

Vol. 21, 2019/e35

Implementación errática del Marco Curricular Común de la RIEMS en Aguascalientes

Erratic Implementation of the RIEMS Common Curriculum Framework in Aguascalientes

Gustavo Muñoz Abundez (*) gmunoz@correo.uaa.mx
Salvador Camacho Sandoval (*) camacho_sal@yahoo.com.mx

(*) Universidad Autónoma de Aguascalientes
(Recibido: 18 de abril de 2017; Aceptado para su publicación: 4 de septiembre de 2017)

Cómo citar: Muñoz, G. y Camacho S. (2019). Implementación errática del Marco Curricular Común de la RIEMS en Aguascalientes. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, e35, 1-12. doi:[10.24320/redie.2019.21.e35.1938](https://doi.org/10.24320/redie.2019.21.e35.1938)

Resumen

La Reforma Integral de la Educación Media Superior en México (RIEMS) se elaboró en 2008. Su instrumentación e impacto han sido muy limitados, no obstante cierta fortaleza y arraigo institucional que ha trascendido las diferencias partidistas en las administraciones gubernamentales. En particular la implementación del Marco Curricular Común (MCC) ha sido desigual entre los subsistemas de este nivel y con resultados insatisfactorios. Este estudio explora, mediante entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios clave de Aguascalientes, la instrumentación del MCC desde la perspectiva de las instancias intermedias de gestión del sistema, la política pública y el cambio educativo. Los resultados muestran seis problemáticas: subsistemas con desiguales condiciones de actualización docente, dependencia de la voluntad de los actores en ausencia de condiciones de gestión, perfiles y atribuciones limitadas de los funcionarios, dificultad para comprender la RIEMS, rigidez en instancias de gestión y ausencia de un organismo eficaz para gestionar la implementación.

Palabras clave: Política pública, reforma educativa, gestión educativa, currículum de bachillerato.

Abstract

The Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) in Mexico was elaborated in 2008 and its instrumentation and impact have been very limited, spite of a certain strength and institutional rooting that has transcended partisan differences in governmental administrations. Particularly, the Common Curricular Frame (MCC) has been unequal between the subsystems of this level and has had unsatisfying results. This study explores, through deep interviews of key Aguascalientes officials, the instrumentation of the MCC from the perspective of the intermediate instances of the systems management, public policy and educational change. Results show six problems: subsystems with unequal conditions of the teacher updating, dependence of the actors will in the absence of management conditions, limited profiles and attributions of the public officials, difficulty to understand the RIEMS, rigidity in the management instances and absence of an efficient agency to manage the implementation.

Keywords: Public policy, educational reform, educational management, high school curriculum.

I. Introducción

No obstante la creación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en 2005 y la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en 2008, el bachillerato en México no ha logrado la integración de la gestión institucional y la formación entre modalidades y subsistemas. Las necesidades sociales, laborales y personales de los estudiantes aún están distantes de la oferta formativa cotidiana en las escuelas, disminuyendo su pertinencia y relevancia.

El bachillerato contempla tres modelos: propedéutico, tecnológico y profesional técnico, con distintos subsistemas. En Aguascalientes funcionan instituciones de control administrativo estatal (bachilleratos estatales públicos, privados, privados adscritos a universidades y autónomos); y federal (Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios [CBTIS], Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario [CBTA], Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial [CECATI]); bachilleratos adscritos a la Dirección General de Bachillerato [DGB] o con participación estatal y federal: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CECYTE); Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y Telebachillerato Comunitario.

La calidad es heterogénea entre modalidades y subsistemas: el acceso a recursos ha sido desigual, su rigidez curricular aún limita el tránsito de jóvenes entre instituciones y subsistemas. Los egresados de secundaria con desventajas económicas tienen dificultades para ingresar, permanecer y alcanzar resultados académicos adecuados. Aunque la investigación es limitada, estos problemas se han documentado a lo largo de 30 años de investigación y diagnósticos federales (Aristimuño y De Armas, 2012; De Ibarrola y Gallart, 1996; Diario Oficial de la Federación [DOF], 2008a; Secretaría de Educación Pública [SEP] 1989, 1995, 2001, 2007, 2013; Talán, 1994; Zorrilla y Villa, 2003).

