



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN PEDAGOGÍA
DOCTORADO EN PEDAGOGÍA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Los burócratas de nivel calle como implementadores de la RIEMS en dos bachilleratos de Oaxaca: un análisis de política pública

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN PEDAGOGÍA

PRESENTA

Claudia Margarita Chávez Gómez

DIRECTORA DE TESIS

Dra. Judith Pérez Castro

IISUE

SINODALES

Dr. Juan Fidel Zorrilla Alcalá

IISUE

Dr. Alejandro Canales Sánchez

IISUE

Dra. María Elena Jiménez Zaldivar

FES-Aragón

Dr. Juan Manuel Piña Osorio

IISUE

Ciudad Universitaria CD.MX, Octubre de 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROTESTA UNIVERSITARIA DE INTEGRIDAD Y HONESTIDAD

Yo, **Claudia Margarita Chávez Gómez**, estudiante de **Doctorado** en Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México, con número de cuenta **510020170**, declaro que soy autora del documento académico titulado:

“Los burócratas de nivel calle como implementadores de la RIEMS en dos bachilleratos de Oaxaca: un análisis de política pública”

que presento como trabajo terminal para la obtención del grado correspondiente.

Certifico que el mismo es fruto de mi trabajo personal, y que no he copiado o utilizado ideas, formulaciones, citas integrales, datos, o ilustraciones extraídas de cualquier obra, libro, capítulo, artículo, memoria, etc., en cualquier formato y soporte, sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Me hago cargo de que respetar los lineamientos éticos de autenticidad y originalidad de mi trabajo académico es, en sentido estricto, mi responsabilidad. Soy consciente de que no hacerlo podría hacerme acreedor(a) a sanciones universitarias, o de otro orden legal.

Protesto respetar los valores de integridad y honestidad académica y actuar de acuerdo con los principios éticos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cd. Universitaria, CDMX, **22 de mayo de 2023.**


CLAUDIA MARGARITA CHÁVEZ GÓMEZ

NOMBRE COMPLETO Y FIRMA DEL SUSTENTANTE

Dedico esta tesis a mi abuela Amalia; una mujer que, para su época, se permitió la libertad de vivir de acuerdo a sus principios. Ella me heredó el impulso de ir tras los sueños, y su amor de abuela llenó de magia a la niña que fui. Era analfabeta, y mientras yo escribía las cartas que ella me dictaba, me imaginaba siendo una maestra.

Para Helena, a quien espero que el esfuerzo de este trabajo la impulse, como su presencia luminosa me ha inspirado a mirar con esperanza el día a día; desde este amor de abuela distinto a todos, infinito, inmenso y extraordinario.

A mi madre Teresa Gómez, a quien no me cansaré de agradecer el haberme dado la oportunidad de estudiar.

Soy muy afortunada de formar parte de un linaje de mujeres fuertes, valientes e increíbles.

Con amor y gratitud.

Agradecimientos

El resultado que aquí presento es una suma de esfuerzos. Por eso quiero dar las gracias primeramente a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por la confianza brindada y la posibilidad de continuar mi formación académica. Me siento muy orgullosa de pertenecer a esta comunidad educativa azul y oro. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por haberme otorgado la beca que me permitió dedicarme de tiempo completo a mis estudios de doctorado. Y, siempre, a la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), institución en la que inicié mi formación profesional.

Una mención especial merece el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO). Agradezco el voto de confianza puesto en mi persona, para acompañar durante casi una década la Dirección de Desarrollo Académico como asesora. Este espacio me brindó la oportunidad de conocer a los docentes y directores que, a través de sus narraciones y experiencias me dieron el insumo principal para desarrollar esta tesis. En el CSEIIO conocí a muchas personas durante el tiempo que presté mis servicios. Compartí momentos con ellos tanto en las oficinas centrales, como en los distintos planteles que tuve ocasión de visitar. Sobre todo, me siento muy agradecida con el biólogo Jesús Vicente, con los maestros Gildardo Ramírez y Pablo Munguía. Con Jorge Gil López Esteva, mi jefe, quien siempre consideró mi opinión para tomar decisiones y mostró empatía frente a mis condiciones personales y académicas. A las maestras Dora Patricia Luna y Dalila Carballido, a quienes conocí ahí y hoy nos une una gran amistad, al igual que el maestro Alejandro Bolaños. El apoyo que recibí de todos ellos me permitió avanzar hacia la conclusión de esta tesis. Gracias porque compartimos el sueño de mejorar la educación en los BIC, y de Oaxaca, en esta utopía que nos mueve y nos une.

Gracias a todos los maestros y maestras que conversaron conmigo a lo largo de mi paso por el CSEIIO. Sus argumentos sinceros y cercanos son el insumo principal de este trabajo.

No sé cómo agradecer a mi tutora, la doctora Judith Pérez Castro. Quiero mencionar que ella desde que me conoció fue muy empática frente a mi discapacidad auditiva. Jamás, en todo mi camino dentro del SEN, alguien, alguna vez me trató como sorda. La doctora Judith siempre se ha ocupado y asegurado que yo la escuche. Por eso, durante las muchas asesorías

que tuvimos manejó un volumen de voz adecuado, cuestionándome constantemente si había quedado claro, y si, en efecto, había escuchado todo. Gracias doctora, de verdad valoro enormemente este gesto de empatía hacia mí. Y gracias también por ser una excelente asesora. Su sensibilidad teórica me “rompía” en mil pedazos y me puso a buscar información, a cuestionarme, a rehacer, a hilvanar, a pensar y a concluir. De su mano llegué a esta meta. Y si hablo de docentes en esta tesis, debo señalar que ella ha sido la mejor acompañante, la más comprensiva, una guía que agradezco profundamente. Por eso, la mejor forma de retribuir su esfuerzo es presentando este trabajo, que es nuestro. Gracias.

El doctor Carlos Welti Chanes impartió un seminario de evaluación de política en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Lo abrió a pesar de ser yo, su única estudiante. Estuve cursando seminarios con él durante dos semestres. Esperaba ansiosa el día señalado para ir a mi clase. Gracias doctor, no sólo por ser generoso y compartirme su conocimiento, sino también por haber puesto su hombro durante ese primer año de doctorado en el que atravesaba una etapa personal muy dolorosa. Gracias totales.

He sido muy afortunada porque me acompañaron en este camino el doctor Juan Fidel Zorrilla Alcalá, cuyo vasto conocimiento de la EMS me ofreció herramientas para pensar mis datos. Por su parte, el doctor Alejandro Canales Sánchez confió en mí para tejer, desde la categoría de la burocracia de nivel calle, un análisis de política. A la doctora María Elena Jiménez Saldívar la conocí en mi primer coloquio de doctorantes. Un día me la encontré en el aeropuerto de la ciudad de Oaxaca, y la abordé para hablarle de este trabajo. Ella aceptó ser mi sinodal, y sus comentarios fueron muy valiosos para introducir una mirada desde la interculturalidad. Al doctor Juan Manuel Piña Osorio lo conocí en el UABJO, desde mi etapa de estudiante de licenciatura. Es un honor que funja como sinodal en esta tesis doctoral. Todos ellos tienen mi gratitud por conformar un gran equipo de académicos, sin ustedes no lo habría logrado.

Daniela Traffano es mi hermana de corazón. Siempre estuvo interesada en que yo iniciara un doctorado y concluyera este trabajo. Cuando yo no podía más, me levantaba. Me ofreció lo que me hacía falta, desde una palabra de aliento, hasta un espacio en CIESAS pacífico Sur, para alejarme del bullicio de la vida cotidiana y concentrarme en la tesis. No puedo ubicar las palabras para agradecer ese cariño que, creo firmemente, no es de esta vida, sino de

muchas porque segura estoy que tenemos una articulación energética desde otras dimensiones. Gracias “mana” aquí está la tesis.

Otra hermana de corazón es Norma Jiménez López. Su apoyo y motivación siempre estuvieron presentes en este caminar. Por su parte, Adairis Mandujano tenía las agujas listas para sacudir el estrés y relajarme para poder seguir adelante. Cuánto cariño y solidaridad he recibido de ellas, gracias.

La doctora Nereida Crystabel Martínez García ha sido mi compañera desde la carrera. Quiero agradecer su amistad, a ella le debo mi pasión por los BIC, y mi incursión en el CSEIIIO. Gracias “Chaparrita”, tu amistad me ennoblece, tu cariño y confianza me transforman en una mejor persona, y mejor profesionista.

Con Guadalupe Guzmán tuve conversaciones motivantes durante el proceso de elaboración del trabajo que aquí presento. En momentos difíciles estuvo ahí, impulsándome y dándome ánimos que, muchas veces había perdido. Es mi madrina de doctorado. Gracias viejita por tu amistad, y por el amor que me une a tu familia entera, especialmente a Sara Brenda Guzmán, porque sin ella no nos hubiéramos encontrado en este camino de la vida.

Gracias a todos mis profesores y profesoras del posgrado, a mis compañeros y compañeras. A Josué Luna, a Demetria Mondragón, a Lorena Salgado, a mi comadre Yolanda Martínez y a mi siempre maestro y amigo Iván Cruz Melchor.

Gracias a mi madre Teresa Gómez, primeramente, por la vida. Por su confianza, por su apoyo, por preguntar cómo iba y qué necesitaba; por estar ahí cuando me enfermé y por haberme cuidado como niña chiquita, sin despegarse hasta tener un diagnóstico y tratamiento claros. Ella sembró en mí la más grande inspiración y cariño por la escuela. Gracias Teresa, por darme la oportunidad de estudiar. Espero que hoy te puedas sentir orgullosa porque para mí, la escuela es el mejor lugar del mundo. No tengo con qué retribuir tu amor. Gracias también a mi padre Claudio Chávez Rivera, por la vida. De ambos tomo la fuerza para vivirla.

Gracias a mis hermanos, con quienes jugué en la infancia, y en la adultez nos encontramos, nos reconocemos y acompañamos. Me siento muy afortunada y orgullosa de sus trayectorias

personales, profesionales y laborales. Sofia, Claudio, María Elena, Tomás y Emilio. No me siento completa sin ustedes. Gracias por ser mis hermanos.

Agradezco, miro y valoro la fuerza que imprimen a mi vida Pettilu y Amaury, mis hijos. Ellos son mi principal motor para vivir, para evolucionar, para mirar de frente, para saber que todo puede mejorar. Gracias por permitirme ser su mamá. Gracias a Helena Victoria, por ser “la luz de mis ojos” que ilumina todo, que riega de estrellas mis noches y mis días y salpica de amor las fibras más sensibles de mi ser. Ustedes son lo que más amo. Lo mejor de mi vida. Gracias por existir.

Y, finalmente, gracias a mi mejor amigo, mi confidente, mi maestro, mi mentor, mi compañero, y mi cómplice Francisco José Ruiz Cervantes. Un día nos subimos juntos a un tren cuyo destino ignorábamos. La vida a su lado ha sido toda una aventura de hermosos paisajes. Gracias por estar siempre para mí, por escuchar con paciencia y atención, por respetar mis espacios, por ir hasta el rincón más oscuro y traerme hacia la luz. Por los libros y cuadernos, por los artículos, por las sugerencias, por la música en la noche, por el café de la mañana, por las fotos de paisajes. Gracias por caminar conmigo, gracias por creer en mí y ponerme alas, gracias por lo que nos falta por vivir, por andar, por conocer; que espero sea mucho, porque a su lado siempre todo es bueno. Porque si la vida algo me debía, contigo me lo pagó.

¡Hay tantas personas a quienes agradecer, y tan pocas palabras para hacerlo!

Gracias a Dios y a la vida.

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I. SOBRE EL PROBLEMA Y LA RUTA TEÓRICA.....	9
1.1. La EMS como objeto de estudio.....	10
1.1.1. El Problema	11
1.1.2. Justificación	15
1.1.3. La RIEMS y los Bachilleratos Integrales Comunitarios	20
1.1.4. Posicionamiento personal y académico en la investigación	23
1.2. Ruta teórica: Una postura para el análisis de la implementación de la RIEMS frente al reto de la calidad educativa.	27
1.2.1. Antecedentes.....	27
1.2.2. El análisis de políticas públicas: El estudio de la actuación del gobierno	29
1.2.3. Antecedentes del análisis de políticas públicas	30
1.2.4. La implementación de políticas públicas	31
1.2.5. La resignificación de la política desde la perspectiva de los docentes como <i>Street level bureaucrats</i>	47
1.2.6. La implementación en la escuela como organización y microsistema	55
1.2.7. La implementación en el modelo organizacional burocrático	56
1.2.8. La fuerza de la rutina y el ejercicio de la autonomía de los burócratas de base	60
1.2.9. La implementación en el modelo de conflicto y negociación	63
CAPÍTULO II. LA RIEMS: UNA REFORMA NECESARIA PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.	69
2.1. Contenido del capítulo.....	70
2.2. Antecedentes del impulso y sentido de la EMS.....	71
2.3. La EMS en el siglo XX	74
2.4. Otros momentos importantes para la EMS	78
2.5. El proyecto modernizador y el crecimiento de la EMS	80
2.6. La diversificación de la educación tecnológica. Bachillerato bivalente: incorporarse al trabajo y/o al nivel superior	83
2.6.1. La educación técnica.....	83
2.7. El crecimiento exponencial de la EMS.....	87
2.8. La Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS)	91
2.8.1. La organización actual de la Educación Media Superior en México	94
2.8.2. Caracterización de los jóvenes en edad de cursar el bachillerato	98

2.8.3. La obligatoriedad de la EMS: el otro gran reto	100
2.9. Los retos de la RIEMS: viejos problemas, nuevos contextos y demandas	104
2.10. Elementos que integran la calidad	105
2.11. La equidad	109
2.12. Las competencias en la RIEMS	113
2.13. El Marco Curricular Común y los niveles de concreción de la RIEMS	118
2.14. Definición y regulación de las modalidades de oferta	120
2.15. Los mecanismos de gestión de la RIEMS	121
2.16. Certificación del Sistema Nacional del Bachillerato	125
2.17. La Reforma Educativa: El Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO)	126
2.18. La Nueva Escuela Mexicana (NEM)	128
2.18.1. El nuevo MCC de la EMS	129
Consideraciones finales	134
CAPÍTULO III. LA MACROIMPLEMENTACIÓN EN EL CSEIIO	137
3.1. Los contextos organizacionales	138
3.2. Oaxaca: un estado diverso	139
3.2.1. Panorama general del bachillerato en Oaxaca	142
3.3. Antecedentes del Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO). 147	
3.3.1. El Modelo Educativo Integral Indígena (MEII)	155
3.4. La macroimplementación de la RIEMS en el CSEIIO: Entre la pertinencia de planes y programas de estudio y el enfoque en competencias.	160
3.5. Los problemas de la macroimplementación	161
3.5.1. El componente intercultural extendido: evidencia de la deficiencia de recursos.....	164
3.5.2. Discrepancias en torno a los objetivos e Índices diferenciales de influencia y autoridad	170
3.6. El modelo educativo integral indígena (MEII) 2014.	173
3.6.1. Elementos curriculares del MEII 2014 alineado a la RIEMS.....	175
3.6.2. Los componentes para el trabajo como ganancia del BIC	184
Consideraciones finales: Los retos de la macroimplementación	187
CAPÍTULO IV. EL CAMINO METODOLÓGICO	189
4.1. Contenido del capítulo.....	190
4.2. Selección de Planteles	193
4.3. Informantes clave	195
4.4. Técnica de recopilación de datos.....	195

4.4.1. La entrevista	196
4.5. La entrada y permanencia en campo	200
4.6. Análisis documental	201
4.7. Diario de campo (DDC)	202
4.8. Observación participante (OPC).....	204
4.9. Estrategia para el análisis de los datos y delimitación de las categorías empíricas	207
4.10. Reducción de los datos	210
4.10.1. Segmentación o separación de unidades.	211
CAPÍTULO V.LA CALIDAD EDUCATIVA EN LOS MICROSISTEMAS VS LA CALIDAD DE LA RIEMS	217
Contenido del capítulo	218
5.1. Contexto geográfico de Santiago Choápam	219
5.2. Antecedentes del Bachillerato Integral Comunitario Número 5 Santiago Choápam.....	221
5.3. La RIEMS en el BIC 05 de Santiago Choápam.....	228
5.3.1. Las características institucionales	228
5.4. La movilización hacia la calidad	234
5.5. La implementación por parte de los prestadores de servicio para alcanzar la calidad	243
5.5.1. Los programas de estudio de calidad	249
5.6. La institucionalización de prácticas orientadas a la calidad	257
5.7. La “otra” calidad	267
5.7.1. La infraestructura	268
5.7.2. El ambiente o clima escolar	271
Consideraciones finales	281
CAPÍTULO VI. LA “OTRA CALIDAD” EN EL BACHILLERATO INTEGRAL COMUNITARIO 29 DE TEOTITLÁN DEL VALLE	283
Contenido del capítulo	284
6.1. Una nota previa sobre los docentes del BIC	286
6.2. Contexto geográfico de Teotitlán del Valle.....	287
6.2.1. Condiciones económicas y sociales	289
6.3. Antecedentes del Bachillerato Integral comunitario No. 29.....	290
6.4. Nivel III del SNB: Un voto de calidad del Estado al BIC 29	294
6.5. La infraestructura de calidad	301
6.6. La RIEMS en el BIC 29 de Teotitlán del Valle.....	304
6.6.1. Las características institucionales.....	309

6.7. La movilización en el BIC 29.....	314
6.8. La implementación por parte de los burócratas de nivel calle.....	319
6.8.1. La adaptación mutua en el BIC 29	323
6.9. La institucionalización de nuevas prácticas.....	330
6.10. El ambiente escolar: ¿Una escuela para reprobados?	330
6.11. La calidad de la educación en el BIC 29	339
Consideraciones finales	349
CONCLUSIONES	353
BIBLIOGRAFÍA	365

Índice de tablas, esquemas y figuras

Tabla 1. Fórmula de implementación eficaz.	36
Tabla 2. Analogía de la cadena de transiciones de la RIEMS.....	37
Tabla 3. La relación mutua.....	40
Tabla 4. La organización de la EMS en México.	95
Tabla 5. Subsistemas que integran la EMS en México.	98
Tabla 6. Ciclo escolar 2018-2019.	111
Tabla 7. Subsistemas federales y descentralizados que operan en Oaxaca.....	143
Tabla 8. Comparativo de indicadores educativos ciclo escolar 2015-2016.	144
Tabla 9. Áreas de conocimiento y campos disciplinares.	179
Tabla 10. Unidades de contenido en las propuestas curriculares del MEII por área de conocimiento.	183
Tabla 11. Diseño de entrevista.	197
Tabla 12. Entrevistas realizadas en campo.....	199
Tabla 13. Dimensiones de la calidad educativa en la RIEMS.	209
Tabla 14. Segmentación o separación de unidades por tema.	211
Tabla 15. Categorías empíricas.	212
Tabla 16. Ejemplo de Matriz de datos por plantel y por dimensión.	214
Tabla 17. Proporción de docentes del BIC 29 con algún programa reconocido por el CDPBC-SiNEMS.	299
Tabla 18. Evolución de la matrícula del BIC 29.	331
 Esquema 1. Articulación de categorías teóricas.....	28
Esquema 2. Elementos característicos de los burócratas de nivel calle.....	49

Esquema 3. El andamiaje de la RIEMS.	93
Esquema 4. Niveles de concreción.	119
Esquema 5. Currículo ampliado del MCCEMS.	132
Esquema 6. Proceso de enseñanza y aprendizaje del sistema modular del BIC.	178
Esquema 7. El tránsito modular.	181
Esquema 8. Fases del proceso de investigación cualitativa.	191
Figura 1. Fases de la Microimplementación.	46
Figura 2. La reforma educativa 2013.	128
Figura 3. Esquema del Currículo fundamental del MCCEMS.	131
Figura 4. Mapa de ubicación de los planteles de Bachillerato Integral Comunitario en el estado de Oaxaca.	155
Figura 5. Mapa curricular MEII 2003.	160
Figura 6. Mapa curricular alienado al Componente Intercultural Extendido de la DGB.	169
Figura 7. Propósitos modulares MEII.	180
Figura 8. Mapa curricular MEII 2014.	182
Figura 9. Tareas implicadas en el análisis de los datos.	208

Lista de Acrónimos

- BIC: Bachillerato Integral Comunitario
- BICAP: Bachillerato Integral Ayuüjk Polivalente
- CBETA: Centro de Educación Tecnológica Agropecuaria
- CERTIDEMS: Certificación de competencias docentes
- CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- COBAO: Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca
- COPEEMS: Consejo para la Evaluación de la educación de tipo medio superior
- COSDAC: Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico
- CSEIIO: Colegio Superior para la educación integral intercultural de Oaxaca
- DGB: Dirección General de Bachillerato
- DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
- ECODEMS: Examen de conocimientos para docentes de educación media superior
- EMS: Educación Media Superior
- EMSaD: Educación Media Superior a Distancia
- IEBO: Instituto de Estudios de Bachillerato de Oaxaca
- MCC: Marco Curricular Común
- MEPEO: Modelo Educativo para la educación obligatoria
- NEM: Nueva Escuela Mexicana
- OAE: Organismo Autónomo Evaluador
- PC-SiNEMS: Padrón de calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior
- PMC: Plan de Mejora continua
- PROFORDEMS: Programa de formación docente de educación media superior
- RIEMS: Reforma Integral de Educación Media Superior
- SEN: Sistema Educativo Nacional
- SNB: Sistema Nacional de Bachillerato

“Porque, ciertamente, basta sólo con penetrar en el sentido y en el aire de cualquier establecimiento gubernamental –orfanatorios, hospitales, cárceles y hasta las escuelas-para darse cuenta del complicado universo de pasiones e intereses que existe ahí. Desde el director hasta el último empleado, todos giran en torno de la intuición, ciegos, maniobrando para conservar el empleo o hacerlo más lucrativo, y las cosas que ocurren – baladías en otro sitio-. Después dice uno ¡pero qué fantástica insignificancia cobra una importancia de vida o muerte y en derredor de ella se urden intrigas interminables, donde se llega a extremos que no se puede creer!”

José Revueltas. *Los muros del agua*.

Introducción

Generalmente, la literatura especializada en ciencia política reconoce tres momentos dentro del ciclo de políticas públicas: la hechura, la implementación y la evaluación. Éstos no se dan de manera secuencial, si no que se yuxtaponen y transversalizan mutuamente. De modo que este ciclo es dinámico y se recrea constantemente en las arenas políticas, configurándose de interacciones entre distintos elementos y sujetos que intervienen en cada uno de los momentos del ciclo.

La ciencia política, por otro lado, cuenta con una larga trayectoria en donde se han introducido enfoques distintos como resultado de múltiples experiencias e investigaciones. Esto ha favorecido la disección del ciclo de políticas para su análisis, lo que se ha traducido en metodologías específicas para el estudio de cada uno de estos momentos. Por otro lado, la tarea del gobierno es identificar y atender los problemas públicos. Las expectativas suelen ser muy altas, sin embargo, se ha ubicado que la constante es una disonancia entre los propósitos del Estado y los resultados de los programas. Sin embargo, esto no es consecuencia únicamente de la voluntad de las personas, ya que existen diferentes condiciones y medios a los que la se enfrenta la política al momento de su implementación.

Si bien, en esta disonancia de propósitos intervienen muchas variables, en gran parte también se debe a que, dentro de una burocracia estatal, los actores que median en los tres momentos del ciclo de políticas públicas, no se reconocen mutuamente. Los lugares que ocupan los distintos actores impiden la visualización y reconocimientos mutuos. Esto provoca que también se pierdan de vista los escenarios, condiciones, recursos y medios para implementar; pero, sobre todo, tienen lugar e influencia las particularidades institucionales y los intereses de los agentes. De este modo, quienes hacen y deciden los cursos de acción gubernamentales no miran a los que se ubican en la base de la burocracia estatal. Estos lugares asimétricos e

invisibles provocan perspectivas divergentes entre cada nivel jerárquico. Las condiciones son distintas, dependiendo de las posiciones de cada uno, entonces, mientras que los altos funcionarios trazan caminos para atender un problema público, aquellos sujetos encargados de implementar y alcanzar estos propósitos lidian con una realidad social que muchas veces los supera, impidiendo la congruencia y resultados esperados desde arriba.

Si la etapa de implementación se caracteriza por la interacción entre los propósitos y las acciones para alcanzarlos, estos propósitos deberían ser comunes para llegar a los objetivos propuestos. Pero dentro las condiciones de implementación que enfrentan los empleados de base se reconocen múltiples desafíos, que no siempre son considerados en el diseño de la política. Así, la implementación ocurre dentro de un dinamismo complejo y distinto obteniéndose, en la mayoría de las ocasiones, objetivos diferentes. Esto no quiere decir que sean completamente distintos, si bien, pueden no apegarse al diseño original, se pueden identificar acciones y resultados que sí lo hacen en mayor o menor medida.

Hay que recordar que, a partir de los años 70 del siglo XX, la implementación se convirtió en un objeto de estudio en sí mismo al interior de la academia. Todo ello emanado de los grandes fracasos de Estados Unidos por resolver con políticas públicas los problemas estructurales de la sociedad norteamericana. Con la intención de descubrir las causas de los fracasos dieron inicio una ola de investigaciones que buscaron analizar la implementación. Los pioneros como Pressman (1973), Wildasvsky (1973) y Bardach (1977), detectaron errores y omisiones como resultado de los primeros balances de los intentos fallidos por superar los problemas sociales. Uno de los motivos del fracaso fue que el foco de atención estuvo puesto en las intenciones federales, descuidando lo que ocurría en lo local, ya que se asumía que los programas iban a ser llevados a cabo tal como se habían diseñado. Surgen entonces dos enfoques para analizar el proceso de implementación: el “*top-down*”, es decir de “arriba hacia abajo” y el “*bottom-up*” o de “abajo hacia arriba” (Williams y Elmore, 1971; Berman y McLaughlin, 1977 y Lipsky, 1977). En este último, el proceso se observa desde lo local y en esa medida se van detectando circunstancias particulares que obstaculizan o reorientan los propósitos de las políticas públicas, de manera que no se alcanzan como fueron definidos desde el diseño, de lo que se deriva un proceso de reformulación, negociación y simulación, entre otras muchas variantes.

Desde el planteamiento descrito, el propósito de esta investigación es analizar, desde un enfoque micro, la implementación de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS), en dos bachilleratos integrales comunitarios (BIC) de Oaxaca. A la par, recupera las posiciones de docentes de estos planteles, quienes son leídos e interpretados como burócratas de nivel calle (*street level buroucracy*) (Lipsky, 1977). Estos agentes se caracterizan por ubicarse en la base jerárquica de una estructura burocrática, por ello son quienes se relacionan cara a cara con los beneficiarios directos de la política. Debido a que se encuentran inmersos en situaciones y contextos concretos, particulares y complejos, despliegan discrecionalidad y autonomía en su actuar, y por ello objetivan la política y son considerados como los *policymakers*, (Lipsky, 1977) ya que son ellos los que, finalmente, concretan la política, a diferencia de quienes la diseñan. De esta forma se coloca desde el enfoque “*bottom-up*”.

Por otro lado, aquí la institución educativa se define como un microorganismo, desde donde se enfatiza su dinamismo y porosidad frente al entorno donde se ubica, para observar la forma en que se lleva a cabo la microimplementación. La investigación considera la actuación de los burócratas de nivel calle de los dos bachilleratos, para alcanzar la calidad declarada en la RIEMS.

El interés por observar desde la dinámica “*bottom-up*” surge porque la implementación abordada desde este nivel revela la participación y los retos de los empleados de base. La apuesta es el reconocimiento de las condiciones y particularidades locales durante este momento del ciclo, ya que ello puede acercar a quienes deciden la política, con aquellos a quienes toca operarla en una realidad concreta, muchas veces omitida o ignorada. Dada la participación de distintos actores, agencias y órdenes de gobierno durante la implementación, y específicamente en la microimplementación se pueden identificar formas de incorporar tareas de coordinación, apoyos y movilización de recursos para evitar el conflicto de intereses y las posiciones, muchas veces antagónicas.

Otro punto importante es que el dinamismo de la microimplementación que aquí se documenta, lo hace en planteles del BIC, el cual es una opción educativa de nivel medio superior que, administrados por el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO), ofrece el bachillerato en comunidades de alta y muy alta marginación

de Oaxaca; opera bajo un sistema modular y un Modelo Educativo Integral Indígena (MEII). Esta base didáctica y el hecho de que ofrezca educación a estudiantes indígenas, aunque ingresan también estudiantes no indígenas, lo coloca en una posición sin precedentes en la EMS, único en su tipo. Ésta es la razón por la que se intenta dar cuenta de la forma en que la RIEMS es implementada en dichas instituciones.

Los burócratas de nivel calle que conforman los cuerpos colegiados en cada uno de los BIC, nos contarán sus historias y sus retos, la historia de la institución y sus experiencias significativas de la docencia. Todo ello da sentido a la forma en que toman decisiones y usan su autonomía y discrecionalidad, inherentes a la burocracia a nivel de la calle.

Para este trabajo se eligió una reforma impulsada en 2008 para la educación media superior, su carácter inédito mereció una atención especial. Por primera vez, una reforma abarcaba todo un nivel educativo de gran complejidad poniéndose como reto ofrecer una educación de calidad, entre los objetivos más destacados. La implementación oficial de la RIEMS inicia en 2009, lo que movilizó a todos los subsistemas del país que conforman este nivel educativo.

La escuela y el aula forman parte de los niveles de concreción de la RIEMS. La forma en que estos burócratas de nivel calle se manejan dentro de sus circunstancias muy particulares, nos permite identificar elementos que tienen que ver con la calidad que persigue la RIEMS. Por ello, fue necesario observar con cierto detalle la actuación de los miembros de la comunidad educativa. En esa medida se podrán sugerir mejores rutas de implementación, que integren mecanismos efectivos desde las reformas, que les ofrezca a estos agentes educativos, la posibilidad de implementar. Esto es un anhelo, para que la microimplementación ocurra de formas más flexibles y más asequibles en esos contextos específicos.

La investigación se apega a un análisis de políticas y en ese sentido utiliza herramientas teóricas de ciencia política, enriquecido con una mirada social dirigida a los procesos educativos que recuperan la perspectiva pedagógica de este trabajo. El enfoque metodológico es cualitativo, donde la entrevista semiestructurada permite recuperar el discurso de los burócratas de nivel calle, mientras que el diario de campo y la observación participativa van a enriquecer esta mirada, porque recupera mi participación directa como parte del CSEIIO, y como investigadora.

Así, reconociendo a estos sujetos como implementadores de la RIEMS, busco acercarme a los cursos de acción que ponen en marcha para alcanzar un servicio de calidad en sus escuelas y, de esta manera, responder a la pregunta central de la investigación.

Los espacios geográficos en donde se desarrolla este estudio son dos regiones de Oaxaca. El Papaloapan, donde se ubica el BIC 05 de Santiago Choápam, y los Valles Centrales, en donde el plantel 29 de Teotitlán del Valle se suma a la oferta educativa de la región. El trabajo de campo tuvo diferentes fases, e inició en 2017. Sin embargo, debido a mi acercamiento cotidiano con el subsistema y las instituciones, tuve oportunidad frecuente de charlar y observar estos planteles en distintos momentos durante el tiempo que me llevó elaborar esta tesis.

La investigación se organiza en seis capítulos. El CAPÍTULO I. Sobre el problema y la ruta teórica, aborda el problema de investigación, la justificación y también las preguntas, objetivos e hipótesis que guiaron la investigación. Aquí se incluyen las posturas, conceptos y categorías teóricas que sustentan el análisis de los datos. De esta manera, asumo una posición frente al análisis de política poniendo la atención en lo que propone el gobierno, para atender una situación problemática, en una realidad concreta. Me enfoco en la implementación y cómo ésta se desdobra en lo macro y lo micro considerando las características de cada una. Además, se hace una caracterización de los burócratas de la calle desde las obras fundacionales de esta categoría. Por otro lado, considero también el tipo de organización burocrática y de conflicto y negociación; ya que las escuelas se analizan como microrganismos.

En el Capítulo II. La RIEMS, una reforma necesaria para la Educación Media Superior se expone el recorrido histórico de la educación media superior, en un intento por identificar los momentos neurálgicos donde se gestaron los problemas que actualmente la atañen. Además, se aborda el andamiaje de la RIEMS, el del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO), propuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), así como la reforma educativa emprendida en este período. También, de manera general, se describe la estructura de la propuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la Nueva Escuela Mexicana (NEM), en lo que se refiere a la educación media superior. Este panorama

sirve para señalar las modificaciones en las rutas de acción que se están proponiendo para la EMS en la actualidad y, eventualmente, abrir más interrogantes.

El Capítulo III. La macroimplementación en el CSEIIO, recoge el proceso que se siguió cuando éste tuvo que alinearse a la RIEMS, tras cinco años de su puesta en marcha. Los retos, las implicaciones, las experiencias y los aprendizajes para la institución son parte del cuerpo de este capítulo, describiendo la ruta de la macroimplementación. Igualmente, se recupera la situación general del bachillerato en Oaxaca, en particular en lo que se refiere a la población indígena y se enfatiza la particularidad de este modelo educativo integral indígena. En este capítulo, se observa lo que ocurre en el CSEIIO cuando reformulan los planes y programas de estudio, pero también, de qué manera se aprovecha esta ocasión para fortalecer la oferta educativa incorporando el componente curricular de formación para el trabajo.

El Capítulo IV describe la metodología usada en este estudio que me permitió, primeramente, acercarme a los sujetos de estudio. Por ello se recuperan los pasos y procesos que permitieron el tejido y articulación del trabajo, acudiendo a un enfoque cualitativo. Éste es un estudio de caso colectivo, que describe cómo se hilvanaron las categorías teóricas y la reducción de datos, incluyendo el número de entrevistas y la caracterización de los sujetos informantes.

El Capítulo V. La calidad educativa en los microsistemas vs la calidad de la RIEMS; se adentra en la microimplementación en el Bachillerato Integral Comunitario 05 de Santiago Choápam. Éste es el único plantel ubicado en la región del Papaloapan y de los primeros en los que el modelo se piloteó en 2003. Aquí, se rescatan sus inicios y la forma en que se va colocando hasta posicionarse como una institución que acerca a las comunidades aledañas, ya que es un plantel concentrador. Se describe un acontecimiento político previo a la llegada de la RIEMS, durante el que hubo asesinatos entre diferentes grupos, lo cual, tuvo como consecuencia la pérdida de la mitad de la matrícula del BIC 05. A partir de las entrevistas a los burócratas de nivel calle, se expone las acciones realizadas para atemperar dicha situación, al tiempo que se señalan los retos que, para ellos, desde esos lugares sociales, representó implementar la RIEMS en su plantel. Se ubican los problemas que atañen a las escuelas de nivel medio superior, como el aprovechamiento escolar y el abandono, y cómo, dentro de este ambiente que los envuelve, usan sus recursos para implementar de algún modo

la RIEMS. Sin embargo, la calidad que emerge dentro de sus circunstancias es otra, que, de muchas formas, la RIEMS no enuncia.

El último Capítulo VI. La “otra calidad” en el Bachillerato integral comunitario No. 29 de Teotitlán del Valle se encarga de narrar la historia de este plantel, el más cercano a la ciudad, que cuenta con la mayor matrícula y número de docentes. Estas características lo colocan desde una posición muy particular y hasta atípica en varios sentidos respecto de los BIC tradicionales, por llamarles de algún modo. Se dibuja un escenario donde los burócratas de nivel calle cuentan con información y formación suficientes sobre los dispositivos de la RIEMS. Es un plantel, de los pocos dentro del CSEIIO, que en su momento ingresaron al entonces Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) contando de este modo con el aval del Estado en cuanto a la calidad educativa con que ofrecen el servicio. Veremos cómo esta condición conduce a cierta actuación por parte de los burócratas de nivel calle; ellos van a buscar una forma de implementar con más recursos y conciencia; a pesar de enfrentar una imagen social en la región como una escuela “para reprobados”. Vamos a observar cómo ellos van a ir superando, gradualmente, esa proyección.

De esta forma, recuperando las historias, las experiencias y los desafíos de los burócratas de nivel calle de estos dos planteles, nos daremos cuenta de los factores, tensiones y contradicciones que se van agregando a los problemas estructurales de la EMS, complejizando el espacio de microimplementación de una reforma inédita y con alcances significativos.

En esta investigación, lo que hacen los burócratas de nivel calle representa la base para ubicar la forma en que la RIEMS ha sido implementada en dos BIC. Señalando e identificando las formas de microimplementación. El énfasis se pone, en efecto, en las acciones, pero se destacan las razones por las que estos agentes actúan de la forma que lo hacen.

Como ya se ha dicho, docentes y directores son analizados como burócratas de nivel calle en esta tesis. El trabajo permite observar esos microrganismos donde se gestan los anhelos de estos sujetos. De manera personal me reconozco en este nivel de base desde donde me desempeño, para llevar a cabo las acciones sugeridas desde las políticas educativas, que conduzcan a planteles como los que aquí recupero, hacia el ofrecimiento de un servicio

educativo de calidad, que permita a los jóvenes indígenas (y no indígenas) mayores oportunidades, dentro del sueño de alcanzar la justicia social.

Por ello, esta investigación recoge lo que ocurre en planteles como los BIC, que ofrecen el bachillerato en comunidades muy pobres, donde los docentes y directores ubican su trabajo y el servicio que ofrecen como de calidad. Una calidad que se llena de un contenido más cualitativo y subjetivo, porque es el resultado de la interacción con sus estudiantes que les permite acercarse a sus entornos más íntimos, esos que quienes elaboran las políticas, están muy lejos de conocer.

CAPÍTULO I. SOBRE EL PROBLEMA Y LA RUTA TEÓRICA

1.1. La EMS como objeto de estudio.

El objeto de este estudio se centra en una fase del ciclo de política pública; la implementación de una reforma sin precedentes para el nivel medio superior del Sistema Educativo Nacional (SEN). Sin embargo, la investigación pone especial atención en un subsistema, cuya particularidad es que fue pensado y está dirigido a jóvenes de pueblos indígenas de Oaxaca, siendo históricamente único en su tipo para el nivel. Los elementos que interesa destacar son la educación media superior (EMS) en diálogo con una enorme reforma, en el marco del modelo educativo integral indígena (MEII). Todos ellos conjugados e interactuando, configuran un entramado de fricciones, estrategias y múltiples fenómenos que tienen lugar en las escuelas que aborda esta investigación.

En efecto, a partir de 2009 el Estado implementa la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS). Como ésta no se ubica otra en la historia de la EMS, y dentro de sus propósitos más importantes destaca que se diseña para abarcar la compleja totalidad de este nivel educativo y sus problemas multifactoriales. Dentro de los tres grandes retos que plantea está el anhelo por mejorar la oferta educativa, es decir, ofrecerla con calidad y equidad principalmente.

Pese a ello, en los últimos años, se han impulsado reformas sólo para algunos subsistemas de educación media superior; por ejemplo, la reforma del bachillerato general de la DGB, la reforma del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la reforma de la escuela Nacional Preparatoria (ENP), y la del bachillerato tecnológico bivalente del Instituto Politécnico Nacional (IPN) (SEP, 2008). Sin embargo, éstas no se han ocupado de la diversidad cultural del país en general; y en particular podría interpretarse como una tendencia a invisibilizar u omitir esta condición nacional. Sobre todo, porque, independientemente de que estos subsistemas puedan prestar sus servicios en comunidades indígenas (por ejemplo, de Bachillerato General, a través del Colegio de Bachilleres, o la Educación Media Superior a Distancia (EMSaD)) estas reformas se diseñan pensando en una población homogénea, que se encuentra en condiciones similares.

Esa actitud que caracteriza las propuestas educativas se torna aún más compleja en contextos indígenas, ya que las reformas buscan impulsar cambios cualitativos y cuantitativos (Pedró

& Puig, 1998), pero, en ese camino no todos los involucrados los pueden alcanzar; al menos desde la lógica de la política pública declarada.

Con la intención de responder a las demandas que sugiere la implementación de un proyecto político, los sujetos educativos a quienes se dirige, lejos de alcanzar los propósitos oficiales y operando en un contexto de muchas carencias, con pocas posibilidades y recursos, la mayoría de las veces dialogan con ellos, se resisten o simulan; enfrentándose a enormes retos. Pero también, bajo esa interacción, emergen las relaciones sociales asimétricas, reproduciendo y perpetuando una larga historia de colonización e indigenismo que ha caracterizado la presencia de los pueblos indígenas. Así, lograr la calidad como se enuncia y espera desde el discurso oficial, tiende a ser un anhelo que quizá pueda alcanzarse sólo para un segmento de la población. Pese a ello, no significa que el servicio educativo para los indígenas no se ofrezca con calidad. Se identifica pues, una disonancia entre los propósitos de la reforma, y lo que ocurre en las escuelas, particularmente en aquellas que atienden a jóvenes indígenas.

1.1.1. El Problema

La Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) representa la mayor acción política dirigida al nivel medio superior, ya que, si bien en los años 70's del siglo pasado se amplió y diversificó la EMS siendo este un esfuerzo muy importante, la RIEMS por su magnitud, no tiene precedentes. La propuesta de la construcción de un Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB), después Padrón de Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior (PC- SiNEMS), que articule los diferentes subsistemas, es su principal objetivo y al mismo tiempo su gran desafío. Todo ello para garantizar que este tipo educativo llegue a los usuarios con calidad.

Los pilares que sustentan la RIEMS son cuatro: (1) la construcción de un Marco Curricular Común (MCC), (2) la definición y reconocimiento de las posiciones de la oferta de la educación media superior, (3) la profesionalización de los servicios educativos y (4) la certificación Nacional Complementaria (SEP,2008).

La reforma encuentra justificación, en primer lugar, en la cuota generacional de la primera década del Siglo XXI. En 2010, México alcanzó el número más grande de jóvenes en toda

su historia. Desde finales del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se identificó que el nivel medio superior concentraría la mayor demanda en los años siguientes y que, ante tal situación, era urgente una redefinición, ya que sería el que más crecería, dadas las tendencias demográficas, así como el incremento en la cobertura y eficiencia terminal de la primaria y la secundaria de ese momento (Martínez Rizzo, 2001).

El número de estudiantes que concluyó el nivel básico para el año 2000 se incrementó en alrededor de un tercio con respecto al que concluyó en 1994, por lo tanto, se alcanzaría una cifra de un millón y medio de egresados de secundaria anualmente en los próximos años. Y esto implica que la presión de la demanda en el nivel medio superior crecerá y se mantendrá en el futuro (Székely, 2009).

Además, la EMS se encuentra desarticulada respecto a los demás niveles educativos, carente de investigaciones en cuanto a las necesidades específicas de la población que capta. De acuerdo con Székely (2009), el elemento más dramático e ilustrativo de sus deficiencias es, tal vez, que la principal causa de deserción, de acuerdo con los propios jóvenes que deciden dejar el bachillerato es que la escuela no les gusta, no les sirve, o no se adecua a sus intereses y necesidades, lo que nos lleva a deducir la ausencia de programas y políticas públicas que le den sentido e identidad. Mientras que, la falta de recursos económicos se coloca como el segundo motivo de abandono.

Por otro lado, los altos niveles de abandono escolar, reprobación y eficiencia terminal, para el ciclo escolar 2019-2020 se reportó 10.2%, 12.8% y 66.1% respectivamente (SEP, 2020) en la modalidad escolarizada. Esto representa síntomas de carencias, fisuras y problemas en la oferta educativa.

Además, la diversificación del nivel se manifiesta en los más de 300 planes de estudios existentes e inconexos entre los distintos subsistemas de bachillerato. El ciclo escolar 2008-2009 fue definido como el “ciclo de transición” y se acordó establecer el 2009-2010 como el de la “puesta en marcha” del entonces Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB).

Para otorgar identidad al nivel se busca conformar un Marco Curricular Común (MCC) anclado a diversas competencias para los egresados de bachillerato, quienes deben compartir desempeños, habilidades, aptitudes, actitudes y conocimientos al finalizar el bachillerato,

independientemente de la modalidad y subsistema que cursen; de esta forma, las competencias se identifican como la unidad común (Alcántara y Zorrilla, 2010). Esta acción representa un gran desafío frente a la diversidad de modelos educativos, pero sobre todo frente a las necesidades locales y nacionales.

Para lograr sus objetivos se utilizan diferentes dispositivos, dentro de los más importantes se ubica el Programa de Formación Docente de Nivel Medio Superior (PROFORDEMS) que se inserta dentro de los Mecanismos de Gestión (SEP, 2008). Por otro lado, se incluye en los niveles de concreción, que las instituciones adecúen sus programas educativos con base en competencias, actividad que se debe realizar si es que la institución espera integrarse al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB), después PC - SiNEMS. El impulso de esta reforma coloca a los subsistemas de nivel medio superior en posición de asumirla, independientemente de las condiciones y los contextos en donde se establezcan los planteles (SEP, 2008).

Por ello, tras 13 años de su puesta en marcha, es viable impulsar un estudio que analice o de cuenta del proceso de implementación de la RIEMS en su búsqueda de calidad educativa en los subsistemas que conforman el nivel. Particularmente el interés del estudio se centra en dos Bachilleratos Integrales Comunitarios ubicados en dos regiones del estado de Oaxaca, estos se definen y manejan bajo el Modelo Educativo Integral Indígena (MEII) que se describirá más adelante.

En esta lógica de ideas, el estudio cobra importancia debido a que me acerco a la implementación de una reforma, desde la perspectiva de los actores de un modelo educativo único, además de haber sido poco analizada en el campo. La forma en que la RIESM se va re interpretando en determinados contextos es una tarea pendiente. Esto nos puede arrojar un balance de la medida en que los resultados esperados se están alcanzando (o no).

Esta reforma tiene matices homogeneizantes frente a la diversidad cultural del país que, como muchos en América Latina es pluricultural. Una reforma de esa envergadura, que no especifica las diferencias lingüísticas y socioculturales de los pueblos indígenas, los omite o borra. Pero además los diversos subsistemas de nivel medio superior, frente a este riesgo pueden sumergirse en dinámicas que van, desde la resistencia y simulación, hasta un cambio

real que orienta realmente hacia la calidad educativa que declara la RIEMS, en ciertas instituciones.

Las reformas educativas surgen como respuesta a la política educativa que intenta reformular los objetivos de educación. Se plantean en función de necesidades específicas sociales, culturales y económicas entre otras, pese a ello también se enfrentan a las fuerzas sociales que siempre están presentes en los contextos escolares, y transforma los planes políticos de forma impredecible (Rockwell, 2005).

Esos contextos escolares particulares se complejizan aún más cuando hablamos de pueblos indígenas. Los planteles en donde se ubican los centros educativos propuestos para este estudio guardan características específicas, entre las más destacadas comento que son instituciones concentradoras, ubicadas en comunidades marginadas, bilingües o plurilingües y lejanas a la ciudad. Sin embargo, la característica más distintiva es cómo se articula la escuela y la comunidad, para construir una dinámica pedagógica que recupera y reconoce los saberes comunitarios, y éstos son tejidos con los saberes científicos propios de del currículo del bachillerato general. Durante el desarrollo de este trabajo profundizaré sobre este modelo, baste ahora decir que dar cuenta de cómo se está implementando la RIEMS en escuelas ofrecidas para pueblos indígenas representa un desafío.

Aquí se propone un estudio de análisis de política, dentro del cual se recupera la ruta de la microimplementación, en donde se destacan las acciones llevadas a cabo en los BIC, para alcanzar la calidad educativa que pretende la reforma. Conocer de cerca la forma en que se implementa la RIEMS, nos pondrá en condiciones de entender la profundidad de la brecha entre la manera en que se define un problema público, y las soluciones que se plantean para resolverlo en estas instituciones específicas.

Por ello, las preguntas que guían la presente investigación son los siguientes:

- ¿Cómo se ha llevado a cabo el proceso de implementación de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) para alcanzar la calidad educativa en dos Bachilleratos Integrales Comunitarios del estado de Oaxaca?
- ¿Cómo definen, entienden y ejecutan las acciones propuestas por la RIEMS los docentes de dos BIC, para alcanzar la calidad educativa en su plantel?

En congruencia, se han planteado los siguientes objetivos:

Objetivos:

Analizar la implementación de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) en el Modelo Educativo Integral Indígena (MEII), a partir de un análisis cualitativo, para definir sus alcances y obstáculos en la búsqueda de la calidad educativa, en dos instituciones de BIC.

Específicos:

- a) Describir las acciones que propone la RIEMS para ofrecer una educación de calidad, y la forma en que se están implementado en el Modelo Educativo Integral Indígena.
- b) Analizar la forma en que se está implementando la RIEMS en dos Bachilleratos integrales comunitarios

A su vez, se plantea las hipótesis, que permite observar el fenómeno investigado

H1: Durante la etapa de implementación de la RIEMS, los sujetos educativos buscan cumplir con los objetivos que plantea, no obstante, las condiciones en las que se encuentran y las posiciones sociopolíticas que adoptan les impide alcanzar estos propósitos planteados “desde arriba”, y los orienta a la adaptación, resistencia y simulación y, al mismo tiempo, los coloca frente a grandes retos y cuestionamientos.

1.1.2. Justificación

Como justificación para la presente investigación, se han ubicado varias razones que consideran dimensiones actuales y vigentes. La RIEMS es una reforma sin precedente que se desarrolla para atender un nivel educativo fragmentado en lo general. Si bien es cierto que en distintas etapas históricas ha sido interés del Estado, también lo es que en los debates académicos ha estado ausente la esfera política, sobre todo porque estas esferas no siempre

coinciden. Lo que distingue a la EMS es que tanto en la investigación, como en el ámbito político es un nivel educativo que ha sido objeto de poca atención. Los cursos de acción institucional y gubernamental se han dirigido fundamentalmente al nivel básico y superior.

Sin embargo, es importante señalar que “a diferencia de lo acontecido durante décadas, en años recientes la educación media superior ha recibido un mayor impulso por parte del gobierno federal y los legisladores; además, ha sido objeto de mayor atención por parte de los medios de comunicación y organismos evaluadores nacionales” (Mendoza, 213, p.87).

Pero abordar la implementación de la reforma es una ruta poco explorada, a la que se agrega el interés por hacerlo en contextos indígenas. Este sector de la sociedad ha sido objeto de múltiples investigaciones, sin embargo, en esta se indaga la implementación de la RIEMS dentro de condiciones muy particulares y desde los sujetos educativos. En el último estado del conocimiento en materia de investigación educativa (2002-2012) del COMIE se destaca que “las investigaciones que abordan estrictamente el análisis de políticas en educación media superior son pocas” (Mendoza, 213, p.85). Por ello la presente investigación cobra relevancia.

Aquí se pone énfasis en el proceso educativo, tratando de ser fiel a su orientación pedagógica. Esa es la razón por la que la impronta está en los insumos de la reforma en cuestión, y la actuación de los sujetos educativos en la búsqueda de mejorar un servicio para jóvenes bachilleres indígenas. No menos importante, y sumándose a la justificación para desarrollar este trabajo es el interés académico y profesional personal. A continuación, expongo los argumentos de estas justificaciones.

Como he señalado, se estimaba que, durante la primera década del siglo XXI México contaría con el número de jóvenes y adolescentes más grande de toda su historia y que este bono demográfico se iba a traducir en “oportunidades únicas de inversión en las generaciones más jóvenes y [...] permite, entre otras cosas, expandir la cobertura de prestaciones y servicios, así como avanzar en la mejora de la calidad de ambos” (CEPAL/OIJ, 2008, CEPAL, 2009, como se citó en Filgueira & Rosel, 2015, p.136). La administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) puso atención en los servicios educativos que atendían a este grupo etario, precisamente en el nivel medio superior; apostando a la calidad, cobertura y equidad

como los retos presentes, y como respuesta impulsó la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS).

La respuesta del Estado frente al bono generacional, y a la problemática que desde hace décadas se venía observando en el nivel medio superior, se tradujo en una enorme reforma educativa. Es la primera vez que este nivel es colocado bajo una mirada integral, considerando su magnitud y complejidad. Así se ganó un lugar central en la agenda política.

