos esfuerzos de implementación de la reforma. Seguramente esta opinión descansa en el hecho de que, en su experiencia, es la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP que decide qué hacer con los programas educativos y otros apoyos que implementa en la entidad:

No creo que eso sea posible [que la Dirección de Educación Media y Superior se convierta en los hechos en la máxima autoridad de EMS en la entidad...] A veces hay planteles que sí se apoyan o se disciplinan a indicaciones que da el Instituto de Educación y hay instituciones que dicen: “Pues no, lo que hagan en el Instituto de Educación no, tengo indicaciones de la dirección general” (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS).

5.5.2 Atribuciones y compromiso de los actores

Como se muestra en el apartado anterior, hay elementos para afirmar la existencia de ciertos avances en distintas dimensiones de la implementación de la reforma, sobre todo considerando las características del contexto de la gestión en el que se insertó inicialmente esta política educativa, abordado en el primer punto de este capítulo. Sin embargo, no se pueda afirmar lo mismo particularmente para el caso de la implementación en las aulas de la formación en competencias que promueve el Marco Curricular Común.

En cuanto a las características actuales de la gestión de la reforma que afectan directa o indirectamente la implementación del MCC, se observó la existencia de un mecanismo de actuación de los actores que dificulta avances concretos y verificables en algunas de los retos vinculados con la reforma. Ese mecanismo tiene que ver con la manera en que los actores se comprometen a atender las actividades de implementación de los ejes de la reforma en los espacios destinados para la discusión y toma de acuerdos.

Ese mecanismo opera con tres elementos que lo caracterizan.

1. El primero es el grado de obligación que sienten las personas y los subsistemas a los que representan, respecto de los compromisos que se asumen en relación con temas que se abordan en las reuniones del ECEMS y en otros espacios en donde se discuten problemáticas, retos y circunstancias del sistema que deben ser atendidos en el sentido que marca la reforma; una forma de nombrar a esta condición es la sensación de urgencia por realizar las acciones que se recomienda realizar en las reuniones.
2. El segundo es la atribución que se confiere a los comisionados a esos eventos para comprometer a su subsistema en la realización de determinadas actividades. Se trata de las facultades que tienen para acordar compromisos, junto con actores de otros subsistemas, para elaborar productos, aplicar determinadas actividades, diseñar determinados procesos, etc. Estas atribuciones pueden variar por distintas razones: por la función de los comisionados en la estructura administrativa, por el liderazgo o reconocimiento que han desarrollado para poder “hablar por su subsistema” y el interés personal de los comisionados para atender la reforma, entre otros.
3. El tercero se refiere a la consistencia o permanencia de los comisionados en la participación de las actividades en torno a los retos que hay que enfrentar, si son los mismos que inician, permanecen y, en su caso, ejecutan y dan seguimiento a las acciones.

La Delegada de la SEP se refiere a ese mecanismo de la siguiente manera:

Si quien representa al subsistema [en las reuniones de ECEMS o en los trabajos a los que convoca la Dirección de Educación Media y Superior, etc.] no tiene una disposición... y otra, la voz y el voto.... muchas veces... como tienen muchas cosas que hacer, pues no hay seguimiento.

Mañana viene otro [actor], puede ser que no haya un seguimiento o puede ser que esta persona en específico, cuando vaya a estas reuniones, no tiene la capacidad de representación. O sea, si yo no tengo la capacidad de una toma de decisiones, entonces yo

me voy a esperar hasta la próxima reunión para venir a decir que, a lo que me comprometí, vale o no vale.

Entonces ahí sí creo que faltaría empoderamiento... Y la capacidad de estas personas que están representando evita que se pueda llegar a una toma de decisiones y a compromisos porque pues, lógicamente es una persona que tendría que poder comprometerse: “y esto se hace porque se hace, no te voy a ir a preguntar a ver si...”

Pero sí me ha tocado que a veces ni siquiera los titulares van, o sea, se cita a una reunión del Espacio Común y se pide que vengan los titulares de los diferentes subsistemas para poder dar ese tema y no van. Pero sobre todo, lo más difícil son los subsistemas federales (Delegada de la SEP en Aguascalientes)

El comisionado de la RESEMS plantea así la manera en que trabaja ECEMS y el Comité para la implementación del Programa Construye T:

Yo creo que se firman muchos acuerdos, se firman muchísimos convenios de colaboración, se establecen compromisos, pero ahí queda. Ya la operación es donde se vuelve difícil, se atorán en algún punto. Es como a la Cámara de diputados, se atorán en una iniciativa y ya no la destraban y se pueden estar seis meses y mejor la saltan y “vamos a guardarla porque si no, no trabajamos” y ahí siguen. Aquí sucede lo mismo, hay un acuerdo, se tienen reuniones del Espacio Común, se ha avanzado pero yo creo que muy poco

Tenemos reunión el próximo viernes, reunión estatal del comité y el quórum siempre se cumple, a veces el problema es que la persona que asiste a estas reuniones no tiene la facultad para delegar o para operar o para firmar acuerdos, eso es lo que luego retrasa.

Tenemos gente que llega y dice “bueno, pues sí” Ya tomé nota voy a ver, porque yo no puedo firmar el acuerdo, bueno... y luego resulta que se pasa el tiempo y se perdió ese acuerdo (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS)

Esta situación se agrava debido a otra circunstancia de la gestión que tiene que ver con reacomodos organizativos desde la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP. Al momento de realizar la entrevista, estaba en marcha una reestructuración de la Subsecretaría, proceso que la Delegada de la SEP dice “que tanto se ha hablado pero que no termina de definirse”. En ese proceso han desaparecido las subdirecciones de los subsistemas federales. Antes de que esto sucediera, ella debía reunirse con los subdirectores en los estados y tomar acuerdos, pero con la nueva situación señala que por ejemplo, en el caso de DGTI solamente, tiene que reunirse con 11 personas ya que deben estar presentes los directores de las distintas instituciones, lo que dificulta la dinámica de las reuniones y la facilidad en la comunicación. Se refiere al hecho irregular de que, en

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Aguascalientes, la coordinación de la RESEMS está acéfala desde hace cuatro años y al hecho ya comentado de que esa representación no está formalmente en ningún organigrama de la Subsecretaría de Educación Media y Superior: “Entonces yo creo que haría falta que existieran estas figuras adecuadas que ayudaran a coordinar la información y la toma de decisiones” (Delegada de la SEP en Aguascalientes)

El mecanismo opera de tal manera que la sensación de urgencia por atender aspectos relacionados con la reforma es mínima, no hay condiciones para que los actores se sientan “obligados” a desarrollar acciones específicas. Los actores no tienen atribuciones para comprometerse, lo que suele provocar que vayan a las reuniones, tomen nota de los acuerdos y regresen a sus respectivos subsistemas para comentarlos, luego regresan y comunican a lo que estarían dispuestos o no y el ciclo se repite.

Esto luego se combina con el hecho de que con cierta frecuencia se cambia a las personas comisionadas para estas actividades, lo que provoca que se atienda a la reforma y al Marco Curricular Común de manera “latente”, se discute mucho y se comentan acciones deseables, condiciones necesarias, etc., pero que no se atiende de manera “factual”. Esta dinámica tiene un efecto en la manera con la que las figuras de autoridad intentan movilizar las acciones de atención a la reforma.

En algunos casos tratan de apelar a la “buena voluntad” de los actores involucrados para que se agilicen determinadas acciones o iniciativas:

Lo que hasta hoy hacemos o hemos trabajado en estos últimos tres años ha sido por buena voluntad. Porque igual y cuando [los actores] no tienen voluntad, pues simplemente “no lo hago y no participo”. Ha sido de buena voluntad lo que los sistemas estatales hacen (Delegada de la SEP en Aguascalientes)

No obstante esta rigidez de la estructura, de las normas, se apelaba a la voluntad. Se apelaba al sentido común, a asumir una capacidad directiva, de coordinación por parte del Instituto de Educación de Aguascalientes (Segundo Director de Educación Media Superior)

Cabe plantear por lo menos dos preguntas al respecto ¿qué es lo que moviliza la voluntad de los actores para favorecer la implementación que pudieron preverse en el diseño de la reforma? ¿Cuáles son las condiciones de la gestión que deben garantizarse para que el proceso de implementación de la reforma y el MCC eviten el surgimiento de mecanismos como el señalado, que hacen que muchas actividades simplemente no avancen?

5.5.3 Fortalecimiento desequilibrado de atribuciones de instancias de gestión para atender la formación de los jóvenes

Previamente se ha hecho referencia a dos hechos destacados. Uno es la existencia de una instancia de gestión que tiene contacto directo con la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP dedicada a promover la aplicación de programas educativos y otros apoyos cuya existencia no se encuentra prevista formalmente por el organigrama de la Subsecretaría y cuyas actividades son paralelas a las de la Dirección de Educación Media Superior. Otro es la falta de autoridad y de capacidad de la Dirección de Educación Media y Superior para coordinar los subsistemas en torno a la reforma y al Marco Curricular Común como un sistema integrado y focalizado en la implementación de la reforma.

Ante esas condiciones, una de estas instancias se ha ido fortaleciendo para mejorar su capacidad de operación: la oficina de la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP. No ha pasado lo mismo con la instancia local adscrita a la máxima autoridad en educación media superior en Aguascalientes:

Apenas se está implementando, precisamente con la reforma, el área de supervisión [de la oficina de la representación]. Es una área nueva que entra en funciones apenas este mes, son personas que fueron contratadas y participaron en la convocatoria hace más de un año o hace un año, tres quedaron porque son seis vacantes. Tres personas: un coordinador regional, un inspector de campo y luego posteriormente en una segunda convocatoria se cubrieron los otros tres espacios. Igual quedó un coordinador regional y dos supervisores de campo, apenas están haciendo funciones de supervisión de los programas de la subsecretaría que nosotros ya venimos operando o venimos coordinando.

Los espacios que nos dieron los asignaron en comodato, éstos dos módulos pertenecían a la representación, desde el momento en que se integra la supervisión totalmente quedamos separados. (Comisionado de la oficina estatal de vinculación de la RESEMS)

De esta forma, se han realizado acciones pertinentes para que esta instancia adquiera facultades específicas de supervisión en la operación del programa Construye T y se abren espacios para que se contrate a más personal para llevar a cabo esas actividades. La DEMyS sigue operando con las mismas tres figuras con las que inició: el director de educación media y superior, el subdirector de educación media y la coordinadora académica de educación media. Se identifican tres implicaciones relevantes para la gestión de la formación de los estudiantes en la entidad:

- Aumentan el margen de acción y atribuciones de la instancia federal para gestionar acciones que impactan en la formación de los estudiantes en las escuelas sin que haya una participación realmente sustantiva de la autoridad local. Ello disminuye su presencia en el escenario local.
- Fortalece la percepción en los actores de los subsistemas de que la DEMyS está al margen de la coordinación de la aplicación de la reforma y MCC en la entidad.
- Se deja pasar la oportunidad de promover el desarrollo de competencias dentro de la estructura de esta Dirección para la gestión de implementación de programas educativos, reduciendo su rol a instancia informada que “acompaña” las iniciativas federales, a veces con más poder de convocatoria que los representantes federales en el estado.

En cuanto a la primera implicación, en la experiencia del director de plantel entrevistado, él atribuye la interacción entre planteles y directores de instituciones a la labor que realiza la Representación, poniendo al margen la relevancia de la Dirección de Educación Media y Superior:

Aquí tenemos una oficina que se llama RESEMS, es Representación de la Subsecretaría aquí en los estados, ellos tienen como encargo reunir a los subsistemas cada mes, o cada dos meses. Esto favoreció muchísimo la comunicación entre directivos, y luego entre profesores porque ya se hacían cursos, pero aún al interior de los planteles existe esa situación de aislamiento, de “nosotros” etc. Yo les insisto mucho que una escuela de calidad es la que

comparte sus logros, y aprende de las demás, pero si nos cerramos cada quien va a trabajar por su lado. Aquí hemos tratado de integrar CBTIS, CBTAS, DGTA, etc. CONALEP, CECYTEA, en actividades tanto deportivas, culturales, académicas (Director de plantel, DGB).

En cuanto a la segunda implicación, en el rol que percibe el director de un plantel de la DGB es el siguiente:

En primer lugar quiero comentarle que no tiene que ver el Instituto de Educación de Aguascalientes con este subsistema. El Marco Curricular Común derivado de la reforma de 2007, 2008, más a menos, es a través de la Dirección General de Bachillerato, asimismo los subsistemas de DGETI, DGTA. Entonces no estamos en contacto con el Instituto de Educación para efectos de la implementación de esta reforma. Habrá algunas situaciones de coordinación, de apoyo: cursos, talleres, pero hasta ahí (Director de plantel DGB)

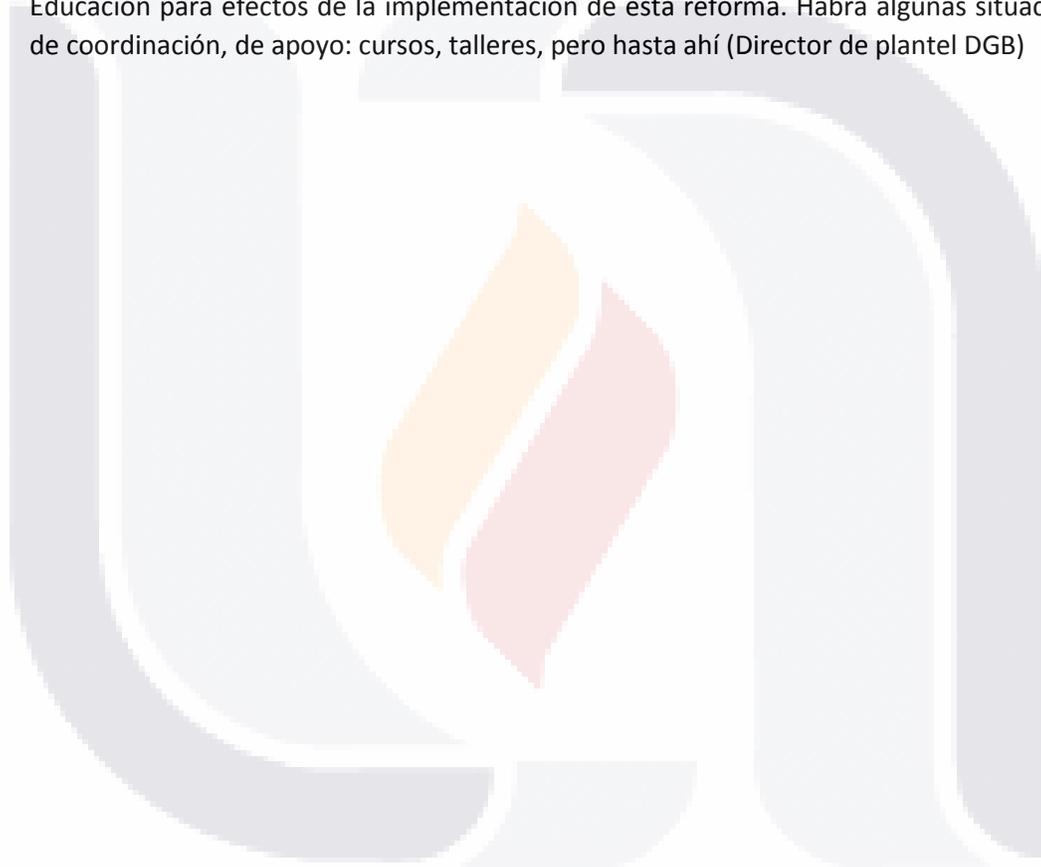


Tabla No. 3 Comparación entre atributos de las competencias genéricas del MCC y las competencias generales del programa Construye T⁵⁰