La reforma atendió la pertinencia de planes de estudio mediante el eje de precisión y ampliación de las modalidades existentes, buscó el tránsito de alumnos entre subsistemas con los ejes de mecanismos de gestión y el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB); otro principio de interés para este estudio fue disminuir la dispersión de la oferta, que derivó en el eje del Marco Curricular Común (MCC) como parte central de la RIEMS, mismo que retoma el Nuevo Modelo Educativo 2017 con algunas actualizaciones (SEP, 2017). El MCC propone la formación en competencias genéricas y disciplinares básicas terminales aceptando la diversidad existente de planes de estudio para desarrollarlas. Las disciplinares extendidas profundizan las básicas y precisan la formación de los subsistemas; las profesionales básicas son de formación elemental en el trabajo y las profesionales extendidas para la formación técnica de los subsistemas que las necesitan (Acuerdo 444, DOF, 2008b).¹

Este estudio, a través de entrevistas con funcionarios clave del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA), observa un acceso desigual a recursos que genera condiciones distintas para operar el MCC en modalidades y subsistemas; una marcada dependencia de los subsistemas federales: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Dirección General de Educación Técnica Industrial (DGETI), Dirección General de Bachillerato (DGB) respecto de sus oficinas centrales en Ciudad de México para decisiones administrativas y académicas; es muy limitada la participación de autoridades locales en la atención de las competencias del MCC, en la construcción de acuerdos para el tránsito entre subsistemas y aumentar así la portabilidad y equivalencia de estudios.

Las modalidades vinculadas al gobierno estatal se mantienen alejadas de las actividades relacionadas con la RIEMS y a las iniciativas en torno al MCC. Algunos directivos se oponen a la creación de una "identidad de la Educación Media Superior" mediante el MCC, pues creen que se le quita identidad a su subsistema. El

¹ Son 11 competencias genéricas. Las disciplinares básicas se organizan en cuatro campos: experimental, comunicación, ciencias sociales y matemáticas. En bachillerato general hay 17 competencias extendidas en el primero, 11 en el segundo y 8 en el tercero, en matemáticas fue suficiente con las básicas definidas. Las extendidas y profesionales las definen los subsistemas; estas últimas pueden ser, a su vez, básicas o extendidas, ubicadas en contextos laborales (Acuerdo 444, DOF, 2008b).

Acuerdo 442 propone cinco niveles de concreción curricular (DOF, 2008a) sin ofrecer una metodología que identifique procedimientos, productos parciales, distribución de responsabilidades y acciones, ni contempla las condiciones de operación curricular propias de los subsistemas. También señala que la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP apoyará a autoridades estatales, sin aclarar el rol, responsabilidades específicas, atribuciones y apoyos que se otorgarán a la autoridad en cada fase de la concreción curricular.

El Manual 3.0 para evaluar planteles que solicitan ingresar al SNB sugiere la creación de la “Comisión de diseño y evaluación de las unidades de aprendizaje” en cada escuela, la cual atendería las normas de actualización de planes y programas. Esas normas surgirían de combinar el modelo educativo de la institución con la denominada “Metodología para el diseño y rediseño de programas” (SEMS, 2013), misma que no se encuentra entre los materiales de la Reforma o en el propio Manual, ni se vincula de forma clara con los niveles de concreción propuestos.

El titular de la SEMS de la SEP reconoce problemas de la propuesta curricular: no se especifican aprendizajes fundamentales, no hay gradualidad en el desarrollo de competencias, existen contenidos poco estimulantes, los instrumentos de evaluación de competencias son insuficientes, no se sabe si se logran y falta un balance de habilidades socioemocionales (Tuirán, 2016). Por todo ello, el objetivo de este estudio es caracterizar el proceso de implementación del MCC en el SEMS público de Aguascalientes desde la perspectiva de los actores de las instancias de gestión del sistema. Explora el interés y experiencia de los actores educativos sobre las posibilidades de avanzar de manera sostenida en la operación del MCC y sobre las posibilidades de los procesos de gestión del sistema.

Las reformas educativas en el mundo han sido estudiadas desde distintas disciplinas y perspectivas, aquí se adopta la perspectiva de implementación de políticas educativas (Berman y McLaughlin, 1978; Datnow y Park, 2011, citados por Lieberman, 1998) y del cambio educativo (Ezpeleta, 2004; Fullan, 2004, 2011). Se parte de que los escenarios laborales influyen en las personas y que las instancias de gestión tienen regularidades culturales (patrones, reglas y procedimientos) que moldean el comportamiento ante la reforma, lo que impacta en las innovaciones y puede dificultar su aplicación (Sarason, citado por Fried, 2002).

Los primeros estudios reportados en la implementación de políticas públicas que tenían una perspectiva *top down* (Bardach, 1977; Derthick, 1972; Linder y Peters, 1978; Rein, 1983; citados por Aguilar, 2003; Lieberman, 2008) mostraron resultados limitados y poco alentadores, pero destacaron la importancia de la fase de implementación, antes subestimada; además, reconocieron la incertidumbre del rumbo que adquiriría respecto del diseño racional-programático inicial, así como la relevancia de los actores con sus dinámicas contextualizadas. Sarason (1991, 1996, 2010, citados por Fried, 2002) subrayó que los escenarios locales son unidades culturales con los que se enfrenta el cambio.