Las reformas suelen acompañarse de innovaciones pedagógicas y en ocasiones “pretenden de forma flexible diseñar la estructura de los sistemas educativos mediante aportaciones específicas a fin de lograr la igualdad educativa en la sociedad [...] un sistema educativo eminentemente social que esté al servicio de cualquier miembro de la sociedad” (Colom, 2001, p.18-19). Por lo que los elementos que integran una reforma educativa y los efectos que se persiguen, se vinculan a la búsqueda de un cambio estructural. Es, además, la consecuencia de la decisión del Estado frente a un evento problemático y de alcances públicos, y representa expresiones de las políticas públicas. Es decir, cuando se habla de una reforma educativa se hace alusión a las políticas públicas que se centran en la esfera amplia y compleja del ámbito educativo (Pedró y Puig, 1998).

Por otra parte, a diferencia de la básica y superior, la educación media es un tipo educativo rezagado en múltiples sentidos. Los motivos suelen ser diversos; Ibarra (2010) destaca algunos factores que podrían explicar ese rezago. El primero de ellos se refiere justamente a la invisibilidad política de la EMS, es decir, no había sido importante para la agenda de gobierno, al menos no de manera general. Es cierto que, a lo largo de sus años de existencia, desde su fundación en el modelo liberal se le ha atendido, pero sobre todo para responder a la demanda. Esta condición también la complejizó, al no tener sentidos claros (Zorrilla, 2006), pues fue definiéndose de acuerdo al contexto mexicano del momento histórico; situación que profundizó en capítulos posteriores.

Su crecimiento exponencial imposibilitó un instrumento gubernamental o social que diera atención a la diversa problemática de los adolescentes, aunado a la omisión de una atención que permitiera identificar rutas pedagógicas más pertinentes y más extensas. Un nivel elitista (Mendoza, 2013, Zorrilla, 2008) que prepara a un estudiante para el nivel superior.

La información más reciente sobre las rutas pedagógicas que se han ido introduciendo, son la inserción del constructivismo en la reforma de los Colegios de Bachilleres (2003-2004) y la del bachillerato tecnológico bivalente del IPN (2004) (SEP, 2008). Pero fueron esfuerzos para algunos subsistemas, de los muchos que conforman la EMS. Finalmente, con la RIEMS se pone en la mesa de debate la diversificación de esta rígida oferta educativa, que excluye a muchos jóvenes del SEN. Y esta situación actual puede ser el resultado de la imposibilidad de tránsito entre subsistemas, lo cual concluye en el abandono escolar; sin embargo, este fenómeno no se gesta porque no haya recibido atención del Estado; más bien asumo que ésta no se ha direccionado de forma eficiente¹.

A este escenario se suma un lugar secundario que ha mantenido al interior del debate académico. Por ejemplo, en la revisión de los años noventa del siglo XX ya se identificaba que carecía de “debates teóricos que alimenten conceptualmente los análisis sobre el diseño, la operación y la evaluación de las políticas” (Villa-Lever, 2003, p. 181 como se citó en Mendoza, 2013, p.84). Situación que se no se alteró durante la siguiente década (2002-2012) ya que se destaca que “se advirtió un vacío significativo en esta área del conocimiento ya que las investigaciones que abordan estrictamente el análisis de políticas en educación media superior son pocas “(Mendoza, 2013, p.85). Otros investigadores que más recientemente se han ocupado del tema, también han mencionado la escasa atención prestada a este nivel en el ámbito político, calificando su presencia en el sistema educativo nacional, como inercial y no secuencial (Ibarra, 2010 y Medina, 1996), porque si bien es cierto que la demanda en años anteriores obligó a incrementar la oferta, el crecimiento de este nivel educativo no atendió lo cualitativo, manteniéndolo en una posición relegada al recibir una atención esporádica, superficial y desarticulada (Ibarra, 2010). Por tanto, se ha reconocido un vacío al interior de la academia y de las políticas educativas que se han definido para este nivel.

Un análisis de política pública para la EMS involucraría la indagación de la forma en que un problema se convierte en un problema público; es decir, “se trataría de describir por qué determinados problemas son calificados como públicos, entran en la agenda, se definen,

¹ Ver: Zorrilla, 2006. En este trabajo se profundiza acerca de las modificaciones que fue sufriendo la EMS a lo largo de su historia, las cuales fueron orientadas, sobre todo, a las necesidades políticas del momento.

cómo, y por qué se eligen ciertos cursos de acción y ejecución y se evalúan a través de ciertos criterios y metodologías de evaluación” (Bustelo, 2011, p.188).

En consecuencia, las ideas anteriores dibujan un escenario en donde emerge una reforma para un nivel educativo muy complejo, el cual estará en los años posteriores bajo la lupa del Estado, debido al bono generacional que se pretende formar y atender. Por otro lado, se plantea la necesidad de observar particularmente, un contexto que por mucho tiempo se mantuvo rezagado, y que recientemente ha sido colocado, tanto en la agenda de gobierno, como en las prioridades académicas bajo una diversidad de lentes conceptuales.

Por ello se identifica la necesidad de llevar a cabo un estudio de políticas, que pueda dar cuenta de cuáles son los retos que enfrentan los actores educativos al implementar una reforma. Puesto que la reforma en cuestión pretende atender la calidad y la equidad, primeramente. Pues “definir un problema consiste en encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo y los medios factibles para dar solución a la problemática” (Merino, 2011, p.176); en ese sentido, las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad, dado que pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen (Cardozo, 1993).

Ahora bien, durante la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se mantuvo vigente la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS), lo cual enfatizó el seguimiento en todos los subsistemas que integran la EMS, e incluso también se introdujeron modificaciones al intentar armonizarla con la Reforma Educativa. Al interior de los dispositivos escolares, como consecuencia, se realizaron diferentes acciones en distintos ámbitos para ceñirse a lo establecido por la RIEMS. Entre ellas se destacan la adecuación de planes y programas de estudio al enfoque en competencias, el impulso a la capacitación y actualización de docentes y directivos mediante diversos mecanismos, y la evaluación de planteles de todos los subsistemas, entre otros (SEP, 2017).

Pese a ello, en cada institución subyace una forma específica de construir significados de los objetos de enseñanza, que van definiendo el mundo de lo escolar. Los actores educativos se mueven bajo cierta dinámica que también guarda distinciones sociopolíticas (Popewitz, 1994) y desde sus lugares recrean, acomodan, traducen y dialogan con los instrumentos

surgidos de la RIEMS. Esa es la razón por la que en los distintos subsistemas que conforman la EMS, se imprimen matices diversos durante la etapa de implementación, en el intento por alcanzar los propósitos de la reforma y armonizarlos con el servicio educativo que ofrecen. Por todo esto, resulta pertinente dar cuenta particularmente de cuáles son los escenarios que se dinamizan, las modificaciones o apropiaciones que emergen en dos planteles de Bachilleratos Integrales Comunitarios de Oaxaca.

1.1.3. La RIEMS y los Bachilleratos Integrales Comunitarios

En la prestación del servicio educativo de EMS en el país participan, la federación, los estados, las instituciones autónomas y los particulares. Actualmente se pueden contar 33 subsistemas de educación media superior; de manera que, la EMS está compuesta por subsistemas federales, estatales y autónomos (LGE.D.O.F.30/09/2019). Particularmente, en Oaxaca existe un subsistema de Bachilleratos Integrales Comunitarios (BIC) regulados por el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO); el cual constituye un Organismo Descentralizado del gobierno estatal, y representa una oferta educativa en ese nivel para jóvenes indígenas de las diferentes regiones del Estado. Su modelo educativo es único en el país, y está conformado por 48 planteles (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar).

Los BIC operan bajo el Modelo Educativo Integral Indígena (MEII), que se sustenta con el sistema modular. Éste ha configurado de una forma específica el trabajo en los BIC. En términos generales es una dinámica que define estrategias de enseñanza y aprendizaje en contextos comunitarios, desde la vida cotidiana de los estudiantes indígenas. Bajo esta forma de concebir el proceso, se toman en cuenta las características culturales específicas para diseñar las actividades didácticas. Así, las condiciones económicas, espirituales, sociales, geográficas, el tipo de vegetación y otros recursos naturales lo enriquecen en su conjunto y lo hacen único, inclusive, para cada plantel (CSEIIO. MEII, 2014. Documento si publicar).

Es un modelo dinámico que va seleccionando métodos que se relacionan con la teoría del conocimiento científico, para definir los criterios metodológicos propios en el proceso de enseñanza aprendizaje. Se cuida que los intereses de las comunidades indígenas sean representados a través de principios filosóficos educativos. El MEII basó principalmente su

oferta educativa como una alternativa para dar atención a las demandas más sentidas de las comunidades y organizaciones indígenas; ya que además del conocimiento científico incorpora los saberes y valores de las culturas y los pueblos indígenas en los programas educativos, en un marco de respeto. Tiene la intención de ser un eje para fomentar una educación comunitaria desde una perspectiva intercultural.

El planteamiento pedagógico de este modelo educativo se expresa en el currículo de los BIC, para que los jóvenes se desarrollen e interactúen en cualquier espacio del país o del mundo, enriqueciéndolo con su visión y acción desde los referentes de la comunalidad. Esta es entendida como un modo de vida que se desarrolla en un contexto organizativo específico, que es el tejido social comunitario (Maldonado, 2003, p.23) cuyo cimiento son las relaciones familiares y sociales donde la reciprocidad, a su vez, representa la ética de la vida comunal (Barabas, 2003, como se citó en Maldonado, 2003, p.24) La comunalidad se mantiene sobre cuatro pilares: el poder comunal, el trabajo comunal, la fiesta comunal y el territorio comunal.

Los principios del MEII se desarrollan mediante procesos sistemáticos de formación social, se toma en cuenta la conciencia del individuo sobre la historia, origen, cultura, cosmovisión y el entorno; con ello orienta la educación hacia la vinculación entre la escuela y la comunidad, otorgando a los estudiantes una educación integral y valorando la identidad individual y grupal, ya que responde al respeto a sus formas propias de pensamiento, del uso de la lengua y su práctica. Es decir, parte del conocimiento local y se sustenta con los conocimientos científicos, que sirven de guía general para orientar la actividad educativa (CSEIIO/MEII.2014. Documento sin publicar).

El MEII trata de respetar y representar la diversidad cultural, lingüística y étnica de las diferentes comunidades donde se encuentran ubicados los Bachilleratos. Y por ello brinda una educación culturalmente pertinente a los estudiantes de los pueblos indígenas de Oaxaca. La articulación de la escuela con la comunidad es la constante del modelo, ya que se busca que los conocimientos científicos se puedan relacionar con los conocimientos locales, además de realizar investigación de campo y proyectos comunitarios que ayuden a fortalecer el desarrollo de la comunidad (CSEIIO. MEII, 2014. Documento sin publicar). La educación integral que plantea el modelo educativo requiere de un ambiente de trabajo orientado y motivado directamente por la creatividad, que implica cuestionarse siempre la realidad

existente. Al mismo tiempo busca desarrollar habilidades, conocimientos y actitudes por medio de la resolución o atención de problemas reales. El conocimiento intenta interpretar fenómenos sociales mediante la adquisición de múltiples herramientas metodológicas, siendo esta la línea de trabajo académico principal del currículo centrado en el contexto de la comunidad, a través del diseño de proyectos comunitarios de investigación-acción con la particularidad de ofrecer en los BIC una educación integral modular (MEII, 2014. Documento sin publicar).

Se trata de un modelo educativo que busca fortalecer y recuperar los saberes para un sector de la sociedad, en algunos momentos históricos omitido del Sistema Educativo Nacional; por ello considero importante dar cuenta de la forma en que se asume la educación en este tipo de institución, con el fin de acercarnos a una comprensión de las acciones que se han llevado a cabo en aras de alinearse a la RIEMS; sobre todo, conocer en qué medida, mediante esas acciones se pueden alcanzar los objetivos que plantea la reforma. Los alcances y obstáculos de la intervención gubernamental en la transformación de la EMS tratan de

examinar la distancia existente entre la política “declarada” y la “real”, así como identificar y analizar los factores que condicionan la efectividad de las políticas. Es decir, buscaremos indagar qué se planeó, qué se obtuvo, y cuáles han sido las implicaciones para los individuos y grupos que enfrentan mayor desventaja social. (Flores Crespo, 2008, p.20)

Considerar el análisis de la RIEMS en ese modelo educativo implica una investigación de la actuación de los agentes que intervienen, es conveniente partir “del impacto producido, para ir progresivamente “subiendo” hasta la decisión, tomando primero en consideración las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por la política a aplicar”(Subirats,1992, p.113); ya que en la implementación deben tomarse en cuenta otros factores que no fueron previstos por los que han decidido y/o definido el problema público.

Así, en esta investigación se busca abonar al debate especializado sobre un nivel educativo complejo y poco atendido en su magnitud. Una investigación de políticas que nos muestre la actuación de sujetos educativos inmersos en contextos comunitarios, que persiguen alinearse a una reforma educativa; y en ese proceso hacer un balance entre los propósitos del Estado y la forma en que se intenta alcanzarlos. Se elige la implementación porque es la etapa del ciclo

de políticas públicas en las que se pueden ubicar las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen (o no) a los resultados deseados (Berman, 1978).

1.1.4. Posicionamiento personal y académico en la investigación

El interés por realizar esta investigación tiene su origen en el transcurrir de mi trayectoria académica y laboral. En este recorrido he tenido la oportunidad de adquirir algunos referentes empíricos que representan la base para el planteamiento de esta tesis doctoral. Mi inserción a la docencia inició en el nivel básico, secundaria; y posteriormente en bachillerato, siendo esta última en la que me mantuve durante más tiempo. Simultáneamente fui ayudante de investigación, de la entonces directora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Pacífico Sur. Ella encabezaba un enorme proyecto de muerte materna en municipios indígenas de Oaxaca. Hasta ese momento yo no conocía los contextos rurales del Estado y, menos aún, sus múltiples carencias.

El ejercicio simultáneo de ambas actividades me fue cuestionando mi posicionamiento con respecto a la educación. Sobre todo, porque desde ese ámbito personalmente creo que las personas pueden evolucionar de manera integral. Concibo la escuela como un espacio social, formal, dentro del que una no solamente puede adquirir herramientas teóricas, sino también para la vida. Por ello, siempre procuré en mi desempeño docente fungir como una acompañante que podía aportar algo más a la vida del otro. De esta forma me fui haciendo más sensible frente a las necesidades de mis jóvenes estudiantes. Por otro lado, en un principio como ayudante de investigación, me dedicaba a realizar trabajo de gabinete, transcribir entrevistas, diseñar bases de datos y coordinar a las antropólogas en sus viajes de campo. Sin embargo, escuchar cotidianamente las entrevistas me dio posibilidades y bases, para adentrarme en el trabajo de campo.

El acercamiento tanto a comunidades y sujetos de una forma más íntima representó la ocasión para reflexionar la vida social. Los contrastes a los que me sometía en la dinámica de mi vida laboral fueron elementos sustanciales. En mi actividad docente interactuaba con jóvenes de un nivel socioeconómico alto, mientras que como investigadora incipiente observaba condiciones muy distintas en las personas a quienes entrevistaba.

Más adelante se llevó a cabo otro proyecto de educación promovido por UNICEF, en coordinación con CIESAS. Participar me acercó más y mejor al ámbito educativo de Oaxaca.

Corría el año de 2009 y, al mismo tiempo, en la institución donde laboraba como docente me informaron sobre la llegada de una reforma educativa para bachilleratos. La primera gran consigna fue cursar el diplomado de competencias docentes. Pertenezco a la primera generación de docentes que cursaron el PROFORDEMS. Fue, en mi caso, semi presencial, y tuve que acudir a la ciudad de México. El curso me generó más dudas. Éstas me impulsaron a cuestionarme diversos aspectos. Uno de ellos fue justamente de qué manera se impulsaban las reformas, quiénes participaban, cómo se definían sus instrumentos, y cómo se observaba al país desde esos planteamientos.

Mi primera impresión fue que dentro de las decisiones que se tomaban para diseñar una política, no eran claras situaciones tan específicas, no se consideraban contextos indígenas. De esta forma comencé a plantearme una ruta para acercarme a estos temas. Eso me llevó a iniciar mi posgrado en la UNAM.

Entonces puedo decir que tuve cierta claridad en lo que quería observar durante los estudios de maestría. Quise ver qué pasaba en contextos rurales de Oaxaca cuando llegó la RIEMS, en dos bachilleratos para indígenas. Dentro del posgrado, en un seminario me hicieron la invitación para ser parte de un Organismo Autónomo Evaluador (OAE) del Consejo para la Evaluación de la educación de tipo medio superior (COPEEMS). Por ello de 2012 a 2019, fui evaluadora de instituciones de educación media superior. Esta actividad me permitió visitar planteles de bachillerato en diferentes estados de la República, y observar de manera general, los procesos que tienen lugar en las escuelas, al intentar implementar la RIEMS; o al menos, lo que docentes y directivos pensaban al respecto.

La experiencia de la tesis de maestría fue reveladora en múltiples sentidos. Pese a ello se generaron más interrogantes. La mirada analítica utilizada había sido desde los planteles, desde ese lugar había un choque con la reforma, ya fuera porque los instrumentos de la RIEMS fueron inaccesibles, o porque los sujetos de estudio mantenían una rigidez gestada durante siglos de colonialismo, frente a la que no se les podía responsabilizar.

Más adelante llegó la invitación a participar en el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO). Por una colega que labora ahí, la Dirección General supo de mi investigación, que había incluido un Bachillerato Integral Comunitario y su interacción

con la RIEMS. Por ello, y además por mi experiencia como evaluadora de planteles, me llamaron para iniciar la alineación de Planes y programas de estudio a la RIEMS. Así fue como, en 2013, llegué al CSEIIO, después de cinco años desde el inicio de la implementación oficial. Fue en esa etapa cuando el interés por seguir investigando el tema de la reforma se consolidó y aclaró para mí.

El ámbito de política pública me es muy complejo, sin embargo, también apasionante. Yo tenía la intención de observar de “arriba hacia abajo”, es decir, saber más sobre la forma en que se decide implementar una reforma, las razones por las que se siguen ciertos cursos de acción, o no ¿quiénes participan? ¿De dónde vienen? ¿Por qué las impulsan así? ¿Por qué las RIEMS dice una cosa que en la realidad es inalcanzable? ¿Cómo se espera que se lleve a cabo? ¿Quién y cómo se evalúa, o mide si se cumplen o no los propósitos que se plantean desde una reforma?, al mismo tiempo también me cuestioné los dispositivos que se emplean para alcanzar los objetivos.

Sin embargo, ya con cierta experiencia en otros subsistemas como evaluadora, como docente, y también con formación de investigadora, llegar al CSEIIO me dio la oportunidad de conocer un mundo educativo aparte, distinto a todos y a todo lo que yo hasta ese momento conocía. Entonces mis preguntas se fueron enfocando concretamente hacia ese modelo educativo específicamente. Los cuestionamientos surgieron de la necesidad de investigar más, de sumergirme en esos contextos para dar cuenta de ellos, para difundirlos y, como universitaria, también con la idea de que, desde mi modesto lugar se puede pensar en una realidad mejor. Esas razones fueron las que motivaron a iniciar esta aventura académica que empecé en 2015.

Mis referentes empíricos son muchos y variados. Puedo decir que, al menos he evaluado una docena de planteles de bachillerato en el norte, centro y sur; federales, autónomos y estatales. Desde 2013 que llegué al CSEIIO, he participado en distintos proyectos académicos como asesora, impartido cursos, visitado planteles del subsistema; sin embargo, lo más importante es que he conversado, convivido y en general forjado lazos afectivos con personas que han sido parte del CSEIIO y del BIC, desde que éste surgió en el Estado. La oportunidad más grande es que todo ello ha ocurrido también, durante los años de doctorado. Así que observar, reflexionar, pensar y tratar de dar orden y construir epistemológicamente esos

eventos de los que he sido parte ha sido mi mayor reto académico. El camino me ha transformado sin duda en todos los aspectos.

Por supuesto, no pretendo con esta tesis doctoral cambiar una realidad, sino dar cuenta de ella, explicarla, difundirla y en algún momento comprenderla, porque la comprensión es, dice Bourdieu “un ejercicio espiritual”; por eso también espero que en esta ruta se mejore mi perspectiva y reafirmar, día a día, el compromiso social que he adquirido a lo largo de mi formación profesional.

La ciencia política como base, y la categoría teórica de la burocracia de la calle, el tejido que implica con los procesos de enseñanza y aprendizaje; representan la articulación que intento construir para dar cuenta, de la forma en que se colocan los sujetos educativos para interactuar con los instrumentos emanados de la RIEMS. Sin embargo, trato de utilizar el enfoque micro del análisis de política pública para describir y explicar estas dinámicas llevadas a cabo en estos contextos, para que sean útiles; en un intento de abrir cauces que nos lleven a pensar mejor los problemas públicos, de tal forma que los grupos sociales desfavorecidos vayan ocupando un lugar más claro y empático en la agenda política.

1.2. Ruta teórica: Una postura para el análisis de la implementación de la RIEMS frente al reto de la calidad educativa.

1.2.1. Antecedentes

El presente capítulo discute las herramientas teórico-conceptuales, que sustentan este estudio y que me permitirán analizar los hallazgos empíricos. Estas herramientas delinean el marco para leer la realidad específica observada en dos planteles BIC. Mi perspectiva teórica es la política pública, y dentro de ella, de manera particular, la política educativa. Por eso en un principio defino el análisis de política. Y desde esta posición enfoco una postura para abordar el proceso de implementación. Así introduzco la macro y la microimplementación.

Porque el objeto de esta investigación es realizar un estudio de la implementación de la RIEMS en el nivel micro, a partir de la observación de las condiciones de dos planteles de bachillerato ofrecidos a pueblos indígenas. Estas instituciones se caracterizan como sistemas y por ello se aborda el modelo organizacional burocrático, en donde se puede ubicar la implementación.

Sin embargo, lo más relevante de este cuerpo teórico es que la forma en que los sujetos educativos asumen la implementación de la RIEMS en sus planteles, se lee desde la categoría específica de los burócratas de nivel calle (*Street level bureaucrats*) (Lipsky, 1984) quienes finalmente cuentan con algún margen de actuación, y también con límites, porque no se trata de que puedan actuar con toda la libertad. En algunos momentos estos márgenes son más amplios y en ciertos momentos más acotados. Pero pueden reorientar una reforma, desde sus muy particulares puntos de vista, y las condiciones que los rodean, dentro de las que también se identifican múltiples restricciones. Éstos pueden ser nombrados como burócratas de nivel calle (Lipsky, 1984) o empleados de base, o BNC, a lo largo del trabajo. La propuesta teórica se fortalece, al incorporar los elementos que identifican a los burócratas de nivel calle.

En esta investigación se intenta introducir una mirada distinta al proceso más tradicional o recurrente de análisis de políticas centrada en la evaluación, que hace énfasis en modelos rígidos cuantitativos. Al contrario, se trata de generar un espacio donde haya lugar para una postura más social, que permita el paso a ciertos aspectos pedagógicos que cualquier sistema educativo debe atender cuando se aborda concretamente una política educativa. Esta mirada pone al centro la acción del gobierno en la búsqueda de la transformación de la EMS, en escenarios sociales que actualmente se identifican como desfavorecidos.

Un análisis de la microimplementación, entendiendo a las instituciones como microsistemas, representa una ruta pertinente para observar cómo se desarrolla el proceso en planteles con características muy particulares. Desde el ámbito local y dentro de los planteles en cuestión, se dibujan arenas específicas, y ahí, interactúan distintos elementos que le imprimen matices especiales. Se trata de observar cómo son digeridos, adaptados y adoptados aquellos dispositivos de la RIEMS en la etapa de implementación, la manera en que son traducidos por los empleados de base (*Street level bureaucrats*) (Lipsky,1984), y el resultado que se obtiene como producto de esa dinámica. Todo ello para realizar un estudio entre las intenciones del Estado frente a la EMS y la forma y fondo de alcanzarlos desde este enfoque micro, y en esos planteles específicos.

La propuesta es realizar un análisis de la calidad a partir de lo que se define en el discurso oficial, a través de la RIEMS, y “la otra calidad” que emerge desde la opinión de los docentes y directivos, y donde además se observa la identidad étnica, presente en los microsistemas propuestos en el estudio.

Esquema 1. Articulación de categorías teóricas.



Fuente: Elaboración propia con base en el esquema de categorías teóricas desarrollado en este apartado.

1.2.2. El análisis de políticas públicas: El estudio de la actuación del gobierno

Atender, dar respuesta y solución a los problemas que son calificados como públicos, es tarea del Estado. El análisis de políticas públicas se ocupa de cómo los poderes públicos abordan y atienden esos problemas. Hay diversos problemas que merecen ser atendidos por el Estado, sin embargo, no se puede responder a todos; de ahí que se tengan que marcar criterios para hacer elecciones, e incorporarlos a la agenda. En ese sentido, actualmente la EMS enfrenta retos a vencer, y el más destacado y actual es la obligatoriedad, que se introdujo desde 2012. Esto implica una cobertura universal en el futuro inmediato; pero no hay que omitir la heterogeneidad curricular, la deficiente calidad de muchas instituciones y el déficit financiero crónico que ha desembocado en una nueva generación de políticas educativas.

La política es una esfera de intervención medular, puesto que de esta emana la participación del gobierno, las normas, las políticas y las leyes (Autés, 2000, como se citó en Zubieta, et.al., 2015). En esta investigación, se define la política pública como “un curso de acciones explícitas e implícitas surgido desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos, con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando” (Flores Crespo, 2008, p.16). Lo público de la política tiene que ver precisamente con un espacio de todos “del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso), y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (Cabrero, 2000, como se citó en Flores Crespo, 2004, p.80); pero, si las políticas públicas no tuvieran como propósito principal, cerrar las brechas de la desigualdad y marginación social, no se les podría llamar públicas; y por su naturaleza pública “abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad” (Aguilar, 2013, p.32).

Las políticas públicas dan sentido a las tareas del Estado, pues diseñar políticas es un ejercicio que consiste, en un principio, en seleccionar y definir los problemas públicos que el Estado debe y quiere atender (Merino, 2011). Así, la definición del problema implica un proceso de decisión política (*politics*), que aborda las razones por las que ese problema se califica como público, e incluye el conocimiento del proceso, es decir, “se trataría de describir por qué determinados problemas son calificados como públicos, entran en la agenda, se definen, cómo y por qué se eligen ciertos cursos de acción y ejecución y se evalúan a través de ciertos

criterios y metodologías de evaluación” (Bustelo, 2011, p.188). Esto nos habla necesariamente de una serie de pasos que, mediante esquemas y enfoques definirán una ruta para mejorar un problema público.

1.2.3. Antecedentes del análisis de políticas públicas

El análisis de la acción pública ha tenido diversos enfoques a lo largo del tiempo. En un primer momento, se le denominó ciencias de las políticas (*policy sciences*). Harold Laswell (1951), C. Lindblom (1959), T. Lowi (1964), Dror (1968) y A. Etzioni (1967), son algunos teóricos que se ubican como la primera generación de pensadores que se ocuparon del estudio de la actuación del gobierno, en la tarea de dar soluciones a los problemas públicos. “Sus objetos eran tanto los métodos de investigación del proceso de la política como los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que podían aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento” (Laswell, 1951, como se citó en Pinazo, 2014).

Sin embargo, de la propuesta original sólo una parte logró desarrollarse, el análisis de políticas (*policy analysis*). Las ciencias de las políticas sugerían un espectro muy amplio, ya que incluyeron el conocimiento “en” la política, que buscaba mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para operadores de las políticas y, por consiguiente, rebasaba las fronteras de las ciencias sociales. “*Knowledge in*” comprende la tarea de corregir y mejorar la decisión pública desde los postulados de las ciencias sociales (ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, inteligencia de la información...) con el propósito de incrementar la racionalidad de la acción política y con un carácter práctico y aplicativo, es decir prescriptivo (Laswell, 1951). Por su parte, el conocimiento “de” hace referencia al análisis y estudio del proceso con pretensión cognoscitiva. “*Knowledge of*” alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, tal y cómo de hecho sucede, referido pues a la parte teórica, es decir, descriptivo (Laswell, 1951).

La función del Estado dentro del complejo entramado social, sin embargo, se enfrentaría a nuevos retos, lo que generó nuevas concepciones, modelos y teorías. Sin embargo, la de Laswell es la primera propuesta general, de la cual surgieron esas dos líneas, pese a que él la sugirió integrada, desde donde se puede observar la dimensión científica (descriptiva) y

política (prescriptiva), miradas transversales que se adhieren al análisis de política en la búsqueda del estudio de la actuación de los poderes públicos, en su propósito de lograr “la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Laswell, 1951, p.103). Esta postura ha estado sujeta a innumerables críticas, pese a ello, sigue vigente y es referencia obligada cuando se trata de abordar el análisis de políticas públicas.

Las políticas públicas implican un proceso de decisión, Laswell sugirió que para gestarlas se debían recorrer los siguientes pasos: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (como se citó en Lindblom ,1991). Éstos se fueron reduciendo debido a su complejidad y otros autores señalan que el ciclo se constituye de cinco fases: (1) Identificación y definición del problema (2) Formulación de las alternativas de solución (3) Adopción de una alternativa, (4) Implantación de la alternativa seleccionada y (5) Evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo,1997).

El modelo del proceso de políticas representó una luz que “guio a toda una generación de investigaciones realizadas por connotados estudiosos de las políticas, en la medida en que estudiaban las etapas por sí mismas, y no temas específicos” (Deleón, 2010, p.63), lo cual iba enriqueciendo las ciencias de las políticas, ya que los análisis de las diversas etapas “demostraron claramente la insistencia de Laswell en el enfoque multidisciplinario de las ciencias de las políticas” (Deleón, 2010, p.64). Es decir, actualmente existen diversas herramientas para estudiar tanto el proceso de políticas, como las etapas de las que se constituye.

1.2.4. La implementación de políticas públicas

Si al Estado le corresponde la responsabilidad de atender los problemas que se definen como públicos, ¿entonces por qué los problemas estructurales se han mantenido? ¿hasta dónde tiene el gobierno injerencia en la transformación de una decisión en acción?

Actualmente, la política pública se ha especializado y estudiado de acuerdo con sus distintas fases, lo que ha dado pie a diversos enfoques que enriquecen y recrean el conocimiento del proceso. En esa tesitura, la etapa de implementación representa la puesta en práctica de los cursos de acción impulsados por el gobierno. Se puede definir como “el proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones emprendidas para

alcanzarlas” (Pressman & Wildavsky, 1973:21 como se citó en Subirats, 1992, p.103). Y es esta etapa la que convida el interés de la presente investigación.

Si la implementación representa una interacción, la orientación propuesta por Pressman & Wildavsky (1973) se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos. La *implementation research* representa un estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica, con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados.

Dos son los textos básicos y pioneros de la *implementation research*, *Implementation* de Wildavsky y Pressman en 1973 y *The Implementation game* de Bardach en 1977. De estos surgen algunos elementos importantes porque,

hacen énfasis en los aspectos y en las modalidades de negociación formal o informal dentro del proceso de puesta en práctica o “actuación administrativa” de las políticas públicas [...] se constata su utilidad en países donde los mecanismos oficiales de actuación pública se caracterizan por ser formalmente de tipo autoritario y jerárquico, pero que de hecho usan igualmente y con intensidad creciente los mecanismos negociadores no formalmente establecidos ni previstos. (Subirats, 1992, p.108)

En ambos trabajos la variable clave es la negociación entre los actores, además de caracterizar los procesos de implementación como inter organizativos. Impulsaron una modelística más genérica dentro de la que ya no se trataba sólo de reconstruir algunos casos y extraer de ellos determinadas consecuencias, sino de elaborar un modelo analítico capaz de recomponer, hipotéticamente al menos, todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político-administrativo del sistema.

Sin embargo, esta es la postura de la primera generación de estudiosos de la implementación como objeto de estudio, ya que se “han identificado tres generaciones de investigación sobre la implementación” (Goggin, 1986. Como se citó en Winter, 2012, p.61).

Estas generaciones se integran por los pioneros, quienes pusieron énfasis en los estudios de casos exploratorios; mientras que la segunda generación se centró en definir estrategias de investigación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, nutriendo sus estudios con los

modelos de síntesis. Finalmente, la tercera generación incluyó pruebas sistemáticas que se basaron en diseños de investigación comparativos y estadísticos (Winter, 2012).

Tanto Wildavsky y Pressman, como Bardach, corresponden a la primera generación de investigadores que, durante los análisis de evaluación de resultados en los años 60's de siglo XX en Estados Unidos, se sumaron a la preocupación por conocer el fracaso de los programas que se impulsaron en esa década. Un gobierno que gozó de gran consenso e instrumentos teóricos de diseño de política pública, sustentados en investigaciones en todas las disciplinas, había fracasado en sus intentos por remontar problemas estructurales de desigualdad, pobreza y discriminación. Este contexto de fondo permitió que la implementación de las políticas públicas tuviera un lugar, generándose diversas investigaciones que pusieron bases imprescindibles hoy en día (Aguilar, 2014b).

Dos movimientos fueron señalados, con respecto a la forma de operar y analizar las políticas públicas en su camino hacia la realidad social: *top down* y *botton up*. El primero de ellos, como su nombre lo indica, refiere al análisis de la implementación desde arriba para operarla, es decir, el acento se coloca en los funcionarios y los agentes involucrados como pueden ser, empresarios, políticos, economistas, administradores, gobernadores locales, etc. La primera generación de estudios se relaciona con análisis de este corte, Pressman y Wildasvsky (1973), así como Bardach, orientaron sus reflexiones y recomendaciones de “arriba hacia abajo”. Pese a ello, la segunda generación se caracterizó por recuperar el proceso de implementación a la inversa “de abajo hacia arriba”, y es Michael Lipsky quien sugiere a un actor invisible para los primeros estudios al que nombra burócratas a nivel de la calle (*street level bureaucrats*) quienes, desde su concepción, son los verdaderos *policymakers*.

Por su parte, Paul Berman incorporó otro elemento que denomina *adaptación mutua*, que es un proceso que se activa entre las condiciones de la agencia local y el programa de acción “diseñado en las alturas”; señalando que hay una macro y una microimplementación de la política pública (Aguilar, 2014b). Estos conceptos, adaptación mutua, burócratas de nivel calle y microimplementación, son fundamentales para la lectura y construcción epistemológica que iré desarrollando y profundizando más adelante.

Las metodologías alternativas que fueron surgiendo para modificar la perspectiva de análisis *top down*, señalaban que se debería reconstruir “los efectos de la política a estudiar en términos de impacto, intentando determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas implementadoras y cuántos, en cambio responden a causas externas a la política pública examinada” (Subirats, 1992, p.113). De esta forma, lo más conveniente es iniciar del impacto producido para, posteriormente ir de manera progresiva subiendo hasta la decisión.

Esta metodología contempla aquellos factores no previstos o que no están a disposición de aquellos que deciden. Lo que se modifica en esta propuesta, es el procedimiento de análisis, ya que considera el conflicto que puede generarse entre las disposiciones normativas y los medios y recursos para alcanzar ciertos objetivos políticos. La variable ambiental tendría que atenerse en el sentido de incorporar realidades empíricas para conocer la incidencia de la política en el sector observado.

1.2.4.1. La macroimplementación

De lo anterior se desprende la idea de que el contexto dentro del cual se intenta ejecutar una política es una variable imprescindible y que entre la compleja secuencia que hay entre insumos y resultados es medular recuperar el entorno, que se mira como un factor clave para la implementación.

Las primeras investigaciones sobre el tema incorporaban visiones parciales que podían abarcar sólo algún sector de la política, de ahí que el análisis de los problemas de la implementación “carecen de un marco conceptual capaz de ubicar a los estudios particulares en el sector más amplio al que corresponden y facilitar las comparaciones intersectoriales” (Berman, 1978, como se citó en Aguilar, 2014b, p. 283).

En las investigaciones más recientes se ubica un común denominador, que señala que el problema de la implementación no sólo se puede identificar en el diseño, sino que también es producto de la relación que una política específica tiene con su entorno institucional. Además, se asume que el contexto institucional va moldeando la implementación, es decir, existe una inclinación hacia una clasificación de los problemas de la implementación basada en la estructura del contexto social de la política. En ese sentido, se plantea que los problemas

asociados a la implementación y su estudio deben servir para ubicar e identificar los mecanismos políticos fundamentales que operan en la arena de la política social (Berman, 1978). Por ello, es necesario introducir un enfoque analítico que contemple observar y describir el proceso local de implementación.

En el proceso de implementación existen características y fuentes de dificultad e incertidumbre que es necesario señalar. Si bien la implementación se traduce en el cumplimiento de una decisión que proviene de la autoridad, ésta se relaciona con los objetivos y los fines esperados (Si P, entonces R). Un análisis de implementación debe cuestionar la validez de esta teoría y presuponer que ciertos objetivos, no necesariamente nos llevan a los fines esperados. “El análisis de la implementación, es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad, no conducen al logro de los resultados previstos” (Berman, 1978, p.286) o, el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente (o no) a los resultados deseados, planteándolo en positivo.

Esta postura es útil cuando se intenta realizar un balance entre los propósitos u objetivos de la autoridad y los resultados que, en el plano local, se pueden observar. Es por ello que en esta investigación se adopta esta mirada del análisis de la implementación, ya que cuestiona los resultados esperados y contempla otros factores que se pueden asociar a contextos más específicos. Se parte de la idea de que la implementación puede tornarse problemática, en la medida en que, una organización social, en este caso una escuela, se enfrenta a la obligación de dar cumplimiento a una decisión que implica modificaciones o transformaciones en el comportamiento rutinario.

En el caso específico de esta investigación, la RIEMS, mediante ciertos dispositivos, intenta cambiar el trabajo docente, al introducir un nuevo enfoque en el proceso enseñanza aprendizaje, modificando en varios sentidos los roles de los sujetos educativos implicados en este, además de generar cambios en la estructura.

Berman (1978) sugiere dos relaciones para el análisis de la implementación, superando la concepción de la fórmula “Si P, entonces R”, y propone: (Tabla 1.)

Tabla 1. Fórmula de implementación eficaz.

Eficacia de la implementación	Si P, entonces I (Donde la opción política (P) conduce a la implementación de un programa particular (I))
Validez técnica	Si I, entonces R (Donde el programa implementado, conduce a determinado resultado (R)).

Fuente: Berman, 1978, p. 290. La macro y la microimplementación.

La primera relación sugiere que el programa implementado depende de la compleja interacción entre la opción política, y el contexto institucional de la política: 1) $I=f(P,inst.)$ ². La segunda pretende que la implementación conduzca a determinados resultados, que no necesariamente son los esperados por la política en cuestión. Esta fórmula cuestiona la lógica de que la implementación ocurre de manera automática, suponiendo que quienes están encargados de llevarla a cabo, realizarán las acciones que orienten hacia al propósito esperado. Es importante, para cuestionar la fórmula lógica, que se desdoble el proceso en dos momentos, la implementación que se espera “desde arriba” y aquella que ocurre “desde abajo”.

1.2.4.2. La estructura de la macroimplementación

La relación descrita antes, representa la puerta de entrada para describir el diseño y estructura de la macroimplementación. En el caso de las instituciones educativas, en tanto organizaciones locales, gozan de cierta autonomía y están encargadas de proporcionar servicio educativo a la población, particularmente en mi investigación, a los pueblos indígenas. Esta condición en sí misma, ya guarda estructuralmente sus propios problemas de implementación. De manera general, existen dos tipos de problemas, aquellos que se refieren a que el gobierno federal “debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicio, para que se comporten de acuerdo con lo deseado” (Berman, 1978, p.291) siendo este el problema de la macroimplementación. Por su lado, las organizaciones locales se enfrentan al reto de impulsar, diseñar y ejecutar sus propias políticas internas, ubicándose así, el problema de la microimplementación. Así, tanto la macro, como la microimplementación tendrán

² I= Programa implementado. P= Opción política. R= Resultado esperado. Inst: institución

diferencias sustanciales, que se pueden ubicar justo en las diferencias que existan entre sus contextos institucionales. Para el caso de la macroimplementación, el contexto institucional se caracteriza por incluir todo un sector de la política que abarca desde los niveles federales, hasta los locales. A diferencia del contexto institucional de la microimplementación que se reduce a la escuela como organización social, que presta servicios educativos.

Las arenas políticas que se conforman cuando una política se introduce y se inicia el proceso de implementación tienen matices diversos y se sujetan a los patrones de comportamiento de los muchos actores que operan en un sector determinado de la política. Y son los componentes de una estructura “débilmente integrada”. “La integración débil [...] indica que 1) cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se refleja su estructura, y culturas particulares y, 2) cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macroestructura general de su sector” (Berman, 1978: 293). Algunos investigadores (p.e. Pressman & Widavsky, 1973, Derthick, 1970 y 1972, Wilson, 1977, Freeman & Haveman, 1972, y Bardach, 1972 y 1977) han ubicado cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracteriza a la macroimplementación:

- 1) Discrepancias en torno a los objetivos
- 2) Índices diferenciales de influencia y autoridad
- 3) Deficiencia de recursos y
- 4) Dificultades de comunicación entre las organizaciones.

La política es implementada por una cadena de instituciones, y en cada eslabón el insumo se transforma. No se da un flujo continuo y certero desde la iniciación de la política hasta la producción de resultados. Una analogía de este tránsito para la RIEMS puede hacerse de la siguiente manera: (Tabla 2.)

Tabla 2. Analogía de la cadena de transiciones de la RIEMS.

Administración	1) Si P, entonces G (Donde una decisión política de la autoridad, P, da lugar a un programa gubernamental G)	RIEMS
Adopción	2) Si G, entonces A (Donde el programa gubernamental G, conduce a la adopción de un proyecto local A)	Programa de formación docente de educación media superior (PROFORDEMS)

Microimplementación	3) Si A, entonces I (donde el proyecto local A, abre paso a una práctica I)	Enfoque en competencias
Validez Técnica	4) Si I, entonces R (donde la práctica implementada I, produce resultados R)	Transición del modelo tradicional al enfoque en competencias incorporado al proceso enseñanza-aprendizaje en el aula.

Elaboración propia con base en Berman, 1978, p.296. La macro y la microimplementación.

Este esquema también revela que lo que ocurre en un paso, repercute en el siguiente, recreando y redefiniendo la política en cuestión. Así, tienen lugar diversas transiciones o entregas, que pasan por distintas organizaciones, que van siendo implementadas de forma secuencial. Pero estos vínculos responden también a la naturaleza particular de las organizaciones. Por ello es necesario indagar los rasgos organizacionales de las dependencias administradoras, para posteriormente formular hipótesis que relacionen la tendencia de las agencias a cooptar la política con el insumo de ésta. En las estructuras débilmente integradas (Weick, 1976 como se citó en Berman, 1978) tienen lugar muchas dificultades, puesto que cada transición o entrega provoca complicaciones y dudas, ya que, mientras más transiciones haya, mayor será la cantidad de problemas. La macroimplementación se puede describir como una serie de vericuetos en los que intervienen múltiples factores cruciales que definen y redefinen la política, una suerte de “teléfono descompuesto” (énfasis mío).

Por otro lado, en los planteles elegidos para este estudio hay un control local que se ancla a diversas formas ancestrales de resistencia y etnicidad, que podría impedir al gobierno federal obligarlos a asumir y acatar los cursos de acción gubernamental.

Este evento de disonancia puede cambiar esos cursos de acción o puede provocar negociaciones, apropiación, o simulaciones por parte de los actores, al adoptar un proyecto federal de forma simbólica, o inclusive otro que se aleje de lo propuesto. Aquí, se ubica una ruptura o fractura, que depende del grado de disonancia que exista entre los intereses locales y los cursos de acción gubernamentales (Berman, 1978). Cuando el nivel de armonía o acuerdo es bajo, la ruptura puede ser afectada por el grado de influencia y autoridad que el gobierno federal tenga para obligar al acatamiento en el nivel local, así como por la disposición y capacidad que tenga el gobierno federal para implementar procedimientos de supervisión y evaluación (Wholey, 1973, como se citó en Berman, 1978).

1.2.4.3. La mutación: fenómeno de la macroimplementación

Cuando una política se implementa en varias localidades, el resultado será una multiplicidad de prácticas distintas, dependiendo de las localidades en donde se implemente. Este fenómeno ha sido investigado, entre otros por Berman y McLaughlin, (1976), Friedman, (1976), Brewe y Kakalik, (1974) y Greenwood, (1973); en distintas áreas donde se han llevado a cabo políticas sociales; como reformas educativas, reforma al sistema de finanzas y justicia criminal, entre otros. Estos investigadores coinciden en que la adaptación de un proyecto político a su contexto organizativo local durante la fase de implementación, se llama mutación.

Cuando hay varias localidades en donde se lleva a cabo simultáneamente la implementación, la mutación puede simbolizarse reformulando la transición: si $2. A$, entonces $I^1, I^2, \dots, I^n$; es decir, si n localidades adoptan un proyecto, pueden esperarse que se produzcan n prácticas distintas de implementación. Representado en términos funcionales: $2.1 I^n = f(A, Org)$, donde Org . Representa las características de cada organización particular prestadora de servicios en el nivel local.

Esta ecuación revela que mientras mayor vulnerabilidad exista en los proyectos a las adaptaciones irrepetibles a las que son sometidos en los contextos locales, habrá menos influencia del insumo o instrumento de un curso de acción gubernamental. Es decir, el insumo no podrá ejercer mucha influencia sobre las prácticas implementadas en el nivel local o sobre sus resultados.

El poder efectivo entre la administración y la adopción parece, desde esta ecuación, que se ubica en la base de la macro-estructura, “en los responsables de la implementación del nivel local y en los burócratas que tienen contacto directo con los ciudadanos (*Street level bureaucrats*)” (Lipsky, 1971, Dolbeare y Hammond, 1971, como se citó en Berman, 1978, p.303). Este tema lo abordaré más adelante con mayor profundidad.

En esa tesitura, la implementación de la RIEMS, como política pública implica un cambio organizativo en el nivel local. Las escuelas tienen que generar diversas acciones para atender

³ Donde “I” corresponde a la práctica local de implementación. “A” es el proyecto local que se espera implementar.

las demandas de la reforma en cuestión. Lejos de asumir la implementación como un proceso sencillo y sin complicaciones, existen en la realidad diversos retos, obstáculos y dudas, sobre la forma en que han ocurrido o están ocurriendo los cambios que la RIEMS espera introducir, ya que “los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio en formas inesperadas, y esto constituye el núcleo del problema de la microimplementación” (Berman, 1978, p.304).

En este caso, tanto el proyecto implementado, como la organización se transforman durante una interacción mutua. (Berman, 1978). Pero desde la macroimplementación puede no visualizarse lo que ocurre en el nivel micro; y esta es una limitante.

La macroimplementación regularmente se lleva a cabo en estructuras débilmente integradas y se constituye por cuatro momentos de transición o entregas, desde la formulación de la política hasta la producción de resultados. Sin embargo, aquí se ha señalado que esos resultados estarán sujetos a la adaptación de la política en el nivel local, y dependerá de la adopción que de esta hagan los directivos y docentes de los planteles.

1.2.4.3. La adaptación mutua como fenómeno de la microimplementación

En términos simbólicos la adaptación mutua puede representarse $I = f(A, Org.)$, es decir, una práctica implementada en nivel local depende de la relación entre el proyecto adoptado y las características de la organización responsable de la implementación, en este caso, de los planteles. Sin embargo, Berman (1978) introduce otra simbología para ejemplificar lo que nombra relación simultánea (Tabla 3.):

Tabla 3. La relación mutua.

Adaptación del proyecto (mutación)	(3.1.) $I = f(A, Org.)$
Adaptación organizativa	(3.2) $Org. = f(A, I)$

Fuente: Berman, 1978:305. El estudio de la macro y microimplementación.

Estas ecuaciones son una manera de traducir o describir, que lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de la organización que lo ejecuta, sino también de lo que ocurre en la propia organización como consecuencia del proyecto, y de la manera en la que éste es implementado. Como los miembros de la

organización también tienen que adaptarse al proyecto, tanto el proyecto como la organización se transforman durante esa interacción mutua.

Para hacer la idea más explícita, es necesario describir y recuperar las rutas de la microimplementación, así como atender a dos puntos de vista distintos. El primero corresponde al gobierno federal o estatal, ya que desde esta óptica la microimplementación dará inicio con la adopción de decisiones en el nivel local, y concluirá cuando los sistemas locales hayan incorporado nuevas prácticas o las estén llevado a cabo. Pese a ello, desde la perspectiva local, la implementación implica un proceso más estrecho y complejo, “ya que se trata de efectuar una política local y no una política federal [...] la implementación dentro de la implementación” (Berman, 1978, p.310). Es este momento en donde entra en juego lo que los burócratas de nivel calle hacen, ya que, en esa medida ejecutarán ciertas acciones que, desde su lugar social, laboral y profesional, entenderán o elegirán realizar.

Específicamente, en los planteles de educación media superior, se espera que los docentes y directores de escuela, como prestadores del servicio educativo implementen la RIEMS, y esto se traduce como la realización de la política local, la cual constituye el primer paso de la microimplementación. Por ello es muy importante recuperar lo que se entiende de la RIEMS y cómo son operados los instrumentos que despliega. Aquí, ubico el primer punto de análisis, puesto que la recuperación de lo que hacen los miembros de la comunidad educativa representa el primer paso de la microimplementación la cual, sin duda se sujeta a lo que entiendan y sepan de la RIEMS. La ruta no está determinada únicamente por el insumo o instrumento de la política, puesto que éstos se llevan a cabo mediante una serie de decisiones locales, y depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local. Sin embargo, no se puede marginar la estructura del sistema local de ejecución que el proyecto pretende modificar. Esta estructura tiene que ser comprendida y el camino que se sugiere en este estudio es a partir de los modelos organizacionales.

Puede ser apropiado considerar a los sistemas públicos de prestación de servicio como sistemas, ya que la organización responsable de la ejecución se encuentra dentro de un contexto local al que presta sus servicios y con el que interactúa. A su vez, el contexto local está inmerso en un entorno que guarda ciertas condiciones sociales, económicas, políticas y

culturales más amplias. Siendo esto así, también tiene incidencia directa en la organización; este es el caso concreto de los BIC.

Los teóricos de la organización sugieren que

las características organizativas típicas de los sistemas públicos de prestación de servicios sociales [...] se derivan de la intensidad de mano de obra que requieren sus tareas, de la ambigüedad de los criterios para evaluar los resultados y de la apertura de la organización de servicio social frente a su entorno. (Thompson, 1967; Meyer, 1977, como se citó en Berman, 1978, p.308).

Estos elementos son los que van definiendo el contexto general de la implementación. Primeramente, las interacciones bilaterales que caracterizan la prestación del servicio educativo, segundo los problemas que se asocian a esa interacción y sus productos, y, finalmente lo porosas que son las escuelas a sus entornos locales. A continuación, desarrollo cada uno de esos elementos.

La base de la prestación del servicio educativo es una interacción continua a lo largo del tiempo entre un docente, que es un profesional y un beneficiario, es decir, un estudiante. Ello representa interacciones bilaterales que exigen el uso intensivo de técnicas profesionales, cuya “selección, combinación y orden de aplicación están determinadas por la retroalimentación que proporciona el beneficiario” (Thompson, 1967, p.17, como se citó en Berman, 1978, p.308). Por otro lado, las escuelas son generadoras de bienes simbólicos que no se pueden cuantificar. Al respecto el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional apunta que, en el curso de las interacciones cotidianas, cara a cara, como actividad práctica se ubica en la base del orden social. Esta interacción es “un proceso problemático y complejo en el cual las personas deben esforzarse para construir una impresión mutua de intersubjetividad. En sus esfuerzos por construir juntos un sentido, los participantes conversacionales emplean un fondo de conocimientos tácitos y tipificaciones cognitivas” (Garfinkel, 1960. Como se citó en Di Maggio & Powel, 1991, p.17), por ello están expuestas a una serie de problemas que se relacionan con juicios de valor y juicios de hechos. Y a este escenario se agrega que, si bien no existe una teoría básica sobre los productos, que señale cuáles de éstos deberían medirse; en el ámbito educativo del SEN las instituciones educativas, en tanto organizaciones, sí tienen pautas muy claras de que es lo que deben lograr tanto en su conjunto, como en cada uno de los grados. Se objetivan en los propósitos

curriculares marcados en los planes y programas de estudio. Las instituciones educativas tienen objetivos concretos que se deben alcanzar al final de cada ciclo escolar. Pero también dentro de esta evaluación se puede generar incertidumbres que implican que la “productividad” o los “productos” no siempre, ni necesariamente son temas que influyan en las decisiones de la autoridad de la organización.