Atributos de Competencias genéricas del MCC (Acuerdo 444)	Construye T
<ul style="list-style-type: none"> -Se conoce y valora a sí mismo (se autodetermina y cuida de sí). -Identifica sus emociones (se autodetermina y cuida de sí). 	Autoconocimiento
<ul style="list-style-type: none"> -Analiza críticamente los factores que influyen en su toma de decisiones (se autodetermina y cuida de sí). -Maneja sus emociones de manera constructiva y reconoce la necesidad de solicitar apoyo ante una situación que lo rebase (se autodetermina y cuida de sí). -Reconoce los propios prejuicios, modifica sus puntos de vista al conocer nuevas evidencias e integra nuevos conocimientos y perspectivas al acervo con el que cuenta (Piensa críticamente). -Identifica las actividades que le resultan de menor y mayor interés y dificultad, reconociendo y controlando sus reacciones frente a retos y obstáculos (Aprende de forma autónoma). 	Autorregulación
<ul style="list-style-type: none"> -Toma decisiones a fin de contribuir a la equidad, bienestar y desarrollo democrático de la sociedad (Participa con responsabilidad en la sociedad). -Conoce sus derechos y obligaciones como mexicano y miembro de distintas comunidades e instituciones, y reconoce el valor de la participación como herramienta para ejercerlos (Participa con responsabilidad en la sociedad). -Contribuye a alcanzar un equilibrio entre el interés y bienestar individual y el interés general de la sociedad (Participa con responsabilidad en la sociedad). 	Conciencia Social
<ul style="list-style-type: none"> -Cultiva relaciones interpersonales que contribuyen a su desarrollo humano y el de quienes lo rodean (se auto determina y cuida de sí). -Propone maneras de solucionar un problema o desarrollar un proyecto en equipo, definiendo un curso de acción con pasos específicos (trabaja en forma colaborativa). -Aporta puntos de vista con apertura y considera los de otras personas de manera reflexiva (Trabaja en forma colaborativa). -Asume una actitud constructiva, congruente con los conocimientos y habilidades con los que cuenta dentro de distintos equipos de trabajo (Trabaja en forma colaborativa). 	Colaboración
<ul style="list-style-type: none"> -Elige alternativas y cursos de acción con base en criterios sustentados y en el marco de un proyecto de vida (Se auto determina y cuida de sí). -Asume las consecuencias de sus comportamientos y decisiones (se auto determina y cuida de sí). 	Toma responsable de decisiones
	Perseverancia

Fuente: Elaboración propia a partir de SEMS (2017 y 2018, en línea).

⁵⁰ La tabla recupera los atributos específicos de las competencias genéricas del MCC. Se pone el nombre de la competencia a la que pertenecen entre paréntesis

Por otro lado, es claro que la intensidad con la que se ha promovido este programa es distinta –mayor, con una estrategia más clara- a la promoción de la implementación del Marco Curricular Común de la Reforma y al establecimiento de las condiciones en las instancias locales para que el Marco Común se pueda gestionar desde allí. Un folleto informativo de Construye T, afirma que durante el semestre, cada docente impartirá 12 lecciones sobre habilidades socioemocionales en sesiones de 20 minutos como parte de su asignatura (SEMS-PNUD, 2017).

Los términos en los que se ha definido el programa de Construye T no establecen una relación explícita entre este programa con el Marco Curricular Común de la reforma. Sin embargo, una comparación entre ambas propuestas muestra que hay puntos de encuentro en la formación que se quiere promover en las escuelas, como lo muestra la tabla No. 3.

En el Acuerdo 444 de la reforma hay aspectos de las competencias genéricas del Marco Curricular Común con por lo menos cinco de las seis competencias que promueve el programa Construye T, a excepción de la competencia denominada “perseverancia”, pero en esta última se puede defender la existencia de elementos implícitos.

Recientemente el subsecretario de educación media superior de la SEP ha empezado a vincular las habilidades socioemocionales con el Marco Curricular Común, cuando hace referencia a la actualización curricular provocada por el Nuevo Modelo Educativo. En ese contexto señala que las habilidades socioemocionales se “incorporan” al Marco Curricular Común y se habla de la especificación de ocho habilidades “del siglo XXI” (flexibilidad, adaptabilidad, creatividad, innovación, habilidades comunicativas, habilidades tecnológicas, pensamiento crítico y resolución de problemas). Asimismo, argumenta la necesidad de revisar el modelo curricular de la EMS por cinco razones: reducir contenidos y profundizar aprendizajes, evitar dispersión curricular, desarrollar competencias, actualizar contenidos y orientar la práctica docente (Tuirán, 2017). Con algunos ajustes, este discurso es equivalente al que se utilizó para proponer el Marco Curricular Común en 2008, hace una década.

5.5.4 Necesidad de renovar esfuerzos locales de coordinación efectiva del sistema de educación media superior

Esta no es una idea novedosa. Desde hace dos décadas se observó esta necesidad en Aguascalientes y se creó la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior. Esta instancia se creó el 27 de septiembre de 1998, durante la administración de Otto Granados Roldán y recientemente, en el contexto de la reforma, se promovió su creación en las entidades que no la tenía desde la Subsecretaría de Educación Media Superior. Algunas entidades no la habían creado y lo fueron haciendo con ese objetivo.

Históricamente, las actividades de esta comisión han estado acotadas por distintos motivos. Por ejemplo, el segundo director de Educación Media y Superior del IEA señaló que no recibió apoyo de la autoridad educativa estatal para promover sus actividades. El primer Director de Educación Media y Superior señala al respecto:

De hecho las comisiones tanto de Educación Media y Superior tienen dos objetivos: la función de regular la planeación de educación media superior y superior. Se encargan especialmente de instituciones nuevas y hasta ahí... [su labor era] verificar el plan y los programas de estudio, la infraestructura, no sé...

En realidad ellos se conforman para evaluar pero no hay una... aunque se conforman con todos los subsistemas, con el sector productivo de la entidad, la única labor [es aprobar nuevas instituciones]..

Eso ha funcionado [así] ... bueno, al menos yo, duré en el Instituto 30 años. Dure 15 años en el Instituto 7 trabajando en control escolar, después en Educación Media Superior. Entonces yo nunca vi que en las comisiones... se juntan nada más para evaluar los planes y programas, evaluación de algunas políticas de la educación media o de la educación superior y eso es todo. Ellos nunca participaron en la implementación de la Reforma.

Decían: “¿y esto qué es?” “¡Pues es la reforma!”

Por su parte, la Delegada de la SEP considera que esta Comisión podría ser muy importante, pero hay ciertas limitaciones en su desempeño:

Nuestra Comisión Estatal de Educación Media Superior necesita de empoderarse más, o no sé si se trata de que haga lo que realmente está destinada a hacer. Creo yo que la Comisión Estatal de Educación Media Superior podría hacer mucho más de lo que hace. Déjame plantearlo en ese sentido, porque debería ser una instancia desde la cual se apoyara la propia planeación y toma de decisiones de la propia educación media superior y que... de manera que ésta pueda tener influencia tanto en los sistemas federales como en los autónomos como en los federales ¿no?

Porque vemos de repente que llega recurso para este, para este, para este y no llega para el otro etcétera. Entonces debiera ser un espacio suficientemente fuerte para que con una representación con mucha [autoridad] pudiera gestionar ante la propia SEMS y validar cualquier inversión para poder consolidar... porque ahorita a lo único que se limita es a la autorización de becas (Delegada federal de la SEP en Aguascalientes)

El primer Director de Educación Media y Superior tiene una hipótesis de por qué funciona de esa manera la Comisión:

En México tú sabes que las cosas funcionan cuando hay dinero. La Comisión está conformada por personas que no cobran... Entonces realmente... [si] yo quiero que me controlen todo lo que corresponde a educación media superior, entonces tengo que poner armas. Que les paguen, y exigirle cuentas a ese alguien (Primer director de Educación Media y Superior 2007-2010).

Más allá de la postura de este funcionario, es necesario hacer un análisis de las condiciones que han influido para que las funciones de esta Comisión no hayan impactado al sistema de educación media superior como era de esperarse y aprender de ese análisis para ir generando las estructuras que le permitan a esta o a otra instancia acercarse al propósito con el que fue creada. La Delegada Federal

de la SEP en Aguascalientes elabora en ese sentido algunas posibilidades para el funcionamiento de la Comisión:

Entonces con ello se tendría que revisar, empoderar y hacer una modificación de la propia [Comisión]... incluso a lo mejor con cierta independencia del propio Instituto de Educación de Aguascalientes, a lo mejor eso sería muy deseable para quitar la ceguera de ser dueño de la misma instancia.

O sea, tiene representación tanto de la Universidad Autónoma de Aguascalientes como de la propia RESEMS y los sistemas federales y los sistemas estatales públicos, entonces, entre todos y quizá algunos otros actores que podrían ser importantes en la opinión de los mismos para la creación de y la toma de decisiones para la educación media superior. Entonces ahí sí creo que faltaría empoderamiento

Entonces se necesita tener esta cabeza. Es decir, yo puedo decirte que todos los subsistemas federales son muy bien entendidos por lo menos para conmigo o sea si yo... si hay algo... pero yo no soy estructuralmente arriba de ellos, lo hacemos por convencimiento en ese sentido. Pero estructuralmente se requiere una persona que les representara y tuviera la capacidad de tomar decisiones como para decir: "tienes que estar".

Desde esa Comisión Estatal se pudiera tener un panorama: "mira esta es mi educación media superior, estos son mis subsistemas, están ubicados así, este tiene posibilidad de crecer aquí, puede invertirle entonces porque ahorita viene recurso" Y entonces el recurso que se destina pudiera tener la opinión de esa instancia que pudiera tener el panorama general.

Habiendo una instancia reconocida por el estado que sea planeadora, esta misma instancia pudiera ser... dar opinión al congreso para el presupuesto. Valdría la pena la elaboración de un programa estratégico para la educación media superior hecho entre los federales y los estatales para atender las necesidades del estado porque yo me imagino que dentro del programa del sector educativo que se formará para el nuevo gobierno pues habrá una parte específica para la educación media (Delegada de la SEP en Aguascalientes)

El primer director de educación media también explora en el mismo sentido desde su experiencia:

Crear [un] Instituto de Educación Media el cual pudiera conformarse con todos los subsistemas tanto de educación media como de educación superior y manejar toda la problemática [...] Estar separado del Instituto de Educación, ya el nombre sería lo de menos. Pero al final de cuentas... contar con una estructura totalmente aparte del Instituto de Educación. En realidad el Instituto de Educación es Educación Básica. [Que tenga independencia] para que tomen las decisiones con base en un presupuesto, que tenga las facultades normativas y económicas. (Primer Director de Educación Media, 2007-2010).

Lo que plantean estos funcionarios una vez que analizan la problemática de la educación media superior desde la gestión, refleja lo que se implica en los resultados que se han visto en esta discusión de resultados: la carencia de instancias locales con facultades suficientes para tener un diálogo productivo con las autoridades federales y los distintos subsistemas que operan en la entidad, con capacidad de interlocución con el poder legislativo y ejecutivo del estado, así como

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

con la máxima autoridad educativa, que cuente con personal suficiente y recursos para acceder a diagnósticos diversos y confiables de las problemáticas locales y la manera en que estas evolucionan mientras se implementa la política educativa federal así como con atribuciones normativas y liderazgo reconocido para orientar la política local de educación media superior.

Nueve resultados relevantes de esta investigación, entre otros, son los siguientes:

1. La reforma Integral de la Educación Media Superior ha tenido impactos positivos en el funcionamiento del sistema estatal y ha provocado dinámicas en la gestión del sistema que antes no se habían desarrollado, particularmente en la recepción de recursos para la mejora del servicio educativo y apoyo a los estudiantes, en la actualización de docentes y directivos y en la implementación de programas educativos de apoyo a la formación de los estudiantes, entre otros.
2. Cada uno de los beneficios alcanzados tiene retos importantes que atender para mantenerlos vigentes y corren el riesgo de no consolidarse.
3. Los beneficios recibidos no se han distribuido equitativamente entre los subsistemas ni se ha atendido especialmente aquellos subsistemas que más lo necesitan en función de sus limitaciones respecto a otros.
4. De especial interés para este estudio, es el hecho de que, no obstante las mejoras registradas, los beneficios no han alcanzado el impacto de la dimensión de la enseñanza en las competencias que promueve el Marco Curricular Común. Asimismo, los avances en cuanto a la portabilidad de los estudios es aun incipiente, a diez años de haber iniciado la reforma.
5. Hasta muy recientemente se ha intentado vincular en el discurso del Marco Curricular Común de la reforma, con el programa educativo en formación de habilidades socioemociones de Construye T, en el contexto del Nuevo Modelo Educativo. Esto no estaba contemplado en los acuerdos que definieron la reforma a finales de 2008 y principios de 2009.
6. Se ha dado seguimiento a la implementación de Construye T, se han hecho mediciones de indicadores educativos de los alumnos que los han tomado, a diferencia el MCC, a cuya implementación no se le ha dado seguimiento.
7. La implementación de Construye T en la entidad se coordina desde México a través de la RESEMS, instancia que opera al margen de la autoridad local educativa y que se le han dado más recursos para su actividad. Mientras que las facultades y recursos de la Dirección de Educación Media Superior son muy limitadas, lo que muestra que sigue vigente la centralización de la dirección de la implementación de la reforma por la autoridad federal sin que

esto acompañe el desarrollo de la capacidad local para gestionarla y hacerla propia mediante procesos de gestión generados localmente

8. Hay condiciones en el funcionamiento del sistema de educación media de la entidad que ralentizan los avances de la reforma y la implementación del Marco curricular común que tienen que ver con la existencia de subistemas federales y estatales, con las atribuciones de la autoridad local y con el compromiso que los actores desarrollan respecto al seguimiento a la reforma.
9. Es necesario revitalizar la planeación y programación de la educación media superior a través de una instancia con las facultades y recursos materiales para lograrlo.