Los estudios con perspectiva *bottom up* se concentraron en la microdinámica de la implementación, privilegiando la perspectiva de los sujetos; entre ellos, destaca el estudio de Berman y McLaughlin (1978), que exploró la instrumentación de una reforma educativa nacional en Estados Unidos. De esa investigación se retoma para este estudio la noción de “factores de la organización que determinan las acciones locales de la implementación”. También se recupera la idea de “la influencia de la esfera social y política de las reformas” de Datnow y Park (2011) para ayudar a entender el fluir y adaptación de la implementación del MCC en Aguascalientes. En el funcionamiento de las instancias de gestión del sistema de educación media, asimismo, destacan los “procesos de integración e inestabilidad” que influyen en la cooperación o dispersión de esfuerzos de los actores para hacer cambios (Fullan, 2004).

Los gobiernos estatales poco han analizado la implementación de las reformas educativas, no obstante su relevancia e implicaciones en el manejo de recursos materiales, financieros y humanos. Por lo general, en el diseño de la reforma importan las características pedagógicas, del aula y del trabajo en equipo, pero se descuidan procesos y condiciones del sistema que determinan su implementación, evitando tocar aspectos que desaten conflictos entre los actores. Desde esta perspectiva se minimizan problemas importantes, como la influencia política, la burocratización, el sindicalismo magisterial y la estructura

autoritaria del sistema (Ezpeleta, 2004). El resultado sigue siendo un abordaje curricular que privilegia la exposición del profesor y la memorización de contenidos abstractos (Zorrilla, 2012). En este sentido, el estudio de la instrumentación e impacto de la RIEMS, en especial la parte curricular, es pertinente y necesario.

II. Método

Se analizaron los contenidos de la Reforma y se hicieron entrevistas a profundidad a actores clave del nivel intermedio (gestión) del sistema educativo en Aguascalientes (México). Las condiciones de operación del SEMS de Aguascalientes se construyeron con entrevistas a actores del sistema y del análisis de la literatura citada. Se entrevistó al Director de un Bachillerato General, a tres exdirectores de la Dirección de Educación Media y Superior (DEMS) del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA), 2007-2010, 2010-2013, 2013-2016; a las directoras académicas de la DEMS y de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), a la delegada de la SEP en el estado, a la auxiliar académica de la DGTI, a la representante de la DGB ante la Representación de la Subsecretaría de la Educación Media Superior (RESEMS), a una exdirectora de CONALEP estatal y a dos asistentes que ampliaron la información. Se operacionalizaron tres constructos principales:

1. Factores de la organización que determinan las acciones locales de implementación al MCC (Berman y McLaughlin, 1978) con cuatro dimensiones: capacidad técnica de los actores para apoyar la implementación del MCC, rutinas de organización en torno al MCC, recursos disponibles y motivación de los actores.
2. Influencia de la esfera social y política en la reforma (Datnow y Park, 2011). Con dos dimensiones: Información-apoyos externos que apoyan la implementación del MCC y formas de interacción que modifican la implementación del MCC.
3. Cooperación al interior de la instancia (Fullan, 2004). Con dos dimensiones: Procesos de integración alrededor de la implementación del MCC y procesos de inestabilidad en torno a la implementación del MCC.

La entrevista se aplicó entre junio y noviembre de 2016. Se utilizó un software para analizar datos cualitativos y sistematizar los ejes analíticos. Se aplicó una combinación del acercamiento fenomenológico y el análisis temático. Se codificó exploratoria (hipotética) y temáticamente (axial y elaborativamente) (Saldaña, 2009; Casasempere-Satorres, 2016), y otros códigos según el análisis.

III. Resultados

La ruta de cinco niveles para la implementación del MCC (Acuerdo 442, DOF, 2008a) y la estrategia del Manual 3.0 para ingresar al SNB para adaptar el Plan de Estudios a las competencias no se ha desarrollado en la entidad. En las instancias de gestión no se identificó alguna institución que haya establecido la "Comisión de diseño y evaluación de las unidades de aprendizaje" propuesta, ni se han implementado procesos relacionados con los niveles de concreción curricular. A continuación se exponen las seis problemáticas del proceso de implementación.

3.1 Dispersión y desigualdad en la actualización docente para implementar el MCC

La capacitación del personal es muy diferente en cada subsistema, hay atribuciones diversas en la normativa y el presupuesto para impulsar cursos es muy desigual (Comisionado de la RESEMS ante la DGB). Aunque hay eventos de capacitación para todos los subsistemas en programas específicos, como "Construye T", que aborda habilidades socioemocionales (de 310 planteles, participan 67 de todos los subsistemas), las opciones de actualización docente para el MCC son inequitativas, por lo que queda sin efecto la atribución otorgada en el acuerdo 442 de la autoridad estatal para asesorar a las modalidades.