Esto representa sólo un rasgo que los analistas de políticas deberían tomar en consideración y no obviar que los proyectos políticos serán implementados de manera uniforme en las escuelas. Además, los productos y la productividad dentro de las organizaciones representan complicaciones para la implementación interrelacionadas en las áreas de prestación del servicio educativo, muchas veces las evaluaciones de los proyectos son mostradas como datos cuantitativos, y “pueden servir sólo a los intereses políticos y burocráticos” (Cohen, 1970; McLaughlin, 1975. Como se citó en Berman, 1978, p.309). Entonces, los productos son valorados cuantitativamente, a partir de indicadores que no siempre toman en cuenta las diferencias entre las condiciones institucionales. Pero, incluso, en las reformas de gran envergadura, se identifican metas bastante claras a la que se espera que todas las instituciones lleguen.

Los planteamientos que al respecto se hacen, desde el enfoque del nuevo institucionalismo de la teoría organizacional, sugieren una forma distinta de describir cómo se conforman las elecciones sociales, y cómo son mediadas y canalizadas por los arreglos institucionales. Aportan nuevas formas de interpretar cómo se construyen socialmente los significados, y cómo la acción simbólica transforma las nociones de agente. Porque lo que hace el neoinstitucionalismo es apuntar a las falencias de los análisis tradicionales, en donde lo subjetivo, lo no racional y lo particular de los sujetos se omite, u olvida.

El neoinstitucionalismo cuestiona la forma en que es asumida la acción social, desde la que se atribuye una forma racional que se orienta a metas, haciendo a un lado los contextos dentro de los cuales esas metas son perseguidas. Al contrario, desde este enfoque se vuelve a las explicaciones cognitivas y culturales, y se concentra en las estructuras organizacionales

y en los procesos, tomando como punto de partida la homogeneidad de prácticas y acuerdos encontrados en [...] las escuelas. La naturaleza constante y repetitiva de la mayor parte de la vida organizada es explicable, no solo por referencia a actores

individuales que buscan maximización, sino porque se da por segura su calidad y por su reproducción en estructuras que son, de cierta manera, auto-sostenibles. (Di Maggio & Powel, 1991, p.21)

Finalmente, las escuelas como organizaciones de servicio público presentan una extraordinaria “apertura” respecto de sus entornos locales. Su naturaleza pública y ajena al mercado implica un entorno cuya “textura causal” (Emery & Trist, 1965, como se citó en Berman, 1978) es una extraña mezcla de placidez y turbulencia. La placidez es resultado de la existencia de beneficiarios cautivos y de la ausencia de mercado en las condiciones en que se presta el servicio educativo. Sin embargo, la turbulencia suele hacer apariciones esporádicas, ya que “las organizaciones públicas están obligadas a responder a determinados sucesos externos y a interactuar con su entorno, estrictamente local [...] la turbulencia del entorno puede ejercer un efecto magnificado sobre el proceso de implementación” (Berman, 1978, p.310).

Los elementos destacados anteriormente, describirían entonces el contexto de la microimplementación, su textura y matices, ya que las características institucionales de los sistemas locales de prestación de servicios, se pueden traducir en mano de obra que dependen de relaciones bilaterales, múltiples propósitos incompatibles y muchas veces difíciles de medir, además de un entorno incierto e incontrolable. Esto representa un trasfondo que no se puede obviar cuando se intenta observar de cerca, desde una investigación.

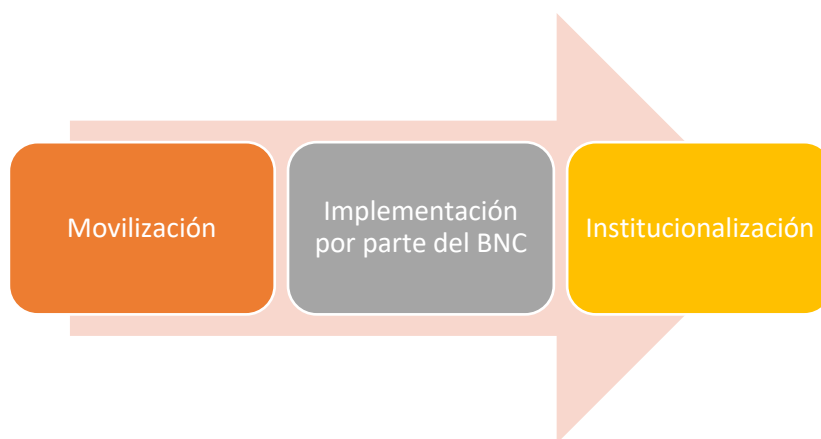
Siguiendo las ideas, en el nivel local la implementación va a requerir modificaciones en los planteles. Se pueden ubicar tres pasos que, desde el punto de vista empírico, y siguiendo “los estudios acerca del cambio planificado en las organizaciones” pueden estar compuestos de etapas, sean tres o más (Lewin, 1958, Bennis, *et. al* 1966, Hage y Aiken, 1970, Giacquinta, 1973 y Yin, *et. al*, 1977. Nota de Berman, 1978, p.311), se sugieren para definir la microimplementación; 1) movilización. Berman (1978) propone este término debido a que “evoca una imagen de la compleja mezcla de actividades políticas y burocráticas que constituyen el núcleo real de la iniciación de una nueva práctica” (Berman, 1978, p.311); 2) implementación por parte del prestador de servicios y 3) institucionalización.

El tipo de decisiones y el reparto de funciones entre los actores son distintos en cada fase:

- 1) *Movilización.* Los funcionarios de las organizaciones locales son quienes toman las decisiones sobre la adopción del proyecto y quienes, además están encargados de planear su ejecución. Durante la implementación, los planes son operados por los docentes y directores, como prestadores directos del servicio educativo y no por los funcionarios que impulsaron o diseñaron la política. Las prácticas implementadas pueden estar en riesgo si no se institucionalizan. Empero, si las prioridades y condiciones locales no concuerdan con las del gobierno federal, las decisiones para la adopción del proyecto se pueden reducir a meras formalidades. Lo más importante de la movilización es la planeación. Pero el efecto de la planeación es más importante que el plan mismo, ya que ésta se puede traducir en la generación del apoyo político, burocrático e individual en la organización responsable. La literatura ha señalado, en primer lugar, la importancia de que tenga lugar una amplia participación en la planeación como un mecanismo para asegurar el compromiso de los encargados de la prestación del servicio (Giaucuinta, 1973; Fullan y Pomfret, 1977; como se citó en Berman, 1978), y, en segundo, “la relevancia de la formación de coaliciones y de las negociaciones como medios para consolidar los compromisos de los directivos” (Cyert y March, 1963; Hargrove, 1975, p.53, como se citó en Berman, 1978).
- 2) *La implementación por parte del prestador de servicios.* La clave de esta fase es la adaptación. Dentro del proceso que implica traducir un proyecto o plan adoptados en una realidad concreta operativamente, los encargados de la implementación se enfrentan repetidamente a la disyuntiva “entre adaptar los planes del proyecto a su comportamiento habitual o adaptar su comportamiento al plan” (Berman, 1978, p.313), bajo esa lógica, se plantea que se puede seguir una, de cuatro posibles rutas de implementación;
 - 1) Ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto, ni en el comportamiento del prestador de servicios;
 - 2) Cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes
 - 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario, con el fin de ajustarlo al plan; o
 - 4) adaptación mutua que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios. (Berman, 1978, p.313)
- 3) *Institucionalización.* Para generar un flujo continuo de resultados, una nueva práctica se tiene que convertir en una operación rutinaria del sistema local de prestación de servicios,

es decir, que se institucionalice la práctica que se implementa. Esto es importante para los efectos de largo plazo de las políticas. La institucionalización implica por lo menos una decisión, pero más seguramente un ciclo completo de decisiones de los funcionarios para rutinizar la práctica implementada e incorporarla a los procedimientos habituales de la organización (Berman y McLaughlin, 1977, como se citó en Berman, 1978). Además, estas decisiones son similares a la decisión de adoptar un proyecto, pues se basan en consideraciones locales de tipo burocrático y político. Finalmente, “las decisiones de las autoridades locales no se ejecutan de manera automática, del mismo modo que ocurre con todo lo que caracteriza al complejo mundo de la implementación: también ellas deben ser llevadas a la práctica por los operarios directos” (Berman, 1978, p.314).

Figura 1. Fases de la Microimplementación.



Elaboración propia. Fuente: Berman, 1978. La macro y microimplementación

Estas bases conceptuales sirven para acercarse a la implementación desde una visión micro. La implementación así, desgajada en dos dimensiones revela que la macro comporta inevitablemente política, mientras que la micro muestra que el gobierno federal en realidad tiene influencia limitada en el comportamiento de los responsables en el nivel local, y son éstos, a su vez, quienes tienen el poder efectivo del sistema; finalmente, si se busca alcanzar cierta eficacia en la adopción de programas, las organizaciones locales deberían someterse a un proceso de adaptación, el cual no puede ser previsto nunca con completa exactitud ni tampoco puede ser controlado desde afuera.

Bajo esta lógica de ideas, la escuela tiene que ser concebida como una organización local, como un sistema, o microsistema, que guardará ciertas características desde su esencia. Sin embargo, es necesario acercarnos a las características de los burócratas de nivel calle, para conocer sus atribuciones y empezar a entender su posición en el proceso de implementación.

1.2.5. La resignificación de la política desde la perspectiva de los docentes como *Street level bureaucrats*

Michael Lipsky (1978) introduce al debate y construcción del proceso de implementación de la política pública como objeto de estudio, a los burócratas que se ubican en la base, que, son quienes tienen contacto directo con los beneficiarios. Tres atributos se asocian a esta figura, la discrecionalidad, la autonomía y, sobre todo, el contacto cara a cara con los ciudadanos. Desde sus posiciones sociales, participan de manera directa en la última entrega del largo eslabón de organizaciones por las que pasa la implementación. Lipsky (2010) define a los burócratas de nivel calle como

Un empleo de cierto tipo en el servicio público, realizado en ciertas condiciones [...] interactúan con los ciudadanos durante sus labores y aplican su criterio para ejercer su autoridad; por añadidura no pueden realizar el trabajo de acuerdo con las concepciones ideales de la práctica debido a las limitaciones de la propia estructura del trabajo. (p.35)

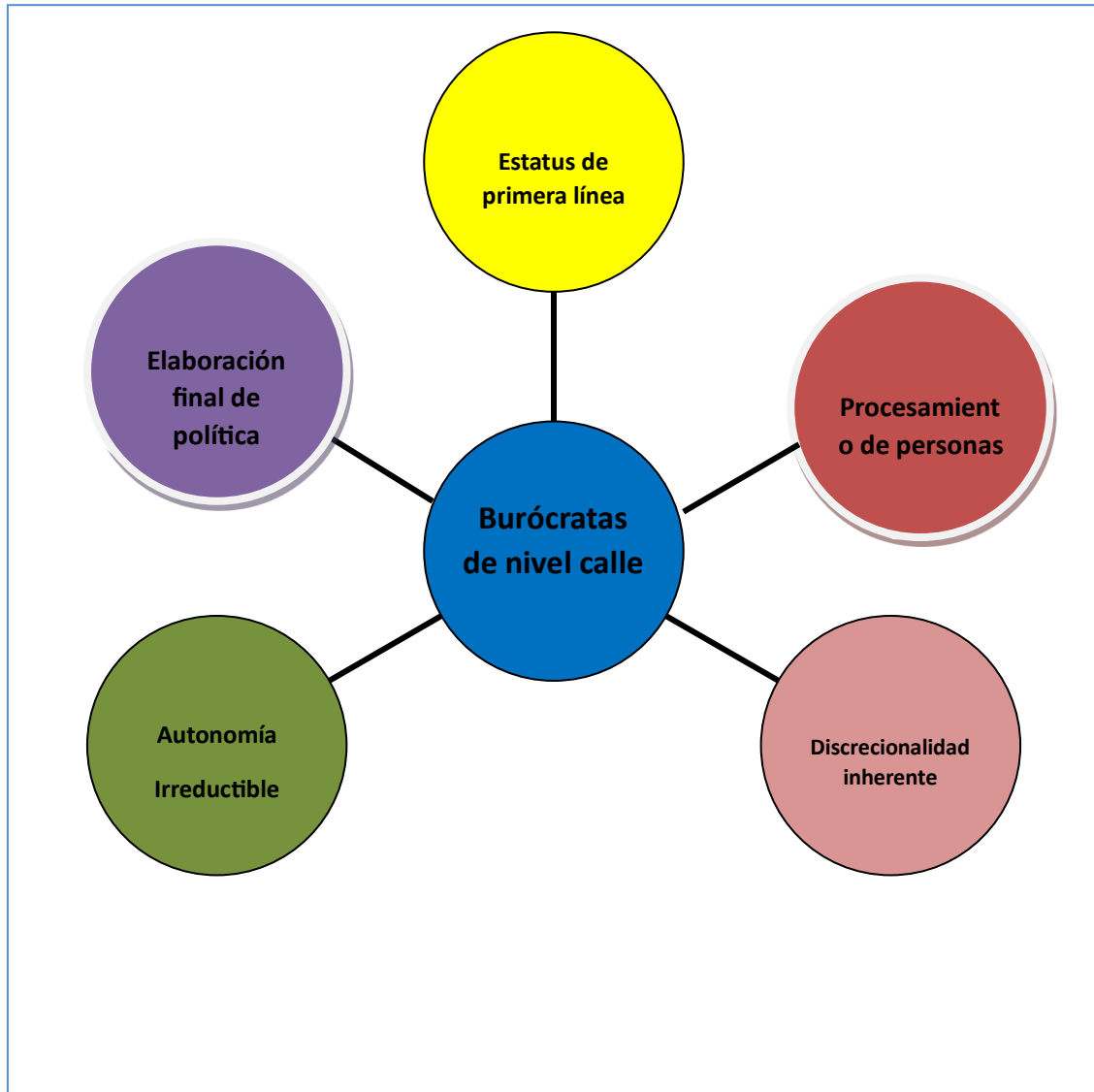
En esta investigación, los docentes y directivos son asumidos desde esta concepción. La propuesta teórica inicial de Lipsky es que este tipo de burócratas, en el desarrollo de su trabajo, interactúa de manera regular con los ciudadanos, pero que no siempre cuentan con el tiempo, la información u otros recursos que les permitan responder de manera efectiva en los casos particulares. Lejos de eso “realizan su difícil trabajo mediante la práctica de ciertas rutinas, así como a través de la simplificación psicológica de su medio ambiente y de su trato con el cliente en formas que influyen decididamente en los resultados de sus esfuerzos” (Lipsky, 2010, p.28). Estas condiciones tienen implicaciones importantes en el proceso de políticas públicas, puesto que dirigen la mirada analítica hacia el entendimiento de la forma en que los burócratas de nivel calle o de base, median entre sus respuestas personales, las normas de la agencia a la que pertenecen y en alcanzar los objetivos de la organización. Finalmente, en la actuación de los burócratas de base se reflejará la misma agencia u organización, en este caso, la escuela.

Lipsky (1980) sugiere una teoría sobre la forma en que los burócratas de base experimentan su trabajo; afirma que sus decisiones, rutinas y estrategias que despliegan, para enfrentar aquellas incertidumbres y presiones de su trabajo, “se *convierten* efectivamente en las políticas públicas que realizan” (Lipsky, 2010, p.29. Énfasis del autor). Al hacer esta afirmación, reconoce que el panorama de la toma de decisiones de política pública está incompleto si no se incluye a este actor medular. Además, el autor argumenta que el conflicto de las políticas “se encuentra también en la lucha entre trabajadores y ciudadanos que prestan o reciben servicio como usuarios” (Lipsky, 2010, p.30).

Un estudio del proceso de implementación de la RIEMS, como política educativa entonces, se encontraría incompleto, si no se da cuenta de esas luchas, roces y fricciones, entre otras, que ocurren día a día en las escuelas que se abordan aquí. Docentes y directivos formulan desde propuestas sutiles hasta abiertamente resistentes, sobre la forma en que se dan los procesos de enseñanza, en un ámbito más acotado, a diferencia del fenómeno educativo más amplio. Es decir, la concepción de la educación en sus escuelas, éstas últimas identificadas como microorganismos. No sólo es importante, sino necesario describir los atributos de estos burócratas para poder entender su actuación en el desempeño de su función social.

Las obras fundacionales de la teoría de los burócratas de nivel calle (Lipsky, 1970, 1976, 1978, 1980 y 2010; Prottas, 1979 y Brown, 1981) se centran en la estructura del trabajo y de ésta se pueden desagregar cinco características: 1) quiénes son los burócratas de nivel calle y cuál es su estatus en una organización, 2) con quiénes interactúan, 3) la discrecionalidad inherente que ostentan, 4) la autonomía que necesariamente tienen y, 5) el poder de elaboración de políticas que obtienen de su posición, discrecionalidad y autonomía relativa (Maynard-Moody y Portillo, 2010). A continuación, veamos estas características.

Esquema 2. Elementos característicos de los burócratas de nivel calle.



Elaboración propia. Fuente: Maynard-Moody y Portillo, 2010, p.45.

- 1) **Estatus de primera línea:** Como se ha venido mencionando, los *Street level bureaucrats* se mantuvieron en el anonimato para los funcionarios encargado del diseño de política pública. Quizá debido a su posición, ya que su lugar se ubica en la base de las jerarquías organizacionales. Representan el sitio de entrada o el punto de partida en el servicio público. A menudo son jerarquías planas, es decir, con pocas capas de administración, los burócratas de nivel calle tienen pocas oportunidades de promoción o ascenso, que depende de la estructura de la organización a la que pertenezcan. “Trabajan con clientes y se involucra en su actuación, un cumplimiento situacional para sí mismos, las agencias

a las que pertenecen y la legitimidad de las mismas, dentro de una democracia” (Maynard-Moody y Portillo, 2010 p. 457).

- 2) **Procesamiento de personas:** Éste se refiere al contacto con los clientes y ciudadanos. En ocasiones, este puede ser fugaz, o como en el caso de docentes y directivos en las escuelas se mantiene a lo largo de un tiempo, a veces prolongado. Durante este tiempo se va construyendo una relación, cara a cara; como se ha señalado párrafos arriba. Es común que los burócratas de nivel calle en ocasiones “sientan una mezcla de compasión, asco, miedo y molestia en sus encuentros personales con clientes y ciudadanos. Además, su trabajo es impredecible, rutinario, pero rara vez desapegado” (Maynard-Moody y Portillo, 2010 p.48). Uno de los desempeños que se atañe a los burócratas de nivel calle es el del procesamiento de personas, lo cual quiere decir que,

las personas llegan a las burocracias de nivel de calle como individuos únicos con diferentes experiencias de vida, personalidades y circunstancias actuales. En su encuentro con las burocracias se transforman en clientes que se identifican de acuerdo con un número muy pequeño de categorías, y son tratados y se tratan a sí mismos como si entraran en definiciones estandarizadas de unidades consignadas a franjas burocráticas específicas. (Lipsky, 1987 p. 59).

En las escuelas, por ejemplo, los estudiantes se convierten en clientes, aunque en muchos casos también los padres de familia fungen como clientes indirectos. Los estudiantes, a su vez son atendidos por docentes y directivos. También los estudiantes y padres de familia revisten una posición dentro del microorganismo.

- 3) **Discrecionalidad inherente:** Las obras fundacionales de la teoría de la burocracia a nivel calle, coinciden en asignar una amplia discrecionalidad a este actor, que dentro de la implementación de las políticas es difícil de limitar. Y esa es una diferencia frente a los actores de primera línea, porque los burócratas de nivel calle no tienen el poder ni la autoridad para tomar decisiones significativas. La discrecionalidad de los burócratas de base, también tiene muchas limitaciones porque se sujeta a reglas y procedimientos específicos, los cuales llegan a sofocarlos, inclusive. Pero si hay reglas en exceso, también pueden contribuir en mayor medida a la discrecionalidad (Prottas, 1979. Como se citó en Maynard-Moody y Portillo, 2010). Ésta se basa en varios factores, puesto que, si bien los burócratas de base pueden procesar a los ciudadanos de tal forma que se vuelvan clientes, las necesidades que muestran raras veces se acoplan sin problemas a las categorías en que se basan las reglas. En las instituciones educativas, por ejemplo, la

interacción cara a cara entre estudiantes y docentes impulsa a estos últimos a responder a las variables dimensiones humanas de estos encuentros. Inclusive si algún docente decide simplemente ignorar una circunstancia especial en alguno de sus clientes y seguir los lineamientos establecidos es un juicio discrecional. Por ejemplo, un docente puede decidir aprobar asesorando a un estudiante rezagado, pese a que no haya entregado trabajos durante el semestre, otro puede hacer un grupo e impartir un curso remedial. La discrecionalidad es ejercida con respecto a los juicios normativos y los aspectos cualitativos de su trabajo (Lipsky, 1987). Los burócratas de nivel calle también están motivados a mejorar y proteger su discrecionalidad.

Desde la RIEMS se exige contar con una serie de habilidades y conocimientos para lograr la calidad que, en los planteles estudiados aquí, difícilmente se pueden alcanzar; por ello los docentes y directivos han administrado esas exigencias decidiendo qué normas seguir y cuáles no. A estas actitudes o decisiones Prottas (1979) se refiere como “zonas de indiferencia relativas”. En general, el trabajo que realizan los burócratas de nivel calle puede ser emocionalmente desgastante y riesgoso, incluso hasta desagradable; la discrecionalidad en esta circunstancia se convierte en un insumo para poder lidiar con las exigencias físicas, emocionales y hasta económicas de sus empleos. Muchos docentes llegan a los planteles con una convicción de hacer el bien a la sociedad, pero se han decepcionado al darse cuenta de que sólo pueden ayudar a algunos de sus estudiantes. En estos casos, Lipsky (1987) apunta que los burócratas de base usan su discrecionalidad también para ayudar a un conjunto más administrable, proceso que nombra como “seleccionar lo mejor”.

Brown (1981) hace una aportación importante al respecto de la discrecionalidad de los burócratas de nivel calle. Más referido a los policías, apunta que la discrecionalidad “está moldeada o forjada por las mismas fuerzas estructurales que dan forma al trabajo de nivel calle” (Brown, 1981:7, como se citó en Maynard-Moody y Portillo, 2010, p.52). Es decir, los burócratas de nivel calle van desarrollando un estilo de operación que se basa en un conjunto general de creencias. Un estilo operativo que media su percepción entre los clientes y sucesos orientando sus juicios, en especial aquellos que les dictan cómo seguir las reglas, o no seguirlas. El mismo autor advierte que los intentos por disminuir,

controlar o gestionar la discrecionalidad nunca pueden eliminar, ni domar por completo su efecto a nivel de calle.

- 4) **Autonomía irreductible.** En cuarto lugar, se ubica otra característica relacionada con la situación del trabajo de los burócratas de nivel calle, ésta se refiere a la adquisición de autonomía en la toma de decisiones. Es muy complicado supervisarlos en cada una de las funciones que desempeñan. Por ejemplo, para que los niveles superiores estuvieran seguros de que los docentes aplican el enfoque en competencias en su aula, necesitarían observarlas directamente, lo cual sería casi imposible considerando la magnitud de la EMS. Por eso no se puede tener la seguridad de que sea implementada por los docentes como señala la RIEMS. Si bien los docentes se sujetan a las normas de la escuela, siguen un programa, planean sus clases y cumplen un horario, finalmente el aula escolar es su espacio de poder por excelencia y el poder se asemeja mucho a la autonomía. Entonces, el trabajo de estos burócratas no sólo es discrecional, sino también autónomo.

Las primeras investigaciones del tema concluyen que los burócratas a nivel de calle tienen prioridades distintas a las de los supervisores, por ejemplo, e inclusive al de las organizaciones para las que prestan sus servicios. Están orientados también a minimizar el peligro y la incomodidad, y a maximizar su ingreso y gratificación. La complejidad de sus empleos los orilla a desarrollar atajos, por ello deben mantener y expandir su autonomía (Lipsky, 1987).

Por otro lado, está el tema de los escasos recursos con que cuentan los burócratas a nivel de calle, los que muchas veces imposibilita responder a las exigencias de la política en cuestión. Como consecuencia, deben tomar decisiones de asignación, por ejemplo, si aprueban o no a un estudiante para que pueda mantener una beca, aprobar la asignatura o mantenerse en la escuela.

Decir que las acciones son políticas es indicar que algunas personas reciben ayuda y otras no, daño por los patrones dominantes de toma de decisiones [de los burócratas de nivel calle]. A veces las rutinas y simplificaciones de los burócratas de nivel calle son las políticas que se cumplen en la práctica. (Lipsky, 1980, p.84).

Esta afirmación sustenta la tesis del autor cuando asegura que estos actores finalmente son también elaboradores de política.

- 5) **Elaboración final de políticas.** Los burócratas de nivel calle antes de la teoría elaborada por los iniciadores, como miembros de la jerarquía organizacional eran invisibles para

los elaboradores de políticas. Quizá si se les consideró como parte del proceso de política fueron vistos como el último paso, y el que menos influencia tenía en la implementación y con poca autoridad (Maynard-Moody y Portillo, 2010). Debemos a Lipsky (1978) haber “puesto de cabeza” el estudio de la implementación de las políticas públicas. Él y Richard Weatherly (1979,1980 como se citó en Maynard-Moody y Portillo, 2010) se refirieron a los burócratas de nivel calle como los elaboradores finales de la política, con un doble sentido intencional: eran los elaboradores finales de políticas y los más influyentes en el proceso de implementación. Sus argumentos se sustentaron en la idea de las políticas abstractas hasta el momento de su operación. Es decir, hasta la implementación se vuelven reales, porque las políticas alcanzan su concreción, y en esa realidad de la calle es que se define la política. Los burócratas de nivel calle pueden darle otro sentido a la política, de tal modo que se satisfagan mejor las necesidades e intereses de los trabajadores, y no así de los ciudadanos.

Estas características revisten posiciones sociales y atribuciones, pero también responsabilidades y necesidades de acompañamiento, de guía, de orientación. Sobre todo, la autonomía y la discrecionalidad se anclan a una organización, pero también a otros factores contextuales. Por ejemplo, las condiciones laborales de los docentes y directivos que protagonizan este estudio resultan muy modestas y complejas. Uno de los insumos importantes para desempeñar su labor docente y directiva es la planeación, la cual integra diversos elementos, que a la vez debe responder al enfoque en competencias. Ellos responden a esa exigencia entregando sus planeaciones, sin embargo, en la práctica pueden llevarla cabo o no. Usan la discrecionalidad para operarla y la autonomía para decidir incluso la secuencia de su operación. Esto está sujeto a su vez, a otros factores, por ejemplo, la naturaleza del grupo, las exigencias de la comunidad, la relación que se tenga con los estudiantes y una larga lista de condiciones. Una muy importante lo representan aquellos casos especiales de estudiantes, los de riesgo de abandono o bajo rendimiento escolar, que implican el uso de otras herramientas.

Los empleados de base disfrutan de discrecionalidad porque las definiciones de sus puestos de trabajo suponen una sensibilidad y un juicio razonable que no se pueden reducir a reglas. Cualquier padre o madre, por ejemplo, quiere que los maestros perciban el potencial único de sus hijos. En resumen, hasta cierto punto la sociedad

busca no sólo imparcialidad en los organismos públicos, sino también comprensión para las circunstancias especiales, y flexibilidad para tratarlas. (Lipsky, 1987, p.283)

Por otro lado, no se puede eliminar la discrecionalidad porque se sustenta en mayor medida en la función que realizan los burócratas de nivel calle en su interacción con los ciudadanos, puesto que desde esta discrecionalidad se desarrolla su autoestima e induce a los clientes a creer que estos trabajadores son quienes tienen la llave de su bienestar. Y esta afirmación no puede ser más clara si se traslada a la escuela, por ello “la discrecionalidad permanecerá como una característica de bastantes servicios públicos en la medida que las tareas sean complejas y la intervención humana se considere necesaria para un servicio efectivo” (Lipsky, 1987, p.284).

Sobre la autonomía, ésta es relativa de la autoridad organizativa ya que no siempre estos trabajadores comparten los objetivos de los eslabones superiores y, por tanto, es imposible sugerir que trabajen en la misma frecuencia y dirección.

Esta desconexión se puede detectar, al menos, cuando los trabajadores no son reclutados de acuerdo con su afinidad con los objetivos de la organización; entonces o bien los trabajadores no consideran las órdenes «de arriba» como legítimas, o bien al sistema de incentivos disponibles por los superiores se le contrapone un conjunto de contramedidas por parte de los trabajadores de base. Se puede esperar un grado desigual de sumisión si los intereses de los escalafones inferiores difieren de los intereses de aquellos que están en niveles superiores, y si el sistema de incentivos y sanciones disponibles por los niveles superiores no es suficiente para imponerse. (Lipsky, 1987, p.285)

En ocasiones, los diferentes niveles de las organizaciones entran en conflicto. Si bien están diseñados en base a fines legales y racionales; muchas veces el trabajo cotidiano los supera y entonces sobrevienen los conflictos. Se contrapone lo formal y lo real; es decir, lo que se espera que hagan y lo que realmente hacen. Por ello existen discrepancias entre las políticas que se planean y la forma de entrega a los ciudadanos beneficiarios.

Es así como, tanto la discrecionalidad al igual que la autonomía en la actuación dentro de la situación del trabajo de los burócratas de nivel calle es muy difícil de eliminar o reducir. Y mientras no se ahonde en la actuación de estos sujetos, cuya posición en la jerarquía organizacional es importantísima, el panorama del proceso de implementación de las políticas públicas se mantendrá incompleto.

1.2.6. La implementación en la escuela como organización y microsistema

La implementación de una reforma educativa no puede comprenderse haciendo a un lado los medios de su operación. Ésta fue la principal preocupación sobre la implementación de los programas sociales que condujeron a una serie de investigaciones, las cuales revelaron la tendencia de impulsar políticas públicas desmedidas, de ejecución deficiente y resultados insignificantes (p.e. Williams y Elmore, 1978). En algunos casos, las políticas públicas se generan a partir de la poca e incompleta comprensión de los problemas que busca resolver. Esa es la razón por la que la atención académica comenzó a centrarse en la implementación, como el proceso que transforma las políticas en acción administrativa. De ahí que “el componente de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas” (Elmore, 1978, p.186).

Las ideas de las políticas deben ser transformadas en acción y esta transformación implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en áreas separadas y de fácil manejo, asignando la responsabilidad de cada una de ellas en unidades especializadas (Elmore, 1978). Una vía muy importante para comprender el proceso de implementación, es comprendiendo la forma en que trabajan las organizaciones y así estaremos en posibilidades de observar cómo es que las políticas van siendo moldeadas o resignificadas. La escuela es colocada bajo esta línea, es decir, es asumida como una organización, como un microorganismo.

A la fecha no existe un cuerpo único de teoría organizacional que pueda servir como base para este análisis. Sin embargo, Elmore (1978) hace una selección de algunas tendencias y retoma un pequeño número de modelos claros y distintos que pueden ser viables para aplicarse al problema del análisis de la implementación. Estos modelos pueden ser usados como base para la discusión en torno a las alternativas organizacionales. Se sustentan en los argumentos de Graham Allison (1971), sobre los modelos organizacionales alternativos. Parte de la idea de que, si analizamos la implementación mediante diversos modelos organizacionales, se puede ubicar con más precisión cuáles son los presupuestos organizacionales a los que acudimos cuando formulamos recomendaciones para el mejoramiento de la implementación. El uso de modelos diferentes conduce a percepciones y conclusiones muy distintas entre sí “lo que creemos y juzgamos importante”, sostiene

Allison, "... no depende solamente de las evidencias que se nos presentan, sino también de los "anteojos conceptuales" a través de los cuales percibimos esas evidencias" (Allison, 1971, como se citó en Elmore, 1978, p.189).

Cualquier modelo es una simplificación de la realidad, algunos son normativos, otros descriptivos, sin embargo, las fronteras entre una y otra característica son difíciles de identificar. Por ello, no existe un modelo capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación. Elmore (1978) sugiere cuatro modelos de organización, que representan las escuelas de pensamiento que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación: 1) el modelo de la administración de sistemas, 2) el modelo de proceso burocrático, 3) el modelo de desarrollo organizacional y, 4) el modelo del conflicto y la negociación. Cada uno de ellos contiene una explicación de sentido común respecto a la implementación. Este autor elabora un patrón de inferencia dominante para cada modelo, que sirve para explicar por qué son más importantes ciertos rasgos del proceso de implementación que otros, así como para predecir las consecuencias de ciertas acciones administrativas en relación con el éxito o fracaso de los esfuerzos de la implementación (Elmore, 1978). De estos se toman dos, el modelo de proceso burocrático y el de conflicto y negociación, que a continuación se describen.

1.2.7. La implementación en el modelo organizacional burocrático

Los principios de la burocracia se han aplicado tanto a la administración pública, como privada, a las empresas como a las escuelas. Campos diversos se han ocupado de su estudio, la política, economía, psicología y educación, entre otros. En la historia de la organización, la burocracia aparece:

como un hito [...] como un síndrome de cambio social, como un medio para controlar a los miembros de la organización a través de mitos, símbolos y demás sistemas de coerción, como una ideología que se ha creado su propio sistema de valores comunes (Lafourcade, 1979, p.7).

El comportamiento de los miembros de una organización, por ello se sustentan tanto en la autonomía, como en la rutina, según Weber y los neoinstitucionalistas.

La escuela es una institución formalmente estructurada como organización. El esquema de una escuela incluye jerarquías dentro de las cuales existen acciones concretas para cada uno

de los miembros que la integran. Por su parte, el trabajo conjunto está enmarcado en normas, que se sujeta a propósitos específicos

que [se pensó en un primer momento] conformaban una teoría racional del modo, y el propósito, al que se deberán ajustar las actividades. La esencia de una organización burocrática moderna se encuentra en el carácter racionalizado e impersonal de estos elementos estructurales y de las metas que los vinculan (Meyer y Rowan, 1999, p.80).

Esta afirmación hoy en día es ampliamente discutida. Por otro lado, los comportamientos que los burócratas de base suelen tener dentro de las organizaciones burocráticas se asocian con la relación entre la autonomía que tienen en las decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan. Esto es así porque buscan mantener estable su posición dentro de la organización, lo que puede inclusive mejorarla. “La coordinación es rutinaria, [y se asume que] se siguen reglas y procedimientos y las actividades reales se sujetan a las prescripciones de la estructura formal” (Meyer y Rowan, 1999, p.81). Pese a ello no se puede suponer que esto se cumpla cabalmente, ya que con frecuencia se violan las reglas, o no se ejecutan las decisiones; además de que en ocasiones no hay mecanismos de supervisión.

Por esto, la autonomía y rutina de los burócratas de nivel calle significa poder. Es decir, los miembros de una comunidad educativa detentan cierto poder dentro de los espacios que tienen a cargo. Así este tiende “a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Estas unidades ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia” (Elmore, 1978:205). Esta situación implica un mayor control sobre sus propias operaciones internas puesto que cada unidad de la organización se va especializando y esto limita el control que cualquier unidad organizacional puede ejercer sobre otra unidad, independientemente del nivel jerárquico.

El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales, para determinar el grado en el que contrastan o se alejan de los patrones establecidos; por tanto, las decisiones organizacionales tienden a ser graduales. La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de rutinas de una organización requiere modificaciones, diseñando en consecuencia rutinas alternativas que manifiesten la intención fundamental de la política e induciendo a las unidades organizacionales a reemplazar las viejas rutinas por otras nuevas. (Elmore, 1978, p.205-206)

La mayoría de las veces se ha responsabilizado a la burocracia de los fracasos de la implementación. Max Weber (1980 como se citó en Elmore, 1978, p.206) asumió que la

burocracia era “una forma de organización que sustituía a la autoridad basada en privilegios personales o en la inspiración divina, por un tipo distinto de autoridad, caracterizado por ser impersonal, eficiente, y por estar sometido a rutinas”, que corresponden a las tres formas de dominación que distingue el autor: tradicional, carismática y legal-racional. La última corresponde a la organización burocrática.

La forma de dominación legal-racional de Weber se pensó desde el contexto de la conformación de los estados nacionales, como una manera efectiva de concretar las acciones del Estado, lo que fue propiciando el crecimiento tanto de la burocracia, como de sus normas y procedimientos. Esto, más adelante se convertiría en la “jaula de hierro” (Weber, 1905); por ello con el tiempo, la burocracia ha llegado a ser un factor importante para la explicación universal de todos los errores y deficiencia gubernamentales. Se recurre a términos como “el problema de la burocracia” o “el fenómeno burocrático” para describir aquellas formas de comportamiento de los funcionarios públicos que nos parecen “ineficientes, irresponsables, injustas, onerosas o confusas”⁴ (Wilson, 1973 como se citó en Elmore, 1978).

Bajo esa lógica de ideas, se puede afirmar que el origen de los problemas de la implementación de políticas tiene lugar en contextos burocráticos, sobre todo por dos elementos: la autonomía y la rutina, que son sus características. “A medida que las burocracias crecen y se vuelven más complejas, concentran las tareas especializadas en unidades subordinadas. Junto con la especialización sobreviene una “autonomía irreductible, en el proceso cotidiano de toma de decisiones; la capacidad de cualquier autoridad individual para controlar todas las decisiones va disminuyendo paulatinamente hasta el punto de dejar prácticamente de existir” (Elmore, 1978, p.207). La fragmentación del poder se produce cuando la resolución de problemas se divide en distintos factores, y junto con el aumento de la autonomía se presenta un aumento en la rutina (Allison,1971). Weber (1980) también aborda el tema de la rutinización y de la compartamentalización.

Para los burócratas de base, la rutina es una forma de demostrar sus habilidades profesionales y especializadas, además de simplificar su trabajo. Mientras que la autonomía representa una oportunidad para mantener y manejar su posición dentro de la organización. Entones se

⁴ Hay que destacar que estas ideas tienen su origen en el pensamiento Weberiano. Parte de la “Jaula de Hierro” señala las consecuencias no previstas y que terminan por “ahogar” tanto a los prestadores de servicio, como a los usuarios.

deduce que tanto los sujetos como las unidades subordinadas se resistirán a cualquier intento de modificar o alterar “su margen de autonomía o de modificar sus rutinas de operación –es decir, se resisten al control jerárquico-, ya que la autonomía y rutina son manifestaciones concretas de su competencia, conocimiento y *status* especiales dentro de la organización. El núcleo fundamental del problema de la burocracia, según J.O. Wilson, consiste en “lograr que los trabajadores de la línea del frente - maestros, enfermeros, diplomáticos, oficiales de policía o trabajadores sociales- hagan lo que es correcto. La tarea de la administración consiste, pura y simplemente, en controlar la autonomía.” (Wilson, como se citó en Elmore, 1978, p.207).

Las técnicas normalmente utilizadas en la administración jerárquica – los ciclos de presupuesto y planeación, los procedimientos de autorización, la obligación de rendir informes y los sistemas de evaluación – son medios a través de los cuales los funcionarios de alto nivel procuran estructurar el comportamiento de los subordinados. A pesar de ello, para el trabajador de los niveles operativos, esas técnicas suelen ser meramente accesorias a la función “real” de la organización. La mayor preocupación de este tipo de trabajador es la de aprender a encarar las presiones inmediatas del trabajo, lo cual requiere inventar y aprender un conjunto relativamente complejo de rutinas laborales que se adecúen a la propia responsabilidad especializada. (Elmore, 1978, p.207-208)

Es por ello que cuando se cuestiona a los docentes, en este caso, sobre la implementación de la reforma, se puede observar una ruptura entre quienes la diseñan e impulsan, ya que los primeros no se sienten parte de la élite que define las políticas, entonces se centran en sus tareas cotidianas, e identifican y señalan otros elementos que influyen en las acciones sobre las que tienen competencia, con respecto a lo que necesitan aprender y hacer para operar los dispositivos de la RIEMS.

De esta forma, este modelo burocrático, lo que intenta es identificar qué efecto tiene tanto la autonomía, como el comportamiento rutinario de los empleados de base, durante la implementación de una política. Lo más importante de este modelo es observar en dónde se ubica la autonomía, y de qué manera pueden moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política (Elmore, 1978). Así mismo presupone que “la característica predominante de las organizaciones es la resistencia al cambio – lo cual no debe considerarse simplemente como inercia (la tendencia a moverse en una sola dirección hasta que alguna fuerza externa produzca una desviación), sino como “conservadurismo

dinámico” (Schon, 1971, p.32 como se citó en Elmore, 1978). Es decir, una tendencia a luchar por permanecer igual. Aquí, hipotéticamente, las unidades subordinadas pueden continuar haciendo lo que hacían en el pasado, o ir asumiendo algunos de los planteamientos de las políticas usando diversos mecanismos.

1.2.8. La fuerza de la rutina y el ejercicio de la autonomía de los burócratas de base

Para que una política pública alcance el punto de impacto en el beneficiario, como hemos revisado en los apartados anteriores; deberá pasar por una sucesión o entregas entre unidades burocráticas, pero “que la política produzca o no el impacto deseado en el beneficiario, es algo que depende en buena medida de que la fuerza de la rutina imperante en cada nivel del proceso actúe a favor o en contra de la política” (Elmore, 1978, p.209). El momento de la prestación del servicio por parte de la agencia al beneficiario, es decir, la última etapa del proceso, “suele ser aquella en la que las fuerzas de la autonomía y rutina resultan más difíciles de vencer” (Elmore, 1978, p.209). Este problema constituye el centro de la preocupación de los estudiosos de la “burocracia del nivel calle (*“Street level bureaucracy”*)”.

Los burócratas que son responsables de asumir la responsabilidad del contacto directo con los ciudadanos son también quienes ejercen un margen relativamente ancho de autonomía, con respecto a las decisiones particulares que exige el trato con los beneficiarios. En consecuencia, muestran un impacto potencial considerable en los ciudadanos en quienes, desde su percepción, representan directamente al gobierno (Lipsky, 2010). Esto se debe a que, en la mayoría de los casos, los ciudadanos comunes rara vez, o nunca, interactúan con los administradores de alto nivel.

La mayoría de las burocracias del servicio público han sido deliberadamente estructuradas para impedir este contacto. Debido a la frecuencia de inmediatez del contacto entre los burócratas del nivel operativo y sus beneficiarios, suele ser habitualmente imposible que los administradores de alto nivel supervisen o controlen todos los aspectos del desempeño del trabajo. En consecuencia, se interpone una considerable distancia entre el burócrata del nivel operativo y sus superiores. Esta distancia alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente en los niveles inferiores de la organización. La característica distintiva de la burocracia del nivel operativo es que “la discrecionalidad aumenta a medida que se desciende en la jerarquía”. (énfasis de Wilson, s/f :7 como se citó en Elmore, 1978, p.210).

La paradoja consiste en que la autonomía y discrecionalidad que se asocia con los burócratas de base es relativa. Si bien es cierto que ocupan la posición más crítica y directa en la

prestación de servicios sociales, también lo es que operan en ambientes complejos en donde resulta difícil desempeñar adecuadamente sus funciones.

Con mucha frecuencia, estos burócratas se encuentran colocados en situaciones en las que carecen de los recursos organizacionales y personales suficientes para realizar apropiadamente sus tareas, en las que “regularmente están expuestos a amenazas físicas o psicológicas y en las que se les plantean expectativas incompatibles o ambiguas respecto de la manera en la que deberían desarrollar su trabajo” (Lipsky, 1976, p. 8 como se citó en Elmore, 1978).

El trabajo de los burócratas de nivel calle se puede ubicar dentro de aquellos que tienen mayor cantidad de presiones. Éste se ciñe a una serie de normas y leyes con el fin de responder a los objetivos de la política, que tienen su origen en el proceso político; pese a ello su trabajo requiere, al mismo tiempo, improvisación y capacidad para responder en cada caso (Lipsky, 1980). De ellos se tienen expectativas altas, por ejemplo, que traten a los beneficiarios como individuos, pero la enorme demanda que tienen sus servicios los obliga a definir rutinas seguras para ofrecer su servicio de forma masiva.

Los funcionarios de alto nivel y los responsables de la elaboración de las políticas se preocupan de la manera en la que la política se expresa a través de la legislación, los reglamentos y lineamientos, en contraste, lo que más preocupa a los responsables de la implementación en el nivel operativo es cómo controlar la tensión y la complejidad del trabajo cotidiano. De esta inquietud surge todo un conjunto de rutinas informales que los estudiosos de la burocracia del nivel operativo suelen llamar “mecanismos de adaptación” (Lipsky, 1987).

1.2.8.1 Mecanismos de adaptación

Durante la implementación de la política social es importante considerar los mecanismos que los miembros de la organización utilizan para adaptarse a las constantes tensiones que implica su trabajo. Para definir estos mecanismos, ellos aprenden a confiar en fuentes de información sencilla y rutinaria respecto a los beneficiarios. En el caso de los docentes, éstos llevan listas de asistencia, seguimiento de calificaciones y expediente por estudiante sobre su conducta, por mencionar algunos. Esto quiere decir que buscan desarrollar mecanismos muy sencillos

para etiquetar a los usuarios de forma rápida y simple, dejando margen para identificar a aquellos que les representen una amenaza contra uno mismo o contra el sistema que se está administrando. Significa también que se pueden aprovechar los procedimientos formales de la organización para tender una distancia impersonal entre uno mismo como individuo y el beneficiario (Lipsky, 1987). Estos mecanismos tienen el efecto de reducir y controlar la tensión y la incertidumbre del trabajo cotidiano y, por esta razón, son elementos destacados en la implementación de la política social (Elmore, 1978). Por otra parte, estos mecanismos no suelen incluirse en la definición que el responsable de la elaboración de las políticas o el funcionario de alto nivel hacen de la “política”. Con mucha frecuencia, son ignorados o considerados como factores externos al proceso de implementación.

Los burócratas de nivel calle y sus beneficiarios interactúan cara a cara a lo largo de un tiempo prolongado. Sobre todo, en este caso concreto, los docentes suelen acompañar a los estudiantes durante los años que dura el bachillerato, en la mayoría de los casos. Esta interacción se refuerza desarrollando sólidos patrones de interacción, que muchas veces son resistentes al cambio.

La dedicación de grandes esfuerzos para lograr gran precisión en las declaraciones formales de la política, en detrimento de las rutinas informales de adaptación, implica que “aún las formas más ingeniosas de manipulación de metas, estructura, procedimientos de contratación de personal, capacitación y supervisión pueden representar únicamente cambios superficiales.... Y no tener relación con las reformas fundamentales que se espera poner en ejecución”. (Weatherly, 1976, p.5 como se citó en Elmore, 1978, p.212)

Desde la perspectiva del modelo de proceso burocrático, las transformaciones más profundas en la política no producen efectos sino hasta que alcanzan el punto en el que se realiza la transacción final entre el prestador de servicios y beneficiario. Por ello, es importante para quienes elaboran las políticas, acercarse a conocer las condiciones reales bajo las cuales se ofrece un determinado servicio público, en este caso, la educación. Sin embargo, la reforma en cuestión se enuncia de tal manera, que parece que las ignora.

De la RIEMS se desprenden una serie de instrumentos incluidos en sus 12 Acuerdos Secretariales (442,444,447,449 dentro de los más importantes), (SEP, 2008), desde donde se asume que en la realidad ocurrirán. Por otro lado, los controles administrativos no producen los resultados esperados o son muy débiles, justamente por los patrones de interacción que construyen docentes, directivos y estudiantes, los cuales, como señalé anteriormente, suelen

ser poco permeables a los cambios. Y si la implementación en este modelo organizacional implica reducir la autonomía e introducir cambios en la rutina, representa un reto para los miembros de la organización y para aquellos encargados de elaborar las políticas, ya que tendrán que considerar este nivel de implementación, en el momento de proponer soluciones a los problemas públicos, y mecanismos de acompañamiento o vigilancia, de tal forma que de alguna manera se garantice que, al menos, los burócratas de nivel calle tomen conciencia de la importancia que hay en la modificación de sus rutinas, para modificar el servicio prestado.

1.2.9. La implementación en el modelo de conflicto y negociación

En este modelo, las organizaciones se colocan como arenas de conflicto, dentro de las que los individuos y las otras unidades subordinadas, que cuentan con intereses específicos compiten por obtener ventajas que se relacionan con el ejercicio de poder y la distribución de recursos, que por lo regular son escasos (Elmore, 1978).

Por otro lado, la distribución del poder nunca es estable, ya que se sujeta a la capacidad temporal de algún miembro o unidad que puede movilizar suficientes recursos para incidir sobre los otros. Si bien existe una estructura formal, el poder se relaciona sólo escasamente con esta, puesto que quien cuenta con mayor conocimiento especializado, controla los recursos materiales y cuenta también con capacidad para movilizar el apoyo político del exterior, tiene mayor poder, el que no solamente responde a las posiciones formales de la jerarquía de una organización (Elmore, 1978). Sin embargo, introduciendo un matiz en esta idea, también hay que señalar que, en las instituciones, especialmente las educativas, el poder en muchos casos sí se corresponde con la estructura formal, porque la persona que está en la cúspide de ella es la que suele tener mayor capacidad para mover los recursos y tomar decisiones importantes, aunque no tenga el conocimiento especializado.

Dentro del proceso de la toma de decisiones, en este tipo de organizaciones se basa en la negociación dentro de las unidades.

Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto común de objetivos, y ni siquiera requiere que todas las partes concuerden en el resultado del proceso de negociación. La negociación solamente requiere que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder,

con el fin de conservar la relación mínima de negociación como un medio para la asignación de los recursos. (Elmore, 1978, p.233)

En el caso de las escuelas, entendidas como microorganismos, los fines de la negociación son prácticos. En organizaciones más rígidas, los rangos de negociación son más acotados, por ejemplo, en el ejército o en los hospitales, ya que en este tipo de instituciones se requiere un apego a las normas técnicas y niveles más altos de eficiencia, porque si se incurre en errores, estos pueden costar vidas humanas.

Sin embargo, en una escuela sí se pueden negociar ciertos insumos, como ejemplo, la secuencia didáctica y planeación. Finalmente, cada uno de los docentes la maneja de acuerdo con sus necesidades; pero es medular, para dar cuenta de que la usan, y que acuerden hacerlo. En este escenario, la implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. En los planteles, por ejemplo, se consensan las secuencias y planeaciones didácticas, pero a la vez se sujetan a las áreas de conocimiento que constituyen los planes de estudio. Por esta razón, que la RIEMS se implemente con éxito o que se fracase no puede leerse desde la comparación de un resultado que tiene ciertos propósitos. Por ejemplo, que todos los docentes lleven a cabo esa planeación o secuencia tal y como lo define la RIEMS, desde un enfoque en competencias. En primer lugar, porque no responde a todos los intereses de los involucrados en ese proceso de negociación concretamente. “El éxito sólo puede definirse en relación con los objetivos de una de las partes implicadas en el proceso de negociación, o en relación con la preservación del proceso mismo de negociación” (Elmore, 1978, p.234).

De suyo, la implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados; así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación. No evoluciona en forma lineal desde una sola declaración de la intención hasta el resultado final.

El conflicto y la negociación tienen lugar dentro de las agencias responsables de la implementación. Y no necesariamente dentro de una situación de confrontación entre adversarios, sino más bien en medio de una circunstancia en la que no hay comunicación directa entre alguna de las partes y también, en medio de una ambigüedad de los motivos y propósitos de la introducción de modificaciones.

Las organizaciones individuales pueden concebirse como coaliciones casi permanentes de negociación y el proceso por el cual se desplazan las declaraciones de las políticas

a través de los diversos niveles del gobierno, pueden entenderse mejor como la negociación entre distintas organizaciones. (Elmore, 1978, p.234)

Si la implementación es considerada desde este ángulo, se transforma, en esencia, en una serie de movimientos estratégicos realizados por diversas unidades individuales del gobierno, cada una de las cuales intenta influir en el comportamiento de las demás, otras a favor de sus propios fines.