6. Conclusiones

Las representaciones de los informantes en esta investigación sobre el proceso de recepción e implementación del MCC discutidas en el apartado anterior, indican que las acciones realizadas en las escuelas sobre este eje de la reforma están relacionadas con las condiciones de funcionamiento que había al inicio en las instancias de gestión del sistema de educación media y con la manera en que se han venido implementando diversas acciones que son parte también de la reforma, como la distribución de recursos, la implementación de programas de apoyo a los estudiantes, la promoción de actividades conjuntas en el Espacio Común de la Educación Media Superior, los eventos de capacitación a docentes y directivos, etc; así también, están relacionadas con las atribuciones que los actores hacen efectivas en la atención a aspectos de formación de los estudiantes.

Esto es congruente con el constructo de *co-construcción* discutido en el marco teórico en el sentido de que las decisiones pedagógicas de los profesores, vinculadas o no con la propuesta curricular de la reforma, están asentadas, desde un panorama general, en las características de la esfera política y social que rodea las instancias de gestión que participan en la reforma, que moldean en algún sentido la implementación de determinadas estrategias de enseñanza. En este caso esas condiciones no han favorecido mayores avances en la implementación de dicho marco.

Asumiendo, por otro lado, que un sistema –o subsistema- educativo centralizado implica a) una dependencia de los órganos operativos respecto de la autoridad superior hasta llegar a la máxima autoridad, b) que dichos órganos asumen el disciplinamiento, vigilancia y revisión ejercido por sus respectivos niveles de autoridad, y c) que las decisiones operativas son atribución de algunos actores que están a una distancia considerable de esos escenarios (Fraga, 2002); entonces los subsistemas federales de educación media superior que operan en Aguascalientes funcionan más con una dinámica centralizada que desconcentrada. Estos subsistemas se relacionaron con la autoridad educativa local hasta que inició

la reforma y lo hicieron debido a que se les entregaban recursos a través de la Dirección de Educación Media y Superior.

Esta condición afecta diversos aspectos de la gestión del sistema de educación media superior en Aguascalientes, marcadamente, la operación del Marco Curricular Común, ya que no hay condiciones para el desarrollo de *expertise* en el apoyo de la implementación curricular y su seguimiento desde las instancias de gestión, como se deriva de la perspectiva de los informantes. Por el contrario, un rasgo destacado de la descentralización es precisamente que se descargan labores a actores preparados para ello (que pueden pertenecer a la administración o encargarse a particulares). El diseño de la reforma no contempló explícitamente la atención a la promoción del desarrollo de las instancias locales de gestión para involucrarlas activamente en el proceso de implementación curricular.

Una de las modalidades de la descentralización discutidas en el marco teórico es la denominada descentralización por colaboración, que consiste en descargar ciertas responsabilidades a instancias particulares con competencia técnica para ello. Es deseable que estas competencias técnicas, en el caso del apoyo para la implementación del Marco Curricular Común deben estar instaladas, en nuestra opinión, en las funciones de la autoridad local y en las figuras de coordinación de los distintos subsistemas federales, que a su vez, deben estar en constante comunicación y coordinación operativa, ya que se trata de una actividad permanente y de largo alcance que será de gran relevancia no sólo para la implementación del MCC, sino de la reforma y para apoyar la gestión del sistema.

En contraste, el sistema de educación media de Aguascalientes no estaba del todo preparado para la recepción de la reforma, especialmente los subsistemas principalmente estatales. La ausencia en la preocupación de la máxima autoridad del Instituto de Educación en distintas administraciones por atender preventiva y remedialmente los aspectos más urgentes de su problemática, muchas veces por desconocimiento; la debilidad, dispersión e improvisación de las estrategias de planeación de su desarrollo en los programas educativos de sucesivas administraciones, poco sensibles y desajustadas a la magnitud y complejidad de las

condiciones de la demanda de este servicio; combinadas con la inexistencia, antes de la reforma, de una instancia local fortalecida de coordinación de este servicio, planteaban un escenario complejo para la recepción de una reforma curricular ciertamente necesaria y pertinente, pero con definiciones poco claras para desplegar las estrategias de apoyo desde las instancias de gestión.

Los rasgos de dependencia del centro de las instancias de gestión de las modalidades federales, presentes desde antes de la implementación de la reforma hace diez años, son una condición que aun deben atenderse para revertir paulatinamente esa dinámica, definiendo estrategias, destinando recursos y empoderando a los actores en cuanto a competencia técnica y reconocimiento institucional. Este rasgo fundamental del funcionamiento del sistema no fue considerado explícitamente en la definición e implementación de la reforma, según se desprende de la experiencia de los informantes. Esa condición está relacionada con la limitada comprensión e implementación del MCC que hay en las escuelas de las distintas modalidades, como fue reportado.

Al no haberse atendido esta dimensión de la implementación, la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP habilitó en las entidades las oficinas de representación, con la que se comunica directamente, para implementar acciones de formación de los estudiantes y otros actores de las escuelas a través del programa Construye T además de la canalización de otros apoyos, esto se hace al margen de la autoridad local y pone un énfasis en estos esfuerzos, énfasis que debería hacerse también en la implementación del MCC. Esta condición descuidó el eje pedagógico, fundamental en la reforma. Hay materiales abundantes del programa –lo cual es muy adecuado- pero prácticamente no hay materiales relacionados con el proceso de adopción de la propuesta curricular de la reforma.

Desafortunadamente este rasgo del diseño de las políticas educativas no es novedoso, ya Latapí y Ulloa (2000) lo señalaban hace casi 20 años al afirmar que no obstante los esfuerzos de la llamada descentralización educativa, a las entidades les corresponden funciones accesorias y sujetas a la decisión del centro (Cfr, Camacho, 2002), como ya se discutió.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Es cierto que la Constitución mexicana en su artículo 90 establece claramente que los dos rasgos que definen la administración federal son la centralización y la paraestatalidad, pero al mismo tiempo contempla alternativas para un mayor margen de independencia de las instancias locales. Los subsistemas principalmente estatales, como se les llamó en el planteamiento del problema, tienen al parecer más rasgos de un sistema desconcentrado tal como aquí se ha definido.

Una de las razones que podrían explicar la falta de una estrategia específica para las instancias intermedias de gestión en el diseño de la Reforma, es la complejidad probada de ese proceso. Cuando se realizó la transferencia de los servicios de educación básica a las entidades, se generaron dinámicas muy diversas para poder operarse. Desde la existencia de sistemas paralelos –federales y estatales- con la intención de irlos fusionando, a la creación de instancias encargadas de los servicios descentralizados y otras más. Además, hay una serie de implicaciones en diversas dimensiones de la gestión que potencializan dicha complejidad; en el caso de Aguascalientes el proceso de descentralización de la educación básica implicó ajustes a la legislación, a la normativa, a la reconfiguración de las zonas escolares y la creación de sistemas de información para su operación (Fierro, Tapia y Rojo, 2009).

Esa complejidad, combinada con el horizonte temporal limitado de las reformas educativas nacionales para definirse y empezar a operar, probablemente influyó en la falta de una estrategia para la atención de las condiciones de la gestión necesarias para implementar la RIEMS. Hay que recordar además que la implementación de reformas educativas a partir de la experiencia local, supone el desarrollo de la consciencia en los actores –en este caso de la gestión- de que es necesario desplegar acciones diversas simultáneamente, también demanda construir interdependencia de los factores involucrados pero sin perder de vista la centralidad del docente y contar con un sentido realista de las circunstancias locales para operar acciones concretas en espacios específicos, las actividades acordes a la reforma (Zorrilla, 2013).

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Pensando en el proceso que se siguió para diseñar la reforma, la Subsecretaría de Educación Media, encargada de ese proceso, al tener frente a sí la evidencia de esa complejidad desde el inicio y no atender el espacio de las instancias de la mesoestructura del sistema con una perspectiva de descentralización, o si se quiere, de endogenización de la reforma, se estaría hablando de una omisión intencional que generó, en los hechos, las dificultades percibidas por los sujetos que han sido captadas en esta investigación. De hecho, en el trabajo citado previamente de Miranda y Reynoso (2006), dos actores clave en una reforma previa en secundaria, recomiendan entre otras cosas, precisamente la descentralización con la intención de endogenizar la reforma.

¿Se trataría de la aplicación del criterio pragmático de “hacer lo posible en el lapso de tiempo que impone una administración federal”? ¿Se está ante el diseño de una reforma educativa que deja al margen el diseño de estrategias de desarrollo de las condiciones locales –en este caso de la gestión- que favorecen la implementación de la reforma por considerarlas más complejas y de largo plazo? Las evidencias de la literatura sobre implementación de política educativa a nivel internacional y las disponibles a nivel nacional documentan la ineludible condición de gradualidad de los procesos de cambio, esa literatura destaca las dificultades que sistemáticamente se generan en la comunicación del sentido y características de – en este caso la implementación del MCC-, los autores puntualizan la necesaria consideración y construcción de equilibrios políticos alrededor de la reforma y particularmente, destacan la necesidad de lograr un margen de autonomía adecuado en las instancias operativas para tomar decisiones administrativas, educativas y laborales así como advierten de las diversas implicaciones en la relación de las instancias locales con la administración central y el reto de ajustar normativas y diseñar los presupuesto.

Es aventurado considerar sin más la posibilidad de que esta sea una postura asumida consciente y deliberadamente en el diseño de la reforma, pero está en el ámbito de lo probable, dada la abundante teoría de implementación de políticas educativas y del cambio educativo que advierten claramente sobre la relevancia de

considerar las condiciones específicas de los variados escenarios de implementación, de acordar un marco regulatorio que democratice las funciones de las distintas instancias de la estructura del sistema educativo de las que depende en alguna medida relevante su implementación, hablando en este caso específico de las instancias locales de gestión y las inercias institucionales que las rodean.

De hecho, Ezpeleta (2004) ha observado esta misma característica del diseño de las reformas y la ha llamado “movimiento de evasión” que se caracteriza por no considerar regiones conflictivas para los actores. En este aspecto la autora da cuenta de que las reformas educativas se focalizan en el trabajo del aula y descansan en una confianza excesiva en la racionalidad pedagógica de las innovaciones, minimizando la importancia de otros espacios como las instancias de gestión.

Asimismo, se ha observado en este estudio una percepción compartida entre los actores entrevistados, en el sentido de que es muy limitada la implementación del MCC en las escuelas de la entidad. La teoría de implementación de los cambios discutida en el capítulo tres permite afirmar que la lentitud en la incorporación de los cambios en las escuelas, en este caso del MCC, era previsible por la naturaleza gradual, inherente al fenómeno de la transformación para la mejora que perdura en las escuelas.

Por otro lado, una abstracción del significado de la experiencia de los actores entrevistados que se sostiene con la información obtenida, es que las acciones de la reforma destinadas a promover el MCC no afectan la capacidad técnica – pedagógica- de los actores para la enseñanza de los contenidos desde la perspectiva de las competencias, es decir, se asume por lo dicho en las entrevistas que los docentes no transforman su práctica docente, como tampoco las decisiones estratégicas que toman para organizar sus acciones de enseñanza; además, los recursos de apoyo específico con los que cuentan para guiar esa transformación son muy limitados en comparación, por ejemplo, con los recursos diseñados para apoyar el programa Construye T. En el terreno actitudinal, al inicio de la reforma había reservas en los docentes sobre el diseño curricular por competencias y es

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

muy probable que esa actitud mantenga cierta vigencia, lo cual también pudo tener un rol en la manera de atender este aspecto de la reforma.

Esos cinco aspectos fueron detectados en el importante estudio que dirigieron Bergman y MCLAughlin (1978), denominados como *capacidad técnica* de los actores, *rutinas de organización*, *recursos disponibles* para apoyar los esfuerzos planificados del cambio y *voluntad o motivación* de los actores (Cfr. con marco teórico). Como se dijo, estos mismos autores también destacaron la relevancia de la actitud de las autoridades, posiblemente la ambigua posición de la autoridad para determinar la implementación del MCC tuvo alguna repercusión en esa condición reportada por los actores entrevistados.

Las escuelas y las instancias de gestión en sus respectivos escenarios de actuación se consideran aquí, siguiendo a Fullan (2004) como redes de retroalimentación que están conectadas con otras personas y otras instancias. Un rasgo de una instancia colaborativa que genera procesos de desarrollo, es que combina la presión a los miembros por la mejora que incluso les provoca cierta ansiedad, con el apoyo que les brinda a través de la reflexión y la profundización en la espiral de las actividades de la reforma, con una especial preocupación por lo que se llama coherencia acumulativa, es decir, avanzar en los procesos de implementación de la reforma cada vez a partir de los logros y claridades obtenidas.

Con la dinámica de los actores anteriormente descrita, referida al grado de obligación que sienten los actores, las atribuciones que tienen y la consistencia de su participación (cfr. con el punto 5.5.2 de la discusión de resultados), es posible afirmar que aquí sucede lo opuesto, debido a que la presión hacia los miembros para avanzar en el desarrollo de las incitivas de implementación de la reforma es mínima, no hay un sentido propiamente de obligación, ni los actores participantes tienen las atribuciones para operar cambios, además su participación en los espacios de discusión es frecuentemente inconsistente.

6.1 Algunas implicaciones de los resultados y conclusiones

Sintéticamente y a manera de cierre de esta investigación se ofrecen algunas implicaciones del análisis y las conclusiones.

No es razonable esperar que las condiciones de inicio de la reforma fuesen consideradas de manera independiente para cada una de las entidades en el diseño de la reforma, entre otras cosas porque la información disponible en cada entidad sobre el funcionamiento de la educación media era muy limitada. Algunas cosas que sucedieron al inicio de la reforma en Aguascalientes pudieron haberse hecho de una manera que hubieran facilitado algunas. El apartado anterior mostró que había problemas locales de gestión previos.