Hay desigualdades de operación de los distintos subsistemas. La DEMS del IEA propone programas cortos e

intensivos de capacitación a los que son invitados profesores de los subsistemas, pero la mayoría de los asistentes son de bachilleratos estatales. Son eventos solidarios, las instituciones o personas que las imparten no cobran, la DEMS no cuenta con recursos para ello. Los contenidos no necesariamente tienen relación con el MCC (Coordinadora Académica de la DEMS). Junto a los cursos que ofrece la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC), éstas son prácticamente las únicas opciones de los bachilleratos estatales para capacitarse. Además, no hay procesos de seguimiento o recuperación de evidencias documentales de los procedimientos y resultados en esos cursos. La problemática crece porque profesores con pocas horas, que son mayoría, no suelen asistir.

Los recursos adicionales que ha traído la RIEMS dejan fuera la facultad de la autoridad estatal de ofrecer actualización en el MCC, no obstante que el acuerdo 442 establece que la SEMS de la SEP orientará a las autoridades educativas de las entidades para el desarrollo de procesos de concreción del MCC y que el rol de la autoridad local es de apoyo y orientación a los actores de los distintos subsistemas. Una iniciativa digna de resaltar de la DEMS es la formulación de un proyecto educativo, que consistió en analizar y aprovechar los resultados de las evaluaciones de gran escala como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) mediante un formato para señalar áreas de oportunidad. Esos resultados no están alineados con el MCC, pero se consideraron útiles; aún falta evaluar la proporción en que se aplicaron las sugerencias y si debido a ello cambiaron los resultados.

El Programa de Formación Docente de la Educación Media Superior (PROFORDEMS), el Programa de Formación de Directores (PROFORDIR) y el Proceso de Certificación de Competencias Docentes (CERTIDEMS), que tienen relación con el MCC, son impulsados por la SEP sin que la autoridad educativa estatal tenga mayor participación. Es una instancia testigo o facilitadora operativa, pero no protagonista fundamental. Igual sucede con los programas de capacitación que impulsan los subsistemas federales:

Las direcciones federales o nacionales ya tienen algunos lineamientos establecidos para sus escuelas... tienen establecida una línea de acciones a nivel estatal. (Coordinación Académica de la DEMS).

DGETI, en particular, tiene una gama amplia de posibilidades para que sus profesores y directores se capaciten, así lo señala la encargada académica de la institución: "Prácticamente no hay límite, pues los profesores tienen acceso a distintas opciones.

3.2 Dependencia de la voluntad de los actores en ausencia de condiciones de gestión

La atribución de facto de los actores para implementar o no determinadas acciones en función de su decisión personal o de grupo es más evidente y relevante para el avance limitado del MCC que las condiciones organizativas y de gestión desarrolladas por las distintas instancias. La "buena voluntad" de las autoridades educativas parece considerarse legítima ante la presencia de vacíos normativos, limitaciones de infraestructura e inercias de actuación, como la relativa autonomía de las modalidades, la desigualdad de recursos o la ausencia de facultades concretas de los actores para hacer compromisos vinculantes de su instancia frente a otras.

En ese sentido, una de las dificultades en la gestión del MCC radica en el ajuste de los procesos de cada subsistema. La titular de la DEMS del IEA ejemplifica esta problemática con las dificultades que se tuvo para crear el Sistema Único de Ingreso a la Educación Media en la entidad:

Primero [poder lograr] que se sentaran hablar del tema. Segundo, que empezaran a socializar las ventajas que esto pudiera tener. Tercero, que todos los subsistemas quisieran participar [...] No es tan complejo ponerse de acuerdo, lo que es complejo es superar los procesos internos y adaptar su normativa [...] Es demasiado movimiento y entonces a veces las instituciones no pueden reaccionar tan rápido como sería deseable. (Directora de EMS 2013-2016).

Las organizaciones altamente cohesionadas construyen una interdependencia entre los actores sostenida

en mecanismos de intercambio, comunicación e interacción formal e informal de la implementación y diseñan procesos de autoconservación de dinámicas exitosas de trabajo (Havelock y Huberman, 1980). Por el contrario, aquí los avances se deben a la buena disposición de los actores, señala una de las entrevistadas:

Lo que hasta hoy hacemos ha sido por buena voluntad. Porque igual y cuando no tienen voluntad pues simplemente “no lo hago y no participo”. Ha sido de buena voluntad lo que los sistemas estatales hacen y yo creo que ellos mismos se sienten como pertenecientes a dos familias diferentes [al sistema estatal y al federal] aparte de que piensan que el estado no les hace caso: “nada más nos piden que hagamos cosas”. (Delegada de la SEP Aguascalientes).

En el mismo sentido, un exdirector de la EMS señala:

Sí hubo avances en mi período porque, no obstante esta rigidez de la estructura, de las normas, se apelaba a la voluntad, al sentido común, a asumir una capacidad directiva y de coordinación por parte del IEA. (Exdirector de EMS 2010-2013).