La clave para entender el comportamiento negociador está en reconocer que el conflicto implica dependencia. Shelling (1963, p. 5-6 como se citó en Elmore, 1978, p.235) señala que,

la habilidad de un participante para conseguir sus fines depende en muy buena medida de las opciones o decisiones que el otro participante asuma [puesto que] existe un poderoso interés común en lograr un resultado que no atente decisivamente contra los valores compartidos por ambas partes. (p.5 y 6)

Habitualmente en todo problema que es sometido a negociación, a pesar de que haya partes con intereses opuestos, mantienen articulaciones entre sí, ya que todas deben mantener la arena de negociación si desean obtener cierta ganancia. Es decir, hay objetivos comunes que deben cuidar. Si los sujetos no son capaces de negociar pueden quedar fuera de los procesos que distribuyen los recursos. Por ello, la implementación de la RIEMS en las escuelas puede observarse desde este enfoque. Pero esas ventajas mutuas que obtienen los que participan en la negociación,

tienen poca o ninguna relación con su habilidad para llegar a acuerdos explícitos en torno a los objetivos que persiguen o a los medios que emplean en su prosecución. Las ventajas mutuas son solamente resultado del hecho de que, mediante su aceptación de negociar, las partes preservan su acceso a algo que tiene valor para cada una de ellas. (Elmore, 1978, p.236).

Un ejemplo de lo anterior es el esfuerzo para que el plantel ingrese al Padrón de calidad (PC). El modelo de conflicto y negociación permite captar conceptualmente el sentido del proceso de implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas y, finalmente, sin suponer que la acción concertada sólo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos. La implementación puede tener lugar, y de hecho lo tiene, en ausencia de mecanismos de coordinación –como el control jerárquico, la rutina o el consenso del grupo- externos a los actores mismos.

Las decisiones negociadas se desarrollan a través de la convergencia, la adaptación y las conclusiones provisionales a las que llegan los individuos involucrados en el proceso, quienes suelen perseguir fines esencialmente independientes entre sí. Allison (1971 como se citó en Elmore, (1978) enfatiza este aspecto cuando señala que:

las decisiones y acciones de los gobiernos... son resultantes políticas... en el sentido de que lo que finalmente ocurre no es lo que se propuso explícitamente como solución a un problema, sino el producto de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen distintos intereses y diferente capacidad para ejercer influencia. (p. 237)

La convergencia, como un mecanismo, está condicionado por lo que Schelling (1963) nombra “interdependencia de las expectativas”, es decir, cada una de las partes en el proceso de negociación debe fundamentar sus acciones no solamente en sus predicciones respecto de la manera en la que las demás tenderán a responder, sino también sobre el entendido de que las otras partes están haciendo lo mismo que ella. Por lo tanto, la negociación depende tanto de las expectativas compartidas, como de las acciones concretas.

El resultado está determinado por las expectativas que cada uno de los actores se forma respecto de la manera en la que el otro actuará; por lo demás, cada uno de ellos sabe que sus expectativas son recíprocas en esencia. Los actores deben descubrir conjuntamente y llegar a acuerdos mutuos sobre un resultado o un modo de acción; a su vez, estos acuerdos sobre determinan el resultado. Los actores deben encontrar juntos “las reglas del juego”, o sufrir juntos las consecuencias de no hacerlo. (Schelling, 1963 como se citó en Elmore, 1978, p.237-238)

Es muy rara la ocasión en la que los resultados de la negociación llegan a ser óptimos en sentido estrictamente objetivo. La mayoría de las veces, los resultados constituyen simplemente puntos de llegada temporales, que ofrecen alguna salida conveniente en forma provisional. Por ello, los resultados de la negociación no suelen ser la mejor y ni siquiera la segunda o tercera alternativas en el orden de las prioridades para ninguna de las partes; con mucha frecuencia, todas las partes abandonan el proceso de negociación quedando insatisfechas con el resultado. Pero esto no ocurre así en todos los casos. Hay procesos de negociación que sí llegan a consensos y, más aún, existen formas de implementación de políticas en donde no hay negociación alguna, simplemente los sujetos tienen que acatar las nuevas reglas del juego, aunque en sus espacios cotidianos las boicoteen y critiquen, se tienen que ceñir a ellas si quieren continuar en la organización.

Sin embargo, mientras persista alguna oportunidad de reanudar la negociación, prácticamente no se producirá un solo resultado decisivo; todas las formas de resolución serán temporales y pasajeras. Por ello, no debe esperarse que los mecanismos de la negociación conduzcan teleológicamente desde un propósito único hacia un resultado definido.

Puestos los elementos de este modelo, se identifica que puede no constituir un modelo de comportamiento organizacional; desde la perspectiva clásica de la teoría de las organizaciones; lejos de ello parecería un modelo de lo que ocurre cuando las organizaciones no funcionan correctamente. Pese a ello, Cyert y March (1963) elaboraron una teoría alternativa “partiendo de la premisa de que las organizaciones son, esencialmente, coaliciones de negociación” (Cyert y Barch, 1963, p.27 como se citó en Elmore, 1978). Ellos sostienen que el proceso de toma de decisiones en las organizaciones implica conflicto permanente entre las unidades subordinadas en torno a propósitos relativamente específicos, éstos definen los intereses de cada una de esas unidades dentro de la organización. Señalan también que los objetivos generales de una organización son deliberadamente ambiguos y que, en esencia, resultan inútiles como guías para el proceso de toma de decisiones. De ahí que las organizaciones no se definan por el acuerdo en torno a los propósitos generales; por el contrario, se definen exclusivamente por el proceso de conflicto, negociación, edificación de coaliciones que tiene lugar entre las unidades subordinadas. La ausencia de acuerdos en torno a los objetivos generales no constituye, en consecuencia, un signo de fracaso en las organizaciones, sino una simple pista que debe orientar nuestra atención hacia la existencia del conflicto y la negociación como componentes constantes de la vida organizacional. Sin embargo, no todas las organizaciones se pueden dar ese “lujo”, por supuesto existen organizaciones con propósitos muy claros en donde el conflicto y la negociación se da, pero no podemos afirmar que no se sepa hacia donde se tienen que dirigir los actores sociales. Es el caso de los hospitales, por ejemplo.

Todo ello nos lleva a señalar que la estructura real de las organizaciones se asienta en sus procesos de negociación y no en su jerarquía formal, ni en sus rutinas operativas, al menos desde este modelo. Si bien las rutinas operativas y la jerarquía representan la base para el trabajo de los miembros de una organización, en este modelo se pondera el conflicto y

negociación, incluso dentro de esas rutinas, y justo esta característica es la que las diferencia de las otras.

En este modelo organizacional, las nociones de “arriba” y “abajo” significan poco; si bien es cierto que la estructura formal implica una delimitación de poder, no necesariamente delimitan la capacidad de manipular la actuación de los subordinados. También hay otras fuentes de poder, por ejemplo, el dominio de algún conocimiento especializado, que puede poner en ventaja a alguno de los miembros. O en las escuelas que se observan en este estudio, algunos docentes cuentan con mayor apoyo político que los hace “intocables”. Eso mejora sustancialmente sus posiciones en la negociación frente a sus directores, o viceversa. Las posiciones dentro de la escuela se pueden asumir a partir de lo que le toca hacer a cada quien, pese a ello, la distribución del poder puede ocurrir de otras formas. No son tan simples las reglas que determinan el poder en la escuela como organización y. cuando existen, la estabilidad es un producto a corto plazo, pero que también es el resultado de una negociación de decisiones específicas.

CAPÍTULO II. LA RIEMS: UNA REFORMA NECESARIA PARA LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.

2.1. Contenido del capítulo

La Educación Media Superior (EMS) se encuentra en transición al enfrentar enormes desafíos. En el horizonte nacional se observa la cuota demográfica de jóvenes más grande en toda la historia del país, la reciente obligatoriedad para el nivel; las presiones sociales, las exigencias políticas y económicas y las inquietudes presupuestales. A ello se agregan los cambios educativos y culturales y las recomendaciones que marcan los organismos internacionales para orientar al mundo hacia nuevos y “mejores” derroteros; en donde se espera formar capital humano bajo la premisa de educar a los estudiantes “para la vida”; esto, entre muchos factores que la ciñen a ofrecer una educación de calidad.

Actualmente, la EMS enfrenta un proceso de transformación inacabado, debido a que durante la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se mantuvo entre dos reformas. Estas exigieron reunir estándares mínimos de calidad involucrando desde los subsistemas y planteles, hasta los sujetos educativos que participan en el proceso de enseñanza y aprendizaje; a evaluarse y a incorporarse al anteriormente Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) y después Padrón de Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior (PC-SiNEMS) para obtener cierto estatus. Esto mediante la definición de un Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, como un paradigma obligado de un futuro prometedor que permitirá que la EMS defina una identidad, dentro de su diversa naturaleza. Por si eso no fuera suficiente, el foco de atención se puso en los docentes y directivos, a quienes se evaluó para explorar la afinidad de su formación profesional y sus conocimientos didácticos pedagógicos, entre otros.

En la actual presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se define la Nueva Escuela Mexicana (NEM), con la propuesta del “Plan SEP 0 a 23”, que pretende anclar al SEN mediante conocimientos disciplinares graduales a través de aprendizajes de trayectoria. La NEM cuestiona el MCC con base en competencias, y espera que para el ciclo escolar 2023-2024 se concrete desde el constructivismo y el currículum en espiral (Bruner, 1960) entre las posturas teóricas más destacadas. El énfasis es metodológico y recientemente se incluyeron modificaciones en los planes y programas de estudio.

Estos cambios en tan poco tiempo para la EMS, de algún modo predeterminan situaciones de fricción, complejidad, ambigüedad y, quizá muchas dudas por parte de los sujetos educativos

involucrados en el nivel. Si bien la RIEMS se impulsó de manera general y con fuerza, esta se mantuvo durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) introduciéndose algunas modificaciones. Pero la NEM sugiere un nuevo enfoque, lo cual, sin haber un balance de lo que hasta ahora se ha avanzado con la RIEMS, parece que puede ser un riesgo. Es importante señalar que, a la fecha, no existe un pronunciamiento explícito sobre la liquidación de la RIEMS. Por lo tanto, se asume aún vigente.

Este capítulo explora algunos momentos neurálgicos para la EMS en la historia de la educación en el país. Recorro algunas etapas históricas que, si bien han sido abordadas por diferentes investigadores (p.e. Zorrilla, 2010 y Villa, 2003) resultan ser la base para conocer la evolución en México de la EMS. Los datos que se describen representan la puerta de entrada que delinea la necesidad de una reforma que integre el complejo nivel medio superior. En el transcurso de este capítulo se identifican los problemas eternos y estructurales de la EMS como son: el carácter indefinido de este nivel educativo, los problemas para satisfacer la demanda y la necesidad de contar con una planta de profesores formada y fortalecida; entre los más apremiantes.

Actualmente se mantiene el afán primero de la RIEMS que es conducir a la EMS hacia una calidad educativa mediante una educación integral. Por ello también se describe el andamiaje de la RIEMS, la propuesta que no alcanzó la concreción del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO,) y finalmente se introduce la nueva propuesta de MCC desde la Nueva Escuela Mexicana (NEM). Todo ello para reflexionar los rumbos futuros de la EMS, y concretamente en los BIC.

2.2. Antecedentes del impulso y sentido de la EMS

El antecedente histórico de la Educación Media Superior se ubica en la creación e instalación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) en 1867. Gabino Barreda partiría para su estructura y definición de la clasificación de las ciencias de Comte; de esta forma “...el decano de los bachilleratos mexicanos tiene su origen en el corazón mismo del pensamiento liberal” (Zorrilla, 2010, p.87). Representó un modelo nacional porque era “la columna vertebral de la Ley de Instrucción Pública de 1867 (...) ya que, en lo social, en lo doctrinal y

en lo pedagógico (fue) el paso más audaz dado hasta entonces por México” (Meneses, 2001, p.231). Semillero de hombres ilustres durante sus años de gloria, institución muy prestigiada, que “conforme se consolidaba su valía, la política corría hacia la conclusión dramática de una época” (Zorrilla, 2010, p.87).

La primera etapa de la ENP se identifica por tres momentos: el triunfo de la República, la reforma educativa y la inserción y adopción de la doctrina positivista. La segunda inicia en 1910 cuando se crea la Universidad Nacional y se define la preparatoria como su base; también en ese momento va a dar inicio el destierro del positivismo, que se coloca como el tercer momento (Meneses, 2001).

La institución surgió con propósitos muy claros, y estos fueron los de formar al ciudadano de la época, persiguiendo una educación integral que superara los conocimientos religiosos y metafísicos, que hasta ese momento eran la tradición. En su lugar, se proponían conocimientos que estuvieran sujetos a las reglas de comprobación positiva de las ciencias (Robledo, 2000, Alvarado, 1994, como se citó en Zorrilla, 2010). La ENP fue en sus inicios un ciclo en sí misma. El paso obligado para estudios superiores, sí, pero en su integralidad se esperaba formar a los nuevos ciudadanos y, sobre todo consideraba también, desde su propuesta curricular, materias prácticas para definir el sustento de aquellos estudiantes que no pudieran concluir una carrera (Quirarte, 1970. Como se citó en Meneses, 2001). Este modelo, para 1873 había sido adoptado por varios estados de la República como Zacatecas, Oaxaca e Hidalgo, entre otros.

Desde entonces, la transformación de la EMS ha ocurrido al ritmo de las ideas y propuestas políticas del momento. Pero en un principio, sobre todo, la imagen y proyección social de la preparatoria giraba alrededor del ciudadano que se pretendía formar. Sin embargo, la constante ha sido que este tipo educativo representa el puente para el ingreso a los estudios superiores; y justo por esa característica se fue convirtiendo en un sistema excluyente y elitista (Zorrilla, 2010). Los problemas estructurales que se observan en la EMS actual, tienen su origen justamente en el nacimiento de la educación media. Estos temas serán señalados a lo largo del desarrollo de este capítulo.

Posterior a su fundación, la primera vez que se debatió sobre la ENP fue durante el segundo, de los dos congresos de instrucción pública llevados a cabo al final del Porfiriato. El sentido

de la educación preparatoria fue el pretexto. En ese contexto fue considerada como “enseñanza superior” ya que era la continuación de la primaria elemental y superior. El propósito de desterrar la anarquía para implementar un nuevo orden social, había quedado en el pasado. Si bien se conservó (y se conserva) el orden jerárquico de las ciencias de Comte (Meneses, 2001) se buscaba a través de una formación preparatoria, definir una identidad nacional; ni siquiera una institucional, sino una nacional.

La escuela preparatoria tuvo dos fines: instructiva y educativa. La instructiva no tenía que ver con los contenidos de las asignaturas, sino que se centraba en el método y la perspectiva de las mismas. Llama la atención que este propósito dotaría al estudiante de “las habilidades básicas de todo ser humano” (Meneses, 2001, p.489), para agregar cuatro de estas:

- 1) pensar con propiedad infiriendo las conclusiones correctas en situaciones prácticas de la vida diaria como escoger ocupación, decidir por quien votar, qué casa comprar, y otras del mismo jaez; 2) comunicarse adecuadamente en forma oral o escrita para ser entendido por los demás; 3) formar juicios idóneos, o sea, aplicar las fórmulas abstractas en situaciones concretas para trasladar la teoría a la práctica, habilidad que entraña un arte por sí misma y requiere en el estudiante sagacidad, pues el ambiente cerrado del colegio lo aísla de la realidad. Y así debe ser. Esta última habilidad no se desarrolla con la enseñanza teórica y libresca. Requiere del ejemplo, de la práctica, y de simular en el aula situaciones de la vida real; 4) finalmente, distinguir entre los valores, es decir no sólo percatarse de la existencia de diferentes valores sino de sus mutuas relaciones, de la importancia relativa de cada uno y de su mutua dependencia. (Meneses, 2001, p.489)

Mientras que el fin educativo representaría el cauce para alcanzar “la vida social superior”. La escuela preparatoria que se buscaba cristalizar incluía el desarrollo de habilidades y conocimientos, sobre todo para formar a los hombres “para la vida”. Pese a ello, para alcanzar estos objetivos se necesitaban “verdaderos profesores”, y era, justamente de lo que se carecía; principalmente por dos razones, porque no había muchos y porque la retribución monetaria era mínima. Estas situaciones impedían que la ENP marchara como se esperaba (Meneses, 2001).

Es decir, aquí puedo ubicar dos situaciones en los orígenes de la ENP, institución pionera y emblemática; sus fines son permeables y flexibles, y responden a las necesidades políticas del momento histórico. Esta institución fue vista como un instrumento para formar un cierto

tipo de ciudadano. Pese a ello hay una base curricular que considera dos dimensiones, la instructiva y la educativa, pero enfrenta la carencia de docentes formados.

2.3. La EMS en el siglo XX

La Revolución Mexicana introdujo otros enfoques para orientar el sentido de la educación media. El destierro del positivismo implicó la inserción de las humanidades a los planes de estudio de la preparatoria y bachillerato. Hacia 1915 un nuevo plan señalaba que:

La juventud mexicana necesitaba, una vez terminada la primaria superior, prepararse para continuar su cultura, ya con una enseñanza técnica de inmediata aplicación de la lucha por la vida, ya con las bases preparatorias para adquirir conocimientos profesionales [...] el nuevo plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria, reducía el número de años de estudio a cuatro y contenía las asignaturas requeridas para poder ingresar en cualquier carrera universitaria, adquirir los conocimientos de una profesión especial o dedicarse a diversas actividades. (Meneses, 1998, p.214).

Lo anterior da cuenta de que también, a principios de este siglo se comienza a hablar de la enseñanza técnica para el nivel medio. En 1923⁵, la secundaria se separó de la preparatoria, la primera estaría a cargo de ofrecer a los estudiantes cultura general y especializada para dirigirlos hacia una carrera o área específica, mientras que, la segunda se concretaría a formar para la educación superior. De esta manera se reorganizarían los estudios de preparatoria distinguiéndose claramente de la enseñanza secundaria

La función de la educación media de inicios de siglo, ahora media superior; desde entonces ha sido un reto. Su posición de “centro” en el sistema educativo nacional y las características de la población estudiantil que atiende lo convierten en el nivel más complejo; además, justamente por su propósito principal, también en el más diverso.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, la política educativa impulsada por Vasconcelos continuaría la herencia de Justo Sierra. Una política definida de educación y cultura, pero sobre todo una postura clara contra el positivismo. Estos elementos sirvieron de base para la concepción de una gran “cruzada educativa y cultural” que inició con la creación de la SEP como ministerio federal. Pero este proyecto también heredaba las ideas de la Revolución, es por ello que, al inicio del siglo, “las instituciones educativas

⁵ Ver (Meneses, 1998:480 Vo. II)

sufrieron procesos profundos: su reconstrucción y su adaptación a las nuevas circunstancias” (Castrejón, 1998, p.285). Y estas incluyeron como reto, la demanda. Para la EMS este nunca ha sido un problema sencillo; ya que el aumento de estudiantes, también requería el de docentes, lo que hasta ese momento no se había logrado, es decir, tener un maestro “permanente de educación media superior de tiempo completo, de un auténtico profesional de ese ciclo” (Castrejón, 1998, p.285). También, para implementar el proyecto Vasconcelista, era necesario homogeneizar los distintos cursos que para entonces se ofrecían en las preparatorias del país.

Por ello, la recién creada Secretaría de Educación Pública apoyó el Primer Congreso de Preparatorias que se llevó a cabo en las instalaciones de la ENP. Este tuvo una duración de diez días, del 10 al 20 de septiembre de 1922, y el objetivo principal fue la problemática y destino de la educación media. Asistieron profesores y directores de las diferentes instituciones educativas, y algunos representantes de los estados de Veracruz, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Zacatecas, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Chihuahua, México, Tamaulipas, San Luis Potosí y Jalisco; pero sobre todo de la Escuela Nacional Preparatoria (Velásquez, 1989). Los temas a tratar fueron: los contenidos del plan de estudios, la promoción de los puestos del personal docente, la estimación del aprovechamiento de los alumnos, la revalidación de los estudios, la orientación de la cultura adquirida por los alumnos de la preparatoria, la elección de textos y el fomento de sociedades estudiantiles (Velásquez, 1989). Este representó un espacio importante para que, una vez más, se reflexionara sobre este tipo educativo

El hecho de que se abriera una mesa de debate en torno a estas cuestiones, transformó el evento en algo inédito. Los recientes acontecimientos del país reclamaban redireccionar los fines educativos de la preparatoria. Durante la época carrancista México estaba en el umbral de la industrialización y se requerían cuadros técnicos, más que profesionales. La edad de los jóvenes para cursar el bachillerato los hacía atractivos para incorporarlos de manera rápida al mercado laboral; “se planteaba la distribución de los servicios educativos para incorporar a un mayor sector de la población al desarrollo, con la promesa de su posterior integración a la producción” (Velásquez, 1989, p.7); de esta forma se impulsaba una educación más técnica para el nivel.

Sin embargo, después de la Revolución se aspiraba a una generación que buscara un proyecto de nación surgido de la misma, más social, para un sector cada vez más amplio de la población. Por ello, la distribución del servicio educativo era fundamental, justamente porque era una educación pensada para las mayorías. En ese momento, aún era bastante elitista, pese a que se aspiraba a una educación nacional; en la realidad las expectativas fueron que muy pocos cursaran más allá de la educación básica. Porque la educación para “las masas”, se va a definir a partir de la segunda mitad del siglo XX.

El positivismo de Barreda, que había sobrevivido durante el porfiriato, correspondía a un momento anterior; por ello era importante sustituirlo. El proyecto de estado posrevolucionario se vislumbraba en dos aspectos importantes: el económico y el educativo, y estos “conjugaban por sus características a los diferentes grupos sociales” (Velásquez, 1989, p.6), y después de la Revolución era necesario conciliar intereses en la sociedad mexicana.

Entre 1914 y 1920, la ENP se había separado de la Universidad Nacional y esto representó una búsqueda hacia una personalidad propia. Pese a ello, no había concretado ninguna propuesta debido a la confrontación de posiciones políticas e ideológicas de los distintos gobiernos. El Primer Congreso de Preparatorias (Velásquez, 1989) fue un espacio para definir un plan de estudios donde se intentarían conjugar las ideas positivistas y aquellas que pretendían darle un sentido humanista, además del sentido práctico de la educación preparatoria.

El esfuerzo por impulsar una homologación de objetivos y programas se vio concretado durante el evento, pues “...Se consideraba que la enseñanza en este nivel [...] se encontraba hecha un desorden: existían diversos planes de estudio vigentes en las aproximadamente treinta escuelas preparatorias de la República, tal diversidad representaba un problema” (Velásquez, 1989, p.11). Por ello, este congreso se debía sumar a la “armoniosa y bien entendida obra de federalización de la enseñanza” (Velásquez 1989, p.14). Sobre estas bases en la mesa de discusión se colocaron dos grandes corrientes, que Velásquez (1989) define como las nuevas y las viejas ideas. El primer grupo lo representaban aquellos que defendían el positivismo y sugerían que el plan de estudios descansara en la educación de los aspectos humanos, es decir las enseñanzas técnicas: desarrollar la habilidad para hacer ciencia,

estéticas para apreciar la belleza y físicas para propiciar fuerza y salud. La preparatoria debía ser organismo social cuya función sería educar para la vida científica. El segundo pretendía construir la educación preparatoria en cuatro aspectos: (1) intelectual, (2) física, (3) estética y (4) manual, además de cuidar el aspecto político y moral para formar a los estudiantes para profesiones universitarias y al mismo tiempo para la vida del hombre, del ciudadano.

Los resultados fueron una propuesta de plan de estudios para todo el país, que incluyó ambas concepciones, ya que:

[...] a los contenidos en ciencias y letras se dio la misma importancia y, por otra, se conservó el orden interno de los contenidos de ciencias según lo planteado por el positivismo [...] y se acordó que estuvieran dirigidos a adquirir una cultura sintética que tuviera como finalidad la educación intelectual, estética, ética, física y manual. (Velásquez, 1989, p. 22-23).

Así, se buscó formar a los jóvenes para el trabajo y para las carreras universitarias. Esta fue sin duda, la ganancia del primer Congreso, ya que, no sin dificultades, se pudieron establecer puntos precisos sobre la cultura del plan de estudios y contenidos, a la vez que en ese espacio de socialización y reflexión se pudieron armonizar las tres vertientes que hasta este momento existían; aquella que intentó cambiar la educación a partir de la filosofía positivista, enriquecida ya con las ideas de Spencer. La otra que intentaba romper las ideas positivistas e incorporar un sentido más humanista y la última que se inclinaba por el sentido práctico de la educación. De esta forma, el primer Congreso favoreció la identidad del nivel, ya que desde sus inicios se le vio sólo como la antesala de los estudios universitarios, sin embargo, al mismo tiempo, contribuyó a la ambivalencia que prevalece hasta hoy, ya que se le dio este doble propósito, terminal (para insertarse al mercado laboral) y preparatorio (para continuar con el nivel superior).

Otros acontecimientos que se pueden destacar en este periodo es que en 1924 se crea el Instituto Técnico Industrial, en 1925 durante el régimen de Plutarco Elías Calles se plantean por primera vez las escuelas vocacionales, sin una descripción precisa dentro del contexto de la educación técnica, y en 1926 se crea el Centro Industrial Obrero.

Para 1928, la educación técnica había adquirido mayor fuerza, en ese año durante la Asamblea General de Estudio de problemas de educación de secundaria y preparatoria, se concluyó que la escuela preparatoria debía estar articulada a la secundaria, además de

proporcionar cultura general y cultura especializada, esta última de acuerdo con la índole de los estudios que siguiera el alumno (Meneses, 1998, p. 489). Posteriormente a esa Asamblea, se modificó el plan de estudios de la ENP, puesto que había permanecido intacto durante seis años después de continuas reformas (1923-1929).

El nuevo plan mantenía la distinción entre secundaria y preparatoria y dividía la preparatoria en tres bachilleratos: letras y ciencias sociales; ciencias biológicas; y ciencias físico matemáticas (Art. 4º). En realidad, había siete planes, los alumnos que cursaran los planes con los números 5, 6 y 7 registrados en el Art. 4º, obtendrían el grado de bachilleres y los del 8, 9, 10 y 11 un simple certificado. (Meneses, 1998, p.542)

Si se observa con atención este planteamiento, se puede identificar ya una diversificación del nivel. Lo diverso de la EMS es abordado por algunos investigadores a partir de la introducción de la educación técnica (Zorrilla, 2010, Castrejón, 1998). Sin embargo, se puede asegurar que la EMS ha sido diversa desde un inicio justamente debido a que sus planes de estudio deben responder a distintas formaciones profesionales y por esta doble función que se le dio desde entonces.

Se buscaba un diseño curricular específico, y la articulación de las distintas doctrinas y, sobre todo, perseguir la educación popular. Esto indica que se impulsaba este tipo educativo para la sociedad mexicana posrevolucionaria. Dentro de ese proceso ya inicia una diversidad de planes y programas, los que, en algunos Estados eran acordes a los de la ENP, y en otros no.

2.4.Otros momentos importantes para la EMS

El periodo Cardenista (1934-1940) impulsaría la educación técnica apenas dibujada en el periodo anterior. Aquí se haría más explícita, y nacerían instituciones emblemáticas en los niveles medio superior y superior. Es sabido que Cárdenas intentó introducir la escuela socialista, sin claridad ni ruta específica, ya que “adoptó con entusiasmo la educación nacional, sin comprometerse con una definición de su significado, o sus contenidos” (Latapí, 1998, p.27). Así, Cárdenas reorganizaría las escuelas agrícolas y daría mucho impulso a la educación técnica. Mientras que la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1937 abriría nuevas posibilidades para gestar el proyecto técnico del país para la educación superior. Fue entonces que nacieron las escuelas pre-vocacionales y vocacionales, equivalentes a secundaria y preparatoria, impulsándose así también la educación media. El

IPN introdujo una visión más pragmática de la educación, y tuvo como objetivo iniciar en el país el proceso de industrialización; esto sugería crear una demanda propia para el instituto, y así nació una generación de instancias propedéuticas.

Durante este periodo tuvo lugar el Congreso de Escuelas Preparatorias de 1938, que se ocuparía de unificar en la República los planes de estudio del bachillerato, en beneficio de los estudiantes que trataban de revalidar sus estudios. (Meneses, 1988, p.132) de este congreso se desprendió la unificación de materias básicas en la enseñanza preparatoria, plan que regiría a partir de 1939 en todos los planteles de ese tipo representados por el congreso. Éste es el antecedente remoto del componente básico en el plan de estudios de los bachilleratos y/o preparatorias.

La diversificación de la EMS, como mencioné antes, siempre ha sido una característica. Pero emergió hasta ser visible convirtiéndose en un asunto complejo entre 1942 y 1970 durante la llamada “Unidad nacional” (Latapí, 1998). Ésta fue una etapa de profundas transformaciones en la sociedad mexicana, “pasando de ser predominantemente rural a urbana y se inició, desde entonces la subordinación agrícola industrial” (Guevara, 2002, p. 23), y la creciente industrialización del país coincidió con un énfasis en la educación urbana para apoyar este proceso, descuidándose la rural (Latapí, 1998). Mientras que en la esfera social era necesario favorecer la formación de las clases medias.

La enseñanza media superior, que aún estaba representada por la ENP se observaba como uno de los problemas graves del país, así lo señalaba Francisco Larroyo en un artículo de *Excelsior* el 5 de enero de 1947 (como se citó en Meneses, 2007, p.382), en el que sostenía era urgente revisar el plan de estudios y hacer de la ENP una “auténtica escuela de bachilleres”. La ENP se había convertido en un problema por el creciente número de demandantes y el de desertores, además del aglutinamiento de éstos en las instalaciones. Y este es otro de los problemas que hasta la fecha está presente: la demanda y la deserción.

En aquellos años se requería ampliar el espacio, puesto que la matrícula se incrementaba. En 1950, a propósito del XXV aniversario de la Universidad de Guadalajara, se llevó a cabo el Congreso Nacional de Bachillerato; y en 1951 la Conferencia Nacional de Segunda Enseñanza. Durante esta conferencia se sentarían las bases de los trabajos de noviembre de

1959, cuando se aprobaron el plan de reformas donde se definían los objetivos de la educación media y el plan de estudios de secundaria que entró en vigor en 1960.

Aquí se puede rescatar, como lo señalo líneas arriba, este problema que ha venido acompañando a la EMS a lo largo de la historia: la demanda y la deserción. Por otro lado, también se puede ubicar el carácter bivalente de este tipo educativo. Además, la poca capacidad para enfrentar la demanda, pero, sobre todo, la carencia de un cuerpo docente formado; estos, entre los más destacados problemas que sobreviven hasta nuestros días.

2.5. El proyecto modernizador y el crecimiento de la EMS

Uno de los cinco proyectos educativos que delinea Pablo Latapí (1998) se integra por el Proyecto Modernizador. Inicia en el sexenio echeverrista, y tiene continuidad durante el salinista. Entonces, "...a la educación se le asignan dos grandes objetivos sociales: transformar la economía y la organización social mediante la modernización de las mentalidades e instaurar un orden social más justo, procurando una distribución más equitativa de las oportunidades" (Latapí, 1998, p.33).

Para explicar y entender este proyecto, no hay que olvidar que desde los años 30's, en México se observó una continuidad en el crecimiento demográfico manifiesto desde entonces, y que duró hasta los años 70's. El aumento del gasto público en la educación, y

que entre 1960 y 1980 se dieron las tasas de crecimiento más altas que se hayan registrado históricamente. Este cambio demográfico se evidenció en que principalmente niños y jóvenes de entre 3 y 24 años de edad aumentaron en número, hasta ser un poco más de la mitad del total de la población, este cambio obedeció al crecimiento de las tasas de natalidad y fecundidad, así como a la disminución de las de mortalidad que se registraban desde la década de los treinta. (Olvera, 2013, p.74-75)

El crecimiento de la oferta de educación media superior inició en este contexto, y fue la Reforma Educativa echeverrista (1970-1976) que introdujo modificaciones. A partir de este periodo inicia la masificación de la educación. Debido a la necesidad de recuperar el apoyo popular al Estado y dejar atrás la sombra del movimiento estudiantil de 1968, la educación fue posicionada como la transformadora de la sociedad, de este modo, se impulsaron cambios en todos los niveles educativos; al respecto Guevara (2002) apunta que:

La "Reforma Educativa" surge en un contexto de crecientes cuestionamientos sociales y conflictos económicos. El gobierno pretendía que la educación fuera

una respuesta a esa situación. Se consideraba que la educación era un apoyo fundamental para desarrollar al país, motivo por el cual la “Reforma Educativa” abarcó todos los niveles escolares”. (Guevara, 2002, p.57).

A su vez, al tomar posesión el 1 de septiembre de 1971, Echeverría señalaba que “nada propicia más la igualdad de oportunidades que la ampliación del sistema educativo” (Guevara, 2002, p.57). Esa fue la primera gran acción, la ampliación se llevó a cabo de forma cuantitativa que se sostuvo en la fórmula “más maestros, más escuelas” en todos los niveles educativos; “pero también por la incorporación de grupos, sectores y comunidades marginadas, y nuevas modalidades, como la educación bivalente y los programas de profesionalización temprana” (Bravo y Carranza, 1976: 5, como se citó en González V., 2018, p.102).

Bajo esta mirada, el gobierno de Echeverría atendería la educación media en dos vertientes, por un lado, la orientó a ampliar el servicio y, por otro, a disminuir las presiones de acceso a la educación superior. Esa fue la razón de impulsar una opción terminal. Surgirán entonces los bachilleratos propedéuticos y bivalentes.

Por otro lado, el financiamiento para el nivel se incrementó y el índice de absorción aumentó de 72 a 80% (Guevara, 2002). Fue en ese sexenio que se crearon el Colegio de Bachilleres, el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) de la UNAM, los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT), los Centros de Estudio Tecnológicos y Agropecuarios (CETA), se impulsó el Centro de Estudios Tecnológicos (CET), los institutos tecnológicos agropecuarios y pesqueros y la educación abierta en preparatorias del entonces Distrito Federal y Monterrey.

Durante el sexenio de Echeverría se establecieron 623 escuelas tecnológicas agropecuarias de nivel medio y 76 centros de estudios tecnológicos agropecuarios donde el estudiante, además del bachillerato, obtenía un título de técnico agrícola pecuario, mecánico agrícola, forestal, fruticultor o administrador de industrias rurales. “En los seis años del período, esto implicó un crecimiento del 120% de la matrícula en este nivel y una tasa de absorción de los egresados de secundaria del 70%” (González V., 2018, p.103).

En 1972 se crearon 30 escuelas técnicas pesqueras donde los estudiantes recibían adiestramiento en actividades tecnológicas de pesca, apicultura, navegación y máquinas.

También se crearon 6 centros de estudios de ciencias y tecnologías del mar (Meneses, 1999: 182). Pese a ello,

[...] se formaron cuadros que no se pudieron incorporar al proceso productivo, porque su aprendizaje no correspondía a los requerimientos de las empresas ya establecidas debido a los prejuicios que existían sobre este tipo de educación y porque además disminuyó la actividad económica. (Guevara, 2002, p.67)

No se niega el esfuerzo de ese intento por vincular la educación con el proceso productivo, sin embargo, las expectativas de desarrollo económico no tuvieron lugar como se habían pensado.

Lo único que sí se definió para la educación media superior fue su duración. Se estableció que ésta tenía que cursarse en tres años, aunque se sugerían dos para la ENP. Por otro lado, se introdujo la idea de un bachillerato terminal, y en ese momento el Colegio de Bachilleres fue una opción para incorporar toda la enseñanza media superior del país (Meneses, 1999, p.274). Éste se creó por decreto presidencial el 26 de septiembre de 1973, como corporación pública con personalidad propia, con el objeto de establecer varios planteles en la capital o en cualquier parte de la República para impartir educación media, con programas modernos y métodos avanzados de enseñanza. El Colegio de Bachilleres representó el esfuerzo del Estado por ofrecer una opción educativa anterior a la universidad, que incorporaba una estructura más homogénea y diversa que la que existía en ese momento, así mismo el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM.

En la XIV Asamblea de la ANUIES celebrada el 27 de octubre de 1972 en Tepic, Nayarit se establecieron las bases y se definieron objetivos generales y específicos en la formación del estudiante de este ciclo, se concretó que en todas las instituciones hubiera un sistema de cursos semestrales, ya que uno de los propósitos de la Reforma Educativa para el medio superior fue establecer las características horizontales que articularían entre sí a las instituciones “mediante el diseño de unidades de aprendizaje, orientadas hacia la consecución de los objetivos teórico-prácticos deseados; e introducir un nuevo sistema de créditos académicos o puntuación de una asignatura” (Declaración de Tepic, 1972).

Se dividieron los contenidos temáticos en tres áreas: actividades escolares que se subdividía en propedéuticas y otras que incluía actividades selectivas hacia el estudio semi especializado de un campo específico de las ciencias y/o humanidades. Las prácticas y de capacitación para

el trabajo, que incluían actividades tecnológicas que preparaban al estudiante para una actividad técnica; y finalmente las actividades “paraescolares” que se conformaban de aquellas orientadas a satisfacer necesidades más individuales en áreas artísticas, cívicas y/o deportivas.

En 1972, se inició el Programa Nacional de Formación de Profesores que impulsó la ANUIES. La capacitación de docentes dio inicio como parte de la Reforma Educativa, que señalaba la capacitación y actualización del profesorado. Ésta se caracterizó por incluir procedimientos pedagógicos y metodológicos para la impartición de clases de las distintas áreas que conformaban el plan de estudios del bachillerato (Meneses, 1998). Para los docentes del Colegio de Bachilleres, este proceso se llevó a cabo a través del Centro de Actualización e Información de Profesores, en donde se impartían técnicas de enseñanza y cursos de especialización y mejoramiento (*La obra educativa*, 1970-1976, pp. 70-74; 94-95, como se citó en Meneses, 1998). De esta forma no sólo se amplió la oferta de la educación media superior en México, sino que además comenzó a atenderse el aspecto de la descualificación docente a través de diversos cursos de capacitación y actualización.

2.6. La diversificación de la educación tecnológica. Bachillerato bivalente: incorporarse al trabajo y/o al nivel superior

2.6.1. La educación técnica

El auge de la educación técnica para responder al crecimiento económico tuvo lugar durante la administración federal de Adolfo López Mateos (1958-1964). La sociedad demandaba un tipo de obrero técnico que había que preparar; por ello se creó la Subsecretaría de Enseñanza Tecnológica que sería la base para continuar el esquema original de secundarias y preparatorias, y culminaría con los Institutos Tecnológicos regionales (Guevara, 2002). Cada uno de estos institutos creó su propio sistema de “alimentación” para el proyecto tecnológico, y la diversificación también se hizo por áreas de estudios: tecnológicos industriales, tecnológicos agropecuarios y tecnológicos de ciencias del mar. Fueron centros de capacitación para el trabajo y representaban una alternativa para los estudiantes que no pudieran acceder a la educación superior; “en este periodo hubo una estrecha vinculación

entre el desarrollo de la industria y de la economía en general y la capacitación de trabajadores” (Guevara, 2002, p.44).

El ciclo preparatorio quedaba integrado por: la preparatoria universitaria o bachillerato; la preparatoria técnica o vocacional; la enseñanza profesional de grado medio con carácter terminal, así como la tecnológica y la castrense. El incremento relativo de la matrícula de secundaria fue de 143.72%, lo cual impulsó la demanda de la educación media superior. En ese entonces, la enseñanza media se diversificó en dos grandes ramas: la preparatoria – universitaria, técnica, antecedente de los estudios superiores y las carreras profesionales terminales (Meneses, 1988). La diversificación de enseñanza técnica en el nivel medio superior era un hecho.

Retomando el hilo histórico, la Reforma Educativa echeverrista para ampliar la oferta de educación en términos cuantitativos, fueron enormes. Sin embargo, se crearon nuevas instituciones descuidando la transformación del mismo sistema educativo nacional. Este guardaba extraordinarias dimensiones complejizando la oferta educativa. El nivel medio superior estaba desbordado. Pero no sólo eso, además se enfrentaba a otro problema; los egresados de las carreras técnicas terminales, no se estaban incorporando al ámbito laboral como se esperaba; y esto se le atribuía a “la deficiente formación del personal docente y la falta de vinculación con la realidad del país en las carreras de nivel medio, orientadas específicamente a formar técnicos” (Meneses, 1997, p.13).

Las expectativas de la educación tecnológica fueron que tomara en cuenta el desarrollo y diversificación de la economía nacional; las demandas de los distintos sectores; la necesidad de ayudar a la autodeterminación tecnológica y el aprovechamiento de los recursos.

El Plan Nacional de Educación de 1977 contenía cuatro objetivos, y el segundo de ellos, a su vez, dos metas. Una de ellas era fomentar la educación profesional de educación media superior; coordinar el desarrollo de la educación media superior, fomentar la educación de nivel medio superior agropecuario, tecnológica industrial, y de ciencias y tecnologías del mar; aprovechar los programas gubernamentales de capacitación para el trabajo y en él, en coordinación con las dependencias responsables (Meneses, 1997, p.20). Es durante este periodo que la educación tecnológica se diversifica y descentraliza a través de la Subsecretaría de Educación Tecnológica, y se introduce otra modalidad: el Colegio Nacional

de Educación Profesional Técnica (CONALEP), como una opción para impulsar la educación media terminal y responder a la demanda de formación de técnicos para el sector productivo. Así, además de vincular la educación al sector productivo se disminuía la demanda de educación superior. Hacían falta técnicos en el país, la SEP pretendía “aumentar de 9% a 20% la proporción de quienes se inscribían en carreras terminales de nivel medio superior” (Meneses, 1997, p.112). El CONALEP inició actividades en 1979 ofreciendo 127 carreras, las cuales se redujeron a 97 debido a que algunas coincidían con otras y por ello se fusionaron.

El objetivo principal planteado por el Conalep fue la formación de egresados de secundaria de localidades rurales y pobres como técnicos medios –capaces de desempeñar los puestos de trabajo específicos que supuestamente demandaba la industria y los servicios– otorgándoles un título de profesional técnico acompañado de la cédula profesional correspondiente, que si bien no le permitirían acceder a estudios superiores, se esperaba que posibilitarían una pronta y redituable inserción laboral, elevar su bienestar y disminuir el riesgo de exclusión social. Adicionalmente, la aparición del Conalep atenuaría la presión por ingresar al nivel superior que generaba su crecimiento “explosivo” y exceso de licenciados e ingenieros. (Bernal, 2020, p.124-125)

En 1983 había en el país 170 planteles con capacidad de 112 000 estudiantes. Pero el propósito del ciclo no era definido con claridad. Por ejemplo, no se aclaraba si era preparar a los estudiantes para un trabajo productivo, o hacia otro ciclo de estudios superiores. Sí impulsaba la atención a la demanda; la expansión de los servicios de educación tecnológica, el fomento y desarrollo de los sistemas no escolarizados, y el fortalecimiento de las opciones terminales (Meneses, 1997, p.16).

Ya desde 1971, durante los acuerdos de Villahermosa de la ANUIES, se habían establecido dos opciones educativas en el nivel medio superior: el bachillerato tecnológico, que se ofrecía en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), y el terminal a cargo de los Centros de Enseñanza Terminal. Este último tipo de educación, con duración de tres años, tenía el doble carácter de ciclo terminal y de antecedente propedéutico para estudiar una licenciatura, e incorporaba en su plan de estudios contenidos de ciencias y humanidades, es decir bivalente.

La educación tecnológica del nivel medio superior se ofreció entonces en esas dos modalidades: terminal o propedéutica para el nivel superior.

Las instituciones que la ofrecían eran:

- 1) En la modalidad terminal: los centros de estudios tecnológicos (CET); CONALEP, el Centro de Bachillerato Tecnológico (CBT) y el CECyT. Estos ofrecieron carreras de técnicos profesionales, en diversas especialidades. La totalidad de estos estudios se cursaban entre seis u ocho semestres, incluido el servicio social y el examen profesional.
- 2) La modalidad de bachilleratos tecnológicos estaba a cargo de los CET y los CECyT, en los cuales se preparan a los alumnos para ingresar al nivel superior de educación. Estos estudios se realizan en seis semestres, a cuyo término se obtiene el certificado de bachillerato, con opción a tener título de técnico profesional en la especialidad que se haya cursado (Meneses, 1997, Zorrilla, 2010).

En septiembre de 1972, con el acuerdo 71-SEP, los tres tipos de estudios tecnológicos de nivel bachillerato (agropecuaria, industrial y del mar) adoptan un tronco común; las instituciones que entonces ofrecían esta modalidad eran: el IPN, el Centro Nacional de Estudios Tecnológicos Industriales, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y la Dirección General de Educación Tecnológica de ciencias del mar. Este tipo de bachillerato comprende en su plan de estudios dos dimensiones de formación: una que abarca las ciencias y disciplinas básicas, y otra que se enfoca a los procesos de instrucción técnica y tecnológica. Además, como opción bivalente, permitía a los egresados continuar estudios superiores y/o incorporarse al mercado laboral.

Se incrementó la demanda, ya que durante 1970-71, 1979-1980 la tasa anual de crecimiento fue de 17.8% contra la del nivel medio superior en general que fue 14.5%, y la matrícula creció 22.2% (Meneses, 1997). No fue extraño, ya que se dio mucho impulso a los proyectos productivos llevados a cabo a través de las distintas Direcciones, en coordinación con otras instancias como Agricultura y Recursos Hidráulicos, y los distintos convenios con gobiernos estatales y empresas públicas y privadas.

Para 1982, la Secretaría de Educación Pública difundió el Catálogo de carreras cortas y planteles técnicos. La matrícula de educación tecnológica se duplicó y la educación y el sector productivo se vigorizaron; se hicieron notar a su vez, los trabajos regionales que

relacionaban recursos con esfuerzos de los hombres; según señaló el secretario de educación e Investigación Tecnológica, José Antonio Carranza, para *El Sol de México* (16 de noviembre de 1982. Como se citó en Meneses, 1997, p.127).

2.7.El crecimiento exponencial de la EMS

La matrícula había crecido cien veces entre 1940 y 1980, sobre todo en los últimos 20 años. Para ese entonces ya se mencionaban 178 planes de estudio en el bachillerato, situación problemática en sí misma.

Hay que recordar que el interés específico por este ciclo educativo, por primera vez se había considerado en su generalidad durante el Congreso de preparatorias de 1922. Pero fue hasta la Declaración de Villahermosa en 1971 que se establecerían los objetivos. Los Acuerdos de Tepic (1972) por su parte definirían el número de créditos (Declaración de Villahermosa, 1971. Acuerdos de Tepic, 1972). Años más tarde, en 1975 se celebró en Querétaro la II Reunión Nacional de directores de Enseñanza Media Superior; ahí se discutieron los planes de estudio y se especificarían los objetivos generales del bachillerato. Fue en esa reunión que se habló por primera vez de un tronco común que comprendiera las siguientes áreas: lengua y literatura, matemáticas, ciencias experimentales, ciencias histórico-sociales, disciplinas filosóficas y lengua extranjera. En agosto ese mismo año, la III Reunión Nacional de directores de Enseñanza Media Superior tuvo lugar en Guanajuato. Este fue un espacio de discusión, por primera vez, del tronco curricular común; sin embargo, no se llegó a ninguna conclusión. Pero sí se señaló que la educación media superior debía ser formativa e integral, con un valor en sí mismo y no sólo como un antecedente formativo para ingresar al nivel superior (Castrejón, s/f).

En 1982, durante el Congreso de Cocoyoc, se abundaría sobre ese punto y en el tema del tronco común que generaba mucha polémica (DOF: 28/05/1982. Acuerdo No. 71). El debate se daba porque, hasta ese momento, se habían reconocido 187 planes de estudio distintos. Entre los asistentes hubo quienes estaban de acuerdo en que la diversidad representaba una riqueza para el país; otros se inclinaban por planes de estudio más homogéneos. Pese a las discusiones, el punto de encuentro era que había una serie de materias que eran comunes, y

seis más que permitían la posibilidad de conformar un tronco común. Esta idea fue también muy debatida, porque si había un tronco común, éste tenía que ser flexible hasta que hubiera aceptación dentro de las distintas instituciones del país. Así, el tronco común sería el punto de partida para el desarrollo del estudiante. A decir de Castrejón (1998, p.292), lo más relevante de este congreso fue el hecho de que debido a este debate, “se pudo conformar una comunidad ocupada y preocupada por los problemas que abatían a la EMS en ese momento”. Después de este congreso, la implementación del tronco común paulatinamente logró disminuir la dispersión de las materias y se fue estableciendo una filosofía para la EMS.

Por otro lado, la política de “modernización de la educación media superior” se basó en una estrategia que comprendía tres acciones básicas referidas a los planes y programas de estudio, la atención a la demanda y la planeación y programación (PME 1989-1994). A los cuatro años de gobierno en el informe presidencial, Salinas de Gortari dijo que las transferencias a las instituciones de nivel medio superior y superior habían aumentado en 40%. Al final de aquel sexenio se habían descentralizado los servicios de educación tecnológica y se crearon 114 planteles de bachilleratos tecnológicos.

En ese contexto ubicamos la Reforma de 1992 la cual tuvo impacto en la descentralización tardía e incompleta del Colegio de Bachilleres y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, (CONALEP) esto último durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Para ello se establecieron acuerdos con las entidades federativas, conservando algunas facultades centrales, en particular en lo que se refiere a la autorización de los programas de estudio (De Ibarrola, 2020).

Al respecto De Ibarrola (2020) apunta:

Mediante la reforma educativa de 1992 la operación de la educación básica se descentralizó y pasó a depender de las autoridades estatales. En el caso de la educación media superior, el gobierno federal estableció convenios con los gobiernos estatales para la creación y financiamiento conjunto de los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos CECYTES, con la finalidad de impartir educación de nivel medio superior en la modalidad de bachillerato tecnológico, y de facilitar el acceso al conocimiento y a la preparación técnica en nivel medio superior (p.27

Por otro lado, si bien con los acuerdos emanados del Congreso de Cocoyoc se habían sentado bases importantes, para este momento el rápido crecimiento del nivel, “la diversificación del conocimiento y la incontenible demanda hizo que se buscaran métodos interinstitucionales para adecuarse a los cambios que las mismas circunstancias obligaban” (Castrejón, 1998, p.294). Eso dio origen en 1991 a la Primera Reunión Nacional de Educación Media Superior, realizada en el Distrito Federal, de donde surgiría la Comisión Nacional Para la Planeación y Programación de la EMS (CONPEEMS), poco tiempo después se instalaron las Comisiones Estatales Para la Planeación y Programación de la EMS (CEPPEMS). Este proceso culminó en 1994 con la creación de la Comisión Nacional Para la Enseñanza Media Superior (CONAEMS). De esta forma se burocratizó el nivel, sin embargo, fue un mecanismo para distribuir responsabilidades y descentralizar la EMS, situación que no resolvió la problemática que ya para este periodo era más que evidente (Castrejón, 1998).

Es de notar que durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), el gobierno federal apoyó un proyecto educativo indígena en la zona mixe alta de Oaxaca. En la comunidad de Tlahuitoltepec se ubicaba un Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBETA); como resultado de negociaciones por parte de profesionistas mixes, en 1997 esta institución se convirtió en el Bachillerato Integral Comunitario Ayuüjk Polivalente (BICAP), el que más tarde inspiraría la creación de los Bachilleratos Integrales Comunitarios en todo el Estado; constituyéndose como un subsistema de educación media superior para pueblos indígenas y a la fecha, único en su género.

Un evento destacado es que, a partir de 1995, en la Zona Metropolitana de la ciudad de México se inició la aplicación de un examen único para el ingreso a la EMS, que ha estado a cargo de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS); este mecanismo por un lado permitió incrementar el ingreso a la EMS, pero ha generado inconformidades puesto que muchos estudiantes son canalizados a instituciones que no han elegido, algunos de ellos son enviados a carreras técnicas cuando han elegido otra opción.

Esta última etapa para la EMS fue fundamental por varias razones:

1. La diversificación era evidente puesto que no se había podido superar la diversidad de planes y programas de estudio

2. Se identificó e implementó un tronco curricular común que, de alguna forma integró a los diferentes subsistemas
3. La personalidad o identidad de la EMS se observaba desde sus funciones en el SEN: es un puente para el nivel superior, pero también ofrece la posibilidad de que los egresados se integren a la esfera laboral, inclusive es formadora de técnicos
4. La diversidad de planes y programas de estudio encuentra su origen en la diversidad social del país, ya que, al respetar las características y necesidades regionales, se fueron definiendo múltiples opciones terminales y bivalentes.
5. La descualificación docente no fue superada, asumo que una de las causas es también administrativa, puesto que los profesionistas que se integran a los planteles por hora, casi siempre cuentan con otro trabajo e ingreso; y es probable que por esa razón le den menor peso a su función docente.
6. La burocratización del nivel.