La reforma pudo contemplar, como parte de las acciones de inicio, generar información mínima sobre las condiciones del sistema que sirviera de base para tomar las primeras decisiones de implementación. Si se decidió iniciar con un fuerte apoyo a la infraestructura, parece una buena idea haber iniciado con integración de información sobre las condiciones de las instituciones de los distintos subsistemas en ese rubro y generar un conjunto de criterios, junto con la autoridad local, para tomar decisiones de distribución de los primeros apoyos con una clara preocupación por atender las necesidades más apremiantes de los distintos subsistemas, sin descuidar por supuesto el apoyo a los demás. Posiblemente el diseño institucional de los subsistemas más longevos facilitaba la canalización de los recursos en los que eran más grandes y con más capacidad de organización, pero una estrategia de distribución de los recursos equitativa habría sentado otras condiciones de inicio.

En ese mismo sentido, la entrega de los recursos pudo acompañarse de una estrategia paulatina de apropiación de estos procesos de distribución por parte de la Dirección de Educación Media y Superior, con un esquema claro de rendición de cuentas de esta instancia a la federación, con apoyo cercano de la Subsecretaría de Educación Media de la SEP, lo que ayudaría al posicionamiento de la instancia en la entidad.

Por otro lado, en las primeras acciones de la reforma fue muy claro para los informantes que la prioridad era la distribución de los recursos, no así el desarrollo

de procesos y materiales de apoyo específicos del MCC. Por ejemplo, así como se diseñó un Manual para el ingreso al SNB, había la posibilidad de diseñar un Manual específico para la comprensión de la propuesta curricular y las primeras acciones de implementación.

En cuanto a la creación de la Dirección de Educación Media y Superior, que era una instancia prácticamente nueva al inicio de la reforma, parece difícil que desde el diseño de esta política educativa contemplase la caracterización de todas las funciones de dicha instancia, aunque se ve factible que desde el diseño de la misma, se detectaran y delinearán las condiciones necesarias en la gestión local para atender cada uno de los ejes centrales de la misma, haciendo incluso una propuesta de normativa mínima de atribuciones de esa instancia.

El financiamiento local para apoyar el desarrollo del sistema de educación media, en un contexto de recursos limitados, ha sido un aspecto problemático del Instituto de Educación de Aguascalientes. Básicamente la autoridad esperaba que la autoridad local designara, si quería, mayores recursos sin que hubiese otro mecanismo de coordinación para comprometer el destino de mayores recursos locales. Este es todavía un aspecto que demanda atención. Una línea de acción en ese sentido podría ser diversas estrategias de sensibilización de las autoridades locales sobre la relevancia de considerar, entre las prioridades presupuestales de la entidad, el apoyo a la educación media.

El fortalecimiento de la instancia de representación de la Subsecretaría en la entidad, que ha servido para la implementación del programa Construye T, no consideró una participación más activa de la autoridad local. Así como se fortaleció en personal y en el aumento de sus funciones, pudieron hacerse esfuerzos equivalentes para el caso de la Dirección Media y Superior.

La claridad con la que los funcionarios comprenden los aspectos centrales de la propuesta curricular de la reforma es limitada en varios de ellos. Si en el discurso de las autoridades federales se mandaba el mensaje de la prioridad era la propuesta curricular, debieron celebrarse más eventos de discusión de la propuesta formativa, en los distintos niveles de la gestión, es posible afirmar que algunos de

ellos no la comprenden suficientemente. Una de las comisiones del Espacio Común de la Educación Media Superior es precisamente la de Diseño Curricular y Acciones de Acompañamiento, pero al mismo tiempo es la que menos resultados a logrado. Esta comisión es una de las que debió ser apoyada con un conjunto de materiales, manuales, trípticos, videos, recomendaciones etc. para apoyar sus trabajos y favorecer el desarrollo de acciones locales que configuraran un ambiente propicio para la implementación, cosa que no sucedió.

Otra comisión de este espacio es la de portabilidad de los estudios. Aunque hay algunos avances en ese sentido, queda vigente el reto de encontrar mecanismos de interacción entre la administración de escuelas de distintos subsistemas, ya que los traslados de estudiantes es más frecuente entre subsistemas cuya formación es relativamente similar. Este es uno de los temas en los que hay que trabajar con mayor intensidad.

Por otra parte, cada uno de los diez aspectos en los que se señalaron avances gracias a la implementación de la reforma, enfrentan retos para que dichos avances se consoliden. Son avances ciertamente, pero incipientes, como se dejó ver en los resultados; por lo que requieren de un seguimiento puntual y del análisis de cómo evolucionan los procesos relacionados con ellos para seguirlos desarrollando.

Finalmente, una alternativa interesante para atender la situación que guarda el sistema en cuanto al rol de la autoridad federal y local es la definición de una trama de acciones tendientes a generar las condiciones, en la franja de la gestión intermedia del sistema (entiéndase Dirección de Educación Media y Superior así como las coordinaciones locales de los subsistemas federales) para que se desarrollen las competencias técnicas en los actores que les permitan atender los principales ejes de la reforma especialmente el apoyo que se requiere en la implementación del MCC, favoreciendo una operación más descentralizada.

Referencias

- AERA (2011) *Code of Ethics. Approved by the AERA Council*. American Educational Research Association.
- Aguilar, L. (1994) *La implementación de las políticas*. México, Porrúa. Tomo 4.
- Aguilar, L. (2004) *La implementación de las políticas*. México, Porrúa. Tomo 4. Primera reimpresión de la tercera edición de 2000.
- Ainciburu, M. C. (2008) La teoría del curriculum y la tensión realidad/idealidad en la planificación. En *Revista Nebrija de Lingüística Aplicada a la Enseñanza de Lenguas*, Número 4.
- Alcántara, A. y Zorrilla, J. F. (2009) *Globalización y Educación Media Superior en México: En busca de pertinencia Curricular*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Área 2: Currículo. México, COMIE.
- Allmark, P., Boote, J., Chambers, E., Clarke, A., McDonnell, A., Thompson, A.R. y Tod, A. (2009) *Ethical issues in the use of in-depth interviews: literature review and discussion*. En *Research Ethics Review*, 5 (2). pp. 48-54.
- Anderson, S. E. (2003) *The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature*. Ontario, International Centre For Educational Change, ICEC Working Paper # 2.
- Anderson, S. E. (2010) ... (pendiente)....
- Andrade, C. R. A. y Hernández G. S. C. (2010) El enfoque por competencias y el Currículum del Bachillerato en México. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 8 no. 1 ene-jun.
- Aristimuño, A. y De Armas, G. (2012) *La transformación de la Educación Media en Perspectiva Comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Uruguay, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- Arnaut, A. (1998) *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México, El Colegio de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ayala, C. R. (2008) La metodología fenomenológico-hermenéutica de M. Van Manen en el campo de la investigación educativa. Posibilidades y experiencias. En *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 26, No. 2, pp. 409-430. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/pdf/2833/283321909008.pdf>
- Barba, C.B. (1996) *La educación Básica en Aguascalientes. Enfoque para la Educación Valoral*. Trabajo presentado en el Seminario "Las políticas educativas para la federalización" organizado por la fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano A.C. México, D.F. 24 de octubre.

- Barba, C. B. y Zorrilla, F. –Coordinadores- (2010) *La Innovación Social en Educación. Una base para la elaboración de políticas públicas*. México, UAA-Siglo XXI.
- Beneitone, P; Esquetini, C; González, J; Maletá M. M; Siufi, G y Wagenaar, R. (2007) *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina. Informe Final Proyecto Tuning 2004-2007*. Universidad de Deusto-Universidad de Groeningen.
- Berman, P. y McLaughlin M. W. (1978) *Federal Programs Supporting Educational Change. Vol. VIII: Implementing and Sustaining Innovations*. Rand. Santa Monica, CA.
- Brito, L.R. (1998) Hacia una sociología de la juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud. *Ultima Década*, núm. 9, p.1-7. Centro de Estudios Sociales. Chile.
- Cabrero, M.E. (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México, Porrúa-CIDE.
- Cabrero, M. E. (2006) Estudio introductorio: Gestión Pública. ¿La Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz? En B. Bozeman -Coordinador- *La gestión pública. Su situación actual*. México, CFE.
- Camacho, S. S. (1997) “Archipiélago” centralizado: *La educación Media Técnica en Aguascalientes*. Cuadernos de Trabajo. México. Gobierno del Estado de Aguascalientes. Oficina de Coordinación de Asesores.
- Camacho, S. S. (2002) *Modernización educativa en México, 1982-1998. El caso de Aguascalientes*. Universidad Autónoma de Aguascalientes e Instituto de Educación e Aguascalientes, Aguascalientes, México, 2002
- Camacho S. S. (2004) *Vaivenes de la Utopía. Historia de la Educación en Aguascalientes en el siglo XX*. 4 tomas. Segunda edición. México. Instituto de Educación de Aguascalientes.
- Casasempere-Satorres, A. (2016) La estrategia analítica. El Plan de Análisis de los datos y la importancia de la estrategia analítica para guiar el análisis. España, Cualsoft. Disponible en:
<http://atlasti.metodologiacualitativa.com/course/view.php?id=2>
- Cejudo, G. M. (2011) *Nueva gestión pública*. México, BBAPDF-Siglo XXI.
- CLAD (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Coiffier, L; F. J. (2013) *La profesionalización de la planta docente en bachillerato: un estudio de sus características socioeconómicas, condiciones laborales y formación del docente*. Tesis de Maestría. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

- Contreras, O. M. (2012) *La nueva gestión pública, la gestión de calidad y el cambio institucional en el gobierno del Estado de México 1999-2009*. México, UAEM-Porrúa.
- CosDAc (2017) *Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico*. Secretaría de Educación Media Superior. Disponible en: <http://cosdac.sems.gob.mx/portal/index.php/2013-05-23-17-11-07/mensaje-de-bienvenida>
- Coleman, J. S. y otros (1966) *Equality of Educational Oportunity*. Washignton, D.C. National Center for Educational Statistics.
- Datnow, A. y Park, Vicky (2011) Large-Scale Reform in the Era of Accountability: The System Role in Supporting Data-Driven Decision Making. En Hargreaves, Andy; Lieberman, Ann; Fullan, Michael y Hopkins, David; *Second International Handbook of Educational Change*. Springer. Dordrecht, Heidelberg, London, New York.
- De Ibarrola, N. M; Remedi, A. E. y Weiss, H. E. –Dir. y Coords.- (2014) *Tutoría en escuelas secundarias. Un estudio cualitativo*. México. CINVESTAV-INEE.
- Delors, J. (1996) *La educación encierra un tesoro. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. México, Santillana-UNESCO.
- Del Castillo-Alemán, G. (2012) Las políticas educativas desde una perspectiva de política pública, gobernabilidad y gobernanza. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 4, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 637-652, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
- Diario Oficial de la Federación (2008a) *Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México, Diario Oficial de la Federación
- Diario Oficial de la Federación (2008b) *Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación
- Diario Oficial de la Federación (2013) *Decreto por el que se reforman los artículos 3° en sus fracciones III, VII y VIII, y 73 fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo y una fracción IX al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación (2015) *Ley General de Educación. Última reforma publicada DOF 17-12-2015*. México, Secretaría de Gobernación
- Díaz, Barriga A. (2003a) Curriculum Research: Evolution and Outlook in Mexico. En Pinar, William F. –Editor- *International Handbook of Curriculum Research*. LEA. New Jersey/London. Pp. 443-456.

- Díaz Barriga, F. (2003b) Main Trends of Curriculum Research in Mexico. En Pinar, William F. –Editor- International Handbook of Curriculum Research. LEA. New Jersey/London. Pp. 457-470.
- Díaz Barriga C. A. (2009) *Diseño Curricular por Competencias. Apertura de temas que significan un regreso a los viejos problemas de la Educación*. Ponencia Presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, COMIE.
- DOF (2008a) *Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad*. México, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2008b) *Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2008c) *Acuerdo 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades*. México, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2008d) *Acuerdo 447 por el que se establecen las competencias docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada*. México, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2008e) *Acuerdo 449 por el que se establecen las competencias que definen el Perfil del Director en los planteles que imparten educación del tipo medio superior*. México, Diario Oficial de la Federación
- DOF (2008f) *Acuerdo 450 por el que se establecen los Lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas en el tipo medio superior*. México, Diario Oficial de la Federación
- DOF (2008g) *Acuerdo 478 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para la Educación Media Superior*. México, Diario Oficial de la Federación
- DOF (2009a) *Acuerdo 480 por el que se establecen los lineamientos para el ingreso de instituciones educativas al Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación
- DOF (2009b) *Acuerdo 484 por el que se establecen las bases para la creación y funcionamiento del Comité Directivo del Sistema Nacional de Bachillerato*. México, Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2009c) *Acuerdo 488 por el que se modifican los diversos números 442, 444 y 447 por los que se establecen: el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad; las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, así como las competencias*

- docentes para quienes impartan educación media superior en la modalidad escolarizada, respectivamente.* México, Diario Oficial de la Federación
- DOF (2012) *Acuerdo 653 por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico.* México, Diario Oficial de la Federación
- Ejea, M. G. (2011) *Política pública, cambio institucional y calidad educativa. El caso de la UAM en 2001-2006.* México UAM.
- Elola N. y Toranzos, L. V. (2000) Evaluación educativa: una aproximación conceptual. Disponible en: <http://www.oei.es/calidad2/luis2.pdf>
- ENDEMS (2012) *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción de la Educación Media Superior.* México, Subsecretaría de Educación Media Superior.
- Espinoza, O. (2009) Reflexiones sobre los conceptos de política, políticas públicas y política educacional, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen 17, No. 8. Abril
- EuropeAid (2007) *Una introducción a Tuning Educational Structures in Europe. La Contribución de las Universidades al proceso de Bolonia.* EuropeAid Office. Education and Culture. Socrates-Tempus.
- Ezpeleta, J. (2004) Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Abril-Junio, Vol. IX, Número 021; pp. 403-424.
- Fierro, E. C; Tapia, G. G & Rojo, P. F. (2009) *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico.* México, OCDE.
- Flores-Crespo, P. (2011) Análisis de Política Educativa. Un nuevo impulso. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* [en línea] 2011, 16 (Julio-Septiembre). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000002> ISSN 1405-6666
- Fonseca, J.G. (2007) Modelos Cualitativos de Evaluación. En *Educere*, vol. 11, núm. 38, julio-septiembre, pp. 427-432 Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela
- Fried, L. R. (2002) *A Skeptical Visionary: A Seymour Sarason Educational Reader.* Temple University Press. USA.
- Fuhrman, S; Clune, W; & Elmore, R. (1988). Research on education reform: Lessons on the implementation of policy. *Teachers College Record*, 90(2), 237-57.
- Fujii, L. A. (2012) Research Ethics 101: Dilemmas and Responsibilities. En *PS: Political Science & Politics*. American Political Science Association. Volume 45, Issue 4, October. Pp. 717-723. Disponible en: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSC%2FPSC45_04%2FS1049096512000819a.pdf&code=dd4eb7ff40b01e06329e7a33e0a9df0e
- Fullan, M. y Hargreaves, A. (2000) *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar.* México, SEP/Amorrortu