Y agrega que era conveniente para el caso del Telebachillerato apelar al compromiso de los profesores para enfrentar la debilitada infraestructura y la imprecisión normativa. Recomendaba que, incluso, se buscara la participación de personas de las comunidades, incluyendo los presidentes municipales. Aclara que apelar a la buena voluntad no debe ser la única opción, pues el recurso de gestión al que se debe apelar –dice– es apegarse al cumplimiento de la norma. Hay que combinar la rigidez de la norma con mejorar las condiciones de trabajo y un liderazgo de la autoridad educativa.

Por otra parte, hay especial sensibilidad sobre el respeto al territorio o jurisdicción de los subsistemas federales, como lo muestra una directora de EMS:

Yo como autoridad educativa en el estado no quiero fiscalizarte, no quiero invadirte, no quiero alterar tu normatividad [se refiere a las modalidades federales]. 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 que en la Dirección, en la medida de su posibilidad, siempre tendrán el apoyo. (Directora de EMS 2013-2016).

Parece necesario un nuevo equilibrio entre el respeto a las estructuras vigentes y las atribuciones de la autoridad educativa ante la coyuntura de la RIEMS. Con ello es posible crear mejores condiciones de gestión para impulsar el MCC.

3.3 Perfil y atribuciones limitadas de funcionarios: determinantes del ritmo e intensidad de atención a la RIEMS y al MCC

Hay dos niveles de autoridad que son determinantes en las decisiones relacionadas con la implementación del MCC y el seguimiento que se hace de las mismas: por un lado, el del titular del ejecutivo estatal y la máxima autoridad educativa en el estado y, por el otro, el de los funcionarios de los subsistemas encargados de construir acuerdos y promover acciones de implementación y seguimiento de la RIEMS. El ejercicio de autoridad para promover activamente una política y la creación de vías organizativas para instrumentarla aumenta las posibilidades del cambio y la mejora, pero esto no ha sucedido de manera contundente en Aguascalientes. Los exdirectores de la DEMS del IEA coincidieron en señalar la importancia del apoyo de las máximas figuras de autoridad. El Gobierno federal descentralizó la operación de algunos subsistemas como el CECYTE y el CONALEP desde hace muchos años, esperando la participación y el apoyo de los gobiernos estatales, pero ha sido muy limitado, particularmente en Aguascalientes.

Según un ex titular de la DEMS, el Gobierno del Estado no apoyó los bachilleratos de CECYTE y CONALEP: “Eso sí te puedo decir con claridad: no hubo apoyo, por desconocimiento y desinterés” (Exdirector de EMS, 2007-2010). La administración de gobierno 2004-2010 se complicó más porque quien dirigía la política

educativa estatal no era la autoridad formal; el entonces titular de la DEMS señala:

La hermana del gobernador era quien tomaba las decisiones. Yo iba directamente con ella y me decía “no hay recursos”. Los directores de bachillerato tienen un trabajo muy limitado y, según este testimonio, se le decía a cada director: “Conviértase en promotor de la Reforma, no en su simple cartero”. (Exdirector EMS 2007-2010).

En la siguiente administración (2010-2016) los problemas fueron distintos, pero igualmente inesperados y perniciosos:

El Director General del IEA, con el apoyo del Gobernador, se abocó a una contienda electoral por la presidencia municipal (sin lograrlo) desatendiendo sus responsabilidades y provocando la salida del titular de la DEMS. Hubo desacuerdos y desvío de recursos; el interés de titular del IEA no era apoyar la RIEMS sino realizar actividades que lucieran, con resultados políticos y económicos. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en gran medida, fue cómplice. (Exdirector EMS 2010-2013).

En el segundo nivel de responsabilidad, el de los funcionarios de los subsistemas, se encontró que hay incapacidad e incompetencia, además de una rutina burocrática que impide cumplir cabalmente con la RIEMS. La Delegada de la SEP se refiere al perfil de los actores que están al frente de los subsistemas en los siguientes términos:

Muchas veces, como [los directivos] tienen muchas cosas que hacer, pues no hay seguimiento. Mañana viene otro y cuando va a reuniones no tiene la capacidad de representación [...] Ahí sí creo que faltaría empoderamiento... Y la incapacidad de estas personas evita que se pueda llegar a una buena toma de decisiones y compromisos [...] Lógicamente es una persona que tendría que comprometerse: “Y esto se hace porque se hace, no te voy a ir a preguntar a ver si...”. (Delegada de la SEP en Aguascalientes).