En el siguiente periodo, ya con una EMS compleja, se va a iniciar otra etapa importantísima, puesto que, a partir de la creación de la SEMS, los subsistemas cuentan con un órgano articulador, que en el futuro puede armonizar con más rumbo la EMS.

En el devenir histórico vamos observando los esfuerzos del Estado por darle un sentido claro y homogéneo a la EMS. Sin embargo, juegan muchos otros factores para que esta se vaya complejizando, demográficos, políticos, económicos entre otros.

Definitivamente pienso que lo heterogéneo de la EMS es la riqueza y reto. Quizá no sea necesario intentar homogeneizar, más bien definir metas y propósitos comunes.

En el siguiente acápite describo el andamiaje de la RIEMS, las generalidades del MEPEO y la Nueva Escuela Mexicana (NEM)

2.8.La Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS)

Como se ha podido identificar, observamos que, desde principios de los años 90, la política educativa federal hacia la educación media inicia modificaciones y cambios. “Desde entonces y en adelante los programas sectoriales de gobierno incluyeron entre otros objetivos promover la coordinación entre instituciones, la unificación y reforma del currículo, la vinculación del bachillerato con el trabajo, y la actualización científica y pedagógica del personal docente” (Ramírez Raymundo, 2015, p.11). Pero fue sobre todo al inicio del siglo XXI, que tuvieron lugar acontecimientos que, en definitiva, pusieron de relieve la necesidad de reformar la EMS en su totalidad. Durante la gestión del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) primeramente en 2005 se creó la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), que,

es un órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), responsable del establecimiento de normas y políticas para la planeación, organización y evaluación académica y administrativa de la Educación Media Superior en sus diferentes tipos y modalidades, orientada bajo los principios de equidad y calidad, en los ámbitos Federal y Estatal, a fin de ofrecer alternativas de desarrollo educativo congruentes con el entorno económico, político, social, cultural y tecnológico de la nación. (En línea: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/mision_sems consultado el día 15 de agosto de 2020)

Esta sirvió para poner en marcha las acciones destinadas a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad del aprendizaje. Con la creación de esta secretaría, se da un paso importante en lo referente a la gestión y organización del nivel. Entonces la EMS tuvo un órgano administrador que incluye a todos los subsistemas.

En este contexto tuvieron lugar algunas reformas para los subsistemas más representativos. En 2003 inició la reforma del bachillerato general en escuelas piloto y se instrumentó de lleno al año siguiente. Paralelamente, en 2004 “entró en vigor una reforma curricular en los bachilleratos tecnológicos que, si bien ya se anunciaba desde el *Programa Nacional de Educación 2000–2006*, dio inicio tomó por sorpresa a la mayoría de los profesores” (López Bonilla y Tinajero, 2009, p.1192). También se pueden mencionar las reformas a los colegios Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y de Ciencias y Humanidades (CCH). Entre las modificaciones que introducen estas reformas se ubica la concepción de la enseñanza desde el Constructivismo, que señala los roles de estudiantes y docentes, “estas medidas implicaron asumir cambios significativos tanto en el contenido como en la forma de

enseñar: la educación "basada en competencias", por un lado, y un nuevo papel del docente como "facilitador", por el otro, fueron parte de la nueva enciclopedia” (Ziegler, 2003, como se citó en López Bonilla y Tinajero, 2009, p.1192).

En 2008, como el colofón de esta serie de reformas, se impulsa la Reforma Integral para la Educación Media Superior (RIEMS). Su implementación inició en agosto de ese año. El andamiaje de esta reforma es muy completo, no tiene precedentes. Jamás hubo una reforma de esta envergadura para la EMS. Se integra de 13 Acuerdos Secretariales que, como base, sugiere la construcción de un Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) (SEP, 2008. Acuerdo 442). El diseño de la RIEMS incluye tres principios básicos: (1) Reconocimiento universal de todas las modalidades y subsistemas del bachillerato, (2) Pertinencia y relevancia de los planes de estudio y, (3) Tránsito entre subsistemas y escuelas. Enfrenta los grandes e históricos retos, como hemos revisado: Cobertura, equidad y calidad. Y para alcanzar esos retos y principios sugiere cuatro niveles de concreción, desde donde se espera “ir bajando” la implementación; a saber: Un nivel interinstitucional, nivel Subsistema, Instituciones y, el cuatro, las aulas. Además, también incluye cuatro grandes pilares. La construcción de un Marco Curricular Común (MCC) generado por el Sistema Nacional de Bachillerato, los mecanismos de gestión y la certificación complementaria (Esquema 3).

Esquema 3. El andamiaje de la RIEMS.



Elaboración propia. Fuente: SEP, 2008. Acuerdo Secretarial 442.

El primero de los cuatro pilares de la RIEMS es construir un Marco Curricular Común (MCC) que -señala- respetando la diversidad de subsistemas, permita definir objetivos comunes y otorgar una identidad a la EMS, a través de la conformación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Para alcanzar este fin, las competencias se proponen como el común denominador en el proceso enseñanza aprendizaje, proceso por excelencia a cargo de los docentes de las instituciones. El segundo pilar se centra en la regulación de las distintas modalidades de oferta, para ser incluidas en el Sistema Nacional de Bachillerato.

Una vez impulsada, la RIEMS fue objeto de diversas opiniones, muchas de ellas argumentando los riesgos de introducir el enfoque en competencias, que fue un concepto innovador. Sobre todo, por el reto que planteaba para los docentes, siendo mediadores del proceso enseñanza aprendizaje, y el énfasis de la evaluación. La reforma en,

...la Educación Media Superior hace énfasis en la situación contextual y, sobre todo, en la selección adecuada de las Experiencias de Aprendizaje y Evaluación de acuerdo con la modalidad en la que se encuentre y por ello con las competencias ya sean genéricas, disciplinares o profesionales a desarrollar. Los contenidos, las habilidades y las actitudes se integran en las mismas competencias. La carencia de un proceder metodológico (...) dificulta su entendimiento y, sobre todo, su aplicación en las Instituciones Educativas. (Rodríguez y Salgado, 2009, p.131)

Una reforma implica renovar, replantear, reflexionar, redireccionar, sustituir, pero sobre todo institucionalizar las nuevas prácticas. Por ello, también la RIEMS incorporó mecanismos de gestión. En este pilar se definen dispositivos que se enfocan a fortalecer el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como el desempeño de los estudiantes, a la mejora de la calidad de las instituciones, la formación de los docentes a través del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) y los mecanismos de apoyo a los estudiantes como son orientación y tutoría y la evaluación integral.

Y para completar los pilares se ubica la certificación complementaria, que consiste en la emisión de un reconocimiento de los estudios realizados, complementario a los que otorgue cada institución.

La propuesta del Estado, para atender la magnitud, diversidad y complejidad de este nivel educativo es inédita, sin embargo, hay que describir a continuación la estructura de la EMS, para contar con mayores elementos de análisis.

2.8.1. La organización actual de la Educación Media Superior en México

La EMS pareciera un engranaje compuesto de subsistemas independientes. La diversidad de planes de estudio, de subsistemas y la estructura y financiamiento de cada uno de ellos crean la dispersión del nivel medio superior. Como resultado, pareciera que carece de un sentido de organización y que tampoco existen objetivos comunes.

Esto que comúnmente se conoce como sistema de educación media superior, en realidad es un mosaico heterogéneo de instituciones en cuanto a dimensiones, propósitos, enfoques, ofertas educativas, procesos de gestión, contextos geográficos y socioculturales de ubicación, poblaciones estudiantiles atendidas, condiciones materiales en las que operan, recursos educativos, marcos normativos y ambientes de aprendizaje. (Ramírez y Remedi, 2015, p.161)

Recordemos que el bachillerato es inmediatamente posterior a la educación secundaria, se cursa en dos o tres años y es de carácter propedéutico; y se constituye en antecedente obligatorio para cursar estudios superiores. Existen también bachilleratos que son propedéuticos y terminales al mismo tiempo, es decir, bivalentes; que además de ofrecer una

preparación general a sus alumnos para el ingreso a la educación superior, confieren títulos de nivel medio profesional. Otra modalidad de la educación media superior es terminal, esto es, no permite al alumno ingresar a la educación superior, tiene una duración de dos a cuatro años y ofrece certificados de profesionales técnicos en actividades industriales, de servicios y del mar. La mayoría tiene organización semestral, pero subsisten algunos de organización anual. En la prestación de este servicio participan la federación, los estados, las instituciones autónomas y los particulares. Existen también modalidades abiertas y semiescolarizadas (LGE).

De este modo, el nivel medio superior tiene la doble finalidad de proporcionar al estudiantado, por una parte, los elementos para elegir entre las diversas opciones de educación superior al concluir el bachillerato; y por la otra, capacitarlo en actividades diversas enfocadas al ámbito laboral si lo cursó como profesional técnico (Tabla 4.) (Alcántara y Zorrilla 2010).

Tabla 4. La organización de la EMS en México.

NIVEL EDUCATIVO MEDIO SUPERIOR			
NUCLEO	TIPO	INSTITUCIÓN	Características
PROPEDEÚTICO	UNIVERSITARIA O GENERAL	Bachilleratos de Universidades Colegios de Bachilleres Bachilleratos Estatales Preparatorias Federales por Cooperación Bachilleratos Federalizados Bachilleratos Privados con Normatividad Propia Centros de Estudios de Bachillerato Bachilleratos de Arte Bachilleratos Militares	Está centrada en la preparación general de los alumnos para que continúen estudios superiores y da un peso menor a la formación para el trabajo.
BIVALENTE	TECNOLÓGICA	Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y Servicios Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario Escuelas de Bachillerato Técnico Centro de Estudios Tecnológicos del Mar Bachilleratos de Institutos Tecnológicos	Se orientan hacia una formación para el dominio de contenidos científicos y tecnológicos. Sus planes de estudio tienen una proporción mayoritaria de materias tecnológicas en función de las distintas especialidades.

		Centros de Enseñanza Técnica Industrial Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal Bachilleratos Técnicos de Arte	
TERMINAL	PROFESIONAL MEDIO	Escuelas de Estudios Técnicos Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios Centros de Enseñanza técnica industrial Centros de Estudios de Arte	Estudios orientados a la preparación de los estudiantes en una especialidad técnica, para la realización de tareas específicas en el ámbito de la producción o los servicios.

Elaboración propia. Fuente: La educación media superior en México (Prieto, 2000), Zorrilla, 2010. LGE (2019).

En el caso de las opciones técnicas terminales éstas son las de menor demanda debido a que la mayoría de los jóvenes se interesan por continuar sus estudios y prefieren las ofertas de tipo propedéutico, “los jóvenes quieren entrar a los bachilleratos universitarios y rechazan francamente la educación terminal” (De Ibarrola y Weis, 1996, como se citó en Guerra, 2000, p.3).

En cuanto a las opciones abiertas y a distancia éstas han ido cobrando importancia y demanda sobre todo entre la población de más de 20 años e inclusive los más jóvenes. Sobre todo a partir de 2001, cuando la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación de Estudios y en coordinación con la Dirección General de Bachillerato, mediante el Acuerdo 286, ofreció la opción de acreditar conocimientos equivalentes al bachillerato general obtenidos en forma autodidacta o por medio de la experiencia laboral en un solo examen, el diseño de este está a cargo de CENEVAL y la SEP se encarga de la certificación.

Por otro lado, la EMS está compuesta por subsistemas federales, estatales y autónomos como ya se ha mencionado. Los federales forman parte de la estructura centralizada o descentralizada de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. Son sostenidos 100% por el Gobierno Federal, aquí se agrupan: la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), la que a su vez tiene a cargo el Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) y el Centro de Bachillerato Tecnológico Forestal

(CBTF). La Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) que coordina al Centro de estudios tecnológicos industriales y de servicios (CETIS) y al Centro de bachillerato Tecnológico industrial y de servicios (CBTIS). Se ubica también la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM), que tiene bajo su responsabilidad el Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y el Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC). Finalmente, se encuentra la Dirección General de Bachillerato (DGB) que a su vez coordina los Centros de Estudios de Bachillerato (CEB), la Preparatoria federal Lázaro Cárdenas, las Preparatorias federales, la Preparatoria Abierta, la Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y el Sistema de Bachillerato semiescolarizado (Prieto, 2000, Zorrilla, 2010).

Los subsistemas estatales pueden ser de dos tipos: descentralizados de los estados (ODs) como son los Colegios de Bachilleres, los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y los Centros de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), o centralizados de los estados (estatales puros) como los Colegios de Bachilleres estatales, los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE) y los Bachilleratos Integrales Comunitarios (BIC) del estado de Oaxaca. Los ODs de los estados son financiados concurrentemente con recursos federales y estatales, A los Bachilleratos Integrales Comunitarios (BIC), que coordina el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIO). la federación los financia con 80%. Los subsistemas estatales puros son pagados completamente con fondos de los estados (Zorrilla, 2010).

Los bachilleratos universitarios en los estados son sostenidos con recursos concurrentes federales y estatales, en proporciones variables en cada entidad (Tabla 5.).

Tabla 5. Subsistemas que integran la EMS en México.

Secretaría de Educación Pública (Gobierno Federal)					
Directa	Indirecta			Autónomos	Otros
	Descentralizados De los Estados	Desconcentrados	Centralizados de los Estados		
DGETA DGETI DGE CyT DGB	Colegio de Bachilleres CONALEP CETI	CEDART (INBA) CECYT (IPN)	Colegios de bachilleres estatales CECYTE BIC	Bachilleratos universitarios	Bachilleratos militares Agrícolas Preparatorias DF Tele y video

Elaboración propia. Fuente: Zorrilla, 2010. Prieto, 2000.

Considerando la complejidad de este nivel, la RIEMS sugiere no la homologación de planes y programas de estudio, sino que busca ubicar lo común entre las diferentes modalidades y con base en ello construir un sistema que considere la diversidad y respete las diferencias.

También, para entender la propuesta de la RIEMS, frente a la organización de la EMS, habrá que caracterizar a la población a la que atiende.

2.8.2. Caracterización de los jóvenes en edad de cursar el bachillerato

La adolescencia y juventud se caracterizan por ser etapas del ciclo de vida marcadas por los cambios de la transición a la vida adulta (Rosel y Filgueira, 2015, p.130). Estos cambios se vinculan al proceso de emancipación y se refieren en primer lugar a la modificación de los grupos de referencia y al proceso de construcción de una familia propia y la maternidad-paternidad; y, en segundo lugar, al abandono o conclusión de los estudios y el ingreso al mercado laboral. Es decir, en esta etapa ocurren acontecimientos trascendentales en la vida de los individuos; por ejemplo, si la edad típica para cursar el bachillerato oscila entre los 15 y 19 años y, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de valores de Juventud 2012, la vida sexual coital de los jóvenes mexicanos es iniciada en la adolescencia. Al respecto, la edad promedio a la que los jóvenes dijeron haber tenido su primera relación sexual son los 17 años. Los hombres comenzaron su vida sexual antes que las mujeres. Ellos lo hicieron a los 16 años, mientras que ellas iniciaron a los 17 años. Otro dato de la misma fuente apunta a que es en esta edad cuando se ingresa al mercado laboral; entre otros. Es decir, esta es una

etapa determinante en la vida de los individuos, ya que definen en gran medida su camino a seguir, por ello, también es un momento muy vulnerable.

Los adolescentes y jóvenes requieren de una atención integral, ya que es momento de tomar grandes decisiones. Va de la mano que, en México, a los 18 años se considera que se ha alcanzado la mayoría de edad y se adquieren responsabilidades cívicas. Todo ello refleja una gran responsabilidad para la EMS. En este nivel se debía tener también propósitos de cimentar ciertas bases para tomar decisiones informadas, desarrollar el pensamiento crítico y motivar para la construcción de un proyecto de vida.

Las condiciones socioeconómicas diversas que se ubican en el país, como se ha mencionado, es un reto a vencer para todo el SEN. La EMS reproduce desigualdad al no contar con los mecanismos idóneos que permitan, no sólo captar a los jóvenes, sino también influir en su permanencia en la escuela. Ahora bien, los jóvenes valoran más una opción de bachillerato general que una formación técnica o para el trabajo. La mayoría de los jóvenes tienen intención de continuar sus estudios; al menos así lo revela la Encuesta Nacional de valores de Juventud 20102, ya que 8 de cada 10 entrevistados piensa que la educación se traduce en éxito y el 93.9% comenta que sí vale la pena tener con una carrera profesional; por otro lado, el 56.6% considera importante la educación para poder conseguir un buen trabajo.

Sin embargo, muchos jóvenes enfrentan situaciones de carencia económica y requieren incorporarse a la vida laboral de forma temprana, lo cual les resta tiempo y atención a la escuela; pensando en ello, la EMS debe contar con planes de estudio flexibles, con múltiples opciones y modalidades, pero no sólo eso, también deberá estar en sintonía con las necesidades nacionales y mundiales. En el documento base de la RIEMS se señala que la EMS debe ser responsable de “la formación de personas que puedan participar en la sociedad del conocimiento: [con] sólidas bases formativas, capacidad para aprender de forma autónoma a lo largo de la vida, y habilidades para resolver problemas y desarrollar proyectos” (SEMS, 20008, p.23). Bajo esa tesitura, se busca que los objetivos de la EMS se definan considerando en primer lugar, al tipo de personas a quienes se ofrece este nivel educativo, y sobre todo considerar la etapa de vida por la que atraviesan los usuarios de este nivel.

2.8.3. La obligatoriedad de la EMS: el otro gran reto

La presión social creciente por acceder a niveles educativos superiores ha dado lugar a la evolución en los distintos niveles. Los rasgos que se identifican como elitistas característicos del SEN impedían que la mayoría de la población tuviera acceso a los niveles, sobre todo superior y medio superior. Sin embargo, como hemos revisado, a lo largo de la historia ha habido un incremento sostenido y gradual de la cobertura, específicamente en media superior. Como afirma Weiss (2012),

la cobertura del bachillerato se ha ampliado de manera acelerada en los últimos cuarenta años: de 300,000 en 1970 a 3.7 millones en 2010. El crecimiento se debe en parte a la duplicación de la demanda potencial, es decir, de la población de 15 a 17 años que creció de 3.1 a 6.9 millones, pero más aún al aumento de la demanda real de los egresados de secundaria, que crecieron en el mismo lapso de 200,000 a 1.8 millones por año. (Weiss, 2012, p.7).

Esto no quiere decir que, necesariamente, esta cobertura sea la óptima. La cobertura debe entenderse como la proporción de la población que está matriculada en la EMS, en relación con la proporción de la población en edad de cursarla. De 2015 a 2018 se observó en la EMS un incremento en la tasa de cobertura de 10.4 puntos porcentuales, Oaxaca tuvo el 55.9 para el ciclo escolar 2017-2018 (INEE, 2018, p.302). Sin embargo, en cuanto a la cobertura neta, la EMS “es el tipo educativo que está más lejos de lograr una cobertura total, pues apenas consiguió matricular 63.8% de los jóvenes entre 15 y 17 años” (INEE, 2018, p.302). Oaxaca es uno de los 9 estados del país que debería matricular a 4 de 10 jóvenes entre los 15 y 17 años. Si bien es cierto que Oaxaca y Michoacán sí incrementaron su cobertura en 7.3 y 7.7 puntos porcentuales respectivamente, entre los ciclos 2012-2013 y 2017-2018; aún se está lejos de alcanzar la meta de universalización que se pretende” (INEE, 2018, p.303). Este nivel “registró el mayor incremento en los últimos nueve ciclos escolares (desde el ciclo 2010-2011), con casi 13 puntos porcentuales (de 50.3 a 63.2%), (pero) su cobertura sigue siendo baja en comparación con los niveles educativos previos” (MEJOREDU, 2021, p.21).

En 2012 se estableció en el artículo 3º Constitucional la obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, a partir del ciclo escolar 2012-2013 hasta lograr su cobertura total a más tardar en el ciclo 2021-2022. Esta disposición continuará impactando en una creciente demanda de ingreso a educación superior durante los siguientes años. La consolidación normativa para alcanzar una EMS universal para todos los mexicanos se

cristaliza precisamente en la obligatoriedad y la concreción del MCC, además de la reforma educativa de 2013.

[al] establecer una educación obligatoria de calidad para todos. Pero es preciso recordar que la situación efectiva del acceso, la permanencia y el egreso de todos los jóvenes mexicanos, de 15 a 18 años de edad, a una educación de calidad, pertinente, accesible en lo personal, incluyente y equitativa, es un gran logro, que se va obtener paulatinamente. (Zorrilla, 2018, p.22).

El problema de la falta de cobertura en este nivel se origina en buena medida, ya no en la incapacidad del sistema de absorber a los egresados de la secundaria, sino en la deserción y en la baja eficiencia terminal, problemas multifactoriales en sí mismos. Por eso se ubican como uno de los desafíos más severos, sobre todo porque los afectados son, en su mayoría, jóvenes que pertenecen a grupos vulnerables⁶.

Mendoza (2018) realiza un análisis de tres programas sectoriales (de 2000 a 2017), e identifica estrategias comunes para fortalecer el nivel, y las enlista:

- Extender la cobertura, con inclusión y equidad educativa, entre todos los grupos de la población, dando prioridad a los grupos más desfavorecidos: personas de bajos ingresos, población rural, comunidades indígenas, personas discapacitadas y trabajadores migrantes.
- Prestar atención especial a la equidad de género.
- Atender la diversidad étnica, lingüística y cultural, fomentando el desarrollo de instituciones y programas que atiendan a poblaciones indígenas desde una perspectiva intercultural.
- Cerrar brechas de cobertura entre las entidades federativas y regiones del país, y establecer nuevos planteles públicos, con prioridad en las entidades federativas con menor cobertura y en poblaciones marginadas.
- Establecer programas de tutorías a estudiantes para la permanencia y terminación oportuna de los estudios.
- Ampliar y fortalecer los programas de becas a estudiantes y articularlos con los programas sociales Oportunidades-PROSPERA (en 2017 la matrícula de estudiantes de educación media superiores becados fue de 700 mil).
- Apoyar a los estudiantes que presenten bajos niveles de aprovechamiento o se encuentren en riesgo de abandono escolar.
- Diversificar las opciones para atender a la diversidad de grupos demandantes de EMS, impulsar programas educativos a distancia y fomentar el uso de las TIC.

6 El abandono escolar “no sólo tiene altos costos económicos y sociales, sino que perpetúa las condiciones de exclusión y de pobreza. Las causas del problema incluyen factores económicos, educativos y familiares. Su reducción se convierte en un objetivo relevante de política educativa” (SEP, 2013: 30).

- Promover la elaboración de planes estatales de desarrollo de la educación media superior.
- Aprovechar la capacidad instalada, los recursos humanos y la infraestructura existente. (Mendoza, 2018, p. 20-21)

Lo pendiente sería revisar la forma en que estas acciones se están llevando a cabo, y los resultados de las mismas. Sin embargo, en este mismo trabajo Mendoza (2018) analiza los datos cuantitativos reportados para el ciclo escolar 2016-2017 del INEE y programa 911 de la SEP. En ellos describe la situación para la EMS y los retos de cobertura que enfrenta.

Una de las principales estrategias desplegadas, ha sido la apertura y creación de otras modalidades de oferta, como la educación abierta y en línea, telebachillerato comunitario y bachillerato intercultural; se observa que hay una inclusión de grupos diferenciados de la población, como personas con alguna discapacidad, indígenas, y estudiantes que por alguna razón no pueden seguir sus estudios escolarizados de EMS. Pero no hay que olvidar que esta situación conlleva una diferenciación y segmentación en la calidad de los servicios ofrecidos (Mendoza, 2018). La segmentación implica la diferenciación en el acceso a los servicios educativos de nivel media superior. En México se fragmentó, segmentó o diversificó la EMS al establecerse cierta jerarquía entre el bachillerato general, el bivalente y el profesional donde el primero cuenta con más aceptación, y el último con menos aceptación, además “con orígenes sociales y futuros distintos de su alumnado en cada estrato” (Villa, 2010, como se citó en Weiss 2012, p.12). Esta situación revela una simulación, ya que no solamente no se alcanza la cobertura, sino que se hacen más evidentes y profundas las brechas sociales.

Por su parte Weiss (2012) en ese mismo tema, primeramente, advierte que “la universalización de la educación media superior solo se logra si hay interés de los jóvenes y de sus familias de asistir a ellas” (Weiss, 2018, p.8), y asegura que, en nuestro país, ese interés es alto. El autor cita resultados de investigaciones llevadas a cabo en algunos países como Argentina y Francia, en donde hay una crisis de la escolaridad. En México sí se observa, pero no en la profundidad del “sin sentido de la escuela” que se identifica en otros países. Siguiendo a este mismo autor, la universalización del nivel medio superior en México, puede visibilizar esta problemática e inclusive, recrudecerla. Otro de los retos que Weiss (2012) señala, tiene que ver con la doble función del estudiante de bachillerato: ser estudiante y ser joven. Esta doble función incluye el riesgo de deserción, ya que “los intereses juveniles y las

exigencias escolares a menudo entran en conflicto” (Weiss, 2012, p.11) además de asociarse a otros elementos o factores contextuales como económicos, culturales y de género; que, no siendo los únicos, son algunos de los más importantes. Por ello es necesario prestar atención a las actividades que se realizan al interior de los planteles, las que deberían ser atractivas e instructivas para contar con el interés de los jóvenes y retenerlos en la escuela.

El otro reto es lograr la equidad en el nivel, en este asunto se cuestiona el autor si es posible que se alcance el propósito de que los egresados de la EMS cuenten con las competencias habilitantes que les permitirá aprender a lo largo de la vida o, si es, inclusive, necesario reducir algunos campos de conocimiento en el currículo del bachillerato, específicamente matemáticas, que no es una asignatura que les sea útil en todas las carreras universitarias (Weiss, 2012). De cualquier manera, las tareas pendientes para cubrir la universalización aún son enormes. La proyección era alcanzarla en el ciclo escolar 2021-2022, sin embargo,” se percibe mayor dificultad para continuar avanzando, sobre todo si las causas del abandono y reprobación que se observan al avanzar en los grados académicos provienen lo mismo de deficiencias en la formación escolar que de las condiciones económicas y sociales en que viven y estudian los alumnos” (Benítez, 2015, p.22). El panorama nos deja ver el camino que falta por andar actualmente, porque,

...mientras se busca la mejora en la disponibilidad y la pertinencia de los servicios educativos, es importante impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los estudiantes, especialmente las de aquellos con mayores desventajas —como quienes presentan discapacidad, viven en pobreza y alto rezago social y los hablantes de lengua indígena—, así como implementar estrategias que favorezcan su acceso, permanencia y egreso escolar, además del logro de una buena educación. (MEJORED, 2021, p.20)

Esto nos lleva a concluir, en este tema de la universalización, que la demanda por el acceso seguirá aumentando, impulsada por los logros alcanzados en los niveles educativos previos y, justamente por el establecimiento de la obligatoriedad de la EMS. Pese a que “el bono demográfico empieza a quedarse atrás y la pirámide poblacional comienza a mostrar signos de envejecimiento” (Ramírez y Remedi, 2015, p.163).

2.9. Los retos de la RIEMS: viejos problemas, nuevos contextos y demandas

Considerando el contexto descrito anteriormente, en el escenario nacional contamos con un tipo educativo de gran magnitud, con muchos rostros acordes a los servicios que ofrece, y a la población de jóvenes que atiende, modelos y control administrativo. El paisaje es complejo para desplegar la serie de acciones que sugiere la RIEMS. Por ello, la construcción de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad es el propósito mayúsculo de la RIEMS. La idea surge del análisis del nivel, de la población a la que atiende y de los derroteros que han seguido otros países para armonizar la educación media.

Este sistema busca fortalecer la identidad del nivel en un horizonte de mediano plazo, al identificar con claridad sus objetivos formativos compartidos, que ofrezca opciones pertinentes y relevantes a los estudiantes, con métodos y recursos modernos para el aprendizaje y con mecanismos de evaluación que contribuyan a la calidad educativa, dentro de un marco de integración curricular que potencie los beneficios de la diversidad. (SEMS, 2008, p.42)

Los principios básicos que propone son tres: (1) Reconocimiento universal, (2) pertinencia y relevancia en los planes y programas y (3) tránsito de estudiantes. En cuanto al primer principio, se busca que los estudiantes adquieran un universo común de conocimientos, definiendo un núcleo irreducible de “capacidades de comunicación, pensamiento matemático, razonamiento científico, comprensión de los procesos históricos, toma de decisiones y desarrollo personal” (SEMS, 2008, p.43). El segundo hace referencia a la necesidad de contar con planes y programas compatibles entre subsistemas. La pertinencia se desagrega en tres dimensiones: la personal, la social y laboral; pero también se refiere a la característica de establecer vínculos con el entorno inmediato del estudiante, considerando su contexto específico y a partir de situaciones de su vida cotidiana. Los componentes curriculares propios del bachillerato incluyen la formación para la vida, para el trabajo y para los estudios superiores; por esta razón la relevancia se coloca como aquella cualidad que asegura que los estudiantes van a aprender lo que conviene a sus personas y a la sociedad en la que se encuentran inmersos; pero hasta la fecha “existe poca precisión sobre [el papel de la EMS] en la formación de los jóvenes en edad de atenderla” (Zorrilla, 2010, p.191).

De estos principios, puedo afirmar que el tránsito entre subsistemas ha tenido relevancia para el retorno y la continuidad del bachillerato para muchos jóvenes. Este es un principio que se propone una articulación adecuada entre subsistemas, para ofrecer a los bachilleres continuar

sus estudios sin obstáculos. El vínculo que se identifica entre el primero y tercer principios son importantes, porque la propuesta es lograr un común denominador que articule lo diverso de la EMS. La aspiración de construir un Sistema Nacional de Bachillerato, permitiría esta flexibilidad en el tránsito.

La concreción de estos principios se ha visto reflejada en la aceptación de estudiantes a quienes se les ha omitido la cantidad de trámites burocráticos y revalidaciones. Los certificados parciales han servido para transitar de un tipo de bachillerato, a otro.

Sin embargo, los problemas de deserción y reprobación son los más graves que atañen a la EMS, e impiden la permanencia de los estudiantes que, si bien se matriculan, no logran culminar sus estudios. Los jóvenes en edad de cursar el bachillerato atraviesan un momento en que, “desde una perspectiva analítica, puede afirmarse que los pasos definitivos para alcanzar cierta autonomía económica y emocional, se produce en esta etapa en que las personas empiezan a asumir roles como ciudadanos, trabajadores o padres” (Rosel y Filgueira, 2015, p.128); es decir, para los estudiantes en edad de cursar el bachillerato, el tránsito de un proceso de abandono de roles juveniles y la adopción de roles de adultos, tiene lugar durante este periodo de adolescencia y juventud. Pese a ello, el abandono temprano del sistema educativo representa uno de los riesgos predominantes a los que se encuentran expuestos los jóvenes, y “...restringe las oportunidades de acceder a un empleo productivo e incrementa los riesgos de estar expuesto a contextos complejos y desarrollar comportamientos de riesgo” (Rosel y Filgueira, 2015, p.130). Por otro lado, el ingreso prematuro al mercado laboral asociado con el desempleo o empleo precario, es el segundo de los riesgos que enfrentan los jóvenes y que puede limitar su permanencia en el sistema educativo.

2.10. Elementos que integran la calidad

La calidad es un concepto polisémico que adquiere su sentido de acuerdo al contexto dentro del que se despliega. Los indicadores de calidad están en sintonía con los propósitos que se persigan. En la esfera educativa nacional, señalo párrafos arriba, desde la década de los 90 del siglo XXI se impulsaron diversos esfuerzos para atender la problemática de la EMS. Bajo esa tesitura, se colocó al centro elevar la cobertura educativa, pero “el tema de la calidad cobró importancia tiempo después” (Ramírez y Remedi, 2015, p.162).

Dentro del discurso de la justicia social, la democratización de la sociedad, la equidad y la inclusión; la calidad educativa se debería nutrir, primeramente, del acceso a todos los jóvenes en edad de cursar el bachillerato; sin embargo, no se reduce o limita a ello, puesto que además “demanda garantizar las condiciones de acceso al conocimiento y construir nuevos modos de hacer educación” (Ramírez y Remedi, 2015, p.164). Atender las diversas problemáticas que se identifican en el nivel como baja eficiencia terminal, abandono y rezago educativo, y más importante aún, re-pensar, reflexionar, impulsar un modelo educativo atractivo y significativo a las necesidades actuales de los jóvenes en edad de cursar el bachillerato. Atender el aspecto cualitativo de la escuela, y lograr un balance entre el ser joven y ser estudiante, como señala Weiss (2001).

Pero el acceso a la escuela aún se mantiene condicionado por múltiples circunstancias sociales y particularmente, económicas. Pese al incremento de la cobertura, el reporte más reciente señala que existen brechas en las subpoblaciones que viven en condiciones de alta y muy alta marginación, ya que tienen menos posibilidades de concluir la educación básica. Para esta población la media superior sólo ha cubierto el 31.4% entre 2010 y 2020. Mientras que las poblaciones que viven en zonas de menor rezago social alcanzaron, en ese mismo periodo el 59.8%; casi 29 puntos porcentuales de diferencia (MEJOREDU, 2021).

La población en la que se observa un grado menor de escolaridad, es aquella en la que se identifican características de vulnerabilidad, como los hablantes de lengua indígena e indígenas, los que habitan en zonas rurales y, retomo, tienen alto rezago social; y las personas con discapacidad (MEJOREDU, 2021). Es sustancial que se incremente el número de jóvenes que asisten al bachillerato, pero más importante aún “que su paso por la escuela se constituya en una experiencia valiosa. Es necesario que lo aportado por y construido en la escuela sea significativo y de utilidad en las trayectorias de los jóvenes” (Ramírez y Remedi, 2015, p.165).

Hablar entonces de una EMS de calidad implica dirigir una mirada amplia para incluir distintos elementos, y responder a la pregunta ¿Qué se está entendiendo como una buena educación? La respuesta a esta cuestión dará contenido y sustancia al significado de calidad. Sin embargo, no hay que olvidar que la educación adquiere, también, distintas connotaciones acordes a las diferentes culturas e ideologías.

La RIEMS considera que el servicio educativo de calidad debe integrar planes y programas de estudio, apostándole al enfoque en competencias como la base del proceso enseñanza y aprendizaje. La infraestructura de las instituciones educativas y, sobre todo, el desempeño docente alineando el aprendizaje de los estudiantes en el aula (Biggs, 2004). Dentro del andamiaje de la RIEMS, la calidad se coloca como uno de los grandes retos a vencer.

La calidad hace alusión a un concepto totalizante y multidimensional “que puede aplicarse a cualquiera de los elementos del campo educativo: docentes, aprendizaje, infraestructura y procesos” (Aguerrondo, 1993. Citado en Ramírez y Remedi, 2015, p.167). Por ello, la calidad de un sistema educativo debe considerar la base epistemológica desde donde se concibe el conocimiento, la dimensión didáctica pedagógica y administrativa organizativa. Al respecto Aguerrondo (1993) sugiere tener claridad sobre el conocimiento que se va a desarrollar en los estudiantes. Por ejemplo, la EMS tiene una posición en el SEN y propósitos específicos como son, formar para la universidad, para el trabajo o educación técnica. En ese sentido habrá que considerar cuáles son las exigencias y necesidades actuales. El conocimiento deberá estar articulado al entorno, al momento histórico, y al tipo de sujeto que se pretende formar. En este punto se pueden ubicar las competencias genéricas, disciplinares y profesionales, ya que representan los desempeños terminales de los jóvenes bachilleres.

Un segundo aspecto es la enseñanza, desde la RIEMS se espera que esta se ofrezca con base a competencias. Incluye los materiales y recursos que el docente utilice para orientar el aprendizaje de los estudiantes. Tomando en cuenta también los avances científicos y tecnológicos. El aula como espacio por excelencia a cargo de los docentes, tendrá que convertirse en un punto de encuentro para la socialización, la disciplina, la evaluación y la promoción de los sujetos a grados académicos superiores (Ramírez y Remedi, 2015). Finalmente, en lo referente a lo organizativo administrativo hay que definir profundidad y extensión de los conocimientos, tiempos y procesos de supervisión y acompañamiento. También “se toman en cuenta diversos aspectos relacionados con la forma en que se articulan los niveles [...] la forma en que se organiza el tiempo y espacio, en la organización escolar se configura un poder institucional” (Ramírez y Remedi, 2015, p.168).

Si la calidad de la EMS es un reto para la reforma, esta debería garantizar una formación integral, una base firme para estudios superiores y el desarrollo de las habilidades,

conocimientos y destrezas que permitan a los estudiantes en un futuro, contar con un soporte para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

La calidad que persigue la RIEMS sobre todo tiene que ver con la pertinencia, es decir, los contenidos deberán ser significativos y motivantes abordados dentro de contextos específicos, que a su vez les permita visualizar la importancia de continuar sus estudios; pero no sólo eso, si la EMS no cuenta con un proceso de enseñanza y aprendizaje que les garantice la motivación, el interés y los conocimientos, no se puede hablar de calidad. Pero aún no sería suficiente si las instalaciones dentro de las que se pretende ofrecer el servicio, no cuentan con la infraestructura necesaria. Sobre todo, en las opciones técnicas en las que se requiere de equipo específico para desarrollar las habilidades particulares para cierto campo. Por ello, a la pertinencia se suma la infraestructura física educativa, y la calidad de la enseñanza en el aula (SEP, 2008).

Que los docentes conozcan el aprendizaje alineado para su planeación y cuenten con una base didáctica pedagógica, acorde a las materias o asignaturas que imparten. En este aspecto, la pertinencia sólo será un anhelo si el docente no está preparado para articular los conocimientos con el contexto y necesidades educativas de los jóvenes. El tema de la formación docente para este nivel ha sido un problema constante en la historia de la educación media en el país, para la propuesta de la RIEMS es un punto medular que se incluye en el reto de la calidad, así “definir el perfil que deben tener, y crear mecanismos que aseguren que los nuevos maestros los cumplan, así como esquemas para la actualización de aquellos que ya forman parte de la planta docente las escuelas” (SEMS, 2008, p.13), es una prioridad.

Todo ello involucra la calidad educativa que se persigue en la RIEMS, la que no deja fuera los programas de orientación y tutoría, necesarios para la educación integral que se pretende ofrecer. No hay que olvidar la evaluación de los aprendizajes y la definición clara y compartida de los estándares para los diferentes subsistemas y modalidades de EMS en el país. Otro tipo de evaluación que se considera dentro de la calidad, es aquel propósito de diagnosticar y señalar fortalezas y debilidades que necesiten ser atendidas en cada plantel.

2.11. La equidad

El Estado Mexicano tiene la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos con equidad. Ésta se traduce en la atención a las muchas diferencias entre la población, y contar con una EMS al alcance de todos, independientemente del origen social, étnico o de residencia. Es decir, una verdadera distribución de la oportunidad de asistir a la escuela. De acuerdo con Sussman (1967) y Coleman (1968) citado por Muñoz (2012), Igualar las condiciones de arranque y ampliar las oportunidades, tiene que ver al menos con cinco dimensiones:

- (1) Igualar las oportunidades de ingreso al sistema educativo para todos los niveles escolares, a todos los individuos que posean las mismas habilidades, independientemente de su sexo y lugar de residencia.
- (2) Igualar las oportunidades de ingreso al sistema educativo para todos los estratos sociales, independientemente de las características geográficas y de las habilidades intelectuales de los sujetos
- (3) Igualar las oportunidades de ingreso al sistema educativo para todos aquellos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que dediquen a su aprendizaje igual cantidad de tiempo y esfuerzo
- (4) Igualar los resultados educativos, independientemente de las habilidades académicas que se posean y el estrato social al que se pertenezca, y
- (5) lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, mediante el acceso a insumos educativos de calidad, inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso, y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo.

Mientras que Silva (2014) sugiere la construcción de un concepto de equidad desde la justicia social, que contemple: el acceso efectivo, la compensación de desigualdades, asegurar la permanencia y la obtención de resultados significativos. Entonces,

fundamentado en la justicia educativa significa asegurar el acceso, la permanencia y los resultados significativos, a todos los miembros de una sociedad evitando la

discriminación y atendiendo las desigualdades previas que limitan la capacidad de las personas para aprovechar este bien público. (Silva, 2014, p.25)

Aguilar (2019), por su parte disecciona temporalmente el concepto de equidad en el Nivel Medio Superior (NMS), y su inserción al ámbito educativo en América Latina y en México. Parte de la justicia educativa y retoma planteamientos de la filosofía política (Fraser, 2008; Fraser y Honnet, 2006; Young, 2000, como se citó en Aguilar, 2019), relacionada con tres dimensiones: distribución, reconocimiento y participación.

La primera alude a la distribución de bienes, recursos materiales y culturales; la segunda se refiere al respeto social y cultural de todas y cada una de las personas, así como a unas relaciones justas dentro de la sociedad; la tercera alude “a la participación en decisiones que afectan a sus propias vidas; es decir, asegurar que las personas son capaces de tener una activa y equitativa participación en la sociedad. (Murillo, et. al., 2011, p.11, como se citó en Aguilar, 2019) (Aguilar, 2019, p. 69)

El rezago educativo es uno de los indicadores que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera para la medición de la pobreza. De acuerdo con el informe presentado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de 2016 sobre la educación obligatoria, se puede observar desigualdad en la escolaridad según cohortes generacionales, y “carecer de escolaridad básica limita las perspectivas culturales y económicas de los niños y jóvenes, compromete sus derechos sociales, y pone de relieve la incapacidad del Estado mexicano para garantizar la educación obligatoria universal” (INEE, 2016, p.44). Esta situación tiene su origen en la misma estructura del Sistema Educativo Nacional, que enfrenta grandes desafíos para que los jóvenes mexicanos tengan acceso y alcance a la EMS, ya que

...el volumen de la población, su ubicación espacial, su diversidad étnica y cultural, así como la desigual distribución de los recursos socioeconómicos y la presencia de una importante cantidad de personas en situación de pobreza representan condiciones que obstaculizan el pleno ejercicio del derecho a la educación obligatoria. (INEE, 2016, p.48).

La inequidad se refleja también en la oferta de servicios educativos, toda vez que hay una “gran dispersión de calidades y de recursos con los que se opera [...] se puede observar instituciones muy desigualmente financiadas, equipadas y operadas académicamente. Algunas lo hacen desde la precariedad más solemne, mientras otras laboran con

financiamientos muy holgados” (Zorrilla, 2010, p.27). Así, también se visualiza la inequidad en esta dimensión micro.

El Estado no ha podido garantizar el derecho a la educación para todas y todos. Muestra de ello son los resultados que se han obtenido frente a diversos indicadores nacionales, (Tabla 6.)

Tabla 6. Ciclo escolar 2018-2019.

Ciclo escolar 2018-2019	Cobertura	Absorción	Eficiencia terminal	Abandono escolar
Nacional	74.4%	91.1%	66.7%	10.3%
Oaxaca	63.4%	77.3%	64.4%	12.5%

Elaboración propia. Fuente: SEP, 2020. Estadísticas e indicadores

Para la EMS, la cobertura en Oaxaca contra la media nacional es de 11 puntos porcentuales. Eso implica que muchos jóvenes en edad de cursar el bachillerato, se quedan fuera de la EMS. En 2020 alrededor de 5.7 millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) de entre 3 y 17 años se encontraban fuera de la escuela. Mientras que la población entre 15 y 17 años que no asistió a la escuela en el ciclo escolar 2020-2021 fue de 28.2% (MEJOREDU, 2021).

La RIEMS busca facilitar un mayor acceso de la población a la educación media, ampliar la capacidad de formación para luchar contra las desigualdades y contribuir a la calidad de vida y el desarrollo colectivo, pese a ello,

podríamos al final encontrarnos con más diferenciación y más segmentación. Un antídoto para ello es conseguir que la educación sea vista, no como una responsabilidad propia de los profesionales en ella insertos, o de los padres y madres que tienen a sus hijos e hijas en las escuelas. Si no como un problema colectivo sobre el que se juega buena parte del futuro de la comunidad local. (Subirats, 2002, p.25)

Y la deserción, al igual que el bajo rendimiento académico, es un fenómeno que ocurre con más frecuencia entre los jóvenes de precarias condiciones socioeconómicas, y es consecuencia de las fisuras que se gestan en el nivel anterior, así,” ...la falta de calidad y pertinencia de la EMS tiene un efecto más marcado, a veces determinante, en la continuación de los estudios de la población más marginada” (SEMS, 2008, p.15). La equidad es un reto

enorme para el SEN en general y en particular para la EMS, por ello fortalecerla, al igual que la calidad y la cobertura, son entonces tareas pendientes.

La RIEMS es colocada como un proyecto integral que busca la definición de una identidad, en donde se ubiquen indicadores comunes entre los distintos subsistemas que integran el nivel medio superior. Los retos y objetivos compartidos deberán ser identificados y desarrollar un Marco Curricular Común (MCC) en el que se apuesta y direcciona hacia la superación de algunos de los retos descritos más arriba.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que no es un camino sencillo, y que dudosamente una reforma logrará atender con algunos de los dispositivos que la constituyen. Puesto que

en los últimos tres lustros en el NMS ha habido cierto paso de una concepción de la equidad como redistribución en relación con la cobertura, la permanencia y en menor medida con los resultados, a otro que demanda sumar una concepción sobre el reconocimiento de las diferencias, así como de las desigualdades. (Aguilar, 2019, p.67)

Aún hay mucho camino por recorrer en la búsqueda de la equidad en la EMS. Este concepto sostenido desde la justicia educativa, incluye 7 principios:

1. Universalista: Concepción de la educación como derecho humano
2. Principio cuestionador de la audiencia: conduce a que las clases populares sean el centro del sistema, en lugar de ser atendidos en los márgenes por las políticas compensatorias
3. Principio de correspondencia entre las concepciones basadas en la redistribución, el reconocimiento y la participación;
4. Principio del florecimiento humano (Boltvinik, 2007) como fin último del sistema educativo, en reemplazo de las concepciones utilitarias (centradas en la calidad) o meritocráticas (centradas en la igualdad de oportunidades).
5. Principio de contextualización, que no espera un modelo ideal de justicia, sino que parte de un contexto situado históricamente;
6. Principio de concientización de la política educativa, que propone una práctica reflexiva y autocrítica de las autoridades educativas sobre los obstáculos a la justicia propios de la gestión educativa; y
7. Principio de participación social que no va de arriba hacia abajo, sino que se logra en articulación, con diálogos democráticos entre los diversos actores sociales (Veleda et al., 2011:73, como se citó en Aguilar, 2019, p. 70).

Alcanzarlos entonces, enfrentando los múltiples factores que se cruzan, queda como pendiente.

2.12. Las competencias en la RIEMS

Las competencias en la Reforma se presentan como

la unidad común para establecer los mínimos requeridos para obtener el certificado de bachillerato sin que las instituciones renuncien a su particular forma de organización curricular. Además de permitir definir en una unidad común los conocimientos, habilidades y actitudes que el egresado debe poseer, sería posible la convivencia de estructuras curriculares y planes de estudio diversos; asimismo se facilitaría ubicar patrones y perfiles compartidos para el reconocimiento de equivalencias y certificaciones conjuntas. (SEP, 2008, p.31)

Para definir las, se recuperan en el Acuerdo 442 (SEP, 2008) dos conceptos de competencias, uno de un documento de ANUIES y otro de la OCDE:

Conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias sociales. Fomentar las competencias es el objetivo de los programas educativos. Las competencias son capacidades que la persona desarrolla en forma gradual y a lo largo de todo el proceso educativo y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con la formación profesional en general (competencias genéricas) o con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio (ANUIES, 2006, p.4 como se citó en SEP, Acuerdo 442).

“Una competencia es más que conocimiento y habilidades. Implica la capacidad de responder a demandas complejas, utilizando y movilizand recursos psicosociales (incluyendo habilidades y actitudes) en un contexto particular” (DESECO, 2005, p.4, como se citó en SEP, Acuerdo 442).

Por otro lado, el Acuerdo 444 (SEP, 2008) señala las competencias genéricas o clave que habrán de constituir el Marco Curricular Común del Sistema Nacional del Bachillerato. Este Acuerdo es medular en la Reforma, ya que plantea que, a partir del desarrollo de las competencias en el aula, por parte de los profesores, los egresados del bachillerato mexicano lograrán contar con un “perfil de egreso común”. Lo que permitirá flexibilidad en los diferentes subsistemas y a su vez, la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato.

La estructura de la RIEMS se asemeja la propuesta que se hace en la declaración de Bolonia (1999), de Praga (2001) y el Proyecto Tuning (2003) (2006); todos ellos encaminados a

establecer un Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Una de sus metas es precisamente desarrollar perfiles profesionales en términos de competencias genéricas y específicas; no se centra en el sistema educativo, sino en la estructura y contenido de los estudios. Se busca que estas competencias sean portadas por los actores educativos, lo que traerá como consecuencia, entre otras cosas, la movilidad entre actores educativos de las Comunidades Europeas.

En el acuerdo 444 las competencias genéricas se definen como

las que todos los bachilleres deben estar en capacidad de desempeñar; las que les permiten comprender el mundo e influir en él; les capacitan para continuar aprendiendo de forma autónoma a lo largo de sus vidas, y para desarrollar relaciones armónicas con quienes les rodean, así como participar eficazmente en los ámbitos social, profesional y político. Dada su importancia, dichas competencias se identifican también como competencias clave y constituyen el perfil del egresado del Sistema Nacional de Bachillerato (SEP, 2008).

Estas ideas representan un modelo elaborado específicamente para el nivel medio superior mexicano. En el acuerdo mencionado, las competencias se definen desde las ideas de las Comisiones Europeas como la OCDE y también están presentes las orientaciones de competencias para la UNESCO (2004).

La OCDE desarrolla indicadores internacionalmente comparables de destrezas y competencias, y de sus roles en la promoción del bienestar individual, social y económico. Para este fin, los países miembros de la OCDE colaboran con el desarrollo de una gama de instrumentos diseñados para presentar medidas confiables y relevantes a las políticas sobre los resultados del aprendizaje y la distribución de destrezas en la población. Definen las competencias curriculares transversales como un dominio de competencias que incluye conocimientos y destrezas relacionados con los resultados de educación en un sentido amplio, como respuesta a las necesidades de las esferas social y económica de la vida. Por su parte, la UNESCO (2004) menciona las competencias “para aprender a lo largo de la vida” como esenciales para alcanzar una educación de calidad.

La RIEMS espera que las competencias consigan que un joven bachiller adquiera paulatinamente niveles superiores de desempeño, ya que no hace referencia únicamente a los saberes y desempeños manuales u operativos. Incluye competencias lingüísticas, habilidades

sociales, competencias morales y habilidades de pensamiento. La resolución de problemas referida también abarca además de los prácticos, teóricos, científicos y filosóficos.

Las competencias requieren una base sólida de conocimientos y ciertas habilidades, los cuales se integran para un mismo propósito en un determinado contexto. Este planteamiento se desarrolla en el marco de una perspectiva constructivista de la enseñanza, que elimina de las prácticas educativas la memorización no significativa, favorece el aprendizaje basado en la resolución de problemas que parte de la identificación y la aplicación de las herramientas necesarias para su resolución. Además, “confiere un papel sumamente importante al desarrollo de capacidades de aprendizaje autónomo, y se nutre fuertemente del trabajo colaborativo” (Acuerdo 442, p.32).

Sin embargo, “el concepto de competencia enfrenta algunas limitaciones teóricas y prácticas de difícil solución; además su uso –o al menos algunos de sus usos– comporta riesgos, tiene implicaciones negativas y genera prácticas discutibles” (Coll, 2007, p.37). Dentro del proceso enseñanza y aprendizaje por ejemplo, en el afán de desarrollar competencias, se puede tender hacia la omisión de los contenidos declarativos o factuales; por otro lado “la definición de los aprendizajes escolares exclusivamente en términos de «competencias» desgajadas de los contextos socioculturales de adquisición y de uso puede dar lugar a un proceso de homogeneización curricular que acabe ahogando la diversidad cultural” (Coll, 2007, p. 37) y finalmente, al colocarlas en el discurso como una “solución” a los problemas que enfrenta el nivel medio superior en el país, también puede ser una limitación.