- Fullan, M. (2002) El significado del cambio educativo. En: *Profesorado. Revista del currículum y Formación del Profesorado*. 6 (1-2).
- Fullan, M. (2004) *Las fuerzas del cambio. La continuación*. Madrid; Akal.
- Fullan, M.G. y Stiegelbauer, S. (2011) *El cambio educativo: Guía de planeación para maestros. Tercera reimpresión*. México, Trillas.
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance, En *Public Administration Review*, December, Special Issue.
- García Gómez, R. J. (2004) *Innovación, cultura y poder en la instituciones educativas*. España. Ministerio de Educación y Ciencia-Centro de Investigación y Documentación Educativa
- Gajardo, M. (2009) La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? En A. Marchesi, J.C. Tedesco y C. Coll –Coordinadores- *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos-Fundación Santillana. Pp. 59-76.
- Guerra, M. M. (2010) *Gestión de la Educación Básica. Referentes, reflexiones y experiencias de investigación*. México, UPN.
- Guzmán, C. (2011) *El Síndrome de Desgaste Profesional (Burnout) en Docentes de Educación Media Superior. El Centro de Educación Media de la UAA, sus bachilleratos incorporados y los CBTIS*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis de Maestría.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes (1990) *Plan Estatal de Desarrollo de Aguascalientes*. Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional del Estado. Tomo LXII, Núm. 21. 23 mayo.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes (2005) *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes*. México, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Aguascalientes. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.
- Gómez, M. de J. (2012) *La transición hacia la educación superior de los estudiantes de último grado de bachillerato. Un acercamiento al bachillerato público en el Estado de Aguascalientes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis de Maestría.
- Hall, E. G. (2015) Evaluando los procesos de cambio. Midiendo el grado de implementación. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación –REICE–*, Vol. 12, No. 4. Disponible en http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol12num4e/art5_hm.htm#1
- Hargreaves, A; Lieberman, A; Fullan, M y Hopkins, D. –Editors- (2010) *Second International Handbook of educational Change*. London-New York. Springer.
- Hargreaves, A. (1998) Introduction: Pushing the Boundaries of Educational Change. En Hargreaves, Andy; Lieberman, Ann; Fullan, Michael y Hopkins, David;

- International Handbook of Educational Change*. Kluwer Academic Publisher. Dodrecht/ Boston/ London. Pp. 281-296.
- Havelock, R. G. y Huberman, A. M. (1980) *Innovación y problemas de la educación. Teoría y realidad en los países de desarrollo*. Ginebra. Unesco, OEI.
- IEA (2010) *Oferta Educativa Estatal de Educación Media en Aguascalientes 2010-2011*. Instituto de Educación de Aguascalientes. Gobierno del Estado.
- IEA (2015) *Las Cifras de la Educación*. México, Instituto de Educación de Aguascalientes. Gobierno del Estado.
- IEA (2017) *Las Cifras de la Educación*. México, Instituto de Educación de Aguascalientes, Gobierno del Estado.
- INEE (2012) *Cifras Básicas. Educación básica, media y superior. Inicio del ciclo escolar 2012-2013*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2013) *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2014) *Panorama Educativo de México 2013. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2015) *Desempeño de los Estudiantes al final de la Educación Media Superior*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEE (2017) *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Keniston, K. (2008) *Juventud: Una nueva etapa de la vida*. En J.A. Pérez Islas; Valdéz, M. y Suárez, M. (Coords.) *Juventud. Las miradas de los clásicos*. México, UNAM-Porrúa, pp. 249-269
- Latapí, P. y M. Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Lieberman, A. (1998) *Preface of Section 1: The Roots of Educational Change*. En Hargreaves, Andy; Lieberman, Ann; Fullan, Michael y Hopkins, David; *International Handbook of Educational Change*. Kluwer Academic Publisher. Dodrecht/ Boston/ London. Pp. 11-13.
- Loyo, A. y Miranda, F. (coords.) (1993). *Políticas educativas y científicas*, Cuaderno 19, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa
- Martínez, R.I. (2004) *Origen y evolución de la Educación Media en Aguascalientes. El caso de los Bachilleratos Tecnológicos*. México, UAA. Tesis de Maestría.

- Martínez Rizo, F. (2012a) La escuela y el futuro. Alegato por la Esperanza. Aguascalientes. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Martínez Rizo, F. (2012b) *El futuro de la educación media superior: los retos de la universalización*. Antología Electrónica de lecturas para el curso de Coloquio de Políticas Educativas, Doctorado en Investigación Educativa, UAA.
- Merino, M. y Cejudo, G. (2013) –Comps.- *Problemas, Decisiones y Soluciones. Enfoques de política pública*. México, FCE-CIDE.
- McLaughlin, M. W. (1998) Listening and Learning from the Field: Tales of Policy implementation and Situated Practice. En Hargreaves, Andy; Lieberman, Ann; Fullan, Michael y Hopkins, David; *International Handbook of Educational Change*. Kluwer Academic Publisher. Dodrecht/ Boston/ London. Pp. 70-84.
- Miranda, L. F. y Reynoso, A. R. (2006) La reforma de la educación secundaria en México. Elementos para el debate. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 11, No. 31, octubre-diciembre, pp. 1427-1450.
- OCDE (2011) *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.
- Ornelas, C. (2008) *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México, Siglo XXI.
- Palacios, J. (2002) *La cuestión escolar. Críticas y Alternativas*. Barcelona. Laia.
- Pedró, F. y Puig, I. (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política comparada*. Barcelona, Buenos Aires, México. Paidós.
- PEP (2004) *Programa de Educación Preescolar*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Pereyra, S.M. (2013) Trayectoria escolar y eficiencia terminal en el bachillerato de Aguascalientes. El caso de los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos de Aguascalientes (CECYTEA). México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis de Maestría.
- Ramírez, L.I. (2008) *Diagnóstico del Desarrollo Cognitivo y del Desarrollo del Juicio Moral en bachilleres del municipio de Aguascalientes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis de Maestría.
- Ramírez, M.F. (2009) Las reformas del Estado y la Administración Pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. En *Estudios Políticos*, núm. 34, enero-junio, 2009, pp. 115-141. Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Colombia.
- Rockwell, E. (1996) Lecciones del pasado para el futuro de las escuelas. En *Avance y Perspectivas*, Vol. 15 –septiembre-octubre-.

- Romo, J.M. (2002) *Diagnóstico de Desarrollo del Juicio Moral y Resolución de la Crisis de Identidad en bachilleres del Municipio de Aguascalientes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Tesis de Maestría.
- Rosenblatt, P.C. (1995) Ethics of qualitative interviewing with grieving families. En *Death Studies*. 19. Pp. 139-155.
- Sánchez, C. S. -Director- (1983) *Diccionario de las Ciencias de la Educación*. México, Santillana.
- Seidman, E. (2012) An Emerging Action Science of Social Settings. En *Am J Community Psychol* 50:1–16.
- Seidman, I. (2006) *Interviewing as a Qualitative Research. A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences*. Third Edition. New York-London. Teacher College Press.
- SEMS (2013a) S/T, Presentación en Power Point sobre los logros alcanzados por la Reforma Integral de la Educación Media Superior. México, Subsecretaría de Educación Media Superior.
- SEMS (2013b) Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y la promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato, México, Subsecretaría de Educación Media Superior.
- SEMS (2013c) *ENLACE 2013*. Presentación en Power Point. México, Subsecretaría de Educación Media Superior.
- SEMS (2014) Espacio Común de la Educación Media Superior. Consultado en: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/espacio_comun_ems
- SEMS (2014b) Programa Construye T 2014-2018. Fortalecer las Capacidades de la Escuela para promover el desarrollo integral de los jóvenes. México, Subsecretaría de Educación Media Superior. Disponible en: <http://www.construye-t.org.mx/resources/DocumentoConstruyeT.pdf>
- SEMS-PNUD (2017) *Construye T. Diez Cosas que debes saber del programa para el ciclo escolar 2017-2018*. México, Subsecretaría de Educación Media Superior-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.construye-t.org.mx/resources/Folleto_ConstruyeT_300817.pdf
- SEP (1989) *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (1995) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, Secretaría de Educación Pública.

- SEP (2006) *Plan de Estudios 2006. Educación básica. Secundaria*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2009) *Plan de Estudios 2009. Educación Básica. Primaria*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2011) *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, Diario Oficial de la Federación.
- SEP (2017a) *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. México, Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2017b) *Planea en Educación Media Superior*. Secretaría de Educación Pública. Tomado del sitio:
<http://planea.sep.gob.mx/ms/>
- Spillane, J. P. (1998). State policy and the non-monolithic nature of the local schooldistrict: Organizational and professional considerations. *American Educational Research Journal*, 35(1), pp. 33-63.
- Székely, P. M. (2010) Avances y transformaciones en la Educación Media Superior. En Arnaut, A. y Guiorguli, S. –Coords.- *Los Grandes Problemas de México*, Vol. 7. México, El Colegio de México. Pp. 313-335.
- Taméz, R. y Martínez, F. (2012) *Las reformas que necesita la Educación Mexicana. Propuesta en busca de consensos*. México, Disponible en:
http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2053%202012%20Las%20reformas%20que%20necesita%20la%20educacion%20mexicana.pdf
- Tedesco, J.C. y López, N. (2013) Diez años después. Comentarios tras una relectura del artículo “Algunos dilemas de la Educación Secundaria en América Latina”. En *Revista Iberoamericana de Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 11, No. 2. Disponible en:
<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art1.pdf>
- Tuirán, R. (2017) LVII Reunión Nacional del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Julio de 2017. Presentación en Power Point. Disponible en:
<http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12620/lviiconaeduintegrada.pdf>
- Tyack, D y Cuban, L. (2001) *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México, FCE.

- Vargas, M.H.M (1972) *La descentralización por servicio y régimen orgánico de la Universidad Autónoma de Hidalgo*. Tesis Presentada para obtener el grado de Licenciado en Derecho. México, UAH.
- Vázquez, C. R. (2005) La escuela a examen. Las reformas educativas, más de cuatro décadas de fracasos, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, Volumen V. Número especial, disponible en:
<http://www.observatorio.org/colaboraciones/vazquez.html>
- Villa Lever, L. (2010) La Educación Media Superior: Su construcción social, desde el México independiente hasta nuestros días. En Arnaut, A. y Guiorguli, S. – Coords.- *Los Grandes Problemas de México*, Vol. 7. México, El Colegio de México. Pp. 271-312.
- Villa Sepúlveda, M.E. (2011) Del concepto de juventud, al de juventudes y al de lo juvenil. En *Revista Educación y Pedagogía*, Vol. 23, núm. 60, mayo-agosto
- Wilson, J. Q. (1989) Bureaucracy and the Public Interest. En J. Q. Wilson *The Relationship between bureaucracy and the Public Interest*. USA...
- Walker, H. (1983) La Evaluación Iluminativa del Programa Padres e Hijos: Fundamentos Teóricos y Procedimientos Metodológicos. Santiago, Chile. *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación C.I.D.E.*
- Wilson, J.Q. (1989) Bureaucracy and the Public Interest En *Bureaucracy: What government Agencies Do and Why They Do It?* USA, Basic Books Inc.
- Zhang, Y. & Wildemuth B.M. (2009) Cualitative analysis of content. En B. Wildemuth (Ed.), *Applications of Social Research Methods to Questions in Information and Library Science* (pp.308-319). Westport, CT: Libraries Unlimited
- Zorrilla, A. J. F. (2010) El bachillerato mexicano. Un sistema académicamente precario. México, IISUE.
- Zorrilla, A. J. F. (2012) Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. La agenda mínima. *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, pp. 70-83 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Distrito Federal, México
- Zorrilla, M. y Villa Lever (2003) *La Investigación Educativa en México 1999-2002. Vol. 9: Políticas Educativas*. México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). Disponible en:
<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>
- Zorrilla M. (2013). Transformar la supervisión escolar: ¿solo una aspiración o puede ser una meta razonable y posible?. *EDUCAR*, . 49-66.

Anexo I: Operacionalización de los constructos

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación del MCC. Dimensión 1.