Por lo antes dicho, tendría que haber dos condiciones en las figuras de máxima autoridad y funcionarios medios para implementar el MCC en el nivel de la gestión. Por un lado, priorizar la atención al MMC vía autoridad formal para activar recursos tangibles e intangibles; por el otro, que los funcionarios que trabajen con otras instancias (con Espacio Común de EMS, con representantes de las distintas modalidades, etc.) sobre la implementación o establecimiento de condiciones para ello. Esto requiere que tengan atribuciones institucionales formales y de facto y logren cumplir realmente sus compromisos. Lo contrario se da en el trabajo estatal de gestión. Según la delegada de la SEP en el estado, ocurre lo siguiente:

Se cita a una reunión del Espacio Común y se pide que vengan los titulares de los diferentes subsistemas para poder tratar varios temas, y no van [...], los más difíciles son los subsistemas federales (Delegada de la SEP en Aguascalientes).

Todo esto requiere previamente que se conozca y comprenda la RIEMS, lo que no está garantizado porque eso depende a su vez de otros procesos de difusión y construcción de consensos, como se observa en el siguiente punto. El Comisionado de la RESEMS ante la DGB identifica este rasgo del funcionamiento del sistema para el caso de la gestión de la implementación del programa “Construye T”. La falta de atribuciones y el inadecuado perfil de ciertos funcionarios, en suma, impiden el cumplimiento de los objetivos de la Reforma.

3.4 Dificultad para comprender el sentido de la Reforma

Hay evidencia de que entre directivos y maestros, e incluso entre las autoridades, no se conoce ni comprenden los contenidos de la RIEMS, y si esto sucede menos se puede esperar que se cumplan sus objetivos y metas. Hubo esfuerzos variados por informar sobre la naturaleza de la RIEMS. Una ex directora de CECYTE cuando inició la Reforma, comenta que hubo un “bombardeo de información” y que ella era

responsable de “bajarla” a su institución. Pero reconoce que se generaba un problema para comunicarla con el personal:

Ni siquiera era claro cómo íbamos a bajarla al aula [...] La gente decía “a ver espérame, tú me estás hablando desde allá, pero ni siquiera me queda claro cómo voy aplicarla [...] Eso realmente es teoría... es teórico, ¿y en la práctica qué?”. (Coordinadora Académica de CEMSAD).

El tránsito a la enseñanza por competencias, no obstante los procesos de certificación de docentes y directivos, ha sido difícil; además, se siguen utilizando referencias al esquema curricular previo para hablar del diseño actual de la Reforma:

Las competencia básicas son todas aquellas que los muchachos tienen que desarrollar, en lo que se llamaba hace tiempo el tronco común de todas las materias básicas: que sepa leer, que sepa interpretar, que razone” Para las opciones profesionales, como en CONALEP, había competencias particulares. (Coordinadora Académica de CEMSAD).

A la fecha se reconoce que todavía no se sabe en qué consiste la RIEMS y en particular el MCC, por lo que la SEP debería continuar con su difusión:

Me gustaría que en el tiempo que queda del gobierno federal (2012-2018) se alcanzara a llegar a la comprensión de la Reforma. El fin es que se comprenda en todos los subsistemas para poder hacer el cambio. Para que ya nos quede claro a todos, sean bachilleratos incorporados, sean públicos, sean privados, sean lo que sean. (Directora EMS 2013-2016).

Ezpeleta (2004) señala que en una reforma curricular no es suficiente aprender nuevos contenidos y desplazar los anteriores, sino que es necesario asumir otra concepción de las disciplinas y de la construcción del conocimiento, por lo que también implica reconfigurar la concepción de la enseñanza y la forma de trabajo en el grupo; pero esto no sucede de manera simple ni automática. Por tanto, para instrumentar correctamente toda reforma educativa es necesaria la comprensión de sus contenidos y sus implicaciones al ponerla en marcha.

3.5 Rigidez y descuidos en instancias de gestión

Desde el espacio de gestión se asume que las oficinas centrales tienen la responsabilidad de impulsar las acciones de actualización e implementación relacionadas con el MCC y se afirma que se gestiona desde allá. Particularmente, se asume que es la SEMS (de la SEP) la que debe tomar las riendas del proceso:

Está muy sistematizado, es por línea directa desde la SEP, la Subsecretaría, la Dirección General y la oficina auxiliar académica. Ese es un concepto obligado de lo que se marca como directriz y con rigor se aplica. En eso sí vienen muy precisas las indicaciones de cómo está estructurado el MCC, los créditos, etc. (Auxiliar académico de la DGTI).

Existe una debilidad en las estructuras, estrategias o procesos de gestión en torno a la aplicación del MCC. Una persona vinculada a este proceso menciona:

Se está haciendo un esfuerzo sobrehumano para dar respuesta a tantísimos requerimientos, porque ese fue uno de los problemas: se vigilaban los procesos académicos, pero no los requerimientos administrativos, ni siquiera de personal, ni siquiera de recursos y de presupuesto... el que tenía una función, hace diez, con el mismo horario, con el mismo presupuesto... los procesos administrativos están completamente desatendidos. (Auxiliar académico DGTI).