Pese a ello, las competencias se colocan al centro del marco curricular común (MCC), de esta forma no se reducen solamente a la enseñanza de contenidos; más bien se trata de partir de situaciones problemáticas inmediatas al contexto del estudiante, así se puede estar en condiciones de aplicar los conocimientos declarativos, desarrollar y aplicar habilidades y destrezas con una actitud específica en cada situación. Es por ello que se utiliza el término desempeño, puesto que sólo en un contexto que involucre la movilización de esas dimensiones se podrá observar en la práctica el desarrollo de las competencias. Este es un enfoque que no va en detrimento de los contenidos propios del nivel, por el contrario, se intenta enriquecer el proceso enseñanza aprendizaje.

Actualmente, tanto el nivel básico como el superior han introducido a sus planes de estudio el término competencias y el trabajo académico ha comenzado a desarrollarse en ese sentido. La RIEMS intenta incluirlo dentro de esta orientación pedagógica en expansión a nivel mundial.

Se pretende que el Marco Curricular Común se sustente en tres tipos de competencias:

- Competencias genéricas y/o clave
- Competencias disciplinares (Básicas o extendidas)
- Competencias profesionales o para el trabajo (básicas o extendidas) (SEP,2008).

Las competencias genéricas y/o clave, se constituyen de una serie de desempeños con los que los egresados de bachillerato deben contar. Sobre todo, se orientan hacia el conocimiento autónomo y representan la base que permitirá que los adolescentes y jóvenes sigan aprendiendo a lo largo de su vida. Son el sustento para adoptar una posición frente a su realidad en sus múltiples dimensiones, social, laboral, profesional, etc. También, incluyen la dimensión actitudinal en el sentido de que se espera que, con su desarrollo, se puedan establecer relaciones armónicas con quienes rodean al estudiante. Las características de este tipo de competencias es que son transversales, es decir, su desarrollo no se reduce a un campo de conocimiento, sino que, a partir de las diferentes asignaturas o unidades de contenido, se organizan para su impulso. Por otro lado, son transferibles, justamente porque representan una base para seguir aprendiendo a lo largo de la vida y refuerzan el aprendizaje de otro tipo de competencias como las profesionales o disciplinares.

El carácter integrador de una competencia es en efecto, donde se puede ubicar su riqueza pedagógica. Bajo esa lógica existen conocimientos y habilidades que corresponden a una disciplina específica, es por ello que cuando se habla de competencias disciplinares, estas se deben entender como aquellas que el estudiante deberá ir alcanzando paulatinamente en cierta disciplina del conocimiento. Existen competencias más complejas, es por ello que su desarrollo deberá ser gradual. Así, hay competencias disciplinares para matemáticas, biología, etc., que además de incluir los conocimientos, integran habilidades más concretas. Hay dos niveles de complejidad para este tipo de competencias: básicas y extendidas (SEP, 2008).

El núcleo básico estaría compuesto por los conocimientos que todos los alumnos, independientemente de su futura trayectoria académica o profesional, tendrían que dominar. Las competencias extendidas implicarían niveles de complejidad deseables para quienes optaran por una determinada disciplina o campo laboral. Por ejemplo, todos los alumnos que concluyen el bachillerato tendrían que ser capaces de comprender el concepto de lugar geométrico, pero quienes optaran por una carrera de Humanidades no requerirían saber determinar si una función es creciente o decreciente por medio de su derivada por ejemplo (SEMS, 2008, p.62) [...]. Las competencias disciplinares se detallan en el Acuerdo 486.

Finalmente, las competencias profesionales y/o para el trabajo, se adscriben a la misma caracterización de las genéricas y disciplinares, con la particularidad de que se refieren a un campo de quehacer laboral, traducidas en desempeños relevantes en contextos muy específicos. Este tipo de competencias tienen un gran desarrollo en México, y es a través del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) que se definen los estándares de competencias para diferentes profesiones y/o actividades laborales, mediante las Normas Técnicas de Competencia Laboral. Para efectos de la RIEMS, esta debe permitir “niveles de dominio diferente de las competencias profesionales, de acuerdo al subsistema en que se estudia. El grado de complejidad depende de si los alumnos se encuentran cursando el bachillerato general o el tecnológico/ profesional” (SEP, 2008, p.65).

Los tres tipos de competencias constituyen el pilar que permitirá contar con una EMS con identidad, es decir, el Marco Curricular Común se conforma de estas competencias genéricas y disciplinares básicas que deben compartir todos los subsistemas de la EMS, para los que serán idénticas; no así las disciplinares extendidas y profesionales y/o laborales (básicas y extendidas), que tendrán que responder a las particularidades de cada subsistema y son responsabilidad de cada uno de estos.

Las competencias entonces planteadas desde estas expectativas, se espera que puedan articular y orientar el Marco Curricular Común. Sin embargo, los hallazgos más recientes acerca del balance que se observó en dos modalidades y subsistemas, de algunos estados del país, fueron que

También se puede señalar que alcance o desarrollo de dichas competencias, se puede observar en la evaluación de los aprendizajes, si estamos hablando de desempeños, entonces en el actuar de ellos estudiantes y en los resultados de su aprendizaje es donde podríamos

darnos cuenta de la utilidad de este enfoque. Por otro lado, también es necesario que los docentes implementen en el aula cierta metodología.

Sin embargo, en la realidad de la implementación, estas ideas y líneas de trabajo bajo el enfoque en competencias chocan contra una serie de elementos que complican el trabajo en el aula. Recientemente Guzmán (2018) realiza un balance de la implementación del MCC en tres estados y tres modelos distintos de bachillerato (Telebachillerato, EMSaD y Telebachillerato Comunitario). En el desarrollo de esta investigación, los hallazgos arrojan, por ejemplo, que la implementación está sujeta a la interpretación de los actores educativos, la profundidad con que se entienda y cómo se opere. Otro elemento que se recupera, son las condiciones materiales de los planteles, los recursos a los que se tenga acceso para la capacitación continua. Así, se observó que mientras un EMSaD cuenta con Asesores Técnicos Pedagógicos que acompañan la capacitación, para los Telebachilleratos no existe esta figura (Guzmán, 2018).

2.13. El Marco Curricular Común y los niveles de concreción de la RIEMS

Los subsistemas de la EMS cuentan con un componente básico y otro propedéutico; otros además incluyen formación profesional y/o para el trabajo. El MCC pretende aprovechar esta orientación para definir las competencias que se deben desarrollar en cada campo disciplinar que conforma la estructura general de la EMS. Se agrega la atención de orientación y tutoría que los estudiantes habrán de recibir de manera integral y con criterios comunes de gestión institucional y normas de evaluación transparentes; lo cual enriquece los planes de estudios. La clave está en la vinculación que existe entre las disciplinas del conocimiento y las competencias, y sobre todo los ejes transversales que se constituyen de las competencias genéricas (SEP, 2008). Entonces se traduce que el MCC en el aula se tiene que desarrollar de acuerdo a las competencias. Esto implica necesariamente la observancia del proceso enseñanza, aprendizaje que involucra la planeación didáctica; los resultados de los aprendizajes en el aula, que involucra la evaluación, como dispositivos más importantes.

De acuerdo a los documentos oficiales, el propósito del MCC es definir el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). El MCC se caracteriza por su flexibilidad, lo cual implica varios niveles de concreción curricular (Esquema 3). En este sentido lo flexible se entiende como

aquella posibilidad de que, de acuerdo con los distintos contextos socioculturales, se adecúen las necesidades diversas que se observan a nivel regional y nacional

Esquema 4. Niveles de concreción.



Fuente: SEP, 2008. Acuerdo 442, p. 4.

Como se puede observar en el esquema 4, el primer reto se ubica en la definición de las competencias a desarrollar en los estudiantes de bachillerato, mediante un acuerdo global entre subsistemas, cuya guía sería una base formativa en la que pudieran descansar otros aprendizajes específicos. El segundo nivel de concreción hace referencia al contexto específico de cada institución y se ubica en los diferentes modelos educativos que tendrán que enriquecerse al definir las competencias específicas y acordes con la filosofía de cada uno.

El tercer nivel de concreción se visualiza en la oferta de los planes y programas de estudio de cada subsistema. Es decir, organizar el currículo de acuerdo con las necesidades de los estudiantes a los que atiende. Por otro lado, el cuarto nivel de concreción se trata de las adecuaciones que cada institución deberá realizar, las cuales deberán ser el resultado de las necesidades educativas de la población estudiantil. Es este nivel en donde se pretende

objetivar la característica de la pertinencia que, a su vez, representa uno de sus más grandes retos. En este punto la participación y compromiso de los docentes se hace necesario, ellos requieren trabajar de manera colegiada para definir proyectos congruentes con las distintas realidades de los estudiantes, anclar las competencias y definir las rutas concretas para alcanzarlas, traducidas en actividades de enseñanza y aprendizaje. Además, es necesario que el equipo docente cuente con la formación adecuada. Y este nivel se ancla con el quinto y último que se refiere al espacio por excelencia docente: el aula de clases. En éste es donde se debe procurar un plan de clases basado en competencias, lo que implica la incorporación no sólo de estrategias, sino de diversos instrumentos de evaluación. El docente, a la par de la formación, requiere apoyo tecnológico y pedagógico. Los profesores tendrán que diseñar ambientes de aprendizaje y situaciones didácticas acordes no sólo al contexto específico en donde se desempeñan, sino que además bajo el enfoque en competencias; lo cual requiere el uso de diversos métodos y estrategias.

Particularmente, una reforma se pone a prueba cuando se trata de implementar a nivel institucional y en el aula, particularmente en contextos rurales. Como señala Carlota Guzmán (2018)

La mayor parte de los docentes del TBE, EMSaD y TBC opina que no se cumple con el perfil de los egresados que propone el MCC, ó este se cubre sólo en algunos aspectos (...) ellos consideran que dicho perfil es muy ambicioso y poco viable para los bachilleratos rurales. Los docentes aluden a las condiciones precarias de los planteles, a la falta de equipos y recursos que pudieran apoyar la formación, al bajo nivel académico con el que llegan los estudiantes al bachillerato y a los altos índices de pobreza. (Guzmán, 2018, p.117-118)

Las intenciones y directrices de la RIEMS son claras y tienen buenas intenciones, sin embargo, muchos retos hay y habrá en el camino para su implementación.

2.14. Definición y regulación de las modalidades de oferta

Las distintas modalidades de oferta de la EMS requieren ser reconocidas e incluidas en el SNB en un marco de diversidad. De esta forma se pretende dar identidad al nivel y la base es el MCC. En la Ley General de Educación (2019) se reconocen tres modalidades, la escolarizada, la no escolarizada que se divide en abierta y a distancia; y la mixta que combina elementos de las dos anteriores. Pese a ello, no existen documentos oficiales que profundicen y definan estas opciones de manera más precisa.

La demanda de este servicio educativo ha ido generando que estas modalidades se amplíen, sin embargo, al carecer de una regulación

no se cuenta con elementos para certificar o reconocer la calidad de las opciones que se clasifican como no escolarizadas y mixtas, ni para ofrecerles el apoyo que requieren para continuar su desarrollo. En este sentido, su potencial como opciones educativas que atienden a poblaciones diversas y contribuyen a ampliar la cobertura de la EMS y sus beneficios tanto para los individuos como para la sociedad, es desaprovechado. (SEMS, 2008, p.77).

Bajo esa lógica de ideas, la RIEMS intenta definir esas opciones, para que puedan ser incluidas al SNB y, de esta forma, garantizar que los egresados de estas modalidades cuenten con el perfil de egreso homogéneo para los bachilleres en general.

La definición se ha llevado a cabo con base de la oferta vigente considerando los distintos elementos que integran tales como, los estudiantes, la trayectoria curricular, la mediación docente, la digital, el espacio, el tiempo y la certificación. Estos elementos son descritos en el Acuerdo 442.

En la actualidad hay seis modalidades, las dos primeras que se refieren a la educación escolarizada son: la áulica presencial y compactada, cuya característica es que los estudiantes toman clases en grupo y existe de manera obligatoria una mediación docente, en un espacio fijo, entre las características más destacadas. Las otras tres son la virtual, la autogestiva y la híbrida y, finalmente, está la modalidad de certificación directa (SEP, 2008).

2.15. Los mecanismos de gestión de la RIEMS

Para que el esquema de la RIEMS sea completo y abarque a la EMS en su complejidad y amplitud, se consideran ciertas medidas para mejorar el desempeño académico de los estudiantes y la calidad de las instituciones. Con este fin la RIEMS propone seis mecanismos (SEP, 2008).

1) Generar espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos. Este mecanismo es necesario debido a que se observan diversos problemas en los jóvenes bachilleres (desde académicos, hasta socioemocionales) y, como se ha señalado en líneas

arriba, atraviesan por una etapa de definición en la vida. La escuela puede representar un espacio en el que se ofrezca una educación integral.

Diversos subsistemas han implementado paulatinamente programas de tutoría que incluyen las funciones y perfil del tutor, además de áreas de atención específicas para los estudiantes, entro lo más destacado. Los programas y metodologías para la elaboración de manuales también forman parte de estas actividades. La subsecretaría de la EMS promueve la creación de un sistema nacional de tutorías, al que se han agregado las acciones realizadas en esa materia por parte de la Dirección General de Bachillerato y el Bachillerato Tecnológico, que incluyen un lineamiento general para las tutorías. Desde este proyecto se pueden colocar las bases para uno más amplio que abarque toda la EMS donde se considere la orientación y la tutoría, además de que las instituciones deberían reflexionar en por lo menos cuatro aspectos: 1) Integración de los alumnos al nuevo entorno escolar y los cursos remediales que se requieran, 2) Seguimiento y apoyo individual y grupal de alumnos en relación con los procesos de aprendizaje y su trabajo académico, 3) Apoyo psicopedagógico para atender problemáticas particulares, mediante atención individual y/o grupal, y 5) Orientación vocacional, cuando proceda, para elegir con mayor certeza las opciones profesionales o académicas.

Sobre este rubro, nuevamente los planteles más alejados que no cuenten entre su cuerpo colegiado, de docentes formados o habilitados, tendrán más obstáculos para realizar un seguimiento puntual de los estudiantes. Por ejemplo, en los Bachilleratos Integrales Comunitarios, el docente con menos horas de clase es quien debe hacerse cargo de este aspecto. Sobre el tema profundizaré más adelante.

2) Desarrollo de la planta docente. De los tres niveles que conforman el SEN, en el medio superior se ha observado a través de su historia y evolución, que el problema constante ha sido la falta de docentes. En la RIEMS, estos son los actores protagónicos para la implementación en el aula, que corresponde al cuarto nivel de concreción. De este modo, se pretende que las instituciones gradualmente, a través de los docentes, vayan incorporando el enfoque en competencias. Éste requiere de conocimientos específicos de la práctica; por ejemplo, un manejo del constructivismo, que pone el acento en el estudiante, e intenta superar

el paradigma tradicionalista memorístico. Entonces, se trata de impulsar acciones de formación y actualización para que los docentes se conviertan en facilitadores de aprendizaje, que sean capaces de diseñar clases participativas, en las que se desarrolle el aprendizaje colaborativo; es muy importante que su labor gire en torno a la resolución de proyectos que les permitan incorporar las distintas competencias. Por ello se requiere de cierto dominio del enfoque, el que también considera reconocer las necesidades y características de la población estudiantil a la que se atiende y el desarrollo de materiales de apoyo para la enseñanza (SEP, 2008).

Así como se espera desarrollar competencias genéricas en los estudiantes, para los docentes existen algunas que abarcan por lo menos cinco áreas genéricas: “Diseño de procesos de aprendizaje, Desarrollo cognitivo y motivacional, Métodos y técnicas de aprendizaje, Evaluación del aprendizaje y Liderazgo educativo” (SEMS, 2008, p.87). Las competencias docentes se especifican en el Acuerdo 447.

Utilizar el enfoque en competencias en el aula implica tomar en cuenta los conocimientos previos de los estudiantes y, a partir de ello, planear considerando los recursos disponibles en el entorno. Es necesario para los docentes el trabajo en equipo en espacios interinstitucionales y el intercambio de experiencias didácticas, para el fortalecimiento de la institución y el trabajo colegiado. Este enfoque sugiere nuevas prácticas, metodologías e instrumentos de evaluación, entre lo más destacado.

El dispositivo que se impulsó para la actualización docente fue el PROFORDEMS, que inició en 2009, y el CERTIDEMS como la única opción para la certificación en competencias docentes; hacia 2012 se introdujo un examen único ECODEMS, aplicado por CENEVAL.

3) Mejorar las instalaciones y el equipamiento. Este mecanismo pretende fortalecer los insumos didácticos esenciales. La RIEMS considera las brechas que hay en la operación de los planteles, reconoce que existen aquellos que no cuentan con lo necesario; es decir, biblioteca, laboratorios y talleres debidamente equipados. Se pone énfasis en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) ya que, en el contexto actual, es necesario que los estudiantes las manejen para buscar, procesar y analizar información; sobre todo las modalidades que se ubiquen entre las mixtas y no escolarizadas. En este rubro la RIEMS

considera la posibilidad de inclusive, compartir instalaciones y equipamiento de ser posible, entre unos y otros planteles (SEP, 2008).

4) Profesionalizar la gestión. Considerar una mayor profesionalización de los directivos de las instituciones que conforman la EMS también es un asunto medular para la creación de un SNB. Para eso se deben definir las funciones del director y sus competencias específicas, que son detalladas en el Acuerdo 449. Por otro lado “se estima indispensable que los directores de plantel, trascendiendo la frontera de las modalidades y subsistemas, intercambien experiencias y reciban las oportunidades de formación necesarias, congruentes con las necesidades propias de la EMS” (SEMS, 2008, p.90). De esta forma, se espera sentar las bases para la contratación de directivos a través de concurso de oposición, evaluando sistemáticamente su desempeño. Otro punto es considerado por este mecanismo y corresponde al control escolar de las instituciones, ya que se intenta una administración escolar con reglas transparentes y homogéneas para todas las modalidades y subsistemas, que abarquen las mínimas de operación, relacionadas con los derechos y obligaciones de los estudiantes y en particular con la inscripción, reinscripción y acreditación; aprovechando las TIC's para hacerlo ágil y efectivo. Así, se puede lograr la retención de los estudiantes, facilitando trámites, trayectorias y cambios de escuela.

5) Evaluar el sistema de forma integral. La evaluación que se persigue debe incluir todos los componentes de la evaluación educativa, a saber: los recursos, los procesos y los resultados. Esta evaluación está dirigida hacia a la promoción de la calidad de una manera general, y en particular dará seguimiento a los distintos aspectos contemplados en la RIEMS. Sin embargo, la tarea principal se centra en la observación de las condiciones pertinentes para cumplir con los principios básicos, sobre todo en lo referente al reconocimiento universal del bachillerato y el tránsito entre subsistemas y escuelas. “En los casos en los que se observen resultados pobres en relación con los estándares que se definan en las evaluaciones que se realicen, se deberán aplicar estrategias para fortalecer la calidad y así impulsar un sistema educativo más equitativo” (SEMS, 2008, p.91). La evaluación debe hacerse sobre los siguientes aspectos: 1) el aprendizaje, 2) los programas, 3) los programas de apoyo a los estudiantes, 4) los dirigidos a los docentes, 5) de gestión, 6) de las instalaciones y equipamiento; así como una evaluación institucional que sugiera planes de mejora continua donde se involucre a todos

los actores educativos. Para los siete casos se partirá de una autoevaluación y se partirá de ciertas estrategias que en conjunto darán fortaleza a la EMS.

6) Implementar mecanismos para el tránsito entre subsistemas y escuelas. De éste se espera la flexibilidad para la EMS. Con ello, se pretende superar el esquema tradicional que definía las equivalencias; de este modo, la propuesta del perfil basado en desempeños comunes permitirá en el futuro inmediato equivalencias globales que no estén centradas en asignaturas específicas. Este proceso será paulatino durante la implementación de la RIEMS, al tiempo, las equivalencias serán globales y no deberá haber obstáculos para que los estudiantes que así lo deseen o necesiten, puedan transitar por los distintos subsistemas de EMS en el país.

Todos estos mecanismos deberán seguir ciertos procesos y definir estándares diferenciados para las distintas opciones de oferta de las modalidades de la EMS.

2.16. Certificación del Sistema Nacional del Bachillerato

La certificación nacional será la expresión del Sistema Nacional de Bachillerato. Esta es complementaria a la que otorga cada subsistema. Si la reforma integra tres grandes procesos, la certificación dará cuenta que estos se han implementado con éxito; es decir, el MCC que se conforma de las competencias genéricas, la definición precisa de la oferta de la EMS dentro de las tres modalidades que señala la Ley y, finalmente los mecanismos de gestión específicos para implementar la reforma. Las instituciones que emitan esta certificación, habrán superado el reto que señala la RIEMS, al desarrollar los tres procesos señalados.

Actualmente se consideran tres opciones para la certificación. La primera es que los diplomas de todos los subsistemas y modalidades de la EMS compartan ciertos elementos gráficos. En adición a estos elementos comunes, los diplomas incluirán otros que precisen el tipo de estudios cursados e identifique la institución correspondiente.

Una segunda opción es la entrega de un título adicional al que otorgan los distintos subsistemas y modalidades. En este caso, el egresado tendría dos títulos: uno de su institución y otro del SNB (SEP, 2008).

2.17. La Reforma Educativa: El Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO)

Hasta aquí, he presentado el andamiaje de la RIEMS. Una reforma que se mantuvo vigente durante dos administraciones federales. Como señalo al inicio de este capítulo, con el impulso de la Reforma Educativa de Peña Nieto en 2013, se articularon algunos elementos a esta, y se definió el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO). La propuesta curricular para la EMS, redujo contenidos temáticos y se intentó articular las diferentes asignaturas sin omitir las competencias. Este modelo centró la atención didáctica en los aprendizajes clave, en las prácticas pedagógicas, y en los aprendizajes esperados. El propósito fue una continuidad desde el preescolar, primaria, secundaria y bachillerato; para formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de defender y ejercer sus derechos y además que pudieran participar activamente en la vida social, económica y política del país (SEP, 2017). No es la intención de los siguientes acápites hacer un análisis de las políticas educativas que siguen a la RIEMS; más bien se trata de describir las generalidades desde los documentos oficiales.

En ese momento se consideró necesario hacer una revisión para actualizar algunos elementos de la RIEMS y alinearla a la Reforma Educativa. Dentro de los elementos que serían revisados se incluyeron las competencias del perfil de egreso,

...y transformar en consecuencia algunos aspectos curriculares. Incluida una revisión de la pertinencia y relevancia de los contenidos temáticos de los programas de estudio vigentes. Igualmente, se requiere impulsar mecanismos suficientes y adecuados de formación docente y de evaluación de los aprendizajes, para avanzar hacia la provisión de una educación pertinente y de calidad para los jóvenes. (SEP, 2017, p.258)

El MEPEO fue el resultado de varios foros de consulta a los que asistieron especialistas de diversos campos disciplinares, para sugerir la reducción de contenidos, y consolidar la transversalidad, principalmente. Con la intención de anclar la Reforma Educativa y la RIEMS, se buscó fortalecer “el proceso de enseñanza-aprendizaje basado en el desarrollo de las competencias del Marco Curricular Común, enfoque ya iniciado hace algunos años” (SEP 2017, p.279). Por ello se tuvieron que identificar los contenidos centrales y lograr en los egresados, los aprendizajes fundamentales para “remodelar” el currículo de la EMS. Por ello

el MEPEO funcionaría como referencia para que los distintos subsistemas revisaran sus planes y programas considerando tres ejes:

1. Proceso de implementación del enfoque por competencias. Las modificaciones que el MEPEO sugirió fueron primeramente explicitar el avance gradual de las distintas competencias que componen el MCC y diversificar las metodologías de evaluación.

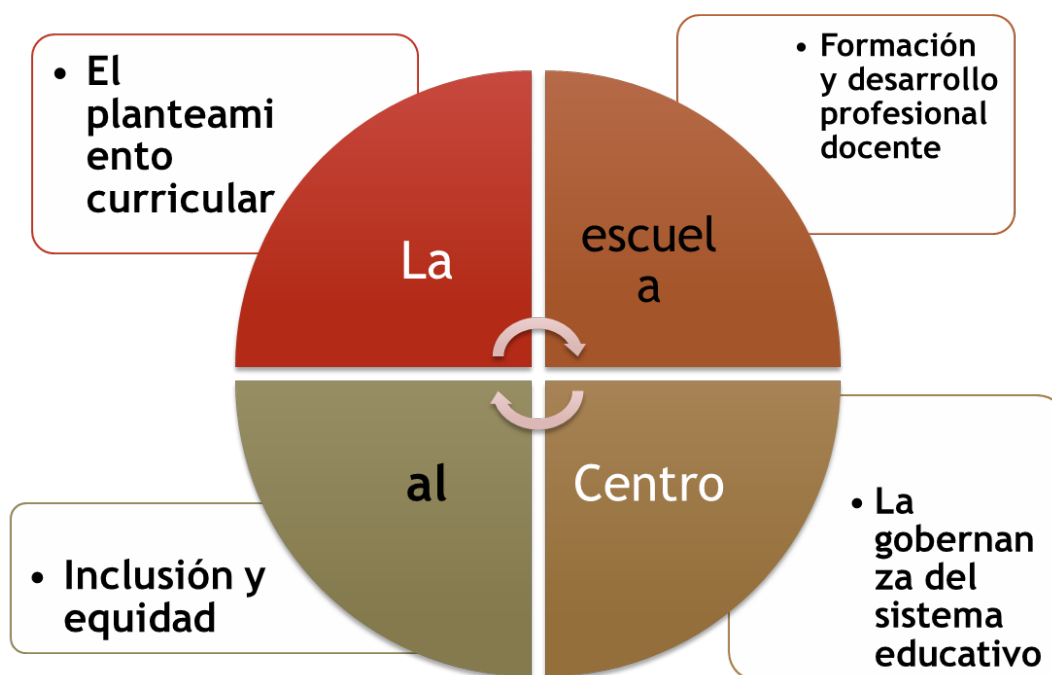
Se incorporará la evaluación como un factor de impulso de la transformación de la práctica pedagógica; la tarea docente estará informada por el avance en el desarrollo de las competencias de los alumnos; y se contará con instrumentos que den seguimiento longitudinal del desarrollo formativo y de la trayectoria de los estudiantes desde el momento en que ingresen a la EMS y hasta su egreso. Con este propósito, se desarrollarán sistemas de registro con componentes comunes a todos los subsistemas, con el fin de documentar el avance de las competencias genéricas y disciplinares de los estudiantes a lo largo de su trayecto educativo en la EMS. (SEP, 2017, p.284)

2. Definición del perfil del egresado. En los planes de estudio de referencia se tenía que revisar los desempeños terminales que los estudiantes debían adquirir durante su proceso formativo. De esta forma se habla de una educación integral, de la elaboración de un proyecto de vida, desempeño competente dentro de una sociedad moderna, y ofrecerles herramientas para construir relaciones sociales positivas (SEP, 2017). En este modelo se explicitaron las habilidades socioemocionales (HSE) por primera vez.
3. Organización de los contenidos (conocimientos, habilidades, capacidades y valores) y la forma de desarrollar y evaluar su aplicación práctica.

Pese a que este currículum se anunció en 2013, y tuvo la intención de mantener vigentes los dispositivos de la RIEMS, no fue sino hasta 2018 que se concretó y oficializó. Por ello, muchos subsistemas, entre ellos el CSEIIO, incorporaron las modificaciones curriculares usando los elementos del MEPEO en ese año. Fue muy breve porque en 2019 se modificó el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, que daría paso a la Nueva Escuela Mexicana (NEM). El MEPEO no terminó de ver la luz, pese a que la mayoría de los subsistemas de la EMS, modificaron sus planes y programas de estudio que hasta la fecha se mantienen vigentes.

La Reforma Educativa tuvo la intención de poner la escuela al centro, haciendo énfasis en la mejora continua de los planteles, concepción que la RIEMS impulsó. La gobernanza del sistema educativo fue otro de sus principios. Consideró también la formación y desarrollo profesional docente, la inclusión y equidad; a lo que se sumó el planteamiento curricular.

Figura 2. La reforma educativa 2013.



Elaboración propia. Fuente: (SEP, 2017. Modelo educativo para la educación obligatoria)

2.18. La Nueva Escuela Mexicana (NEM)

La NEM se presenta en 2019 como una filosofía, un sistema de valores, y un modelo educativo. Tiene la intención de re estructurar todo el Sistema Educativo Nacional. Busca promover la transformación de la sociedad y para ello propone: la construcción de la nueva escuela mexicana a lo largo de los 0 a los 23 años “con la clara idea de que la educación deberá ser entendida para toda la vida, bajo el concepto de aprender a aprender, actualización continua, adaptación a los cambios y aprendizaje permanente” (SEP, 2019ª :2).

Los principios son:

- Fomento de la identidad con México
- Responsabilidad ciudadana
- Honestidad en el comportamiento fundamental para el cumplimiento de la responsabilidad social, que permita que la sociedad se desarrolle con base en la confianza, y en el sustento de la verdad de todas las acciones para permitir una sana relación entre los ciudadanos.
- Participación en la transformación de la sociedad
- Respeto a la dignidad humana
- Promoción de la interculturalidad
- Promoción de la cultura de la paz
- Respeto por la naturaleza y cuidado del medio ambiente

Por su parte, ubico y menciono las líneas de acción permanente

- Revaloración del magisterio, Infraestructura y gobernanza
- Objetivos de aprendizaje, estrategias didácticas y revisión de contenidos
- Orientaciones pedagógicas:
- Gestión escolar, participativa y democrática
- La práctica educativa en el día a día (diagnóstico de grupo, organización de contenidos, selección de estrategias metodológicas, evaluación) (SEP, 2019a)

2.18.1. El nuevo MCC de la EMS

Para la EMS, la nueva escuela mexicana propone una re definición del marco curricular común (MCC). La justificación que argumenta se sostiene en siete paradojas, que definitivamente invalidan el MCC de la RIEMS y el MEPEO. Primeramente, se cuestiona sobre la pertinencia y relevancia del enfoque basado en competencias, ya que, tanto en la RIEMS, como en el MEPEO apostaron a un enfoque utilitarista e individualista, cuyo centro fue la sociedad del conocimiento (SEP, 2022). La segunda de las paradojas se refiere a la

forma en que se coloca al docente como simple ejecutor de la política, y sin participación de la hechura de éstas. La tercera cuestiona el lugar de las instituciones educativas con respecto a su entorno social, reproduciendo una escuela “cerrada”. La cuarta menciona que, tanto la RIEMS como el MEPEO le apuestan a la bandera del mérito entre estudiantes, “fomentando el individualismo, fomentar la desigualdad y promover el menosprecio de ciertos trabajos” (SEP, 2022, p.25). La quinta paradoja “refuta el menosprecio del que han sido objeto las carreras profesionales técnicas y tecnológicas como efecto de las dinámicas de mercado (SEP, 2022, p.26). La sexta cuestiona la vigencia de la calificación como medida para conocer los avances en el aprendizaje de las y los estudiantes; y la séptima y última, pone en tela de juicio la desarticulación o fragmentación que muestra el sistema educativo nacional en su conjunto.

Estas siete paradojas impulsan al MCC hacia una NEM que supere y corrija los desatinos de administraciones federales anteriores. Inicia con una caracterización del MCC, identificando que ni la RIEMS, ni el MEPEO lo definieron. Es así que el MCCEMS desde el enfoque de la NEM es:

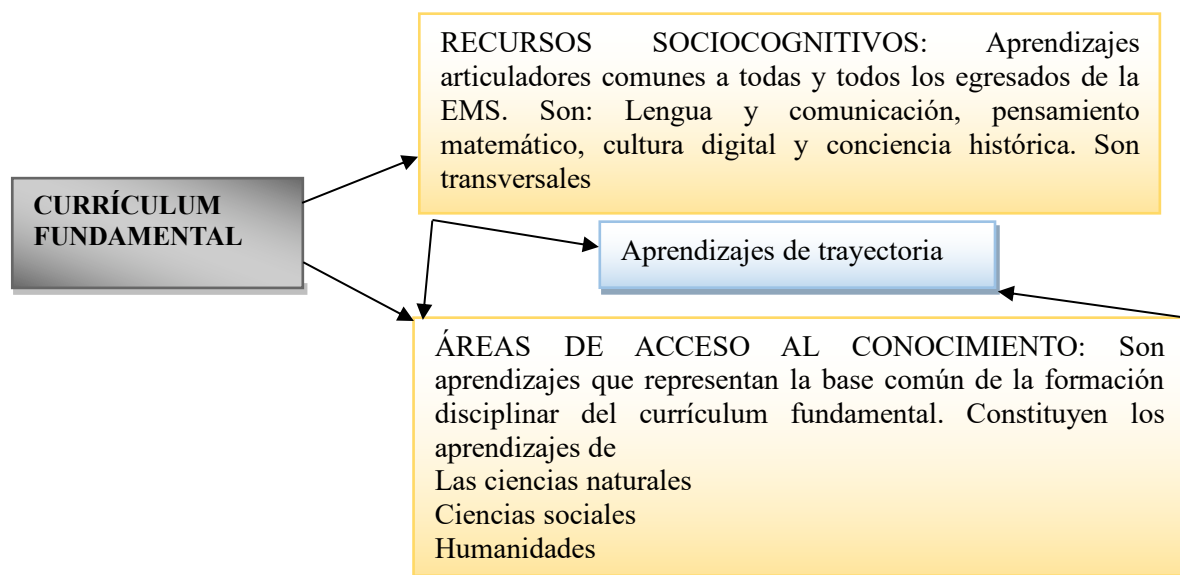
el referente de los aprendizajes mínimos, comunes y diversos que integran la oferta educativa de las diferentes IEMS, la cual comprende tanto los saberes que ha logrado la civilización en su historia, como aquellos que proceden de los ámbitos familiar, local, nacional y global; de igual forma que el estudiantado logre acceder a ellos, construya nuevos saberes y los ponga en acción a lo largo de su vida en los diferentes espacios personales, sociales y profesionales. (Acuerdo número 17/08/22)

Además, es integral, articulador, regulatorio, flexible, inclusivo y equitativo; la portabilidad, el tránsito y el reconocimiento del aprendizaje son otras de sus características y, finalmente, abierto y orientador (Acuerdo número 17/08/22).

Se constituye de dos currículos: uno fundamental y otro ampliado. A su vez, el fundamental cuenta con dos elementos: Recursos sociocognitivos (RSC) y áreas de acceso al conocimiento (AAC). Los Recursos Sociocognitivos (RSC) son cuatro: Comunicación, Pensamiento matemático, conciencia histórica y cultura digital; mientras que las AAC son tres: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanidades. El currículum ampliado se constituye de los recursos socioemocionales y los ámbitos de la formación socioemocional.

La NEM afirma que los aprendizajes de los jóvenes están descontextualizados de su realidad. Por otro lado, identifica que los conocimientos se abordan de manera fragmentada y desarticulada, por ello el currículo fundamental busca atender y resolver esa problemática. Para ello, su función es articular y organizar recursos, saberes y experiencias, así se podrán alcanzar los aprendizajes de trayectoria, sustento del Plan SEP 0 a 23.

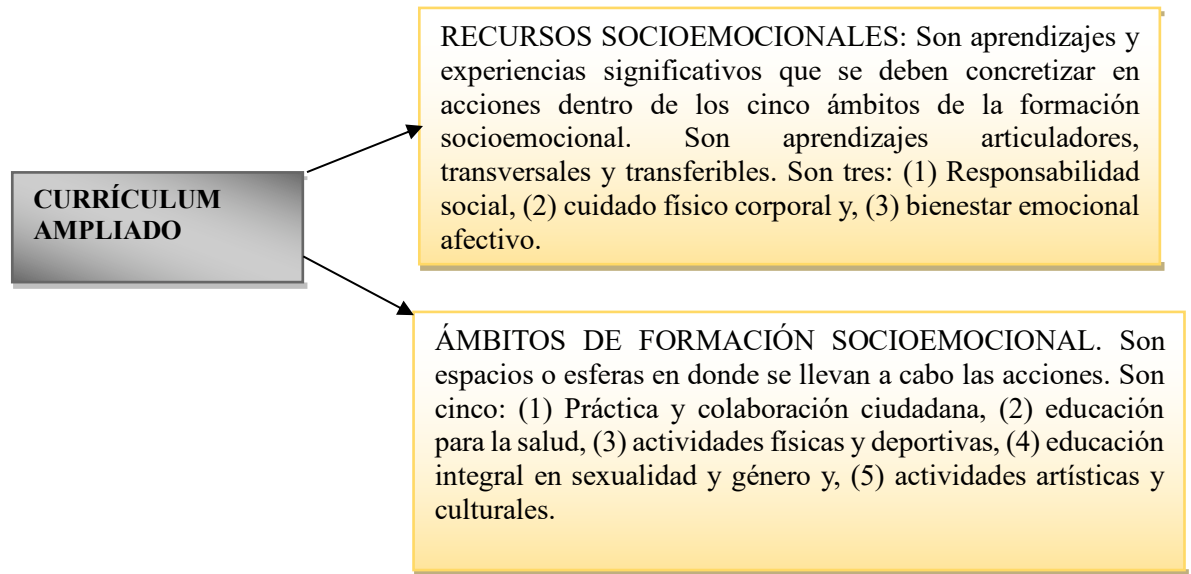
Figura 3. Esquema del Currículo fundamental del MCCEMS.



Elaboración propia. Fuente: DOF. 2/09/22. Acuerdo No. 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato.

En cuanto al currículo ampliado, este tiene como propósito desarrollar en las y los jóvenes, capacidades para la convivencia y aprendizaje en familia, escuela, trabajo y sociedad, implica acciones en el aula, en la escuela y en la comunidad. Se conforma de recursos socioemocionales y ámbitos de la formación socioemocional. Los aprendizajes que se desprenden de este currículo son articuladores de trayectoria, transversales y transferibles (no hay que olvidar que estas mismas características guardan las competencias genéricas). Todo ello dará paso a un ciudadano responsable, honesto, comprometidos con el bienestar físico, mental y emocional.

Esquema 5. Currículo ampliado del MCCEMS.



Elaboración propia. Fuente: DOF. 2/09/22. Acuerdo No. 71 por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato.

La apuesta didáctica es un tejido de diferentes saberes, para articular y construir nuevos conocimientos, con la condición de que esos saberes sean definidos alrededor de un problema de la comunidad. La NEM asume una excelencia educativa cuyo contenido es la pertinencia, que significa que el currículo sea acorde a las circunstancias y realidades de los jóvenes bachilleres, que esté en sintonía con las necesidades de la sociedad, que los aprendizajes sean perdurables, y que se manifiesten en comportamientos con valores individuales y sociales.

Por ello se tomará del entorno estudiantil, un tema o problema para aplicar una serie de herramientas metodológicas y teóricas, y epistemologizar la realidad. Es decir, integrar ambos currículos en los programas de trabajo aula, escuela y comunidad (antes planeación didáctica). Sí habrá programas de estudio para cada componente del MCC, pero también la flexibilidad de incluir temas que sean necesarios para abordar el tema o problema elegido por la comunidad educativa. Esta metodología se asemeja al sistema modular de los BIC.

La NEM incluye conceptos didácticos para diseñar estas situaciones de aprendizaje, como las categorías, los aprendizajes de trayectoria y las progresiones. Como he comentado, no es el espacio para profundizar en este tema, sin embargo, es necesario decir que la terminología de los elementos que se incluyen en una planeación didáctica, han cambiado de nombre, no

así el sentido. Ahora, los docentes son los protagonistas de la implementación, pese a ello el riesgo es la ruptura de la forma en que han venido trabajando durante doce años el enfoque en competencias. Romper la continuidad implica modificaciones que se llevarán todo un proceso para poder institucionalizar las nuevas prácticas que implica la modificación del MCC.

Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo intenté ubicar los momentos neurálgicos de la EMS en México. El recorrido histórico nos permite identificar la piedra angular de su edificación. Su inicio se sostuvo y fundó en las ideas liberales y, en consecuencia, en el positivismo. Los objetivos desde que inició en el país han sido preparar al estudiante en general en diversas disciplinas del conocimiento, para cimentar una formación superior futura, o insertarse en la vida laboral.

Los cambios sociales, políticos y económicos ocurridos en México a lo largo de la historia, impulsaron a incluir, más adelante, diversas opciones de educación técnica, posteriormente se propondría una opción terminal y luego una bivalente. Con estas modificaciones paulatinas, la EMS creció y se diversificó constituyéndose de múltiples subsistemas que actualmente ofrecen el bachillerato en sus distintas modalidades a los jóvenes mexicanos. Hoy se cuenta con tres modelos educativos, el general que es propedéutico; el bachillerato tecnológico que es bivalente y el técnico que es terminal y/o bivalente. Esta diversidad pudo ser una ventaja, sin embargo, los distintos planes de estudio fueron endureciendo el nivel provocando rigidez, misma que se tradujo en la imposibilidad de tránsito entre subsistemas; de esta forma aquellos estudiantes que cursaban en un bachillerato tecnológico no podían ingresar a un general y viceversa, provocando el rezago y/o abandono del sistema educativo, de muchos de ellos.

Intenté ubicar la problemática constante en la EMS, la cobertura, la deserción y la descualificación docente, que, hasta el día de hoy no se han superado. Pese a que, en efecto, la EMS se ha tratado de atender, de manera fragmentada cuando se impulsaron reformas en ciertos subsistemas; hasta llegar a la RIEMS que intenta abarcarla en toda su magnitud.

El crecimiento presente y la demanda que se va a mantener ha provocado que, cada vez más aparezcan desafíos en el camino. El escenario de la EMS está lleno de matices, es complejo porque se asemeja a un gran engranaje compuesto de piezas más pequeñas, cuyo funcionamiento es independiente entre unas y otras, pero que, sin embargo, forman parte de un todo. Ahí se pueden ubicar problemas que van desde la forma en cómo se otorga el servicio educativo en cada uno de ellos, la infraestructura de las instituciones y hasta la idoneidad de

los docentes para cada área que conforman los variados planes de estudio; y a todo ello se suman los múltiples problemas que aquejan a los jóvenes. Dibujado así, habrá que seguir intentando superar las dificultades estructurales, la pregunta es si el Estado tiene o tendrá la capacidad de abatirlas.

En el desarrollo de las ideas descritas se han evidenciado los objetivos del Estado e identificado las opciones que prometen ser capaces de alcanzar esos objetivos.

La RIEMS pretende resolver una enorme cantidad de necesidades, como cambios en los planes de estudio de los subsistemas traducidos en función de las competencias; actualización y formación del cuerpo docente, ajustes institucionales de largo alcance en el terreno administrativo, de gestión, de infraestructura y normativo. Debe considerar también las desigualdades institucionales en términos de impulsar seriamente la movilidad estudiantil y docente para lograr los desempeños comunes en los egresados del bachillerato y alcanzar la calidad educativa. Reconocer y normar las distintas modalidades en que se ofrece el servicio y superar problemas de equidad y cobertura; entre lo más destacado.

Como se observa, los retos para superar los problemas del nivel son enormes y la RIEMS propone dispositivos específicos para abatirlos, habrá que analizar y reflexionar si a trece años de su puesta en marcha, esos dispositivos han sido eficaces y están re configurando la EMS y dirigiéndola hacia la identidad anhelada. La etapa de vida de la población a la que atiende este nivel, exige un plan de estudios no sólo integral, sino también flexible que los retenga en el Sistema Educativo Nacional y les ofrezca la posibilidad de continuar sus estudios superiores y/o incorporarse a la vida laboral, responsabilidad mayúscula para el Estado, sobre todo ahora en el contexto de la obligatoriedad.

Una visión de conjunto de la EMS y la RIEMS que se impulsa para corregir su funcionamiento, nos revela un panorama prometedor ya que, si bien es compleja, también es necesaria. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que las reformas, como expresión de las políticas públicas, están sujetas a intereses de diversa índole, que todo es relativo y que los actores sociales las transforman en la etapa de implementación.

La tilde, más adelante se debe colocar en una minuciosa revisión de cómo estos dispositivos han estado funcionando y si han sido eficaces, sobre todo para subsistemas que atienden a poblaciones marginadas; de lo que hablaremos más adelante.

Por otro lado, del horizonte actual emerge la Nueva Escuela Mexicana (NEM), con la redefinición del MCC, base de la RIEMS. Estamos al principio del camino. En el futuro inmediato también hay que seguir de cerca qué dispositivos se van a sugerir para la implementación. Sin duda el nivel medio superior seguirá estando en el centro de la atención en los siguientes años.

CAPÍTULO III. LA MACROIMPLEMENTACIÓN EN EL CSEHO

3.1. Los contextos organizacionales

Las escuelas representan un sistema organizacional, donde el entorno es un elemento importante para la definición de la actuación de los miembros de la comunidad educativa. Aunque existen normas, rangos o jerarquías de acción, intereses individuales y colectivos; los entornos porosos suelen adquirir un lugar ponderado. Sobre todo, dentro de una dinámica de implementación, ya que esta es el resultado de la relación que tenga una política específica, con el entorno institucional que, en definitiva, la va moldeando (Berman, 1978).

Este estudio incluye dos planteles ubicados en distintas regiones de Oaxaca, que si bien pertenecen a un mismo subsistema de EMS; también guardan diferencias entre sí. Éstas se sujetan a las dinámicas comunales que operan en la comunidad donde se ubica cada plantel principalmente, pero igualmente se encuentran envueltas en la cultura institucional. Los docentes y directivos revisten distinciones sociopolíticas que se definen desde la identidad étnica o institucional de cada uno de los BIC.

En este capítulo se describe el contexto general de la investigación, así, se incorporan datos generales del estado de Oaxaca, particularmente aquellos que hacen referencia a la oferta educativa del nivel medio superior. También se abarcan los antecedentes del CSEIIO y el surgimiento del Modelo Educativo Integral Indígena (MEII), como respuesta a las necesidades formativas de estudiantes indígenas. Un acontecimiento importante que el capítulo rescata es el surgimiento del Bachillerato Integral Ayüujk polivalente (BICAP), como antecedente de los Bachilleratos Integrales Comunitarios. Más adelante me centro en la macroimplementación de la RIEMS, que da inicio con la modificación del MEII 2003. Y, una vez descrito el contexto, discuto los conflictos para la implementación del MEII 2014.

Este evento medular permite iniciar el abordaje de la implementación de la RIEMS en el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO), la cual concretamente se identifica en el momento en que se decide la reformulación del plan y programas de estudio del Modelo Educativo Integral Indígena de 2003, con el que nacerían los BIC. Esto ocurre en el año de 2013 y, para el siguiente se pone en marcha el MEII 2014, alineado ya al enfoque en competencias que sugiere la RIEMS, y fortalecido con los componentes para el trabajo. La descripción de la dinámica de inicio de este suceso, lo construyo a partir de notas que recuperé como observadora participante. La mayoría de la

descripción encuentra el sustento en mi participación directa como asesora y coordinadora de los planes y programas de estudio MEII 2003, a MEII 2014. Identifico las descripciones con los códigos del diario de campo (DCC), y las notas de observación participante (OPC).

3.2. Oaxaca: un estado diverso

El estado de Oaxaca se caracteriza por marcar sus fronteras. Políticamente se divide en 570 municipios organizados en 31 distritos y ocho regiones (GEO, 2016-2022). Es un estado diverso, cultural, social, política, étnica, geográfica y hasta gastronómicamente. Y es justamente el matiz que se imprime en cada segmento de su diversidad lo que lo hace inasequible y complejo en múltiples sentidos, cuando se pretende hacer un acercamiento para entender los contextos que lo constituyen. También, se puede decir que esa diversidad se traduce en una condición que lo vulnera.

Oaxaca muestra muchos problemas en distintas esferas. Por ejemplo, en 2010 CONEVAL reportó que se ubicaba en segundo lugar nacional con 67.02% de la población en situación de pobreza; lejos de mejorar, el reporte de 2014 de la misma fuente ubicó al estado dentro de aquellos con más de cincuenta por ciento con población en condición de pobreza, al igual que Chiapas, Guerrero, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas y Morelos (CONEVAL, 2014). Pero fueron Chiapas (76.2%⁵), Oaxaca (66.8%) y Guerrero (65.2%⁶) los estados que registraron los mayores porcentajes de pobreza. Para 2016, el porcentaje se elevó a 70.4%. Es decir, con base en las cifras oficiales, no cabe duda que Oaxaca es una de las entidades con mayores niveles de pobreza en el país. Ocupa el segundo lugar, antecedido por Chiapas y precedido por Guerrero y, sobre todo, de 2010 a 2016 se incrementó el nivel de pobreza.

Con casi 4 millones de habitantes, tiene el décimo lugar de población a nivel nacional, además, el segundo con mayor población hablante de lengua indígena. Uno de cada tres habitantes habla alguna de las 16 lenguas indígenas. El perfil de la población es eminentemente rural, ya que 51.6% viven en localidades de menos de 2,500 habitantes, lo que lo ubica entre los tres estados con mayor población rural en México (Székely, Rodríguez-Castelán, Flores, Leyson y Mendoza, 2017).

Los problemas en el Estado suelen ser estructurales y multifactoriales. Una de las formas en que se manifiesta la pobreza, además de la falta de ingresos para acceder a los productos y bienes que satisfagan las necesidades básicas, es la carencia de la oferta educativa y los medios necesarios para acceder a ella. Si bien en el Estado se observan los problemas educativos comunes al país, en el contexto diverso, rural en su mayoría y disperso de Oaxaca, muchos de estos suelen recrudecerse. Es el caso del abandono escolar y el acceso a los servicios educativos, por nombrar algunos. Al respecto, en 2016 CONEVAL reportó un rezago educativo de 27.3%, diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional que se ubicó en 17.4%. Por otro lado, el INEE para el ciclo escolar 2016-2017 reportaba que la tasa de cobertura para media superior era de 53.1%, mientras que la nacional era de 62.0%, nueve puntos porcentuales de diferencia. Es decir, Oaxaca, por las características de su población, representa un reto nacional en el que hay que superar las brechas que existen entre la población rural y la urbana; ya que la primera enfrenta dificultades de acceso a la educación, y como consecuencia también rezago y exclusión. Éste ha sido y es el reto histórico para el Estado, que tiene la obligación constitucional de asegurar el acceso a la educación en las poblaciones rurales indígenas.

Por otro lado, en 2015, aproximadamente 1 de cada 10 mexicanos era indígena (12 025 947), según el criterio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (INEE, 2017). En el estado de Oaxaca, los datos de la Encuesta Intercensal 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), revelaban que 1,205,886 personas hablaban alguna lengua indígena, lo que constituía el 32.2% de la población de 3 años y más, además, para ese momento, 65.7% de la población estatal se auto adscribía como indígena. Es de notar que, a partir del Censo de Población y Vivienda de 2010, y la Encuesta Intercensal de 2015, se ubicó y reconoció población afromexicana en cuatro Regiones de Oaxaca; Costa, Cañada, Istmo y Papaloapam (INEGI, 2010, 2015).

Es decir, en Oaxaca, la mayor parte de la población es indígena y por lo tanto en el ámbito educativo es la que enfrenta mayores desventajas, carencias y problemas, que van desde la pobreza hasta la marginación, discriminación, violencia, etcétera. Pese a ello, y siendo el ámbito educativo el que nos convoca, quizá el problema mayúsculo que enfrenta el estado sea la pertinencia con que se ofrece el servicio para los distintos niveles.

Para atender el problema de la pertinencia, en nuestro país, desde hace cuarenta años se ha impulsado la educación indígena bilingüe, regulada a nivel nacional por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI). En 2001, se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), ambas áreas de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En el estado la función compete a la Dirección de Educación Indígena (DEI) del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) y a los programas del CONAFE, ambos, para educación básica.

Por otro lado, para garantizar y promover la educación indígena e intercultural, en 2001, en el Artículo 2º Constitucional, Apartado “B” de la Fracción II, se introdujo la responsabilidad de los tres niveles de gobierno para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, además de

[...] garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación. (CPEUM, 2018, p.4)

Asimismo, el Artículo 3º señala que se deberán promover, mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y que las personas hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.