Tabla “Subdimensiones e indicadores de la Capacidad Técnica de los actores”

Dimensión 1	Subdimensión	Indicadores
1 Capacidad técnica de los actores	a) Dominio del sentido y pretensiones del MCC	Conocimiento de los acuerdos 442, 444...
		Conocimiento de las sugerencias en el Manual 3.0 para actualizar el curriculum
		Experiencia en el conocimiento/aplicación de las estrategias sugeridas por el Manual 3.0
	b) Disposición de mecanismos de comunicación con otras instancias sobre el MCCC	Mecanismos formales de comunicación
		Mecanismos informales de comunicación
		Espacios para compartir/recibir impresiones, dudas, información sobre la implementación del MCC
	c) Mecanismos de obtención y registro de información sobre ajustes curriculares en las modalidades	Diálogo/ Entrevistas
		Observación
		Comunicación escrita
		Otros mecanismos
	d) Diseño de materiales, métodos, técnicas, herramientas para apoyar la implementación del MCC	Formatos
Folletos		
Comunicados		
Otros materiales		
e) Características de los actores	Características relevantes del personal destinado a la implementación del MCC:	
	Formación	
	Experiencia	
	Antigüedad	

Preguntas derivadas para la entrevista:

Subdimensión: a) Dominio del sentido y pretensiones del MCC

1. ¿Cómo entiende usted la pretensión de implementar un MCC frente a la autonomía universitaria y a la especificidad de las distintas modalidades públicas y privadas de bachillerato? ¿Qué implicaciones tiene esa pretensión?
2. ¿Usted está de acuerdo en que debe haber competencias compartidas por todos los egresados del bachillerato en el país, frente a la diversidad de condiciones de la realidad de los estudiantes? Explique.
3. ¿La propuesta de un MCC ha contribuido hasta el momento a precisar la oferta y dar identidad al bachillerato en México? ¿Cuáles son otros efectos de esa propuesta? Explique
4. La reforma propone ciertos mecanismos de gestión (formación docente, orientación educativa, mejora de la gestión, flexibilización y evaluación). ¿Usted considera que estos mecanismos están contribuyendo a lograr las pretensiones del MCC? Argumente.
5. En la reforma se ha expresado la idea de que el MCC se podrá implementar a través de distintos niveles de concreción (interinstitucional, institucional, escuela y aula) ¿Usted ha observado esfuerzos en ese sentido? ¿Cuáles ventajas y desventajas observa usted en esa estrategia?
6. ¿Identifica otras rutas en las que ha transitado la implementación del MCC? Describa.
7. ¿Ve usted reflejado en el perfil de egreso del MCC la aportación de las autoridades estatales, de alguna instancia regional o local? ¿Le parece que el proceso para proponer ese perfil fue el adecuado (noviembre 2007: 5 grupos regionales en representación de autoridades educativas junto con especialistas de la RNEMS de ANUIES. Diciembre 2007: observaciones de equipo técnico federal y local, acuerdos del CONAEMS).
8. ¿Es eficiente, práctico, accesible el modelo de competencias que propone la reforma (Genéricas, Disciplinarias básicas y extendidas, Profesionales básicas y extendidas) o es complicado e ineficiente? Justifique.
9. ¿Usted considera que las 11 competencias genéricas y las disciplinarias básicas están en posibilidad de dar identidad al bachillerato frente a la diversidad curricular que existe? ¿A qué dificultades se enfrenta esa pretensión?
10. Considerando las características de los alumnos que usted conoce, ¿Las competencias disciplinarias que se han definido para la modalidad en que usted trabaja realmente representan los mínimos para que los alumnos se desarrollen en diferentes contextos y situaciones?
11. Según lo que usted ha observado en las instituciones de las que tiene conocimiento, ¿de qué manera se han definido y organizado las competencias disciplinarias extendidas? –el acuerdo 444 sugiere que se organicen en las mismas áreas que las básicas para darles continuidad-
12. ¿Conoce de algunos bachilleratos que hayan definido competencias disciplinarias extendidas que atiendan necesidades de su comunidad o región? Describa en su caso.
13. ¿De qué manera entiende usted la interdisciplinariedad deseable que se señala en los documentos de la reforma? –El acuerdo 444 señala que la interdisciplinariedad permitirá que los estudiantes articularán aprendizajes de distintas fuentes-
14. Según su opinión ¿cuáles son las diferencias principales entre las competencias genéricas, disciplinarias y profesionales? –El artículo 11 del acuerdo 444 especifica que las genéricas son competencias para la vida, las disciplinarias para usarlas en el entorno académico y las profesionales se despliegan y desarrollan en contextos laborales y específicos.
15. ¿Cómo se debe organizar la formación profesional para que sea congruente con la reforma? -La reforma recomienda organizar la formación profesional en módulos de autocontenidos organizados en disciplinas, asociados a competencias profesionales para facilitar la flexibilidad y el tránsito de alumnos incluso entre subsistemas.

16. ¿Cuáles son las estrategias que las instituciones han llevado a cabo para enfrentarse al reto de adaptarse al MCC? ¿Qué hacen para formar en las competencias genéricas, disciplinares y profesionales?
17. ¿Usted sabe de alguna institución que haya formado una comisión o hecho cualquier otro esfuerzo para atender explícita y específicamente la adecuación de su plan de estudios a las competencias de la reforma? ¿Cuáles son las implicaciones y dificultades de las instituciones para formarlas? El manual 3.0 habla de la “Comisión de diseño y evaluación de las unidades de aprendizaje” En su caso, ¿cómo funcionan esas comisiones? y ¿qué dificultades tienen?
18. ¿Cuáles son las dudas o los temas menos claros que las personas que trabajan en esta instancia, tienen sobre el MCC?

Subdimensión: b) Disposición de mecanismos de comunicación con otras instancias sobre el MCC

1. ¿De qué manera se informan aquí sobre el MCC y su proceso de implementación? ¿Cuáles son las características del material que recibe esta instancia sobre la implementación de la reforma? En extensión, frecuencia, claridad, etc.
2. Es suficiente y clara la información que ustedes reciben para comprender y apoyar en la implementación del MCC? ¿De quién reciben esa información? ¿En qué consiste y con qué frecuencia se las hacen llegar?

Subdimensión c) Mecanismos de obtención y registro de información sobre ajustes curriculares en las modalidades y d) Diseño de materiales, métodos, técnicas, herramientas para apoyar la implementación del MCC

1. ¿Existe algún medio a través del cual se envíe/intercambie información con los actores y las instituciones sobre el MCC? Describa.
2. ¿De qué otra manera –formal o informal- esta instancia se hace llegar de información sobre el proceso de implementación del MCC?
3. ¿Cómo se enteran en este escenario/espacio de lo que piensa y hace la gente involucrada de distinta manera sobre el MCC y su implementación?
4. Se ha elaborado aquí algún material, o se ha ofrecido algún tipo de apoyo a los actores e instituciones sobre el MCC? Describa en su caso.

Subdimensión e) Características de los actores

1. ¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para que los actores de esta instancia desarrollen adecuadamente su trabajo? ¿Hay alguna manera de desarrollar esas competencias?
2. ¿Se puede afirmar que el recurso humano de esta instancia ha recibido la oportunidad de desarrollar la competencia técnica necesaria para ejercer las atribuciones correspondientes a la implementación del MCC?

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación del MCC. Dimensión 2.

“Subdimensión e indicadores de las Rutinas de Organización”

Dimensión 2	Subdimensión	Indicadores
2 Rutinas de organización	a) Actividades principales relacionadas con la atención a la implementación del MCC	Ruta de acciones para cada acción principal de atención al MCC
		Frecuencia con la que se realizan las acciones de atención al MCC
		Normas escritas locales sobre las rutinas locales de atención
		Hábitos o normas no escritas sobre acciones de atención al MCC
		Distribución de las tareas de atención al MCC entre los integrantes de la instancia
		Actividades de seguimiento a las tareas de atención al MCC en la instancia
		Integración de la implementación del MCC a las actividades ordinarias de la instancia
		Espacios formales de discusión sobre la implementación del MCC
Espacios informales de discusión sobre la implementación del MCC		

Preguntas derivadas para la entrevista

Subdimensión a) Actividades principales relacionadas con la implementación del MCC

1. ¿Qué proporción relativa del tiempo de trabajo de esta instancia se destina a atender -de cualquier manera- el proceso de implementación del MCC y/o procesos relacionados? Explique.
2. ¿Cuáles son las atribuciones que tiene esta instancia respecto de la implementación del MCC?
3. ¿La atención a la implementación del MCC ha alterado significativamente las acciones de esta instancia en comparación con sus actividades anteriores a la reforma? Describa detalladamente.
4. ¿Cuáles son las principales estrategias/acciones de esta instancia que se relacionan con la implementación del MCC?
5. ¿Cómo se desarrolla cada una de esas estrategias? Describa en detalle.
6. Describa la distribución de las responsabilidades en esas acciones o estrategias
7. ¿Hay algún tipo de planificación –formal o informal- de esas acciones o estrategias?
8. ¿Por qué se ha hecho esa distribución de las responsabilidades? ¿Quién decide la manera en que se desarrollan esas estrategias?
9. ¿Cuáles son los aspectos que deben respetarse al desarrollar esas actividades? (Recomendaciones, reglas explícitas o implícitas).
10. ¿Hay alguna característica que identifique la manera de hacer las cosas aquí? (“aquí se trabaja así”)
11. ¿Hay algún tipo de seguimiento a las actividades que se realizan aquí en torno a la implementación del MCC? ¿Hay evidencias de ese seguimiento, en su caso? Describa.
12. ¿Dónde se llevan a cabo las discusiones sobre el proceso de implementación del MCC? –formales o informales- ¿Quién participa en esas discusiones? ¿Con base en qué se discute? –Sobre materiales, sobre las propias impresiones, otros...-

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC. Dimensión 3.

“Subdimensiones e indicadores para Recursos disponibles”.

Dimensión 3	Subdimensiones	Indicadores
3 Recursos disponibles	a) Materiales y equipo para implementación del MCC	Tiempo destinado a la semana/mes a revisión de implementación del MCC Equipo de cómputo Espacios físicos Plataforma virtual Recursos para eventos Software destinado Programas de apoyo a la implementación del MCC Otros
	b) Organización/Disposición de los recursos	Proceso de decisiones sobre la distribución y uso de los recursos

Preguntas derivadas para la entrevista

Subdimensión a) Materiales y equipo para implementación del MCC

1. ¿Existe una partida del recurso que aquí se ejerce, destinada a atender la implementación del MCC?
2. ¿Existen necesidades de equipo específicas para la atención de la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso, ¿están satisfechas? Describa.
3. ¿Existen necesidades de personal específicas para la atención de la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso ¿están satisfechas? Describa.
4. ¿Existen necesidades de otro tipo para atender la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso ¿están satisfechas?

Subdimensión b) Organización/Disposición de los recursos

5. ¿De qué manera se decide la distribución y uso de los recursos disponibles para atender la implementación del MCC? Describa con detalle.

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC. Dimensión 4.

“Subdimensiones e indicadores para Motivación de los actores”

Dimensión 4	Subdimensiones	Indicadores
4 Motivación de los actores	a) Favorable	Compromiso con el MCC de los miembros de la instancia
		Interés de los miembros por la implementación del MCC
		Convencimiento de la
		Sentido de conveniencia atribuido al MCC
		Identificación personal con la implementación del MCC
	b) Desfavorable	Presencia de acto (es) que estimulan el interés por la implementación del MCC
		Intereses personales que se ven alterados por la implementación del MCC
		Intereses laborales que se ven alterados por el MCC
		Hábitos/rutinas que se ven alterados por el MCC
		Presencia de actores que promueven la no implementación
	c) Actitud de los actores hacia la implementación del MCC	Intensidad con la que se atiende la implementación del MCC
		Apoyo
		No apoyo

Preguntas derivadas para la entrevista

Subdimensiones a) b) y c)

1. ¿Qué eventos, condiciones o procesos han hecho que los actores de esta instancia se comprometan o no con la implementación de la reforma?
2. ¿Cómo define la disponibilidad personal de los actores para la atención del MCC en las distintas instancias involucradas?
3. ¿A qué atribuye usted que haya esa disponibilidad? ¿A qué se debe que se manifieste de esa manera?
4. Dado que el éxito de la implementación depende del convencimiento de los actores ¿cómo caracteriza el convencimiento de los actores de esta instancia sobre la conveniencia del MCC?
5. ¿Hay actores que promueven especialmente la implementación del MCC? Si es el caso, ¿cuáles son sus argumentos?
6. ¿Las acciones, estrategias o implicaciones de implementar la reforma pueden afectar de alguna manera las actividades o intereses personales de algunos actores? Explique.
7. ¿Existen actores que se oponen a la implementación del MCC? En su caso ¿cuáles son los argumentos para estar en contra?

Constructo 2: Influencia de la esfera social y política en la reforma. Sin dimensiones.
Tabla No. 7: “Indicadores para Información y apoyos externos que influyen en la implementación del MCC”

Dimensión 1	Subdimensión	Indicadores
1 Información y apoyos externos que influyen la implementación del MCC		Información externa sobre el MCC
		Atribuciones de otras instancias sobre el MCC
		Oportunidad de ser escuchado por otras instancias/actores relevantes en la experiencia de implementación del MCC
		Oportunidad de escuchar la experiencia de otras instancias al implementar el MCC
		Disposición de los actores de otras instancias para focalizar esfuerzos conjuntos con esta instancia en implementación del MCC
		Apoyo de las autoridades del IEA/SEMyS en la implementación del MCC
		Atribuciones del IEA/SEMyS en la implementación del MCC
		Recursos materiales recibidos de la federación. Motivación de actores externos a participar en la implementación

Preguntas derivadas para la entrevista

1. ¿Con cuáles instancias estatales y federales se tiene contacto para implementar el MCC?
2. ¿En qué consiste el contacto que se tiene con otras instancias para la implementación del MCC? Describa.
3. ¿En qué consiste el apoyo que esta instancia recibe de la autoridad estatal para implementación del MCC?
4. ¿Existe la percepción de que se da la importancia y atribuciones que merece esta instancia?
5. ¿En qué consiste el apoyo que esta instancia recibe de las oficinas centrales (México) o de la SEMyS para la implementación del MCC?
6. ¿Cuáles son otras instancias estatales y federales con los que se tiene o debería tener contacto para implementar el MCC?
7. ¿Hay actividades, en cualquier nivel de operación, en conjunto con otras instancias para apoyar la implementación del MCC?
8. ¿Cuáles son las atribuciones de otras instancias sobre el MCC que se relacionan con las atribuciones de esta instancia?
9. ¿Las atribuciones de otras instancias afectan positiva o negativamente las atribuciones de esta instancia para atender la implementación del MCC? Describa detalladamente.
10. ¿Los actores de esta instancia tienen la oportunidad de discutir con miembros de otras instancias sobre la implementación del MCC? Describa detalladamente.
11. ¿Existe disposición de otras instancias para realizar esfuerzos conjuntos de implementación del MCC? Explique.
12. ¿Qué condiciones externas –sociales, laborales, políticas- afectan las actividades de implementación de la reforma que realiza esta instancia? Describa

Constructo 3: Cooperación al interno de la Instancia, se divide en dos dimensiones. Dimensión 1.