Para los subsistemas federales la solución de problemas recae en las oficinas centrales, en la ciudad de México, relativamente ajenas a las circunstancias de los procesos administrativos necesarios para atender la implementación del MCC localmente, pero las reformas son inseparables de sus procesos y contextos

institucionales, incluyendo las formas de organización, administración y gobierno que, en el caso de México son altamente autoritarias y burocráticas, máxime cuando no hay un espacio para que las reformas se discutan y se reconstruyan para hacerlas propias en el nivel de las instancias estatales administrativas (Ezpeleta, 2004).

3.6 Ausencia de una instancia estatal con atribuciones, competencia, recursos y proyecto propio para promover la implementación del MCC

Además de las personas al frente de las distintas modalidades de educación media y de la DEMS del IEA, hay otras instancias cuya atribución es apoyar el desarrollo del SEMS, como la Comisión Estatal de Educación Media (CEEM), la Representación de la Delegación de la SEP en Aguascalientes, la RESEMS y el Espacio Común de la Educación Media Superior. Pero hay limitantes en su funcionamiento y coordinación:

La CEEM se encarga especialmente de aceptar o no instituciones nuevas y hasta ahí [...] Está integrada por representantes de todos los subsistemas, del sector productivo de la entidad, etc. Duré 15 años en el IEA [...] y yo nunca vi en las comisiones otra cosa... Se juntan nada más para evaluar los planes y programas, evaluar algunas políticas de la educación media o de la educación superior y eso es todo. (Exdirector de EMS 2007-2010).

Dadas las limitantes ya señaladas de la autoridad estatal, que incluye el funcionamiento del Espacio Común y las posibilidades reales de incidir en la mejora del SEMS, algunos actores han pensado en la necesidad de establecer una nueva instancia con más atribuciones:

Yo creo que la Comisión Estatal de Educación Media podría hacer mucho más de lo que hace. Debería ser una instancia desde la cual se apoyara la propia planeación y toma de decisiones, de manera que pueda tener influencia tanto en los sistemas estatales, como en los autónomos y federales. No hay realmente una instancia eficaz [...] Se nos convoca una vez al año, la finalidad es tener un acta que permita que los planteles estatales participen en los concursos de educación media superior o se valida que el estado solicite la creación de nuevos telebachilleratos. A lo mejor esa instancia, incluso, debería tener cierta independencia del propio IEA, a lo mejor eso sería muy deseable. (Exdirector de EMS 2007-2010).

Esta preocupación evidencia, junto a lo antes señalado, que existen serios obstáculos en la implementación del MCC y la RIEMS, pues no hay una coordinación efectiva de esfuerzos como un sistema estatal de educación media integrado, ajustado a las condiciones sociales, productivas del estado. La autoridad educativa estatal requiere mejorar su intervención y su presencia en la dinámica de todos los bachilleratos, a partir de atribuciones ajustadas a las necesidades de la implementación del MCC.

Asimismo, se necesita que las instancias de gestión de las distintas modalidades se fortalezcan con personal, procesos e infraestructura convenientes y adaptados a las nuevas demandas del MCC, con espacios de interacción en los que puedan hacer compromisos y cumplirlos. Se requiere también de mecanismos de seguimiento y evaluación de procesos que no fueron previstos por la RIEMS y que contribuyen en buena medida a que no se extienda la operación del MCC en los bachilleratos, ni se tengan mejores resultados en las aulas.

IV. Conclusiones

Considerando la década de investigaciones integradas por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (2003) y citando una diversidad de estudios, Zorrilla y Villa (2003) identifican preocupaciones recurrentes: la implementación de los currícula y sus contenidos, la necesidad de una formación integral, la necesidad de identidad propia y reconocimiento de la necesidad de diversidad de opciones, precaria integración y coordinación entre las instituciones, entre otros. En el estudio destacan tres características del proceso de implementación del MCC, de acuerdo a la experiencia de los actores entrevistados y de la literatura antes señalada. La primera es que los recursos invertidos por el gobierno a favor de la RIEMS no han sido suficientes para modificar la inercia de actuación del sistema de educación media en el estado.

Por otro lado, a pesar de la configuración normativa de la Reforma (reflejada en los diversos acuerdos publicados por el DOF), la inversión significativa en infraestructura, las acciones de la instancia evaluadora, el Consejo para la Evaluación de la Educación del tipo Medio Superior (COPEEMS) para acercarse a las instituciones, los procesos de evaluación institucional para el ingreso al SNB, la implementación de programas educativos como “Construye T”, los cambios de discurso pedagógico, la definición de competencias docentes y directivas, así como de competencias de egreso de los alumnos y a pesar de otras importantes medidas, siguen vigentes las características centrales de operación del sistema de educación media en Aguascalientes: dispersión en la formación que ofrecen las modalidades, inequidad de condiciones de operación curricular y falta de una vía concreta y compartida de implementación del MCC.