Por su parte, La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, producto de la reforma a la fracción VII del Artículo 4º de la Ley General de Educación, señala en su Artículo 11 que,

las autoridades educativas federales y de las entidades federativas garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos. (LGDLPI, 2018)

Ese telón de fondo ha impulsado que el concepto de interculturalidad haya adquirido un lugar protagónico en los proyectos educativos nacionales en las últimas décadas, mismos que han ido surgiendo para las poblaciones indígenas de México. La educación intercultural pretende garantizar la calidad; es decir, con pertinencia cultural y lingüística, y apegada al marco de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, actualmente, en la práctica persisten limitaciones y retos, estos suelen ser de diversa índole, sociales económicos, políticos, culturales, pedagógicos y geográficos; que han ido dificultando la consolidación que este enfoque pretende para todos los niveles educativos. La diversidad lingüística representa, en este caso, un obstáculo para ofrecer una educación pertinente, por mencionar lo más destacado. Por ejemplo, en contextos bilingües es un evento raro que haya docentes afines. Muchos son los problemas y retos que emergen en los contextos donde se ubican los planteles que se abordan en este estudio, y que en los siguientes capítulos se irán describiendo y recuperando.

No obstante, lo anterior, y frente al reto que plantea la pertinencia de una educación contextualizada, desde el año 2000, se impulsó en Oaxaca un modelo educativo de nivel medio superior: el Bachillerato Integral Comunitario regulado por el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca. Su objetivo ha sido ofrecer una educación contextualizada y acorde a las necesidades específicas de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, y es el único en su tipo a nivel nacional (GEO, 2004).

3.2.1. Panorama general del bachillerato en Oaxaca

Como en el resto del país, el bachillerato en Oaxaca cumple la función de ofrecer servicios de educación media superior en el estado como lo marca la Constitución. Comprende el bachillerato y la educación profesional técnica en tres programas: bachillerato general (prepara a los alumnos para ingresar a instituciones de educación superior); profesional técnico (proporciona formación para el trabajo); y bivalente o bachillerato tecnológico (combina ambos). El Plan Estatal de Desarrollo (GEO 2016-2022) señala que durante el ciclo escolar 2015-2016, había 15 subsistemas encargados de ofrecer el servicio, 9 de ellos federales y el resto descentralizados. (Ver Tabla 7).

Tabla 7. Subsistemas federales y descentralizados que operan en Oaxaca.

Federales	Descentralizados
1. Centro de Educación Artística (CEDART). 2. Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CYTM), Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR).	1. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca (CECYTEO) (40).
3. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). 4. Dirección General de Bachillerato (DGB).	2. Educación Media Superior a Distancia (EMSaD) (66).
5. Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA). 6. Centro de Educación y Capacitación Forestal (CECFOR).	3. Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO) (68).
7. Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS).	4. Bachillerato Intercultural Comunitario (BIC) (48).
8. Escuela Preparatoria Federal por Cooperación (PREFECOS).	5. Instituto de Estudios de Bachillerato del Estado de Oaxaca (IEBO) (262).
9. Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).	6. Telebachillerato Comunitario (TBC) (73).

Fuente: Elaboración propia con datos del GEO. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.

El mismo documento menciona que hay 728 planteles de Educación Media Superior en el Estado, de los cuales 527 son estatales, 84 federales, 15 autónomos y 102 particulares.

Además, cuenta con 10,531 docentes. Asimismo, 65.39% de su alumnado se encuentra en la modalidad escolarizada de Bachillerato General (GEO 2016-2022, p.33).

En las estadísticas básicas de la SEP, el nivel presenta una TNE (Tasa Neta de Escolarización) y TNA (Tasa Neta de Asistencia) inferiores a las correspondientes a la educación básica y con respecto al promedio nacional. Durante el ciclo escolar 2014-2015 la TNE de este nivel en Oaxaca fue de 50.4%, y para 2015-2016 de 53.1%, 8.9 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, que para ese ciclo escolar fue de 62% (SEP, 2015). Estos datos resultan consistentes con la tasa de abandono observada en este nivel, ya que durante el ciclo escolar 2014-2015 fue de 12.1% y el siguiente ciclo se incrementó a 12.7% (SEP, 2015).

Si bien lo anterior es alarmante, esta situación afecta todavía más a los y las adolescentes indígenas y a la población que reside en localidades rurales puesto que estos contextos son más desfavorables. De acuerdo con los datos del Panorama Educativo indígena y Afrodescendiente, 56.2% de la población indígena en edad de cursar la educación obligatoria y 76.2% de los hablantes de lengua indígena viven en localidades rurales (INEE, 2017) y por lo tanto se ubican en mayor desventaja para acceder al servicio educativo. Por otro lado, “de los estudiantes de 15 a 17 años, únicamente asistió a la escuela 9.8% de los adolescentes hablantes de lengua indígena (monolingüe), en comparación con 74.4% del resto de la población” (INEE, 2017, p.15).

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública reportó para el ciclo escolar 2014-2015 en el nivel medio superior, una absorción a nivel nacional de 101.1%, mientras que Oaxaca alcanzó 79.5%, es decir veinte puntos porcentuales debajo de la media nacional. El abandono escolar a nivel nacional marcó 13.3%, mientras que en Oaxaca fue de 12.1%. Otro indicador menor a la media fue reprobación, ya que se observa 13.9% a nivel nacional, y en el estado el 11.7%. En cobertura Oaxaca 61.2%, ubicándose por debajo de la media nacional con 13 puntos porcentuales, ya que a nivel nacional fue de 74.2% (Tabla 8.).

Tabla 8. Comparativo de indicadores educativos ciclo escolar 2015-2016.

Indicador educativo	Nacional	Oaxaca
Absorción	101.1%	79.5%

Abandono Escolar	13.3%	12.1%
Reprobación	13.9%	11.7%
Cobertura	74.2%	61.2%
No asiste a la escuela 15-17 años	26.67%	30.86%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta intercensal INEGI 2015 y SEP/DGPPyEE; formatos 911.

Otro dato que da cuenta de la situación de la EMS en Oaxaca es el porcentaje de población entre 15 y 17 años que no asiste a la escuela, este alcanza el 30.86%, frente a la media nacional de 26.67% . El 54% de la población total estatal entre 15 y 17 años que no asiste a la escuela y se concentra principalmente en las regiones de los Valles Centrales, la Costa y el Papaloapam, de acuerdo con datos de la encuesta Intercensal 2015 (INEGI). Pese a ello, la región del Papaloapam es la que muestra la mayor tasa de inasistencia escolar, con 38.69%, es decir, casi ocho puntos porcentuales por encima de la media estatal (INEGI-EIC, 2015).

Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo (GEO 2016-2022) señala que 201 municipios no tienen cobertura para el nivel medio superior de sostenimiento público y, de éstos, 194 se ubican fuera de la zona metropolitana de Oaxaca y de Tehuantepec. En 2015, 30 de estos municipios contaban con más de 150 personas de entre 15 y 17 años, disminuye sus posibilidades para incrementar la oferta educativa, pese a ello, sólo se contemplan a un mediano plazo 21 municipios, de acuerdo con lo señalado en el PED.

En otros datos, el documento PED recupera el informe del Banco Mundial de 2013 sobre la pobreza en Oaxaca, que señala que 60% de la población de 19 a 24 años cuenta con un nivel educativo inferior a la educación media superior. El 48% de los jóvenes entre 19 y 24 años solamente trabaja y 31% ni estudia ni trabaja (Székely, Rodríguez-Castelán, Flores, Leyson y Mendoza, 2017). Es de notar, que el programa Oportunidades puede incrementar la posibilidad de continuar estudiando en el nivel superior, reduciendo las probabilidades de no estudiar ni trabajar, sin embargo, esto cambia si se pertenece a un grupo indígena, ya que se ha observado que tiene otro tipo de efectos, por ejemplo los jóvenes se mantienen en la escuela sólo por la beca, afectando el rendimiento escolar; y aquellos que logran culminar el bachillerato, ya no pueden seguir sus estudios por falta de recursos económicos, en su

mayoría; así lo revela el estudio de viabilidad llevado a cabo por el CSEIIO (CSEIIO, 2014, sin publicar)

Para 2016, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años en Oaxaca que no estudiaban ni trabajaban alcanzó el 21%, mientras que en el rango de edad de 15 a 17 años se observó sólo el 8.93%, y el de 18 a 24 años el porcentaje alcanzó un 40.92%, estas cifras de acuerdo a la panorámica de la población joven (INEGI, 2015). Oaxaca ocupa el octavo lugar a nivel nacional con mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Sin embargo, a estos datos también se puede agregar que la EMS en la entidad, se encuentra desarmonizada frente a las opciones de educación superior y el sector productivo. Constantemente, a nivel nacional, se muestran puntajes bajos en el aprovechamiento escolar y la primera causa del abandono, se asocia a las condiciones económicas precarias de los estudiantes. La eficiencia terminal a nivel nacional para media superior se registró para el ciclo escolar 2013-2014 en 63.2%, y en Oaxaca fue de 61.8% (INEE, 2016). Mientras que el aprovechamiento en matemáticas, entre 2008 y 2014, para Oaxaca, se registró 15% y 38% respectivamente, lo cual ubica una diferencia de 23% en los resultados de bueno y excelente para la prueba ENLACE (2014) de acuerdo al resultado nacional.

Por otro lado, la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior en el Estado de Oaxaca (CEPPEMS) es el órgano colegiado rector de la planeación, pero “no ejerce una programación comprehensiva del sistema educativo y adolece de un banco integral de información comparable, fiable y vigente, tanto de instituciones públicas como privadas” (GEO 2016-2022, p.34). Por ello, la política del nivel medio superior en la entidad no ha sido pertinente, de hecho, el servicio opera de manera desarticulada a través de los distintos subsistemas, los que, por cierto, toman decisiones aisladas, de manera tal que hay localidades que tienen presencia simultánea de planteles de distintos subsistemas.

Para atender la variada problemática que se detectó al inicio de la administración de Alejandro Murat Hinojosa (2016-2022) en el Estado, se plantearon dos objetivos, con sus respectivas líneas de acción; a saber: Objetivo 1: Ampliar la cobertura de una Educación Media Superior, favoreciendo las zonas de mayor rezago educativo y con atención a la diversidad cultural y Objetivo 2: Proporcionar a las y los estudiantes una formación educativa

integral y de calidad, que favorezca conocimientos, habilidades y actitudes, de acuerdo con el contexto social y laboral. Estos propósitos son los que orientarían la EMS en el periodo 2016-2022 (GEO, 2016-2022).

El panorama de la EMS en Oaxaca suele ser más crudo que en el resto del país, debido al alto número de población indígena, lo cual lo hace distinto a Chiapas y Guerrero, estados también con altos niveles de rezago educativo y problemas sociales. La diversidad étnica, como lo he venido señalando, es un factor que vulnera aún más al estado. También en líneas arriba identifiqué que la población indígena suele ser la que cuenta con menos posibilidades de acceso y permanencia en la escuela. Si bien el Estado mexicano tiene claridad en cuanto a la atención que debe brindar a los pueblos indígenas, en la realidad se traduce en grandes desafíos, puesto que el abandono y permanencia suelen ser problemas multifactoriales, que tienden a hacerse más complejos en los estudiantes de bachillerato en lo general, y particularmente en estudiantes indígenas.

3.3. Antecedentes del Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO).

Justamente derivado de las características de la EMS en el estado, pero sobre todo en la búsqueda de la pertinencia para superar los problemas, se han desarrollado propuestas que tratan de ser más acordes a la realidad sociocultural oaxaqueña. Bajo un discurso que “se proponía crear espacios políticos y académicos, a favor de los aspectos esenciales de la cultura y desarrollo de los pueblos indígenas” (Pérez, 2008, p.36) tuvo lugar una iniciativa eminentemente indígena para el nivel medio superior particularmente. Y aunque el proceso de negociación y consolidación fue largo, se pudo concretar en una institución muy particular.

En el año de 1997 surgió el Bachillerato Integral Comunitario Ayuüjk⁷ Polivalente (BICAP), dentro de una perspectiva etnopolítica proponiendo un modelo educativo innovador. Su propósito fue vincular los procesos educativos, con los de desarrollo comunitario dentro de

⁷ El término Ayuüjk refiere a la etnia mixe de los altos. La región donde habita esta etnia se divide en tres alto, medio y bajo. Los mixes de los altos se nombran Ayuüjk. La palabra Ayuüjk, está compuesta por: a= idioma, boca, verbo o palabra; yuüjk= montaña, selva, florido; y jääy= gente muchedumbre, por lo que su significado puede entenderse como “gente de idioma elegante”(Yinet, 1998, p. 6. Como se citó en Morán, 2013)

la comunidad mixe de Tlahuitoltepec. Un programa educativo que supuso una forma de trabajo conforme y congruente con la conceptualización de la educación, cultural e históricamente construida en el contexto Ayuüjk (Pérez, 2008). El proyecto surgió, sobre todo, en contra de la estandarización y uniformidad de las propuestas educativas nacionales para ese nivel y se orientó hacia la preservación de los valores comunales y comunitarios (González, 2003).

La educación desde el modelo BICAP fue concebida como el conjunto de procesos, acciones y estrategias que construyen al ser humano en su forma de ser, pensar, hacer, convivir y decidir su propio futuro (Pérez, 2008). La base propuesta fue el binomio escuela-comunidad, en donde la primera representa un vínculo con el entorno social, económico y sociocultural de la comunidad. La diferencia en el impulso de este proyecto educativo, fue que involucró la participación de miembros de la comunidad Ayuüjk en el diseño, operación y seguimiento⁸. La perspectiva fue abrir un camino que condujera progresivamente de una educación de tipo excluyente a otra de carácter incluyente.

El modelo educativo incorporó nuevas categorías, tales como el aprendizaje integral, interacción comunitaria, la producción como base de la vida comunitaria, la autogestión y manejo de tecnologías educativas. Su principal objeto fue arraigar al estudiante y convertirlo en promotor y vinculator de proyectos que optimizaran los recursos y potencialidades disponibles, en función del desarrollo de su comunidad (Pérez, 2008 y González, 2003).

Los principios filosóficos sobre los que se fundó la institución se ubicaron con fuerza en la cosmovisión Ayuüjk en tres dualidades dialécticas: Tierra-Vida “Dualidad de esencia y proyección planetaria”, Humano-Pueblo “Dualidad de identidad cultural y Trascendencia Comunitaria” y Trabajo-Tequio “Dualidad de transformación trascendente y profunda” (Pérez, 2008). Para integrarlos al nuevo modelo educativo, el trabajo realizado por parte de maestros y líderes de la comunidad consistió en una reestructuración curricular de la educación oficial para el nivel medio superior; poniendo en la mesa del debate étnico,

⁸ Este proceso es ampliamente abordado en González, 2003. En este trabajo la autora recupera la gestación del BICAP y su posterior fricción entre este proyecto comunitario y el CBTA 192.

académico y político, al aspecto educativo dirigido a poblaciones cultural y lingüísticamente diferenciadas (González, 2003).

El BICAP tenía cuatro años de trabajo cuando el gobierno estatal tuvo la iniciativa de sugerir la posibilidad de replicar ese modelo en diferentes regiones del Estado, sobre todo debido a que en muchas comunidades se solicitaba el nivel medio superior. Fue el 1° de julio de 2001, durante el acto de homenaje que por decreto se celebra anualmente en la comunidad mazateca de Eloxochitlán de Flores Magón, que el entonces gobernador del Estado José Murat Casab anunció la creación de nueve Bachilleratos Integrales Comunitarios (BIC), en presencia de los tres poderes del Estado. En este acto, se comprometió con las autoridades de la comunidad a crear el Bachillerato Integral en Eloxochitlán, además en Guelatao de Juárez, Santa María Alotepec, Mixe, Santiago Nuyoó, San Cristóbal Lachirioag, Santiago Choápam, Santiago Xochiltepec, Santa María Nutío, El Rastrojo Copala y en Mazatlán Villa de Flores (GEO, 2003). Sobre todo, los planteles de la región mixe contaron con la participación para su apertura, de autoridades municipales y agrarias, profesores, profesionistas y miembros de la comunidad, en circunstancias y formas distintas. Estos planteles iniciarían actividades en 2001 como un proyecto piloto, el reconocimiento oficial llegaría un año después, en 2002.

El BICAP, por su parte, correría una suerte distinta. Si bien el modelo educativo se consolidó, no pudo mantenerse bajo la forma original de la propuesta. Eso se debió a varios factores, todos asociados a la lucha y defensa del proyecto propio, indígena, frente al oficial. Anterior al BICAP, en la comunidad de Tlahuitoltepec se ofrecía el nivel medio superior a través del Bachillerato Tecnológico Agropecuario 192 (CBTA 192), esa fue la primera institución de nivel medio superior en la comunidad. Sin embargo, cuando el BICAP inició sus actividades, tras las negociaciones para implementarlo, usaron las instalaciones del CBTA 192 liquidándose este último. La situación causó fricción con los docentes del CBTA, puesto que sus lugares laborales desaparecieron para dar lugar a docentes originarios de Tlahuitoltepec. Por otro lado, siendo el BICAP una institución nueva y única, no había ningún subsistema al que se pudiera articular. Por ello, no había certeza ni claridad sobre el presupuesto del que se generarían los sueldos de los docentes. Administrativamente, como el BICAP no pertenecía a ningún subsistema, los certificados de la primera generación los otorgó la Dirección General de Bachillerato (DGB). El apoyo del entonces secretario de Educación Pública,

licenciado Miguel Limón Rojas (1995-2000) permitió que el BICAP se consolidara. Pero una vez iniciada la administración federal de Vicente Fox Quesada (2000-2006), su liquidación fue inminente y el BICAP volvería a ser el CBTA 192. El proyecto educativo comunitario que propuso el BICAP operó de 1997 a 2006, año en que egresó la última generación bajo este modelo curricular, pero su liquidación inició en 2002 (González, 2003 y Pérez, 2008).

Cuando en 2004 se impulsó la reforma para bachilleratos tecnológicos, el CBTA 192 tuvo que ceñirse a la modificación curricular que implicó. El resultado de ello fue una reestructuración curricular, dejando apenas una carrera técnica que se apegaba a los principios originales del BICAP.

Pese a ello, esta institución, durante los años que funcionó como BICAP resultó una experiencia educativa innovadora que, incluso, atrajo el interés de investigadores nacionales e internacionales. Pese a ello, la lucha entre un proyecto propio y el oficial se mantuvo vigente durante los años de operación. A pesar de ser oficialmente un CBTA, la institución mantuvo su fachada como BICAP (y actualmente permanece), y en un intento por no perder la propuesta educativa, en 2001 hubo un pequeño espacio para sugerir una carrera única dentro del subsistema, la de Técnico en Desarrollo Integral Comunitario. Pérez (2008) recupera el evento:

En el año 2001, con el reingreso del BICAP a la DGETA, su modelo académico se transforma y se reduce administrativamente en un plan de estudios conforme a las normas académicas y administrativas de la DGETA. Es decir, los módulos se fraccionaron en materias. Este plan de estudios tiene vigencia desde agosto del 2000. (Pérez, 2008, p.41).

En 2002 entonces tuvieron lugar dos eventos que se pueden considerar ganancias para los pueblos indígenas de Oaxaca; por un lado, esta carrera técnica única en todo el subsistema DGETA y, por otro, la apertura de los Bachilleratos Integrales Comunitarios. A pesar de la desintegración del modelo educativo del BICAP, y su posterior liquidación. Sin embargo, su impulso logró incorporar un reconocimiento a la diferencia en la educación para los pueblos indígenas, y dejó como legado el Bachillerato Integral Comunitario, institucionalizado y funcionando actualmente.

Por otro lado, en el plano federal, en 2001 se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) dependiente de la SEP, cuyas funciones principales fueron la

promoción, diseño, capacitación, elaboración de materiales, investigación y evaluación de innovaciones relacionadas con la educación intercultural. También, estaba encargada de coordinar, promover, evaluar y asesorar en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social (SEP, 2001). De acuerdo con Pérez (2008. p.61), ésta ha sido una manera para que el Estado se faculte para “opinar, aprobar o *reprobar* las ideas y los discursos reivindicadores emanados desde la historia y perspectiva india, y, por supuesto, comiencen a ser contaminadas o sustituidas por las categorías conceptuales de la interculturalidad...” [Énfasis del autor]. El contexto de apertura de la CGEIB, efectivamente nos remite a una idea de cierta vigilancia y estructuración de las propuestas de los pueblos indígenas frente a la forma de abordar y entender el concepto de interculturalidad desde arriba. Pese a ello, los espacios conquistados tuvieron cabida, siempre, y hasta hoy día bajo la supervisión de la CGEIB. Concretamente de los BIC, ya que la CGEIB forma parte el Consejo Directivo del CSEIIO.

En 2002 pese a que sólo se abrió un plantel BIC, el de San Miguel Chimalapa, en Oaxaca se estaba gestando un nuevo subsistema. El gobierno del Estado reconoció que no había estructuras normativas, técnicas ni presupuestales dentro de los subsistemas de educación media superior y superior, donde pudiera tener cabida un modelo educativo como el que se impulsaba desde el BIC. Esto puso de relieve que la oferta educativa para los pueblos indígenas de Oaxaca representaba un reto porque ese modelo educativo estaba partiendo “... de aceptar y respetar las diferencias culturales y de contexto de las comunidades” (GEO, 2001, p.28). El modelo educativo que se estaba impulsando era innovador y pertinente para atender el problema de educación indígena. Fue entonces que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP apoyó al Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) para organizar el Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO), para ello se redactó un documento el 21 de octubre de 2002,

...denominado *Convenio de Coordinación para la creación, operación y apoyo financiero del Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca*, (en el que se) establece el compromiso de la SEP, el Ejecutivo del estado de Oaxaca y el IEEPO de crear el Colegio como un organismo descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (GEO, 2004, p.28)

La creación del Bachillerato Integral Comunitario (BIC), sin duda, tuvo su base en las demandas de pertinencia educativa para los pueblos originarios. Como se señaló anteriormente, su creación fue inspirada en la experiencia del Bachillerato Integral Comunitario Ayuüjk Polivalente (BICAP) e impulsada por el Gobierno del Estado durante la administración de José Murat Casab (1998-2004); sin embargo, no se puede omitir que los miembros de Servicios del Pueblo Mixe, A.C. y la organización de la que surge, la Asamblea de Autoridades Mixes (ASAM), incidieron directamente en la conformación del Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca y los BIC. Asimismo, es importante reconocer que:

[...] no fue intención ni propuesta gubernamental la concreción de los derechos educativos indígenas en el nivel medio superior creando el CSEIIO, sino que el origen de los BIC y la concepción y gestión del Colegio están en las acciones de diversos actores del movimiento indígena y magisterial, articuladas en torno a la presencia constante y aguerrida de Servicios del Pueblo Mixe, con el apoyo operativo de funcionarios estatales y federales. (Maldonado, 2013, p.9)

El esfuerzo colectivo sin duda, representa la institucionalización de una opción para atender las necesidades y características culturales de la población indígena. Se trata de un subsistema que ofrece educación integral y comunitaria respetando el contexto físico, cultural y lingüístico indígena, además promueve una educación que vincula al BIC con los retos para el desarrollo de la comunidad, y, por primera vez en el nivel medio superior apoya el estudio y la revaloración de las lenguas y culturas de Oaxaca, aspecto importantísimo.

El Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) “estuvo a cargo en la estructuración del CSEIIO; para ello contó con la participación y apoyo de diferentes áreas del mismo instituto, de las comunidades y de los coordinadores y maestros de los bachilleratos” (GEO, 2004, p.249). El decreto de creación se publicó en el diario oficial con fecha 1º de febrero de 2003 (GEO, 1 de febrero de 2003).

Dentro de los fines y atribuciones del CSEIIO se señalan:

- I.- Establecer y coordinar en el Estado los planteles de educación integral comunitaria
- II.- Realizar investigación educativa para el desarrollo rural y comunitario y el mejoramiento económico de los miembros de las comunidades rurales e indígenas de Oaxaca e

III.- Impulsar actividades que promuevan el desarrollo integral de las poblaciones indígenas de Oaxaca fomentando la educación y capacitación cultural y técnica.

Atribuciones:

I.- Impartir educación superior, media superior, de adultos, formación para el trabajo y educación artística en cualquiera de sus modalidades.

II.- Proponer ante la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado previo estudio de factibilidad, la creación de los planteles y acciones de educación integral comunitaria a los que se refiere la fracción anterior.

III.- Elaborar y proponer planes de estudios distintos de los previstos en la Fracción I del artículo 12 de la Ley General de Educación de acuerdo con los lineamientos generales de la Secretaría de Educación Pública.

IV.- Certificar estudios distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13 de la ley General de Educación y

V.- Otorgar, negar, así como retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. (GEO, 2004, p.252)

Lo más destacado de esta propuesta única en el país es que es financiado en su presupuesto total de operación mediante una aportación de 80% de la SEP y 20% del gobierno del Estado, la cual persiste en la actualidad. Y aunque la publicación oficial por parte del gobernador fue hasta 2004, los planteles que hasta entonces funcionaban se integraron al CSEIIO. La máxima autoridad es el Consejo Directivo, que se integra por

I. Un presidente, que será el titular del poder ejecutivo del Estado de Oaxaca, o el que este designe

II. Serán Vocales:

A) El director general del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca

B) Dos representantes del gobierno federal, designados por el secretario de Educación Pública

C) Tres representantes de los municipios y comunidades indígenas, en donde funcionen planteles de educación integral comunitaria, los cuales serán invitados por el Gobernador del Estado y el secretario de Educación Pública.

Por cada representante titular se nombrará un suplente el que corresponda a los servidores públicos estatales, serán designados por el titular del poder ejecutivo del Estado.

A las reuniones del Consejo Directivo asistirá el director general de “El Colegio” que será secretario técnico con derecho de voto únicamente.

Las decisiones del Consejo Directivo se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad (GEO, 1 de febrero de 2003).

El impulso y reconocimiento del CSEIIO representa un espacio político y ganancias sustanciales en el ámbito educativo para los pueblos indígenas de Oaxaca. Actualmente, tras

dieciocho años de operación, en todo el Estado existen 48 BIC distribuidos en las ocho regiones:

1. Cañada: Eloxochitlán de Flores Magón, Mazatlán Villa de Flores, Santa María Teopoxco, San Pedro Sochiapam, San Bartolomé Ayautla, Santos Reyes Pápalo y San Lorenzo Cuaunecuiltitla.

2. Costa: Santa María Nutío Agencia del Municipio de San Juan Colorado, Santiago Ixtayutla, San José de las Flores Agencia del Municipio de Santiago Jamiltepec, Santiago Tetepec y Arroyo Súchil perteneciente al Municipio de Santa María Huatulco.

3. Istmo: Santa María Chimalapa, San Miguel Chimalapa, Álvaro Obregón Agencia del Municipio de Juchitán de Zaragoza, Santiago Ixtaltepec perteneciente al Municipio de Asunción Ixtaltepec y Benito Juárez Agencia Municipal de San Miguel Chimalapa.

4. Mixteca: Santiago Nuyoo, San Agustín Tlacotepec, San Martín Peras, San Jerónimo Nuchita perteneciente al Municipio de San Lorenzo Victoria, San Miguel Ahuehuetitlán, Lázaro Cárdenas Agencia Municipal de Coicoyán de las Flores y San Pedro Ñumi Agencia del Municipio San Juan Ñumi.

5. Papaloapan: Santiago Choápam.

6. Sierra Norte: Guelatao de Juárez, Santa María Alotepec, San Cristóbal Lachirioag, San Juan Jaltepec de Candayoc Agencia del Municipio de San Juan Cotzocón, Santo Domingo Tepuxtepec, Santiago Lalopa, San Andrés Solaga, Santa María Temaxcalapa, San Bartolomé Zoogocho y Santa María Yaviche.

7. Sierra Sur: Santiago Xochiltepec Agencia Municipal de Santiago Textitlán, Santiago Xanica, San Vicente Coatlán, El Carrizal y Llano Víbora ambas pertenecientes al Municipio de Santa Cruz Zenzontepec.

8. Valles Centrales: San Antonio Huitepec, Teotitlán del Valle y El Gachupín Agencia Municipal de Santiago Tlazoyaltepec (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar).

Es importante señalar que existen planteles que funcionan en instalaciones propias y otros en prestadas o provisionales; todos ellos coordinados por el Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIIO).

Figura 4. Mapa de ubicación de los planteles de Bachillerato Integral Comunitario en el estado de Oaxaca.



Fuente: Colegio Superior para la Educación Integral intercultural de Oaxaca (CSEIIIO, 2014, p.12).

3.3.1. El Modelo Educativo Integral Indígena (MEII)

El BIC como propuesta innovadora y específica, necesitó de un diseño curricular también específico e innovador. Para diseñarlo, en 2001 se reunió un grupo de profesores asignados a diferentes planteles, para crear un cuadro multidisciplinario que pudiera realizar una selección de métodos relacionados con la teoría del conocimiento, para definir los criterios metodológicos propios de un modelo de enseñanza aprendizaje de acuerdo a los principios

filosóficos educativos que mejor representaran los deseos de las comunidades (CSEIIO, 2014 sin publicar).

Se buscó la forma de incorporar los saberes y valores de las comunidades bajo un marco de respeto a las diferentes culturas. El objetivo fue que se creara un currículo integrado de tal forma que permitiera su aplicación creativa y diferenciada en cada unidad académica. Dándole prioridad a las exigencias y demandas de la comunidad, se tenían que programar las actividades didácticas en función de las características culturales específicas de cada comunidad en donde hubiera un plantel BIC. Condiciones económicas, espirituales, sociales, geográficas, el tipo de vegetación y otros recursos naturales, representarían los ejes para la propuesta de las actividades (CESIIO, 2014 sin publicar). Esto no desmereció en ningún momento los contenidos académicos propios del nivel. Más bien se pensó en articularlos con el contexto para promover sobre todo la investigación de problemas y necesidades de la comunidad en los jóvenes bachilleres.

Para ello, los estudiantes debían tener la disposición para identificar problemas y soluciones a las demandas de su comunidad; el criterio didáctico principal fue formarlos en el conocimiento de las teorías, las metodologías y los procedimientos técnicos de la investigación, con actitud de servicio. Una nueva concepción e instrumentación didáctica del trabajo en clase, donde la construcción del conocimiento (a partir del enfoque centrado en la vida cotidiana de alumnos y alumnas) fue fundamental para promover la investigación de problemas y necesidades de la comunidad (CSEIIO, 2003, sin publicar).

La propuesta incluyó varios elementos que, interactuando entre sí, podrían dar como resultado un modelo educativo basado en la recuperación, preservación y desarrollo creativo de la identidad y autonomía de los pueblos. Los profesores fungirían como asesores investigadores operando módulos semestrales y el uso permanente de la conectividad al internet, mediante los sistemas e instrumentos de comunicación. El resultado de la interacción de esos elementos constituyó el modelo educativo para los BIC (CSEIIO, 2014, sin publicar).

La reflexión constante sobre los contenidos e instrumentación didáctica se consideraron como sustanciales para incorporar métodos, aptitudes, habilidades y actitudes para el

desarrollo del conocimiento adecuado a demandas de los pueblos indígenas para su transformación, en las condiciones generales del sistema social presente. El modelo propuesto se conoce actualmente como Sistema Modular (CSEIIO, 2014, sin publicar).

Los conceptos elementales del MEII son el objeto de transformación y los módulos. En cuanto al primero, se refiere a la definición de una problemática dentro del entorno. El OT se puede definir a partir de objetos específicos, particulares y generales, desde problemas prácticos y/o a dilemas teóricos; o procesos económicos, productivos, artesanales, manufactureros, agrícolas, agroindustriales, industriales; o también a investigaciones históricas de usos y costumbres, a creaciones culturales, actividades recreativas, a asuntos y problemas sociales, jurídicos y políticos de los pueblos indígenas (CSEIIO, 2014, sin publicar). Es decir, este elemento debe surgir de la realidad de una comunidad, a partir de una problemática de diversa índole, que pueda ser identificada por los sujetos educativos, llámense estudiantes, docentes, o, inclusive, el mismo comité de padres de familia. En su definición se pueden involucrar no sólo el cuerpo colegiado, sino la comunidad en general.

Los módulos, por otro lado, son unidades sistematizadas de enseñanza aprendizaje que proveen de herramientas conceptuales y actividades prácticas agrupadas en unidades de contenido de las diversas áreas del conocimiento. Los alumnos y docentes trabajan de manera teórica y práctica organizados en equipos para encontrar soluciones pertinentes y relevantes a una problemática local vigente. Ese sistema modular fue una herencia del BICAP, que ha sido recreado en el BIC hasta la fecha.

La incorporación de siete premisas representa el diseño curricular del BIC,

- (1) Vinculación de la institución y su programa académico con la comunidad y el trabajo productivo para su desarrollo autónomo, (2) Educación intercultural que enfatice la identidad propia de las comunidades, para rescatar, conservar y recrear la lengua, la cultura y autonomía de los pueblos indígenas, (3) Educación de los alumnos en conciencia de la interacción del conocimiento con la naturaleza, para su preservación, restauración y desarrollo, (4) Educación Integral Modular por investigación de objetos de transformación y perfiles de desempeño, orientada por múltiples herramientas metodológicas de las distintas áreas del conocimiento, (5) El programa se adapta dinámica y sensiblemente al momento histórico según las necesidades y perspectivas de desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas, (6) Programa académico integrado desde el concepto de complejidad transdisciplinaria,

vinculando áreas de conocimiento y módulos y (7) Educación humanista, ética, integral, crítica y creativa (CSEIIO. MEII, 2003, p.7, sin publicar).

Además, se sustentó en bases conceptuales y epistemológicas, señalando en un primer momento que en la propuesta pedagógica se reconocían las diferencias contextuales e históricas y, por ello, el plan de estudios fue dividido en tres dimensiones cognitivas: Teórico conceptual, metodológico prescriptiva y práctico instrumental (CSEIIO, 2014, sin publicar). Para integrarlas y abordarlas a lo largo del trayecto formativo, se reconocieron ocho áreas de conocimiento 1) Humanidades, 2) Lenguaje y comunicación, 3) Ciencias Sociales, 4) Ciencias Naturales, 5) Matemáticas, 6) Metodología de la investigación, 7) Escuela y Comunidad, y 8) Expresión, creatividad y desarrollo físico (Ver Figura 4.4.).

La función de las áreas de conocimiento en el plan de estudio era identificar unidades de contenido integradas por Objetivos Generales, Particulares y Específicos de los temas que se incluyeron en cada una, estas unidades de contenido no necesariamente se consideraron asignaturas. El plan de estudio se constituyó de seis módulos, y no necesariamente semestres; para que de forma gradual el estudiante de bachillerato alcanzara tres perfiles: dos de proceso y uno final o sumativo: Formación en conocimientos básicos del nivel, formación técnico-operativa para el desarrollo comunitario, y formación propedéutica para continuar estudios superiores (CSEIIO, 2003, sin publicar).

Los propósitos generales del primero al quinto módulo era que los estudiantes cubrieran su formación en conocimientos básicos secuencial y gradualmente, de cada unidad de contenido “los de competencia o básicos, y los propios del modelo académico modular vinculados a las demandas de la comunidad” (CSEIIO.MEII, 2003, p.10, sin publicar).

En cuanto a la formación técnico operativa se esperaba que ésta respondiera a las necesidades inmediatas de la comunidad factibles de ser atendidas, generando proyectos productivos (culturales o materiales), y aportando posibles soluciones al resolver los objetos de transformación, y finalmente, la formación propedéutica, que permitiera ingresar a estudios de nivel superior con “perfil de aprendices de investigadores” (CSEIIO. MEII, 2003, p.17, sin publicar). Por tanto, la adquisición parcial de conocimientos básicos y técnico-operativos, permitirían -en el caso de estudiantes que abandonaran sus estudios- su incorporación al

mercado de trabajo con ventaja competitiva, al dominar conocimiento y técnicas de trabajo productivo.

En cuanto al último módulo, la expectativa era que reflejara la visión educativa del MEII, integrando cinco variables:

1) la que responde al proyecto de desarrollo de las comunidades y en el cual tendrá que participar implementando un proyecto con carácter sustentable 2) el uso de recursos materiales y productos regionales, 3) la que recupera el proceso formativo del primero al quinto módulo, 4) la que atiende el proyecto de vida personal del estudiante y, 5) la formación propedéutica. (CSEIIO. MEII, 2003, p.17-18, sin publicar)

En los módulos del uno al cinco, los objetos de transformación eran determinados por la academia partiendo de su interacción con la comunidad. En el caso del módulo seis, el OT era seleccionado por el estudiante, de acuerdo con su vocación profesional, especialmente.

La propuesta académica modular, evitaba listar asignaturas clásicas, como aquellas que constituyen de forma seriada los planes de estudio de los bachilleratos generales, ya que se pretendía que los estudiantes adquirieran los conocimientos básicos del nivel; por ello se incluyeron tres tipos de contenidos:” formación básica, para el trabajo y propedéutica en las áreas químico-biológicas, físico-matemáticas, económico-administrativas, así como de humanidades y ciencias sociales; lo cual les permitiría obtener la certificación de estudios del bachillerato general” (CSEIIO. MEII, 2003, p.18, sin publicar).

El MEII concebido así otorgaba una visión de conjunto, que permitía comprender mejor cada una de las partes constituyentes de un todo y las conexiones entre ellas, bajo una interrelación dinámica. Los conocimientos estaban organizados por áreas de conocimiento que, a su vez, agrupaban las unidades de contenido (Ver Figura 5).

Figura 5. Mapa curricular MEII 2003.

[illegible]

Fuente: Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca, 2003. Mapa curricular: (Documento sin publicar).

Esta estructura curricular modular, con elementos novedosos que incorporaba el programa académico de los BIC, también sugería cierto perfil profesional para los docentes (señalados en el plan de estudio como asesores investigadores y asesores promotores), para los directores y por supuesto también para los alumnos (CSEIIO, 2003, sin publicar). Pese a ello, no fue fácil que se apropiaran de la dinámica propuesta, porque, como veremos más adelante, los primeros docentes que se integraron al nuevo proyecto, carecían de formación y, en la mayoría de los casos, eran recién egresados de distintas carreras e instituciones, tanto del Estado como de otros del país. Por esta razón se asume que involucró en el momento de su operación, muchos retos para estos profesionistas. Se reconocía el modelo como algo novedoso, distinto, alterno. Bajo este modelo, importado del BICAP, replicado en los planteles que se fueron abriendo en distintas regiones de Oaxaca se introdujo una propuesta educativa para comunidades indígenas, una novedad sin duda.

3.4. La macroimplementación de la RIEMS en el CSEIHO: Entre la pertinencia de planes y programas de estudio y el enfoque en competencias.

El modelo educativo que sustentó la formación de los jóvenes indígenas de los BIC, innovador y alternativo, se modificaría tras la llegada de la RIEMS al país. Con diez años de operación en Oaxaca, el plan de estudios original tendría que reformularse. Si bien la RIEMS arrancaría en 2008, fue en 2013 que el CSEIIO inició la revisión de su plan de estudios, ya

que, docentes y directores en funciones en ese momento, sugerían a la Dirección General la necesidad de hacerlo (DCC). Como muchos docentes ya habían iniciado, estaban cursando o habían concluido el Programa de Formación para docentes de nivel medio superior (PROFORDEMS) asumían la reestructuración del plan de estudios como una tarea urgente para el subsistema (OPC).

Es justamente el momento en el que el CSEIIO inicia la fase de revisión curricular dentro de la que se puede identificar con claridad, la macroimplementación. Y cuando se introduce la reforma al CSEIIO, la arena comienza a adquirir ciertos matices anclados a los patrones de comportamiento de los sujetos que operan en este sector determinado de la política. La macroimplementación implícitamente guarda muchos retos, puesto que el gobierno federal tiene que ejercer influencia en los subsistemas mediante dispositivos específicos, para obtener un resultado acorde a lo deseado; y por ello suele ser un evento problemático (Berman, 1978). Los elementos que caracterizan los problemas de la macroimplementación, que generan incertidumbre y dificultad son: 1) Discrepancias en torno a los objetivos, 2) Índices diferenciales de influencia y autoridad 3) Deficiencia de recursos y 4) Dificultades de comunicación entre las organizaciones (Berman, 1978). Estas características se observarán en el CSEIIO en medio de las circunstancias de la macroimplementación.

De acuerdo con los niveles de concreción que señala el Acuerdo 442 (SEP, 2008), la revisión y alineación de los planes y programas de estudio representan el tercero, mientras que el quinto es su operación en el aula escolar. El gobierno federal, por su parte, consideró el año 2009 como el de la puesta en marcha de la RIEMS. En Febrero de 2008, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) declararía la necesidad de operar la RIEMS (Martínez y Poy, 2008). Pero en el CSEIIO se vivían entonces circunstancias complejas; me refiero a conflictos internos que tenían relación con la intención de integrar un sindicato de trabajadores de confianza (DCC), situación que impidió echar a andar la RIEMS, por ello el proceso dio inicio en 2013.

3.5. Los problemas de la macroimplementación

La primera de las acciones llevadas a cabo en el CSEIIO que ubico para implementar la RIEMS, como en el resto del país, es la actualización y profesionalización docente. Con ello se esperaba responder al quinto nivel de concreción.

El CSEIIO decidió iniciar el proceso de actualización docente por regiones; las primeras fueron aquellas más cercanas a la ciudad puesto que la modalidad en línea del diplomado, exigía cierta infraestructura en las escuelas; por ello los profesores que pertenecían a planteles donde había buena señal de internet y mejores condiciones fueron los primeros en cursarlo. Los profesores tuvieron conocimiento de la reforma en 2008. Los directores de los diferentes planteles fueron los responsables de difundirla. La información giraría en torno a la necesidad de alcanzar una calidad en el nivel medio superior y para ello eran necesarias dos cosas principalmente: la actualización de la planta docente y el ingreso de su institución al Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB). (Chávez, 2014, p.112-113)

Sin embargo, el anhelo de ingresar al entonces SNB no podría concretarse si no se alineaban los planes y programas de estudio al enfoque en competencias. Si bien la información difundida sobre la RIEMS generó muchas dudas y ambigüedades entre los docentes del subsistema⁹, los planes del gobierno federal para la EMS tenían que ser introducidos al CSEIIO. Este evento generaría el fenómeno de mutación, el cual consiste en la adaptación de un proyecto al contexto organizativo. Pero el CSEIIO, como toda estructura de integración débil (Berman, 1978), se sujeta a sus propios retos y dinámicas internas.

Fue justamente entre los años de 2009-2013 que el CSEIIO vive, o sobrevive al intento de un sindicato de trabajadores de confianza. Situación que cimbra los cimientos de la institución (DCC). A ello se puede agregar que, si bien la información de la RIEMS ya se había comenzado a difundir, ya fuera porque algunos docentes habían pertenecido a otros subsistemas, en donde la RIEMS tenía más impulso, o porque el mismo gremio la estaba difundiendo, puesto que algunos cursaban el PROFORDEMS, muchos no estaban de acuerdo con lo que planteaba; sobre todo se cuestionaba el enfoque en competencias, y se comenzaba a generar una actitud de ambigüedad y desconcierto entre la comunidad educativa, al respecto de la RIEMS.

la reforma la escuché cuando entré a los IEBO, en el 2008, ahí los IEBO ya estaban en eso, antes que los BIC... De la RIEMS pues, estoy hablando de la RIEMS. Ahí, empezaron hablar sobre eso, cuando ingresé a los BIC, los 15 días que estuve en los IEBO me mandaron directo, ahora sí que sin darme ningún curso. Yo dije, ya lo conozco, pero esa es la diferencia. Ahí en el IEBO empecé a conocer, a escuchar, sobre todo a.... en el curso que nos dieron, pues ahí nos decían fíjense que nosotros como IEBO, tenemos tantos planteles y estamos en un proceso de modificación y

⁹ Ver: Chávez, 2014. En este trabajo se recupera de manera más amplia la posición de los docentes del plantel 29 de Teotitlán del Valle, con respecto a la introducción de la RIEMS en el CSEIIO. Estos docentes eran en ese momento, quienes contaban con mayor antigüedad dentro del subsistema.

actualización del plan de estudios me dijeron, nos enseñaron un plan anterior y un plan que ya estaba entrando a la RIEMS. Y en mi primera de pues... dije ¿de qué están hablando? después leí, volví a leer, ya cuando en el BIC, nos empezaron a mencionar la RIEMS, dije pues esto ya lo vi ¿en dónde lo vi? Pues en los IEBO, en el IEBO lo vi en algún momento, cuando fue el curso de inducción, pero ahí empecé, en el 2008. En el CSEIIO en el 2008 no escuché nada de la RIEMS . 2008 yo me fui a mi otro plantel, nada. 2009, 2000 hasta que llegué aquí... (2010).... (los directores de plantel) nos empezaron a hablar, pero igual no tenían muy claro la información pues, nos decían, no, pues está la RIEMS y un marco curricular común, que tenemos que entrar....(risas) y nosotros, sí, pero ¿qué? ¿Cómo le hacemos? ¿Qué hacemos?” (MA05).

Por ello, no podía haber acuerdos, nadie entendía con claridad de qué se trataba, no había una fecha específica para entregar los planes y programas nuevos; se puede pensar que quizás esperaban que terminara la administración federal, y el proyecto de la RIEMS desapareciera¹⁰, cosa que no ocurrió. Así el ambiente en el CSEIIO cuando en 2013, se inicia una nueva administración. Pero en medio, y gracias a este contexto ingresan docentes de mucha antigüedad en el subsistema a lugares administrativos importantes dentro de la Dirección de Desarrollo Académico. Ellos presentan una propuesta al director general para reformular el plan de estudios. Así, con la aprobación del entonces director general, el maestro Francisco Pablo Munguía (2013-2014) se impulsaron acciones concretas para iniciar la ya urgente revisión de los planes y programas. Para ello conformaron un equipo de trabajo integrado también, por docentes del BIC. Algunos ya se habían retirado del subsistema, y otros estaban en planteles. Todos fueron invitados a participar en este proyecto. El equipo que llegó a la Dirección de Desarrollo Académico en 2013 para tomar el reto de alinearse a la RIEMS, cinco años posteriores a su puesta en marcha, fueron un equipo conocedor, con los mismos años de experiencia que el BIC, sensible y comprometido, y que además observaba la necesidad de renovar el subsistema, justo desde su experiencia en las aulas (OPC).

Sin embargo, tenían muchas dudas sobre cómo empezar. Además, siendo parte de un subsistema cuyos planteles se ubican en comunidades de alta y muy alta marginación,

¹⁰ Ver: Chávez G., C.M. (2014). *La Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) en dos bachilleratos de Oaxaca: La apropiación de los docentes*. Tesis de maestría. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional Autónoma de México. En este trabajo se describe y analiza las posiciones sociopolíticas de los docentes de dos bachilleratos, uno de ellos el BIC 29 de Teotitlán del Valle y el BICAP-CBTA 192. En estos discursos se identifica con mucha claridad que, en efecto, suponen que la RIEMS desaparecerá para el siguiente sexenio. Es asumida como una moda.

pensaban que ingresar al entonces Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) resultaba un anhelo casi imposible. Pero aun reconociendo las limitaciones, este equipo de trabajo, independientemente de las precarias condiciones de los planteles, buscaron una oportunidad, la consiguieron, y, finalmente, la tenían que aprovechar de la mejor manera posible, además contaron con el aval de la dirección general (DCC).

Por otro lado, en el nivel federal desde la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) se ejerció presión sobre el CSEIIO para que este se introdujera a la órbita de la RIEMS (DCC). Esta coordinación forma parte del Consejo Directivo, como se menciona en el acápite anterior y, por lo tanto, tuvo y tiene influencia en las decisiones que se tomen para el CSEIIO. No se podía seguir postergando la inserción al SNB (OPC).

3.5.1. El componente intercultural extendido: evidencia de la deficiencia de recursos

Uno de los problemas de la implementación se ubica en la deficiencia de recursos. Estos pueden ser de diversa índole, humanos, económicos, y, en este caso también académicos. En la descripción de los eventos que nos pueden revelar el proceso de macroimplementación en el CSEIIO, estos se van a ir evidenciando. Enfrentando los retos comunes a las organizaciones, en 2013 el CSEIIO se reestructura. Con el cambio de personal hubo espacio para conformar un equipo nuevo en la DDA, y éste, convencido de que había que integrarse a la RIEMS hizo una propuesta de modificación curricular, misma que fue enviada a la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC) en la búsqueda de un dictamen favorable, pero la respuesta de esa Coordinación fue que,

Si la propuesta se apega al bachillerato general con capacitación para el trabajo, en los programas de estudio se deben desarrollar competencias genéricas, disciplinares básicas, disciplinares extendidas y profesionales básicas, según el Diagrama III 1.4. del Acuerdo Secretarial 442 y conforme a lo dispuesto en los acuerdos secretariales 444,486 y 656. Si es este el caso, se sugiere adoptar el programa curricular de la Dirección General de Bachillerato y enriquecerla con competencias interculturales (Observaciones al plan de estudios del modelo educativo integral indígena con enfoque en competencias del bachillerato comunitario del colegio superior para la educación integral intercultural de Oaxaca) (COSDAC, 2013 Comunicación institucional pág. 1 de 3).

Frente a ese dictamen, el equipo notó que no contaba con conocimientos específicos para incorporar las sugerencias de la COSDAC en el plan de estudios. Reconociendo esa carencia,

pensaron que podían fortalecer al BIC, si el subsistema era absorbido por la DGB; pensaron que esa condición les daría más y mejores opciones para ingresar al SNB. Y es que, pese a la década transcurrida a la apertura del BIC, los planteles no eran conocidos más allá de las comunidades en donde se ubicaban. Por ello subyacía una idea de invisibilidad; pertenecer a la DGB podía dar mayor proyección (DCC).

En la postura que adoptó el equipo podemos identificar dos situaciones, por un lado, una necesidad imperante de iniciar la implementación de la RIEMS, pero en la búsqueda del reconocimiento sugirieron incorporarse a un subsistema federal, lo cual deja ver la inseguridad y cierto temor a no contar con las condiciones necesarias, y no estar a la altura de otros subsistemas. En esta actitud de ansiedad, también tuvieron que reconocer que no contaban con los recursos humanos necesarios, y buscaron apoyo de alguien externo para que instruyera y condujera la concreción de los planes con enfoque en competencias. Esa inseguridad, sin duda se generaba debido al reconocimiento de las carencias. La incorporación de los BIC a la DGB a través del componente intercultural extendido, con la instrucción de un tercero, era el camino que quedaba.

Pero la dinámica modular que sustenta el MEII hasta hoy día, ya era una práctica institucionalizada al interior de los planteles; el componente intercultural extendido del bachillerato general frente a ella es una propuesta rígida. Sugerir una reestructuración entonces era una tarea compleja. La inseguridad, la incertidumbre, el temor de no lograr un reconocimiento, acompañó el inicio de la reformulación de los planes y programas de estudio de los bachilleratos integrales comunitarios (OPC)

Si bien la RIEMS llevaba cinco años de implementación y el equipo al que me he referido se caracterizó por su experiencia y sensibilidad, no contaba con el conocimiento claro del enfoque en competencias. Es así que la asesoría giró en torno a la definición de un plan de trabajo intensivo para capacitar al equipo, en el intento de superar las carencias. A las tareas se les imprimió la experiencia con la que contaban los docentes (OPC).

El proyecto consistió en armonizar el plan de estudios del MEII 2003, al componente intercultural extendido de la Dirección General de Bachillerato. Los elementos curriculares

de este son tres: las lenguas indígenas, las expresiones culturales y la vinculación a la vida comunitaria, su principal objetivo es:

Ofrecer herramientas metodológicas y científicas al alumnado para el conocimiento, reconocimiento y valoración de la lengua o lenguas que impacten culturalmente a la comunidad educativa, así como de las diversas expresiones culturales que coexisten en un mismo centro educativo y su vinculación con la comunidad, logrando con ello que el alumnado resignifique la diversidad y la diferencia mediante el diálogo y la escucha activa. (SEP, 2013, p. 4)

Inclusive, este componente es muy similar al MEII 2003. Parecía que la propuesta de una educación intercultural para el nivel medio superior era, en efecto la del MEII. Tanto así, que la DGB la utilizó de soporte para esta propuesta intercultural extendida. Esa similitud permitió una articulación entre uno y otro plan de estudio implicando una revisión exhaustiva de ambos por parte del equipo de la DDA (OPC).

Asignatura por asignatura, se revisaron los temas, materias, estrategias y bibliografía que formaba parte de los programas de estudio de la DGB, así mismo, también se revisaron las unidades de contenido del MEII. Finalmente se tomaron las asignaturas del componente básico del bachillerato general, y los temas se adecuaron a los contextos indígenas, enriquecidos con actividades de aprendizaje específicas (OPC).