Tabla No. 8: “Subdimensiones e indicadores para la Manera en que la interacción de sujetos individuales modifican la propuesta de implementación del MCC”

Dimensión 1	Subdimensiones	Indicadores
1 Manera en que la interacción de sujetos individuales, grupos o instancias modifican la propuesta de implementación del MCC (Redes de retroalimentación, Fullan)	a) Formas en la que el intercambio de información-experiencias con personas o subgrupos externos a la instancia modifican el MCC	Modificación en las normas escritas/no escritas (Berman) Modificación en los procesos sociales/de interacción en la instancia (Berman) Modificación en prácticas concretas(Berman)
	b) Formas en las que acciones personales o grupos de actores externos modifican la implementación del MCC	Modificación en las normas escritas/no escritas (Berman) Modificación en los procesos sociales/de interacción en la instancia (Berman) Modificación en prácticas concretas(Berman)
	c) Acciones o procesos locales de diferenciación con otros (esto sólo pasa aquí) respecto a la implementación del MCC	
	d) Procesos de implementación del MCC dentro de la instancia en relación con otras unidades organización del sistema	Acciones conjuntas de implementación del MCC con otras instancias

Preguntas derivadas para la entrevista

Subdimensiones a), b), c) y d)

1. ¿Existían hábitos en la operación de esta instancia que se modificaron con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
2. ¿Cómo se modificó la manera en que interactúan las personas de esta instancia con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
3. ¿Hubo normas, condiciones de trabajo o de proceder que cambiaron con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
4. ¿Alguna persona, instancia o grupo ha influido en la manera en que aquí se atiende la implementación del MCC?
5. ¿Con la reforma se modificó la manera en que se intercambian experiencias o información con personas de otras instancias? Describa.
6. ¿Qué efectos tuvieron esos cambios en la actitud de las personas sobre la reforma y el MCC?
7. ¿Hay prácticas concretas que se desarrollaron aquí con la necesidad de implementar el MCC?
8. ¿Hay prácticas o condiciones que sólo se dan aquí para favorecer o no la implementación del MCC?

9. ¿Hay prácticas o condiciones que se desarrollaron en conjunto con otras instancias para la implementación del MCC?

Constructo 4: Cooperación al interno de la Instancia. Dimensión 1.

“Indicadores para la dimensión procesos de integración de la instancia”

Dimensión 2	Indicadores
2 Procesos de integración (rumbo al anquilosamiento) que se observan en la instancia en torno a la implementación del MCC	Grado de Estabilidad Grado de Continuidad Grado de Búsqueda de certeza Grado de Adaptación al entorno

Preguntas derivadas para la entrevista

1. ¿Cómo influye el contexto organizacional, el entorno de esta instancia, para desarrollar procesos y prácticas relacionadas con la implementación del MCC?
2. ¿Hay independencia para desarrollar sus procesos y prácticas relacionadas con la implementación del MCC?
3. ¿Las acciones que realiza esta instancia en torno a la implementación del MCC son estables? ¿hay un esquema de procedimiento definido? ¿se ha mejorado ese esquema? ¿es explícito?
4. ¿Los actores que las realizan han desarrollado un sentido de continuidad en esas acciones?
5. ¿Las acciones de atención al MCC están adaptadas a las necesidades el entorno en donde se aplican? ¿hay ajuste entre acciones y entorno?
6. ¿Se ha logrado desarrollar entre los integrantes de esta instancia cierta seguridad en que las acciones que llevan a cabo están ajustadas a las necesidades del entorno?

Constructo 5: Cooperación al interno de la Instancia. Dimensión 2.

“Indicadores para la dimensión Procesos de inestabilidad en torno a la implementación del MCC”

3 Procesos de inestabilidad que se observan en la instancia en torno a la implementación del MCC	Grado de división Grado de innovación Grado de descentralización Grado de aislamiento del entorno
--	--

Preguntas derivadas para la entrevista

1. ¿Hay discrepancias entre los actores sobre la manera en que deberían desarrollarse las actividades de esta instancia?
2. ¿Con qué frecuencia se hacen innovaciones, propuestas de ajustes a la manera en que se procede para atender el MCC? ¿Quiénes hacen esas propuestas y de qué manera, en su caso?
3. ¿En qué medida el funcionamiento de esta instancia es dependiente de las decisiones del coordinador o líder?

Anexo II Guía de Entrevista

Universidad Autónoma de Aguascalientes
 Centro de Ciencias Sociales y Humanidades
 Departamento de Educación
 Doctorado en Investigación Educativa
 Investigación: Implementación del MCC en el SEMS público de Ags.
 Gustavo Muñoz Abundez.

Guía de preguntas para la entrevista con informantes clave.

De manera general, ¿cuál es el rol de esta instancia respecto a la RIEMS y el Marco Curricular Común?

Constructo 1: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Capacidad técnica de los actores

Subdimensión: Dominio del sentido y pretensiones del MCC

19. ¿Cómo entiende usted la pretensión de implementar un MCC frente a la autonomía universitaria y a la especificidad de las distintas modalidades públicas y privadas de bachillerato? ¿Qué implicaciones tiene esa pretensión?
20. ¿Usted está de acuerdo en que debe haber competencias compartidas por todos los egresados del bachillerato en el país, frente a la diversidad de condiciones de la realidad de los estudiantes? Explique.
21. ¿La propuesta de un MCC ha contribuido hasta el momento a precisar la oferta y dar identidad al bachillerato en México? ¿Cuáles son otros efectos de esa propuesta? Explique
22. La reforma propone ciertos mecanismos de gestión (formación docente, orientación educativa, mejora de la gestión, flexibilización y evaluación). ¿Usted considera que estos mecanismos están contribuyendo a lograr las pretensiones del MCC? Argumente.
23. En la reforma se ha expresado la idea de que el MCC se podrá implementar a través de distintos niveles de concreción (interinstitucional, institucional, escuela y aula) ¿Usted ha observado esfuerzos en ese sentido? ¿Cuáles ventajas y desventajas observa usted en esa estrategia?
24. ¿Identifica otras rutas en las que ha transitado la implementación del MCC? Describa.
25. ¿Ve usted reflejado en el perfil de egreso del MCC la aportación de las autoridades estatales, de alguna instancia regional o local? ¿Le parece que el proceso para proponer ese perfil fue el adecuado (noviembre 2007: 5 grupos regionales en representación de autoridades educativas junto con especialistas de la RNEMS de ANUIES. Diciembre 2007: observaciones de equipo técnico federal y local, acuerdos del CONAEMS).
26. ¿Es eficiente, práctico, accesible el modelo de competencias que propone la reforma (Genéricas, Disciplinarias básicas y extendidas, Profesionales básicas y extendidas) o es complicado e ineficiente? Justifique.
27. ¿Usted considera que las 11 competencias genéricas y las disciplinarias básicas están en posibilidad de dar identidad al bachillerato frente a la diversidad curricular que existe? ¿A qué dificultades se enfrenta esa pretensión?
28. Considerando las características de los alumnos que usted conoce, ¿Las competencias disciplinarias que se han definido para la modalidad en que usted trabaja realmente representan los mínimos para que los alumnos se desarrollen en diferentes contextos y situaciones?
29. Según lo que usted ha observado en las instituciones de las que tiene conocimiento, ¿de qué manera se han definido y organizado las competencias disciplinarias extendidas? –el acuerdo 444 sugiere que se organicen en las mismas áreas que las básicas para darles continuidad-
30. ¿Conoce de algunos bachilleratos que hayan definido competencias disciplinarias extendidas que atiendan necesidades de su comunidad o región? Describa en su caso.

31. ¿De qué manera entiende usted la interdisciplinariedad deseable que se señala en los documentos de la reforma? –El acuerdo 444 señala que la interdisciplinariedad permitirá que los estudiantes articularán aprendizajes de distintas fuentes-
32. Según su opinión ¿cuáles son las diferencias principales entre las competencias genéricas, disciplinares y profesionales? –El artículo 11 del acuerdo 444 especifica que las genéricas son competencias para la vida, las disciplinares para usarlas en el entorno académico y las profesionales se despliegan y desarrollan en contextos laborales y específicos.
33. ¿Cómo se debe organizar la formación profesional para que sea congruente con la reforma? -La reforma recomienda organizar la formación profesional en módulos de autocontenidos organizados en disciplinas, asociados a competencias profesionales para facilitar la flexibilidad y el tránsito de alumnos incluso entre subsistemas.
34. ¿Cuáles son las estrategias que las instituciones han llevado a cabo para enfrentarse al reto de adaptarse al MCC? ¿Qué hacen para formar en las competencias genéricas, disciplinares y profesionales?
35. ¿Usted sabe de alguna institución que haya formado una comisión o hecho cualquier otro esfuerzo para atender explícita y específicamente la adecuación de su plan de estudios a las competencias de la reforma? ¿Cuáles son las implicaciones y dificultades de las instituciones para formarlas? El manual 3.0 habla de la “Comisión de diseño y evaluación de las unidades de aprendizaje” En su caso, ¿cómo funcionan esas comisiones? y ¿qué dificultades tienen?
36. ¿Cuáles son las dudas o los temas menos claros que las personas que trabajan en esta instancia, tienen sobre el MCC?

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Capacidad técnica de los actores

Subdimensión: Disposición de mecanismos de comunicación con otras instancias sobre el MCC

3. ¿De qué manera se informan aquí sobre el MCC y su proceso de implementación? ¿Cuáles son las características del material que recibe esta instancia sobre la implementación de la reforma? En extensión, frecuencia, claridad, etc.
4. Es suficiente y clara la información que ustedes reciben para comprender y apoyar en la implementación del MCC? ¿De quién reciben esa información? ¿En qué consiste y con qué frecuencia se las hacen llegar?
5. ¿Existe algún medio a través del cual se envíe/intercambie información con los actores y las instituciones sobre el MCC? Describa.
6. ¿De qué otra manera –formal o informal- esta instancia se hace llegar de información sobre el proceso de implementación del MCC?
7. ¿Cómo se enteran en este escenario/espacio de lo que piensa y hace la gente involucrada de distinta manera sobre el MCC y su implementación?
8. ¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para que los actores de esta instancia desarrollen adecuadamente su trabajo? ¿Hay alguna manera de desarrollar esas competencias?
9. ¿Se puede afirmar que el recurso humano de esta instancia ha recibido la oportunidad de desarrollar la competencia técnica necesaria para ejercer las atribuciones correspondientes a la implementación del MCC?

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Capacidad técnica de los actores

Subdimensión: Elaboración de apoyos para la implementación del MCC

1. Se ha elaborado aquí algún material, o se ha ofrecido algún tipo de apoyo a los actores e instituciones sobre el MCC? Describa en su caso.

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Capacidad técnica de los actores

Subdimensión: Perfil profesional de los actores

1. Características relevantes del personal que labora en la instancia:

- a. Escolaridad
- b. Formación
- c. Antigüedad en el puesto
- d. Experiencia en el SEMS del estado
- e. Experiencia en las actividades de la instancia
- f. Dominio de la reforma
- g. Dominio del MCC

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Rutinas de organización

Subdimensión: Actividades relacionadas con la implementación

13. ¿Qué proporción relativa del tiempo de trabajo de esta instancia se destina a atender -de cualquier manera- el proceso de implementación del MCC y/o procesos relacionados? Explique.
14. ¿Cuáles son las atribuciones que tiene esta instancia respecto de la implementación del MCC?
15. ¿La atención a la implementación del MCC ha alterado significativamente las acciones de esta instancia en comparación con sus actividades anteriores a la reforma? Describa detalladamente.
16. ¿Cuáles son las principales estrategias/acciones de esta instancia que se relacionan con la implementación del MCC?
17. ¿Cómo se desarrolla cada una de esas estrategias? Describa en detalle.
18. Describa la distribución de las responsabilidades en esas acciones o estrategias
19. ¿Hay algún tipo de planificación –formal o informal- de esas acciones o estrategias?
20. ¿Por qué se ha hecho esa distribución de las responsabilidades? ¿Quién decide la manera en que se desarrollan esas estrategias?
21. ¿Cuáles son los aspectos que deben respetarse al desarrollar esas actividades? (Recomendaciones, reglas explícitas o implícitas).
22. ¿Hay alguna característica que identifique la manera de hacer las cosas aquí? (“aquí se trabaja así”)
23. ¿Hay algún tipo de seguimiento a las actividades que se realizan aquí en torno a la implementación del MCC? ¿Hay evidencias de ese seguimiento, en su caso? Describa.
24. ¿Dónde se llevan a cabo las discusiones sobre el proceso de implementación del MCC? – formales o informales- ¿Quién participa en esas discusiones? ¿Con base en qué se discute? –Sobre materiales, sobre las propias impresiones, otros...-

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Rutinas de organización

Subdimensión: Recursos disponibles

6. ¿Existe una partida del recurso que aquí se ejerce, destinada a atender la implementación del MCC?
7. ¿Existen necesidades de equipo específicas para la atención de la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso, ¿están satisfechas? Describa.
8. ¿Existen necesidades de personal específicas para la atención de la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso ¿están satisfechas? Describa.
9. ¿Existen necesidades de otro tipo para atender la implementación del MCC? Especifique. Si es el caso ¿están satisfechas?
10. ¿De qué manera se decide la distribución y uso de los recursos disponibles para atender la implementación del MCC? Describa con detalle.

Constructo: Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC

Dimensión: Rutinas de organización

Subdimensión: Disposición/Motivación de los actores

8. ¿Qué eventos, condiciones o procesos han hecho que los actores de esta instancia se comprometan o no con la implementación de la reforma?

9. ¿Cómo define la disponibilidad personal de los actores para la atención del MCC en las distintas instancias involucradas?
10. ¿A qué atribuye usted que haya esa disponibilidad? ¿A qué se debe que se manifieste de esa manera?
11. Dado que el éxito de la implementación depende del convencimiento de los actores ¿cómo caracteriza el convencimiento de los actores de esta instancia sobre la conveniencia del MCC?
12. ¿Hay actores que promueven especialmente la implementación del MCC? Si es el caso, ¿cuáles son sus argumentos?
13. ¿Las acciones, estrategias o implicaciones de implementar la reforma pueden afectar de alguna manera las actividades o intereses personales de algunos actores? Explique.
14. ¿Existen actores que se oponen a la implementación del MCC? En su caso ¿cuáles son los argumentos para estar en contra?

Constructo 2: Influencia de la esfera social y política en la reforma

Dimensión: Información y apoyos externos que influyen la implementación del MCC

Subdimensión: --

10. ¿Con cuáles instancias estatales y federales se tiene contacto para implementar el MCC?
11. ¿En qué consiste el contacto que se tiene con otras instancias para la implementación del MCC? Describa.
12. ¿En qué consiste el apoyo que esta instancia recibe de la autoridad estatal para implementación del MCC?
13. ¿Existe la percepción de que se da la importancia y atribuciones que merece esta instancia?
14. ¿En qué consiste el apoyo que esta instancia recibe de las oficinas centrales (México) o de la SEMyS para la implementación del MCC?
15. ¿Cuáles son otras instancias estatales y federales con los que se tiene o debería tener contacto para implementar el MCC?
16. ¿Hay actividades, en cualquier nivel de operación, en conjunto con otras instancias para apoyar la implementación del MCC?
17. ¿Cuáles son las atribuciones de otras instancias sobre el MCC que se relacionan con las atribuciones de esta instancia?
18. ¿Las atribuciones de otras instancias afectan positiva o negativamente las atribuciones de esta instancia para atender la implementación del MCC? Describa detalladamente.
19. ¿Los actores de esta instancia tienen la oportunidad de discutir con miembros de otras instancias sobre la implementación del MCC? Describa detalladamente.
20. ¿Existe disposición de otras instancias para realizar esfuerzos conjuntos de implementación del MCC? Explique.
21. ¿Qué condiciones externas –sociales, laborales, políticas- afectan las actividades de implementación de la reforma que realiza esta instancia? Describa.