En parte esto es así porque las decisiones más importantes siguen descansando en la SEMS y en las oficinas centrales de las modalidades federales, restando importancia y espacio a la autoridad educativa estatal y a los actores locales que gestionan desde las distintas modalidades. La segunda es que queda de manifiesto la omisión, en el diseño la RIEMS y del MCC, de un espacio de reflexión centrada en los actores de la gestión de las modalidades y de la autoridad educativa, así como de una estrategia sistemática para la implementación del MCC en el nivel de la administración estatal, que considere el componente crítico de la nueva propuesta curricular por parte de los actores de la gestión y el empoderamiento real de los funcionarios en ese nivel de operación del sistema.

El fin es: a) tomar decisiones y compromisos a partir de sus circunstancias, b) tomar decisiones a partir de su capacidad instalada en cuanto a infraestructura, personal de apoyo, necesidades de gestión y presupuesto, y c) contar con vías de comunicación eficientes con la SEMS para desarrollar mejores proyectos. Como consecuencia de lo anterior, y como tercera conclusión de este trabajo, se puede predecir que la diversa oferta educativa actual en educación media de Aguascalientes no se transformará en una que atienda efectivamente las necesidades formativas de los jóvenes al tiempo que logre una identidad como tipo educativo con fundamento en las competencias del MCC, si no se gestan y desarrollan las atribuciones necesarias de los actores y las condiciones operativas de la gestión ya señaladas.

Esta dinámica debe ser comprendida por las autoridades estatales y federales para abrir espacios de diseño e implementación de política educativa propias de esta franja del sistema educativo correspondiente a las instancias intermedias de gestión. No se trata de instancias cuyo escenario hay que esquivar, restando relevancia a su rol en el proceso de conducción de la reforma, sino de empoderarlas, trabajar con ellas, aprovechar su lugar en el sistema y darles herramientas materiales, estratégicas y de gestión pedagógica para que se conviertan en un motor de propulsión de la implementación del MCC y con ello aportar al cumplimiento del objetivo de la RIEMS de mejorar la calidad, pertinencia, equidad y cobertura del bachillerato que demandan los jóvenes y los nuevos tiempos.

Referencias

Aguilar, L. (2003). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

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: UNICEF.

Berman, P. y McLaughlin M. W. (1978). *Federal programs supporting educational change. Implementing and Sustaining Innovations* (vol. VIII). EUA: Rand.

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. Recuperado de <http://atlasti.metodologiacualitativa.com/course/view.php?id=2>

Datnow, A. y Park, V. (2011) Large-scale reform in the era of accountability: the system role in supporting data-driven decision making. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational Change*. EUA: Springer.

De Ibarrola M. y Gallart, M. A. (Coords.). (1996). *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Argentina: UNESCO, CIID-CENEP.

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. (2008b). Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. México.

Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, IX(21), 403-424.

Fried, L. R. (2002). *A skeptical visionary: a Seymour Sarason educational reader*. EUA: Temple University Press.

Fullan, M. (2004). *Las fuerzas del cambio. La continuación*. Madrid: Akal.

Havelock, R. G. y Huberman, A. M. (1980). *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*. Ginebra: UNESCO.

Lieberman, A. (1998). Preface of section 1: The roots of educational change. En A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan y D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational Change* (pp. 11-13). EUA: Springer.

Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Inglaterra: Sage.

Secretaría de Educación Pública [SEP]. (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: Autor.

SEP. (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: Autor.

SEP. (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: Autor.

SEP. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. México: Autor.

SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Autor.

SEP. (2017). *Nuevo Modelo Educativo*. Recuperado de <http://www.gob.mx/sep/documentos/nuevo-modelo-educativo-99339>

Sistema de Educación Media Superior. [SEMS]. (2013) Manual para evaluar planteles que solicitan el ingreso y la promoción en el Sistema Nacional de Bachillerato. Recuperado de https://www.sev.gob.mx/educacion-media-superior-y-superior/files/2015/11/Manual_3_0.pdf

Talán R. R. (1994). *El sistema nacional de educación tecnológica, en Conacyt, Ciencia y tecnología en el umbral del siglo XXI*. México: Conacyt.

Tuirán, R. (2016). *La Reforma en Educación Media Superior*. Ponencia presentada en la mesa 5 de "A tres años de la Reforma en Materia Educativa". Senado de la República. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jkJPqzemcRE>

Zorrilla, A. J. F. (2012). Prioridades formativas para el bachillerato mexicano. La agenda mínima. *Perfiles Educativos*, XXXIV, 70-83. Recuperado de <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2012-e-prioridades-formativas-para-el-bachillerato-mexicano-la-agenda-minima.pdf>

Zorrilla, F. M. y Villa, L. F. (2003). *La Investigación Educativa en México 1999-2002. Vol. 9: Políticas Educativas*. México. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.