Constructo 2: Influencia de la esfera social y política en la reforma

Dimensión: Información y apoyos externos que influyen la implementación del MCC

Subdimensión: Formas en las que acciones personales o grupos de actores externos modifican la implementación del MCC (Redes de retroalimentación, Fullan).

10. ¿Existían hábitos en la operación de esta instancia que se modificaron con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
11. ¿Cómo se modificó la manera en que interactúan las personas de esta instancia con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
12. ¿Hubo normas, condiciones de trabajo o de proceder que cambiaron con la necesidad de atender la implementación del MCC? Describa.
13. ¿Alguna persona, instancia o grupo ha influido en la manera en que aquí se atiende la implementación del MCC?

14. ¿Con la reforma se modificó la manera en que se intercambian experiencias o información con personas de otras instancias? Describa.
15. ¿Qué efectos tuvieron esos cambios en la actitud de las personas sobre la reforma y el MCC?
16. ¿Hay prácticas concretas que se desarrollaron aquí con la necesidad de implementar el MCC?
17. ¿Hay prácticas o condiciones que sólo se dan aquí para favorecer o no la implementación del MCC?
18. ¿Hay prácticas o condiciones que se desarrollaron en conjunto con otras instancias para la implementación del MCC?

Constructo 2: Influencia de la esfera social y política en la reforma

Dimensión: Cooperación al interno de la instancia

Subdimensión: Procesos de integración (rumbo al anquilosamiento) que se observan en la instancia en torno a la implementación del MCC

7. ¿Cómo influye el contexto organizacional, el entorno de esta instancia, para desarrollar procesos y prácticas relacionadas con la implementación del MCC?
8. ¿Hay independencia para desarrollar sus procesos y prácticas relacionadas con la implementación del MCC?
9. ¿Las acciones que realiza esta instancia en torno a la implementación del MCC son estables? ¿hay un esquema de procedimiento definido? ¿se ha mejorado ese esquema? ¿es explícito?
10. ¿Los actores que las realizan han desarrollado un sentido de continuidad en esas acciones?
11. ¿Las acciones de atención al MCC están adaptadas a las necesidades del entorno en donde se aplican? ¿hay ajuste entre acciones y entorno?
12. ¿Se ha logrado desarrollar entre los integrantes de esta instancia cierta seguridad en que las acciones que llevan a cabo están ajustadas a las necesidades del entorno?
13. ¿Hay discrepancias entre los actores sobre la manera en que deberían desarrollarse las actividades de esta instancia?
14. ¿Con qué frecuencia se hacen innovaciones, propuestas de ajustes a la manera en que se procede para atender el MCC? ¿Quiénes hacen esas propuestas y de qué manera, en su caso?
15. ¿En qué medida el funcionamiento de esta instancia es dependiente de las decisiones del coordinador o líder?

Anexo III Fases del proceso de análisis y comandos en Atlas.ti

Trasladar la estrategia al programa

FASES DEL PROCESO	COMANDOS DE ATLAS.TI
1. Detallar propósito de Inv. y Detallar MT: Señalar el contexto teórico y problema que se investiga	MEMOING METODOLÓGICO
2. Seleccionar pasajes de datos relevantes para análisis posterior que considere la fase previa: No interesa todo el material, se selecciona lo que está relacionado con las preguntas de investigación. Esas citas se reservan para codificarlas o aplicar memos posteriormente.	SEGMENTACIÓN: CITAS Y PRIMEROS MEMOS (IMPRESIONISTAS)
3. Registrar las ideas que se repiten agrupando los pasajes relacionados de datos relevantes	CODIFICACIÓN/MEMOING (INICIAL Y TEÓRICA)
4. Organizar temas agrupando ideas repetidas en categorías coherentes	FAMILIAS DE CÓDIGOS/MEMOS: SE CONVIERTEN LAS FAMILIAS DE CÓDIGOS EN UNA CATEGORÍA (CÓDIGO DENSO CON RELACIONES CON OTROS CÓDIGOS)
5. Desarrollar construcciones teóricas agrupando temas en conceptos abstractos	MEMOING TEORÉTICO + REDES DE MAPAS CONCEP. BUSCAR LA CATEGORÍA PROTOTÍPICA
6. Crear una narrativa teórica volviendo a contar la historia del participante en términos de los constructos teóricos	HERRAMIENTA CONSULTA: CRUZAR CATEGORÍAS. LISTA DE CITAS RESULTADOS. LLEVARLA A UN PROCESADOR DE TEXTOS. (ES BUENO CONSTRUIR TABLAS, DIAGRAMAS PARA INTEGRAR LOS RESULTADOS)

Elaboración propia a partir de Cualsoft (2016)

Anexo IV Estrategias principales de codificación.

Gramaticales	De atributos o descriptiva:	Contextuales: Edad, sexo, etc. Magnitudes: Adición de un código suplementario a un dato ya codificado para indicar <i>frecuencia, intensidad o dirección</i> (miedo 01, miedo 02, etc.)
	Simultánea: Dos o más códigos simultáneos diferentes	
Elementales	Estructural: Aplica frases conceptuales al análisis de contenido que representa un tema relevante para una pregunta de inv.	Descriptiva: Resume en una palabra el tema básico
		En Vivo: Usa las palabras de los participantes
		De procesos: Usa gerundios para connotar acción de los datos
		Inicial o abierta: Ruptura de datos en partes para examinarlos en detalle y compararlos
Afectivas		De emociones Valores actitudes y creencias
	Dicotómica	Códigos en vivo más extensos: 'evaluación continua' vs. 'el examen es el principal elemento de la evaluación...'
	Evaluativa	Códigos no cuantitativos de juicios sobre méritos y esfuerzos de programas o políticas
Literarias		Dramatúrgica: aproximación como drama social, donde debemos identificar actores, escenarios y tramas
		Codificación Motif: aplicación de un sistema basado en cuentos, folklore, mitos y leyendas
		Codificación de intercambio verbal: interpretación de los tipos de conversación y significados personales a momentos clave
Exploratorias		Codificación holística: intento de entender temas fundamentales, absorbiéndolos como una totalidad
		Codificación provisional: lista inicial de códigos antes del trabajo de campo, que más tarde se desarrollará
		Codificación hipotética: aplicación de una lista predeterminada de códigos elaborada por el investigador para probar una hipótesis
Por procedimiento		Codificación OCM (outline of cultural materials): es un índice de temas antropológicos y arqueológicos
		Codificación por protocolo: es una guía detallada de procedimiento para llevar a cabo un experimento de acuerdo a un sistema
		Codificación en dominios o taxonómica: método etnográfico para revelar el conocimiento cultural que utiliza la gente para organizar sus conductas e interpretar sus experiencias.
Temática: Frase que identifica sobre lo que una unidad de dato trata y/o significa, los temas pueden ser identificados a un nivel manifiesto y latente		Codificación de modelos: son códigos inferenciales o ex-plicatorios. Usan: 'sí', 'y luego', 'porque'..., reúnen gran cantidad de material en una unidad de análisis con mayor significado (Miles y Huberman)
		Codificación focalizada: desarrolla categorías principales usando Grounded Theory (Charmaz, 2006).
		Codificación axial: amplía el trabajo analítico de la codificación inicial y focalizada, reestructurando el dato. Relaciona las categorías con las subcategorías (Charmaz, Glaser, Strauss, etc.)
		Codificación teórica o selectiva: abarca códigos y categorías que se integran con la categoría central. Formulada con Grounded Theory (Charmaz, Glaser, Strauss, etc)
		Codificación elaborativa: Utiliza análisis de datos textuales para obtener teoría, sigue un proceso de 'arriba abajo' se inicia con constructos teóricos de otro estudio previo. El fin es refinar los constructos teóricos. Auerback y Silverstein (2003)
	Codificación longitudinal: atribución de procesos de cambio seleccionados a datos recogidos y comparados en el tiempo. El análisis del cambio asume que puede haber incremento, disminución o constancia cualitativas en forma de matrices (Giele y Elder (1998) y Saldaña (2003, 2008)	Las categorías descriptivas pueden ser: a) incremento y emergencia, b) acumulación, c) oleadas, nacimientos, puntos de inflexión, d) disminución y cese, e) constancia y consistencia, f) idiosincrasia, g) pérdidas.

Elaboración propia a partir de Casasempere (2016)

Anexo V: Consideraciones éticas

El código de ética de la Asociación Nacional para la Investigación Educativa (AERA, por sus siglas en inglés), considera cinco dimensiones en la conducción ética de la investigación:

- Competencia profesional
- Integridad
- Responsabilidad científica y académica
- Respeto de los derechos, dignidad y diversidad de los demás
- Responsabilidad social (AERA, 2011)

Esas dimensiones se consideraron en cada etapa de este estudio no obstante las inevitables limitaciones técnicas personales que el autor presenta. La competencia profesional se asumió como el compromiso por mantener altos niveles de desempeño, reconocer las limitaciones de la propia competencia, buscar la formación permanente y usar los recursos al alcance para asegurarla (AERA, 2011). La formación en el Doctorado ofrece algunas condiciones para mantener la competencia profesional y se tomó un curso adicional de análisis con el software utilizado.

Ser honesto, respetar la actividad profesional de todos los involucrados en la investigación, ser justo y no legitimar actividades que pongan en riesgo a los demás así como hacer sentir confiados y seguros a los involucrados, son aspectos de la integridad del proceso de investigación. Estos aspectos estuvieron presentes consciente e intencionalmente en las decisiones y actitudes a lo largo del trabajo.

La responsabilidad científica y académica se refiere a valorar la confianza pública en este trabajo. La sociedad deposita por medio del CONACyT y la UAA la confianza en que este posgrado y los trabajos derivados harán aportaciones significativas alcanzando altos estándares científicos. No se comprometió esa confianza hasta donde fue posible, siendo respetuoso y cuidadoso en los acercamientos teóricos, metodológicos y personales.

No se dañó a las personas, se protegió su seguridad y dignidad; hubo sensibilidad a la diferencias individuales, culturales y de rol. Hubo un esfuerzo explícito por evitar prejuicios, no discriminando en cualquiera de sus formas y ofreciendo un trato digno y respetuoso a todos aquellos involucrados de cualquier manera con el estudio. El mecanismo que se usó es el consentimiento informado de los participantes.

Consentimiento informado “procesual”

El consentimiento informado para publicar la información proporcionada por los sujetos tiene complicaciones en el caso de la entrevista a profundidad. Frecuentemente no se puede informar exhaustivamente de lo que tratará la entrevista o cómo se sentirá el entrevistado por la naturaleza misma de la técnica. No se puede prever todo lo que sucederá ni cómo se sentirán los sujetos.

Se utilizará el consentimiento informado procesual, que ha sido referido en algunos trabajos (Ramos, 1989; Thorne, 1980; citados por Rosenblatt, 1995). Consiste en dar oportunidades frecuentes a los sujetos de detener la entrevista y de evitar preguntas particularmente difíciles o incómodas utilizando frases como las siguientes:

- “No sé si esta sea una pregunta apropiada o no...”
- “Siento que estas preguntas son demasiado personales, usted puede pedirme que me detenga en cualquier momento...”

- "¿Podría preguntarle..." (Rosenblatt, 1995: 148-149).

Hay otras implicaciones éticas que reporta la literatura, como infligir daño emocional cuando los temas son muy sensibles o personales, tomar partido al conducir la entrevista, proteger a grupos vulnerables (Allmark y otros, 2009), los dilemas de poder cuando el entrevistado da su consentimiento sólo porque se siente obligado a darlo (su jefe se lo ha pedido) o asimetría entre investigador y entrevistado; de proximidad, que se refiere al mantenimiento de la privacidad y confidencialidad de las personas; y de publicación, que se refiere a no publicar información que pudiera identificar a los informantes (Fujii, 2012).

En este caso los funcionarios podrían sentirse obligados a responder la petición de entrevista porque se los pidió su jefe (dilema de poder), además será necesario identificar su responsabilidad laboral lo que facilita su identificación (dilema de publicación). Se solicitó el consentimiento informado y se hizo lo posible por que todos los entrevistados estuvieran convencidos personalmente de participar. Las otras preocupaciones éticas señaladas no fueron apremiantes en este acercamiento.

Por otro lado, el investigador es consciente de la responsabilidad que tiene con la sociedad de aportar conocimiento relevante y pertinente, así como con la comunidad educativa de Aguascalientes y de México, por lo que trató de que los resultados de este proyecto sean de utilidad.

En lo que toca al manejo de la información obtenida y las fuentes, en este trabajo se cuidó de:

No falsificar o inventar datos, fuentes, resultados, afirmaciones o credenciales (grados, títulos). Identificar explícitamente los créditos, la referencia cuando toman datos de otros autores, publicados, no publicados o disponibles electrónicamente. Reconocer y referenciar el trabajo de otros autores que hayan usado aunque no lo hayan citado textualmente o parafraseado y no presentar el trabajo de otro como propio (AERA, 2011: 154)

Se tomaron las previsiones para garantizar la confidencialidad de la información hasta donde fue posible y obtener el consentimiento del uso público de los datos por parte de los informantes. Se garantizó el respeto a todos los informantes y a la información que proporcionaron así como la fidelidad del reporte de la información y la veracidad de las interpretaciones buscando, en la medida que el tiempo lo permitió, la validación de opiniones, descripciones y perspectiva. El tratamiento de la información se hizo conforme las condiciones y requerimientos técnicos que aplican a la naturaleza de la información y lo que es posible afirmar a partir de ella.

Se trató de realizar los procedimientos metodológicos y técnicos de la investigación con apego a las recomendaciones de los especialistas que estuvieron al alcance en la bibliografía disponible. El investigador debe "asumir una posición neutra, debe negociar su función con el resto de los participantes, debe poseer un alto grado de madurez y responsabilidad profesional y actuar de forma justa" (Fonseca, 2004: 430).