Uno de los ejercicios principales para llevar a cabo la reestructuración, lo representaron la articulación de las diversas competencias que, desde la RIEMS, conforman el Marco Curricular Común (MCC). Así, tomar de base los programas de estudio de la DGB, revisar los contenidos temáticos, incorporar estrategias de enseñanza aprendizaje, diferenciar las dimensiones de las competencias en ellos, y articularlas con los atributos de las competencias genéricas principalmente representó un reto de instrucción para los miembros del equipo. Lo más complejo fue definir las competencias interculturales que, en el MEII también deberían considerarse y desarrollarse en los estudiantes indígenas. Aquí notamos un rasgo de pertinencia muy importante para la alineación del MEII a la RIEMS, puesto que los coordinadores de las diferentes áreas definieron, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Académico, las competencias interculturales, aún vigentes (OPC).

El equipo de docentes que encabezaron la propuesta, estaban convencidos de que había que cambiar el rumbo de los BIC, ya que, desde sus referentes empíricos adquiridos durante sus

años frente a grupo identificaban que a los estudiantes les hacía falta tener una base más firme, que les permitiera estar a la altura de los egresados de otros subsistemas. Pertenecer a la Dirección General de Bachillerato, podía darles mayor estatus, y, a la vez fortalecer los planes y programas de estudio. Pero, además, aprovechando la oportunidad sugirieron que se diversificara el plan de estudios agregando un componente para el trabajo (OPC).

La metodología de revisión consistió en ir discriminando asignaturas y temas. Con la experiencia del equipo, el criterio que se siguió para hacer esta revisión fue, fundamentalmente, esa experiencia. De este modo se tomaron las asignaturas del componente básico de la DGB y se fueron eligiendo o complementando desde lo que había en el MEII 2003. Lo que más se cuidó fueron las estrategias de enseñanza y aprendizaje, pensando en que fueran lo más pertinentes para abordar los diversos temas de los programas de estudio (OPC).

Con modificaciones, las ocho áreas de conocimiento del MEII 2003 se mantuvieron. En Humanidades se omitieron Identidad y valores comunitarios I y II; y se reemplazaron por Ética y valores I y II. Se incorporó Estética, mientras que Derechos de los pueblos indígenas se convirtió en propedéutica, pasando de tercero, a quinto módulo. Se conservó Filosofía en cuarto módulo. En Lenguaje y Comunicación se incorporó inglés de primero a cuarto módulo, a diferencia del MEII 2003 que iniciaba en cuarto con Inglés I y quinto inglés II. Se extendió Informática hasta tercer módulo. Ciencias de la comunicación I y II que se abordaba en cuarto y quinto módulo, desaparecieron. En cuanto a Ciencias Sociales, se incorporó Introducción a las ciencias sociales en primer módulo sustituyendo a Contexto Social y Educación. Historia local y regional en segundo módulo e Historia estatal se fusionaron en una unidad de contenido que se colocó en segundo módulo: Historia local y estatal. También se añadieron Historia de México I y II para tercero y cuarto, mientras que en quinto se conservó México en la historia universal. Se omitieron de esta área Teoría Social I y II ubicadas en cuarto y quinto módulo. En el caso de Matemáticas los contenidos se fortalecieron y las unidades de contenido van, como en el MEII 2003, de primero a sexto módulo. Se cambiaron de nombre a Matemáticas I, II, III y IV, y Cálculo integral se puso en quinto módulo, mientras que Estadística y probabilidad se redujo a un módulo de dos que se consideraban en el MEII 2003, quedando sólo en sexto. En Ciencias Naturales se modificó

la secuencia de las unidades de contenido, en primer módulo quedó Química I y en segundo Química II, estas en el MEII 2003 se ubicaban en segundo y tercero. Biología I y II quedaron en tercero y cuarto módulo mientras que el MEII 2003 sólo se consideraba Biología en primero. Física I y II se mantuvieron igual, en segundo y tercero. Geografía se mantuvo en segundo módulo, al igual que Ecología que se ubica en cuarto módulo. Se omitieron las unidades de contenido Procesos integrados bio-físico-químicos del MEII 2003 que se abordaba en cuarto módulo, e Higiene, nutrición y salud comunitaria de quinto. El área de Metodología de la investigación, frente al plan de estudios de la DGB, se redujo a sólo dos unidades de contenido abordadas en primero y segundo módulo: Metodología de la investigación I y II. El MEII 2003 incorporaba de manera transversal durante los seis módulos: Metodología didáctica, primer módulo y Seminario de investigación I, II, III y IV. El área de Escuela y Comunidad se mantuvo de primero a cuarto, Formación para el desarrollo comunitario I, II, III y IV, pero se omitió la de quinto módulo. Expresión, creatividad y desarrollo físico se fortaleció ya que se incorporó como unidad de contenido Orientación y tutoría de primero a cuarto módulo. Se modificó el nombre de Expresión artística a Expresiones culturales y, finalmente se mantuvo Formación Física como una unidad de contenido de primero a cuarto módulo (OPC).

Para quinto y sexto semestre se buscó espacio dentro de la carga horaria del mapa curricular, para incorporar el componente para el trabajo, por ello desaparecieron en quinto módulo Formación para el desarrollo comunitario V, Orientación vocacional, Formación física V y Seminario de investigación IV. En sexto desaparecieron Formación Física VI y orientación educativa superior (Ver Figura 6).

[illegible]

Algo que hay que destacar es que en el MEII 2003 la unidad de contenido de lengua indígena, entonces era Lengua materna, en la propuesta del componente intercultural extendido, se incluyó como Lengua originaria.

Con esta propuesta, la estructura curricular se modificó, ya que como describo arriba, todas las áreas de conocimiento tuvieron cambios, ya fuera para incorporar, omitir o reorganizar el mapa curricular. A los programas de estudio se les agregaron las competencias, y se hicieron dos tipos de programas; un indicativo y un prescriptivo. El primero contenía las generalidades de la unidad de contenido, mientras en el segundo se incorporaron a detalle las estrategias, competencias e instrumentos de evaluación, por mencionar los más destacados. Con estos programas prescriptivos se tuvo la intención de orientar mejor a los docentes, ya que, incorporadas las actividades de aprendizaje y enseñanza podía ser más clara la forma de abordar los temas frente a grupo. Por otro lado, una novedad de este tipo de programas es que diferenciaba los contenidos temáticos, las habilidades y las actitudes y, con ello, fueron

más explícitas las dimensiones de las competencias (OPC). Por otro lado, su diseño horizontal permitía identificar la alineación de las situaciones didácticas que los programas sugerían (Biggs, 1999). Además de especificar las competencias que debían desarrollarse en los estudiantes e incorporaron instrumentos de evaluación. Es decir, estos programas eran más amplios que los del MEII 2003 que sólo manejaban temas muy generales y objetivos específicos.

Dentro de la gran tarea de alinear los programas a la RIEMS, también se llevó a cabo un estudio de viabilidad para identificar si era posible diversificar los planes de estudio, e incorporar cuatro componentes para el trabajo, a saber, intérprete en lengua indígena, promoción en salud comunitaria, educación musical, desarrollo comunitario e informática. Al momento de exponer esa propuesta curricular, ya había espacio dentro del mapa, pero no se habían desarrollado las unidades de contenido, pese a ello, la propuesta se presentó al Consejo Directivo, tras dos meses y medio de trabajo intensivo (OPC).

3.5.2. Discrepancias en torno a los objetivos e Índices diferenciales de influencia y autoridad

Para sorpresa de todos, este plan de estudios definido a partir del componente intercultural extendido de la DGB y enriquecido con enfoque en competencias, no fue bien recibido, ni por el Consejo Directivo, ni por la CGEIB. Argumentándose que:

Revisión del MEII con enfoque en competencias en relación con la propuesta del bachillerato general de la DGB. ¿Se ubican en el marco de la DGB?, o se presenta una propuesta con pertinencia y calda para la atención a la diversidad cultural presente en las aulas de los BIC.

Revisión de ventajas y limitaciones de la validación del MEII por parte de la DGB, si el CSEIIO como organismo descentralizado y atribuciones propias, certifica los estudios.

Revisión de las relaciones académicas y técnico administrativas del CSEIIO con la DGB, la CGEIB y la SEMS. (Nota de opinión técnica de la propuesta del Plan de Estudios del Modelo Educativo Integral Indígena con Enfoque en Competencias, por parte de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. 7 de marzo de 2014.)

Durante la reunión de presentación del proyecto curricular se generaron fricciones. Mientras el equipo de la DDA argumentaba la propuesta, los integrantes de la CGEIB defendían la

permanencia del MEII sin necesidad de adherirse a la DGB, considerando que el CSEIIO es un organismo descentralizado del gobierno estatal y, por lo tanto, no había necesidad de buscar otro subsistema. Por otro lado, lejos de obtener la aprobación del Consejo Directivo, el cuestionamiento de la CGEIB fue definitivo para que no se aprobara (OPC). No debía abandonarse el modelo original, había que buscar espacios dentro de los lineamientos de la RIEMS, para mantener vigente el modelo educativo con el que se habían impulsado y consolidado los BIC.

Hay que destacar que la propuesta del MEII y su instrumentación en los planteles BIC es anterior a la Reforma Integral de la Educación Media Superior, así como a la propuesta del componente intercultural extendido del bachillerato general.

En ese sentido, es importante destacar los aportes que la experiencia del Colegio ofrece a la instrumentación de la RIEMS y no sólo articularse con el mencionado componente, ya que la experiencia del Colegio lo trasciende. (Nota de opinión técnica de la propuesta del Plan de Estudios del Modelo Educativo Integral Indígena con Enfoque en Competencias, por parte de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. 7 de marzo de 2014.)

Con este resultado, el equipo de la Dirección de Desarrollo Académico nuevamente iniciaría la tarea, ahora de reacomodar la propuesta y abandonó, definitivamente, la idea de adherirse a la Dirección General de Bachilleratos (DGB), de esta forma se omitió casi inmediatamente a su nacimiento, el componente intercultural extendido de la DGB para el BIC (OPC). La discrepancia en torno a los objetivos aquí es evidente, ya que mientras el equipo de docentes con experiencia mantenía su postura sobre el fortalecimiento del BIC suponiendo que era necesaria una articulación a un subsistema federal, con mayor proyección, la CGEIB presionaba para que se conservara el modelo original. Y, como se puede notar no había mucho margen de negociación, el equipo de docentes tenía que ceder.

Hay que recordar que uno de los propósitos más importantes de la RIEMS son definir un perfil de egreso común para los bachilleres del país dentro de un marco curricular común, situación que daría identidad al nivel. Los propósitos de la CGEIB fueron que se mantuviera el modelo original del BIC, y esto no necesariamente quería decir que no se armonizara a los de la reforma. Pero el propósito principal del equipo docente que impulsó y concretó la propuesta curricular fue fortalecer al subsistema y consolidar los BIC (OPC). Si bien se puede apreciar discrepancia, también podemos identificar que esta tuvo lugar porque no hubo canales de comunicación eficiente. Los dispositivos de la RIEMS no funcionaron, ya que los

docentes no tenían información clara y, dentro del equipo no había nadie que hubiera cursado el PROFORDEMS. Por otro lado, la CGEIB tuvo razones de peso para evitar que el BIC se convirtiera en un bachillerato general y perdiera lo intercultural comunitario. En esta negociación entonces todos tuvieron razones, pero al final la jerarquía de la CGEIB se impuso sobre el CSEIIO.

Por ello, nuevamente se inició el trabajo de reflexión, acomodo, negociación y apertura, para reestructurar el MEII. Lo cual no fue tan complejo, porque, de hecho, las unidades de contenido que integran las áreas de conocimiento del MEII se habían acomodado dentro del componente intercultural de la DGB, por lo tanto, se incorporó únicamente Identidad y valores comunitarios en primer módulo, unidad de contenido que se había omitido y que es muy específica del MEII 2003. Pero otras las unidades de contenido que se agregaron se mantuvieron en la propuesta de 2014. Por otro lado, en la redacción del plan de estudios no se mencionó el componente intercultural extendido, más bien se extendió el de 2003 sufriendo modificaciones sustanciales que más adelante se abordarán (OPC).

Cuando se recuperan estos eventos que se suscitaron durante la alineación de una propuesta educativa innovadora, a una reforma educativa de gran envergadura, podemos observar con mucha claridad, los problemas de la macroimplementación. Como subsistema particular, único y específico para pueblos indígenas, hubo poco margen de acción en un principio, pero esta estrechez se debió sobre todo a la deficiencia de recursos del equipo de trabajo, no al contenido de la RIEMS. Los objetivos del gobierno federal frente a los de un subsistema tan particular, lógicamente fueron distintos porque, si bien el BIC tenía diez años ofreciendo el servicio educativo en el estado, no había resultados ni un balance objetivo y amplio para definir cómo incorporar el andamiaje de la RIEMS. Pero era necesario entrar a su órbita porque el porcentaje más amplio de financiamiento lo otorga la federación. Entonces no había mucho espacio para negarse o seguir retrasando el trabajo que implicaba operar la RIEMS.

Por otro lado, los docentes que se integraron a la DDA del CSEIIO, tenían una larga trayectoria laboral, ya que fueron aquellos que se incorporaron cuando surge el BIC; pese a ello, carecían de certeza sobre su trabajo y, frente a la posibilidad de ingreso al entonces Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) se sentían inseguros (OPC). Finalmente, no tenían suficiente información ni conocimiento de la forma en cómo implementar la RIEMS. Había

muchas dudas sobre cómo tenían que alinear el MEII para que los BIC funcionaran en la frecuencia de la RIEMS.

Esto último da cuenta de las dificultades de comunicación entre organizaciones gubernamentales. Cinco años después de haber iniciado la RIEMS, el BIC no tenía información precisa, y si la tuvo no la difundió de forma clara porque no había continuidad en el proyecto. Muestra de ello es que de 2001 a 2013, el CSEIIO tuvo seis directores generales, y el último había dejado el cargo en medio de serias dificultades. Si bien los docentes de manera aislada habían comenzado a cursar el PROFORDEMS, no se contaba con algún mecanismo de información eficiente que llegara a la mayoría los miembros del BIC. La dirección general era responsable de dar esta información, pero con los problemas administrativos que enfrentó en ese momento, se puede pensar que se focalizaron otros aspectos, dejando al margen el asunto de la difusión y operación de la RIEMS. Por supuesto, las condiciones que rodearon el primer paso que se dio en el CSEIIO para implementar la RIEMS, fueron condicionando los siguientes, como se verá más adelante.

3.6. El modelo educativo integral indígena (MEII) 2014.

Después de casi un año de negociaciones y fricciones con el Consejo Directivo del CSEIIO, y particularmente con el entonces titular de la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) y la CGEIB, el MEII 2014 fue autorizado para su operación. La discusión previa a su aprobación se centró básicamente en la forma en que se introducía y manejaba la interculturalidad. La CGEIB quería que fuera clara y acorde a la idea original, mientras que el secretario de Asuntos Indígenas insistía en que se sometiera a revisión de expertos en todas las áreas de conocimiento, lo cual no era viable puesto que no había recursos de ningún tipo para ello (OPC).

Después de superar en parte las diferencias, condicionada a operar gradualmente, la propuesta de armonización con la RIEMS fue aprobada para iniciar el primer módulo, a partir del ciclo escolar 2014-2015. En ese ciclo escolar también se dio inicio al estudio de viabilidad para fortalecer y diversificar los planes y programas de estudio del BIC, el cual consistió en indagar condiciones y preferencias de estudiantes sobre los intereses profesionales, además de contar con un panorama de los recursos humanos y materiales del subsistema (CSEIIO, 2016. Sin publicar). Es decir, simultáneo a la revisión, modificación e introducción gradual

del MEII 2014, se llevaría a cabo esta acción sin precedentes, de incorporar componentes para el trabajo. La fortaleza del impulso se debió, sobre todo, al interés de los docentes que en ese momento formaban parte de la dirección de desarrollo académico. Lo que se buscó siempre fue, en efecto, la pertinencia (OPC).

El plan de estudios de 2014 incluye las ocho áreas de conocimiento originales del MEII 2003, mientras que en la DDA del CSEIIO hay sólo seis coordinaciones académicas, correspondientes a seis de las ocho, ya que lengua indígena no es un área de conocimiento, sino una unidad de contenido; sin embargo, por la importancia que tiene dentro del programa de estudios, en la DDA hay una coordinación específica, el mismo caso corresponde a Orientación Educativa. Por ello, Formación para el desarrollo Comunitario, Lenguaje y comunicación, Lengua indígena, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencia Sociales y Humanidades, Orientación Educativa se traducen en coordinaciones dentro de la DDA (OPC). De estos lugares, cuatro fueron ocupados por docentes del BIC, asimismo la dirección y subdirección de Desarrollo Académico. Los docentes que ocuparían estos lugares pertenecieron a la primera generación de jóvenes entusiastas que llegarían sin otra expectativa, que contar con un trabajo y que, a lo largo de los años se fueron comprometiendo con las comunidades indígenas¹¹. Su experiencia, les permitió sugerir en los programas, actividades de enseñanza y aprendizaje más adecuados a las distintas realidades de los múltiples contextos donde hay un BIC (OPC). Y, como abordaremos en otros capítulos, los docentes son itinerantes, por lo tanto, cuentan con una visión amplia de los planteles, y de las necesidades de las comunidades.

La definición del MEII 2014 no distó sustancialmente de la propuesta del componente intercultural extendido. Como señalo arriba, una vez dictaminado por la CGEIB únicamente se incorporó Identidad y valores comunitarios. Pero en efecto, se tomaron las asignaturas del componente básico del bachillerato general, se abrió un espacio para los componentes para el trabajo, y, finalmente los programas fueron enriquecidos con estrategias de enseñanza y

¹¹ Ver: Chávez, 2014. En este trabajo se recupera la llegada de los primeros docentes al BIC. Dándoles voz, relatan su experiencia de formar parte de un proyecto educativo diferente a los que se conocían. A lo largo de este trabajo se describe el proceso por los que estos profesionistas atraviesan a su llegada a las comunidades donde se iniciaron los primeros planteles. Ellos, sin experiencia en comunidades, aprenden la comunalidad y se integran a otro proceso subjetivo que los hará comprometerse con la educación indígena de Oaxaca.

aprendizaje, acordes a los contextos de los BIC. Este trabajo estuvo en todo momento supervisado por la asesoría externa y, sobre todo se recuperó la experiencia de los integrantes del equipo académico en varios sentidos; como docentes, como profesionales y como miembros del BIC. Otro aspecto importante fue que la unidad de contenido de Lengua se definió como Lengua Indígena. Con ello hubo no sólo una propuesta más amplia para abordar esta unidad de contenido, sino que sufrió transformaciones: Lengua materna (MEII, 2003), Lengua originaria (componente intercultural extendido) y, finalmente en 2014 Lengua indígena (Ver Cuadro 4.11).

Este plan de estudios se enriqueció con un programa de orientación y tutoría, para atender, dentro de los mecanismos de gestión de la RIEMS, los servicios adicionales a los estudiantes. Este aspecto no se había considerado en profundidad y extensión en el MEII 2003.

Los elementos que integra este plan de estudios se destacan a continuación.

3.6.1. Elementos curriculares del MEII 2014 alineado a la RIEMS

Como se mencionó líneas arriba, el MEII 2003 introdujo elementos innovadores en la dinámica enseñanza aprendizaje, tendiendo un puente entre la escuela y la comunidad en donde opera. Cuestiones que suelen cobrar mayor pertinencia porque son el resultado de ese binomio. Esa misma lógica se mantuvo en la propuesta alineada a la RIEMS. Es decir, los programas se fueron articularlos por su simultaneidad dentro de los módulos que conforman el programa de estudios. También se cuidó siempre que las estrategias sugeridas estuvieran enfocadas en armonía con las dinámicas comunales, siempre en el entendido de no perder el binomio escuela-comunidad.

Más importante aún fue mantener el dinamismo de los módulos, integrando los elementos del MEII, para lo que se requería:

del ejercicio reflexivo constante sobre los contenidos de los programas de estudio, así como la instrumentación didáctica pertinente que permita a los estudiantes desarrollar conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes que sean la base para mejorar las condiciones de vida en sus comunidades. Este acotamiento es útil cuando se definen los alcances de los objetos de transformación (OT), así como los problemas eje de los módulos. El trabajo académico que se realiza en los BIC, demuestra la pertinencia del MEII para las comunidades indígenas, aún en el contexto de crisis que vive la práctica

docente, con las limitaciones laborales que inciden en los procesos de enseñanza y aprendizaje. (CSEIIO.MEII, 2014, p.21 sin publicar)

El sistema modular se ha colocado como un sello distintivo de los Bachilleratos Integrales comunitarios. Si bien fue importado desde la UAM-Xochimilco al BICAP, y posteriormente adaptado al BIC (UAM-X, 1991, citado en CSEIIO, 2014. Sin publicar), también se puede señalar que es un sistema que se fue rehaciendo y fortaleciendo desde un inicio, y que, hoy en día, es muy particular de los BIC. Los miembros de la comunidad educativa aseguran que, actualmente, es uno de los rasgos más característicos del modelo educativo y lo valoran como único. Y en gran medida esta aseveración tiene sentido, puesto que este sistema se opera en el nivel superior, no hay precedentes en el nivel medio.

[...] es retomado como base para el MEII; sin embargo, tiene sus particularidades, ya que se adoptó como modelo de enseñanza en el tipo medio superior, innovando y beneficiando el trabajo académico, de campo y de investigación realizado por los actores principales: asesores investigadores y estudiantes. Lo específico ha sido el fomento y fortalecimiento de la identidad étnica, lingüística y cultural en la armonía entre el conocimiento local y el universal, el trabajo interdisciplinario y el servicio como vía para transformar la realidad social. (CSEIIO-MEII, 2014, p.22. Sin publicar)

En el documento que sustenta el MEII 2014 se recupera un proceso sencillo y general, donde se observa gráficamente cómo interactúan los componentes que hacen posible el sistema modular. Los elementos que lo integran son:

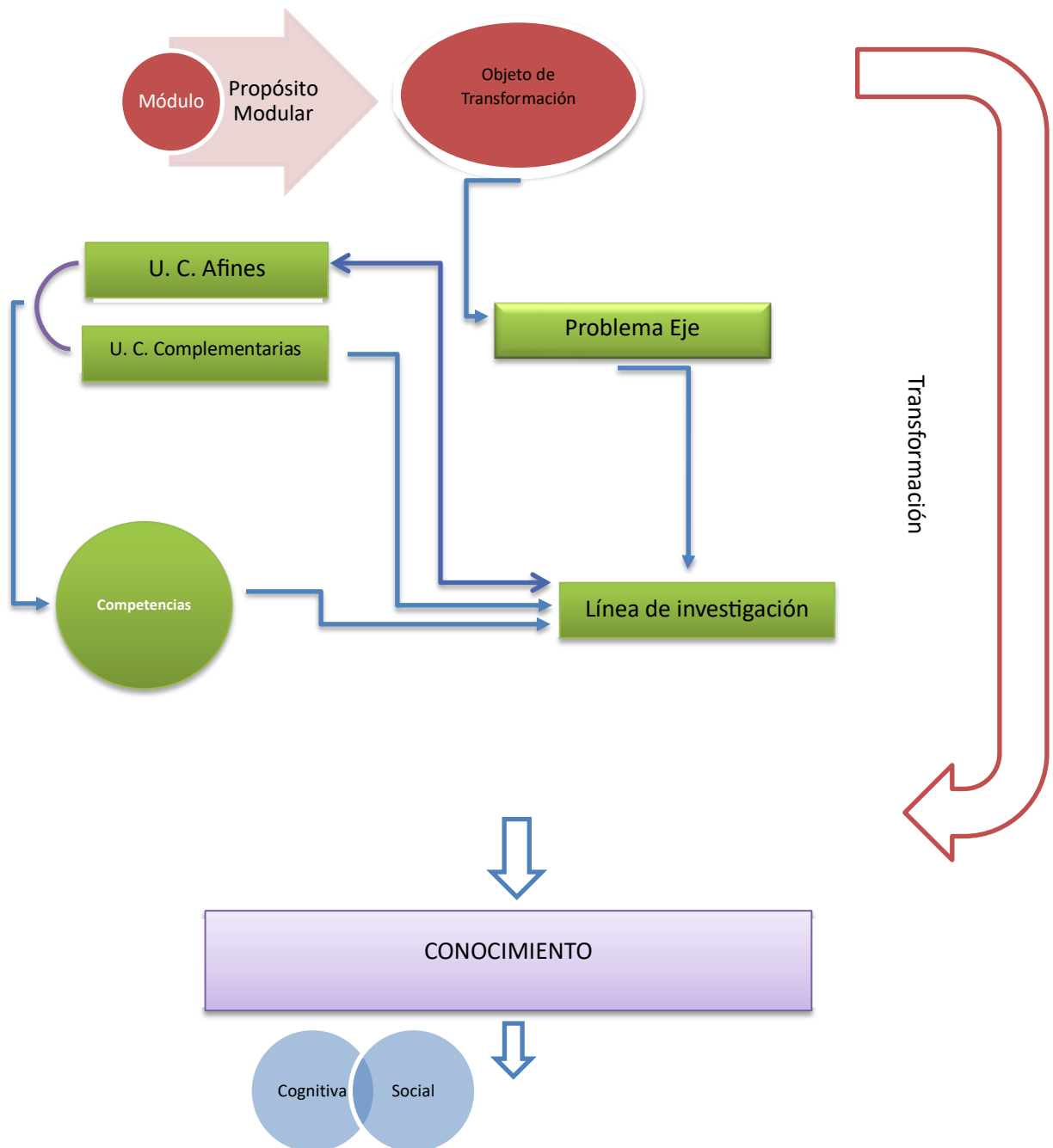
- 1) Los módulos, estos tienen un nombre y un propósito. De esta forma, la planeación modular cuenta con una ruta para orientar el trabajo modular y definir;
- 2) el objeto de transformación. que se define a partir “de una premisa que enuncia, de manera general, alguna problemática de la realidad” (CSEIIO, 2014, p.39);
- 3) el problema eje, en el cual “asesores, estudiantes, padres de familia y autoridades municipales participan [...] Éste representa una forma específica de construir la pregunta y/o la premisa que orienta la línea de investigación a seguir para el módulo en curso y que articula las unidades de contenido” (CSEIIO, 2014, p.40).
- 4) Las líneas de investigación, que pueden ser una o varias y que:

[...] se establecen a partir de la delimitación de los campos problemáticos, definiéndose conceptualmente para su estudio, delimitando el tiempo y espacio. Acorde al enunciado o enunciados definidos como línea de investigación se construye un esquema de investigación o temario de investigación, el cual se nutre de temas y subtemas que darán respuesta a la pregunta de investigación. Una vez definidos los temas y subtemas,

las diferentes unidades de contenido aportan los conocimientos específicos desde su área y los contenidos del componente básico y propedéutico que se deben abordar en el bachillerato. (CSEIIO, 2014, p.41. Sin publicar). (Ver esquema 6.)

Una vez definida la o las líneas, las unidades de contenido que conforman el módulo, la alimentan o nutren, al igual que las competencias genéricas y disciplinares que son incluidas en los programas de estudio. La interacción de estos elementos, su dinamismo y flexibilidad a la hora de trabajar en las líneas de investigación, permiten la transversalidad, y a la vez el abordaje de los contenidos del componente básico.

Esquema 6. Proceso de enseñanza y aprendizaje del sistema modular del BIC.



Fuente: Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca. Modelo Educativo Integral Indígena 2014, p.45. (Documento sin publicar).

Además de incorporar la descripción del proceso del sistema modular, en el MEII se ampliaron los componentes curriculares. Anterior a la reforma, el BIC era un bachillerato general, posterior a la redefinición se incorporó el componente para el trabajo, de manera que

cuenta actualmente con tres componentes curriculares: básico, propedéutico y para el trabajo (CSEIIO, 2014. Sin publicar).

Por otro lado, se mantuvieron las ocho áreas de conocimiento originales frente a los cinco campos disciplinares que señala la RIEMS.

Tabla 9. Áreas de conocimiento y campos disciplinares.

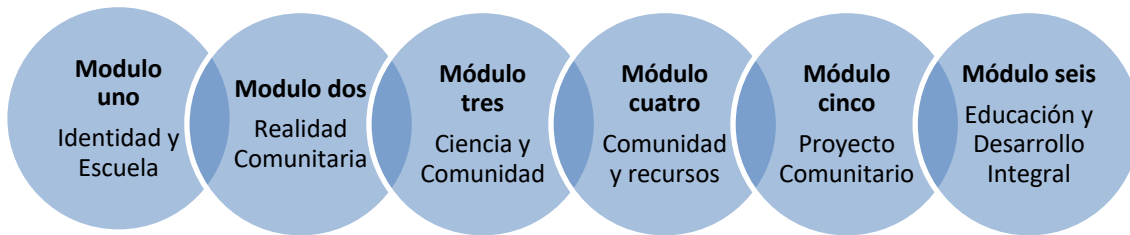
Campos Disciplinares (RIEMS)	Áreas de Conocimiento BIC
Matemáticas	Matemáticas
Ciencias Experimentales	Ciencias Naturales
Humanidades	Humanidades
Ciencias Sociales	Ciencias Sociales
Comunicación	Lenguaje y Comunicación
	Metodología de la Investigación
	Escuela y Comunidad
	Formación Física y Expresión Artística

Fuente: CSEIIO.MEII, 2014, p.27. Sin publicar

El propósito de estas áreas de conocimiento es identificar “unidades de contenido integradas por propósitos de los objetos de transformación, que se abordan articulándose a las competencias genéricas, disciplinares básicas, disciplinares extendidas, interculturales y profesionales” (CSEIIO.MEII, 2014, p.27. Sin publicar).

En el nuevo documento, y para fortalecer el sistema modular, se incorporó el Tránsito Modular. Este representa una ruta que orienta la articulación entre la escuela y la comunidad. Cada módulo tiene un nombre y un propósito específico:

Figura 7. Propósitos modulares MEII.



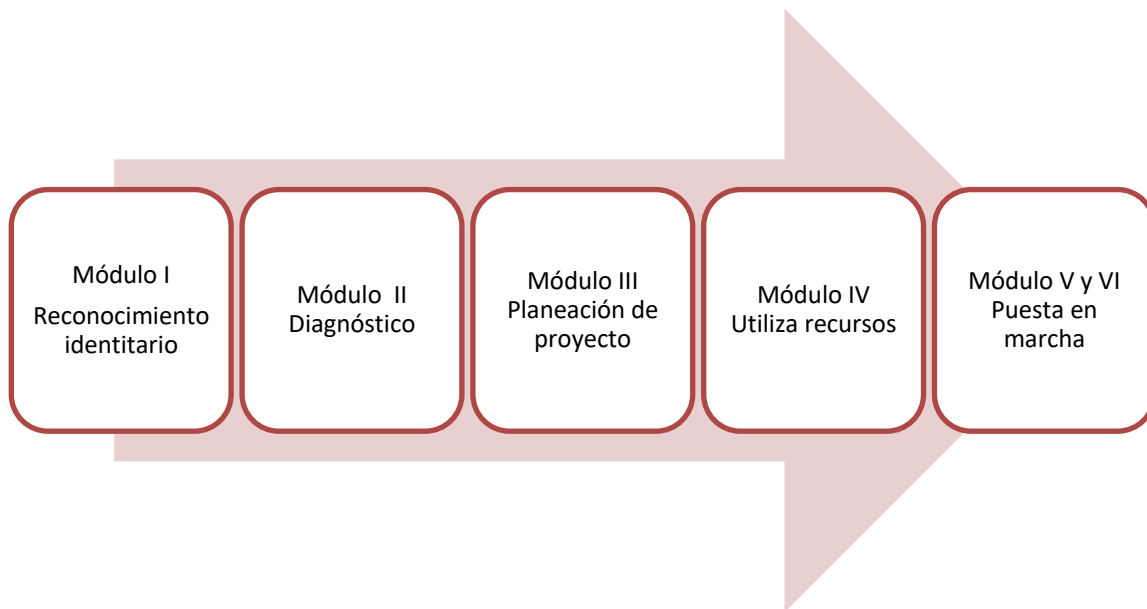
Fuente: MEII 2014. Documento sin publicar

Así, por ejemplo, en primer módulo las actividades académicas se orientan desde la planeación modular para que el estudiante reconozca su etnia, y se reconozca como estudiante de nivel medio superior. En el segundo módulo se busca realizar un diagnóstico de la comunidad para identificar fortalezas y áreas de oportunidad, que, a la vez permitirá en tercer módulo iniciar un proyecto que impacte en alguna esfera social, política, económica o cultural. En el cuarto módulos e identifican los recursos y, durante el quinto y sexto módulo se implementa el proyecto (Ver figura 4.8)

La propuesta curricular se organiza en torno a las actividades, contenidos y competencias que se fomentan desde FDC, y desde ahí se gestionan los pasos del estudiante para concretar un proyecto de intervención para su comunidad.

El objetivo principal es diseñar un proyecto de desarrollo comunitario, es por ello, que cada módulo se estructura sobre esa base. Primero se realiza un diagnóstico, a partir de la valoración de la identidad del estudiante y el reconocimiento de aquellos elementos del contexto social y cultural que le son propios, esto le permitirá explorar su entorno identificando diferentes problemas y/o posibilidades. Posteriormente, mientras el estudiante avanza en la adquisición de los conocimientos propios del nivel, al mismo tiempo identifica, define y echa a andar su proyecto; de esta manera esta área permite que el estudiante asuma un papel de agente activo en la atención de las problemáticas que atañen a su comunidad y que los conocimientos adquiridos en el interior de las aulas escolares sean utilizados en su realidad inmediata (CSEIIO, 2014, p.33-34. Sin publicar).

Esquema 7. El tránsito modular.



Elaboración propia. Fuente: Fuente: Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca. Modelo Educativo Integral Indígena 2014, p.34. (Documento si publicar).

La nueva organización, trajo como consecuencia que, al interior de los planteles, también se hicieran reajustes, éstos serán relatados por los propios docentes, en capítulos posteriores, al igual que la organización más específica de cada uno de los planteles que se abordan en este estudio. El mapa curricular del MEII alineado a la RIEMS, que a la fecha se mantiene vigente es el siguiente:

Figura 8. Mapa curricular MEII 2014.

COLEGIO SUPERIOR PARA LA EDUCACIÓN INTEGRAL INTERCULTURAL DE OAXACA																										
MAPA CURRICULAR GENERAL																										
ÁREA DE CONOCIMIENTO	MÓDULO I				MÓDULO II				MÓDULO III				MÓDULO IV				MÓDULO V				MÓDULO VI					
	IDENTIDAD Y ESCUELA	CLAVE	H	C	REALIDAD COMUNITARIA	CLAVE	H	C	CIENCIA Y COMUNIDAD	CLAVE	H	C	COMUNIDAD Y RECURSOS	CLAVE	H	C	PROYECTO COMUNITARIO	CLAVE	H	C	EDUCACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL	CLAVE	H	C		
HUMANIDADES	IDENTIDAD Y VALORES COMUNITARIOS	C1001	3	6	ÉTICA Y VALORES	C2002	3	6	ESTÉTICA	C3103	4	8	FILOSOFÍA	C4004	3	6										
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	LENGUA INDÍGENA I	C1011	2	4	LENGUA INDÍGENA II	C2011	2	4	LENGUA INDÍGENA III	C3011	2	4	LENGUA INDÍGENA IV	C4011	3	6			4	8				3	6	
	INGLÉS I	C1012	3	6	INGLÉS II	C2012	3	6	INGLÉS III	C3012	3	6	INGLÉS IV	C4012	3	6			4	8				4	8	
	INFORMÁTICA I	C1013	2	4	INFORMÁTICA II	C2013	2	4	INFORMÁTICA III	C3113	4	8	LITERATURA II											4	8	
	TALLER DE LECTURA Y REDACCIÓN I	C1014	4	8	TALLER DE LECTURA Y REDACCIÓN II	C2014	4	8	LITERATURA I	C3015	3	6				3	6			3	6				3	6
CIENCIAS SOCIALES	INTRODUCCIÓN A LAS CIENCIAS SOCIALES	C1021	3	6	HISTORIA LOCAL REGIONAL Y ESTATAL				HISTORIA DE MÉXICO I	C3023	3	6	HISTORIA DE MÉXICO II	C4023	4	8				4	8				4	8
CIENCIAS NATURALES	QUÍMICA I	C1031	4	8	QUÍMICA II	C2031	4	8	FÍSICA I	C3033	4	8	FÍSICA II	C4033	4	8				4	8					
					GEOGRAFÍA	C2032	3	6	BIOLOGÍA I	C3034	4	8	BIOLOGÍA II	C4034	4	8										
MATEMÁTICAS	MATEMÁTICAS I	C1041	4	8	MATEMÁTICAS II	C2041	4	8	MATEMÁTICAS III	C3041	4	8	MATEMÁTICAS IV	C4041	4	8	CÁLCULO INTEGRAL	C5142	4	8						
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN I	C1051	2	4	MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN II	C2151	2	4	FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO III				FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO IV													
ESCUELA Y COMUNIDAD	FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO I	C1061	2	4	FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO II	C2061	2	4		C3061		2	4				PROYECTO I			6	12	PROYECTO II			8	16
EXPRESIÓN, CREATIVIDAD Y DESARROLLO FÍSICO	EXPRESIONES CULTURALES I	C1EC1	2		EXPRESIONES CULTURALES II	C2EC1	1		EXPRESIONES CULTURALES III	C3EC1	1		EXPRESIONES CULTURALES IV	C4EC1	1											
	FORMACIÓN FÍSICA I	C1FF2	2		FORMACIÓN FÍSICA II	C2FF2	1		FORMACIÓN FÍSICA III	C3FF2	1		FORMACIÓN FÍSICA IV	C4FF2	1											
	ORIENTACIÓN Y TUTORÍA I	C1OT3	2		ORIENTACIÓN Y TUTORÍA II	C2OT3	1		ORIENTACIÓN Y TUTORÍA III	C3OT3	1		ORIENTACIÓN Y TUTORÍA IV	C4OT3	1											
				35	58			35	64			36	66			34	62			35	70			34	68	

COMPONENTE BÁSICO

COMPONENTE PROPEDEÚTICO

COMPONENTE PARA EL TRABAJO

	COMPONENTE BÁSICO
	COMPONENTE PROPEDEÚTICO
	COMPONENTE PARA EL TRABAJO

Mapa curricular del Plan de estudios del Modelo Educativo Integral Indígena (MEII) 2014. Fuente: CSEIIIO, 2014. Sin publicar

Finalmente, este es el mapa curricular vigente, pese a que, en 2018 con el impulso del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO) se modificaron los contenidos del componente básico, no hubo modificaciones estructurales en la malla curricular. Lo que sí sucedió fue que se redujo a un solo programa por unidad de contenido, quedando sólo los programas prescriptivos (OPC). A estos se agregaron los aprendizajes esperados omitiéndose las dimensiones de las competencias. Hoy día, con la propuesta federal de la Escuela Nueva Mexicana en el horizonte, podrían nuevamente modificarse.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las modificaciones curriculares entre el MEII 2003, el componente intercultural extendido de la DGB y, el actual MEII 2014 (Ver tabla 10.).

Tabla 10. Unidades de contenido en las propuestas curriculares del MEII por área de conocimiento.

	MEII 2003	Componente intercultural extendido DGB	MEII 2014
ÁREAS DE CONOCIMIENTO	Unidades de contenido		
HUMANIDADES	Identidad y valores comunitarios I y II Derechos sociales y colectivos de los pueblos indígenas Filosofía Ética	Ética y valores I y II Derechos sociales y colectivos de los pueblos indígenas Estética Filosofía	Identidad y valores comunitarios Ética y valores Estética Filosofía
CIENCIAS SOCIALES	Contexto social y educación Historia local y regional Historia Estatal Historia de México Teoría social I y II México en la historia universal	Introducción a las ciencias sociales Historia local y estatal Historia de México I y II México en la historia universal	Introducción a las ciencias sociales Historia local y estatal Historia de México I y II México en la historia universal
LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	Lengua materna I, II y III Taller de lectura y redacción I, II y III Inglés I y II Informática I, II y III Ciencias de la comunicación I y II	Lengua originaria I, II, III y IV. Inglés I, II, III y IV Taller de lectura y redacción I, II Literatura I y II Informática I, II y III	Lengua indígena I, II, III y IV Inglés I, II, III y IV Taller de Lectura y redacción I y II Informática I, II y III
CIENCIAS NATURALES	Biología Física I y II Química I y II Geografía Procesos integrados bio-físico-químicos Higiene, nutrición y salud comunitaria	Química I y II Geografía Física I y II Biología I y II Ecología	Química I y II Geografía Física I y II Biología I y II Ecología
MATEMÁTICAS	Aritmética Álgebra Geometría y trigonometría Cálculo diferencial e integral Estadística y probabilidad I y II	Matemáticas I, II, III y IV Cálculo integral Estadística y probabilidad	Matemáticas I, II, III y IV Cálculo integral Estadística y probabilidad
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	Metodología didáctica Seminario de investigación I, II, III y IV	Métodos de investigación I y II	Métodos de investigación I y II
ESCUELA Y COMUNIDAD	Formación para el desarrollo comunitario I, II, III, IV y V.	Formación para el desarrollo comunitario I, II, III y IV	Formación para el desarrollo comunitario I, II, III y IV
EXPRESIÓN, CREATIVIDAD Y DESARROLLO FÍSICO	Expresiones artísticas I, II, III y IV Formación física I, II, III, IV y V Orientación Vocacional	Expresiones culturales I, II, III y IV Formación Física I, II, III y IV Orientación educativa I, II, III y IV.	Expresiones culturales I, II, III y IV Formación Física I, II, III y IV Orientación educativa I, II, III y IV.

	Oferta educativa superior		
			COMPONENTES PARA EL TRABAJO

Fuente: Elaboración propia con datos del MEII, 2003, 2014 y SEP, 2013. Elementos del componente intercultural extendido.

3.6.2. Los componentes para el trabajo como ganancia del BIC

La idea de ofrecer a los estudiantes de los BIC una opción educativa que les brindara una base mínima para el autoempleo, el trabajo dentro de su comunidad y/o para continuar sus estudios superiores, partió de la iniciativa de docentes y directores que a lo largo de más de una década habían prestado sus servicios dentro del BIC (OPC). Durante sus años de servicio, estos docentes observaron posibilidades y necesidades en las comunidades indígenas donde se ubicaron muchos de los planteles a los que pertenecieron (CSEIIO, 2016. Sin publicar).

La revisión, reflexión y como consecuencia, el rediseño de los planes y programas de estudio que motivó la RIEMS se pudo materializar la idea de ofrecer, además, una formación para el trabajo en cuatro áreas principalmente: Lengua indígena, salud comunitaria, desarrollo comunitario y música (CSEIIO, 2016. Sin publicar). Por mencionar lo más destacado, el componente para el trabajo Intérprete en lengua indígena en el ámbito de la justicia penal, se ofrece actualmente en seis BIC, y a la fecha hay tres generaciones que han egresado. Por su parte, el de desarrollo comunitario se ofrece en los 48 planteles que conforman el subsistema, mientras que el de promoción en salud comunitaria sólo en 26. El plantel 40 de San Bartolomé Zoogocho, y el 26 de San Andrés Solaga, ofrecen el componente de Educación Musical, y recientemente el BIC 39 de Temaxcalapa (OPC). De esta forma, en la mayoría de los planteles BIC hay dos componentes para el trabajo: Desarrollo Comunitario, y uno más.

Pero al inicio, para fortalecer esa idea, se propuso un estudio de viabilidad, con el afán de sugerir las opciones para el trabajo pertinente para cada plantel y para cada una de las comunidades donde se ubican los bachilleratos. En coordinación con la entonces Dirección de Proyectos Educativos del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que estaba a cargo de los estudios de viabilidad y evaluación en el Estado, se dio inicio al trabajo en el mes de octubre de 2014 (OPC).

El punto de partida fueron las preguntas que detonaron la definición y estructura del estudio como: ¿cuáles son los intereses profesionales de los estudiantes? ¿Tienen posibilidades económicas para continuar sus estudios? ¿Cuáles son las necesidades de las comunidades de dónde provienen? ¿Qué infraestructura humana y material tienen los diferentes planteles?, ¿qué se necesita en cada uno?, entre otras (CSEIIO, 2016. Sin publicar). Para ello, se diseñó un instrumento para recabar la información necesaria y, finalmente, se encuestaron 3607 estudiantes y 44 directores de plantel. Los resultados definieron que se ofrecieran principalmente cuatro componentes para el trabajo: Intérprete en lengua indígena, Promotor en salud comunitaria, Desarrollo Comunitario y Educación musical (CSEIIO, 2016. Sin publicar). Una quinta área fue incluida en el estudio de viabilidad: informática. Esta, sin embargo, y debido a que no hubo en ese momento un coordinador que definiera el plan de estudios, se ha ido posponiendo. De hecho, durante el ciclo escolar 2019-2020 se implementará. Estos resultados no fueron publicados, sin embargo, el CSEIIO cuenta con los archivos y expedientes por plantel, en donde se concentró la información (OPC).

Es de notar que a propósito de los diez años del CSEIIO se publicó en línea¹² un libro donde se recuperaron diferentes opiniones respecto a cómo ha sido operado este modelo. Incluye experiencias de docentes, directores y estudiantes. Este libro apunta hacia una reflexión general en la que se señala que en la base disciplinar y la dinámica modular hubo aciertos y errores, dentro de los que se destaca la dificultad de trabajar con módulos en este nivel educativo. Los estudiantes que comparten experiencias comentan que “les hizo falta” más contenido para continuar su formación profesional. Información valiosa sin duda, sin embargo, el estudio de viabilidad arrojó datos que no se habían indagado. Por ejemplo, a partir de ese estudio ahora se sabe que la mayoría de los estudiantes que capta el BIC, provienen de telesecundarias, que se atiende a jóvenes de más de 1,600 localidades del estado, y que la mayoría de los estudiantes quieren continuar sus estudios (CSEIIO, 2016. Sin publicar). No es este espacio para ahondar en el estudio de viabilidad, sin embargo, sí es necesario señalar que fue gracias a la implementación de la RIEMS, que hoy en día existe el componente para el trabajo en el BIC.

¹² Disponible en: http://www.cseiio.edu.mx/attciudadana/librodiezanos_cseiio.pdf (consultado el día 15 de septiembre de 2013)

Con lo anterior quiero decir que, en efecto, el momento de inicio de la macroimplementación en el CSEIIO fue aquel en el que se decide reformular los planes y programas de estudio. Ahora bien, este proceso tuvo lugar dentro de un contexto de conflicto en la organización. Podemos visualizar los rasgos que definen la problemática a la que se puede enfrentar un proyecto político, en su paso a la realidad. También es importante señalar que la RIEMS sacudió a la organización, movilizó a los miembros y produjo un resultado, el MEII 2014, y, finalmente también representó una ventana de oportunidad al introducir los componentes para el trabajo que, en otra situación, habría sido más complicado.

Este contexto de fondo me permite abordar en el último apartado de este capítulo, y a modo de notas finales, las dificultades de implementación de la RIEMS para el BIC.

Consideraciones finales: Los retos de la macroimplementación

El capítulo abordó las condiciones generales de Oaxaca de manera general, y en particular aquellas que se refieren a la oferta de EMS en el estado. Observamos una entidad con múltiples problemas, muchos de ellos generados por su diversidad. Por supuesto, que su condición pluricultural, pluriétnica y plurilingüística, la hace más vulnerable dentro de la esfera educativa.

Uno de los más graves problemas detectados en el ámbito educativo, ha sido la pertinencia con que se ofrecen los distintos niveles a la población. Emanado de ello, en los últimos quince años se ha buscado impulsar proyectos más pertinentes y contextualizados para pueblos indígenas en la EMS, como vimos, el BICAP y los BIC. El primero se coloca como antecedente de los segundos. Como consecuencia, a partir de la necesidad de la existencia de un órgano articulador, se crea el Colegio Superior Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO). Estas opciones educativas no tienen precedente, es la primera vez que se diseña e impulsa un subsistema para pueblos indígenas en el nivel medio superior. En ese sentido, se trata de algo innovador que se ha ido consolidando a lo largo de los años de operación.

En 2013, después de una crisis laboral dentro del CSEIIO, se inició lo que identifiqué como el primer paso de implementación de la RIEMS en el CSEIIO: la redefinición de los planes y programas de estudio, la cual se ubica en la esfera de la macroimplementación. Se puede apuntar que la propuesta pedagógica para los BIC, era incipiente e inacabada. El éxito que tuvo el BICAP sugirió al entonces gobernador del Estado crear planteles similares. Después de diez años de trabajo, y frente a una reforma específica para el nivel, hubo la necesidad de revisar los planes y programas de estudio. La coincidencia de varios factores permitió llevar a cabo un trabajo por demás, comprometido, intenso y complejo. Este es el arranque de la etapa de implementación de la RIEMS en el CSEIIO.

Ha sido interesante observar cómo los actores educativos se mueven en los resquicios que les permite la administración central y cómo, a su vez, el breve margen de acción que tiene el mismo CSEIIO principalmente frente a la CGEIB, que jugó su rol de “vigilante de la interculturalidad”, al no permitir que los BIC se adhirieran a la DGB. Sin embargo, se observa en este hecho otro aspecto; las razones que tuvieron los integrantes del equipo académico

para sugerir su adhesión, arrastran siglos de colonialismo y décadas de indigenismo; ya que de alguna manera su interés surgió frente a la inseguridad que sintieron de no cubrir las demandas de la RIEMS, de ahí que también buscaron una rearticulación, no reconociéndose como organismo descentralizado.

En términos de implementación se leen los acontecimientos desde la dimensión macro. Aquí la institución, como organización, debe hacer ajustes especiales para atender dos flancos: por un lado, no perder su especificidad y por el otro responder a las demandas de la RIEMS, lo cual implicó la negociación y, por supuesto, además entraron en juego las actuaciones de actores de base, quienes, al final, fueron orientando la forma en que finalmente llegaron a concretarse en los planes y programas alineados con la RIEMS. Un proceso de adaptación y mutación se inicia, para poder atender los requerimientos de la RIEMS, lo cual, nuevamente fue el primer paso que generó otras acciones que permitieron al subsistema posicionarlo dentro de la órbita de la RIEMS, lo cual tuvo otras implicaciones, que se abordarán en otro capítulo de la tesis.

Es de notar que, en esta dinámica de reestructuración, el BIC obtuvo ganancias dentro de la pertinencia de planes y programas de estudio, atendiendo el tercer nivel de concreción definió las competencias interculturales, se extendieron los planes y programas de estudio y, además, se incorporó otro componente curricular, para el trabajo. Sin embargo, lo más destacado de este proceso fue la participación de los docentes.

Aquí, también se destacan los problemas de la implementación. Durante el desarrollo del capítulo se hacen evidentes. Podemos imaginar a estos docentes dentro de una arena política en donde lo que se juega es una propuesta educativa para jóvenes indígenas. Dentro de esta se van sumando otros sujetos que se ubican en un nivel de jerarquía más alto; cada grupo de actores negociará la propuesta curricular desde sus lugares, sus funciones y sus propósitos los cuales, no necesariamente se armonizan con los de la RIEMS.

El resultado fue un plan de estudio actualizado que, durante su operación en el plantel, en el nivel de la microimplementación se re significará atendiendo a las modificaciones que conllevan la siguiente entrega, en ese camino que se traza durante la implementación de una reforma educativa, siendo este es el tema central del capítulo V.

CAPÍTULO IV. EL CAMINO METODOLÓGICO

4.1.Contenido del capítulo

El objeto de esta investigación es analizar la forma en que sujetos educativos, en el contexto de los bachilleratos integrales comunitarios, toman determinados cursos de acción para concretar la reforma educativa, emprendida por el gobierno federal para el nivel medio superior. Se trata de un análisis de políticas, ya que utiliza conceptos y estrategias de distintas disciplinas de las ciencias sociales, con el fin de observar cómo se transforman los recursos de una política, en resultados (Tamayo, 1997).

Éste “sigue siendo necesario después de haber elaborado la política, con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas” (Majone, 1978, p.25); es decir, el análisis es importante porque en la medida en que se observe el desarrollo de una política, se puede capitalizar la experiencia y aprender para el futuro inmediato. La presente investigación se inserta en del ciclo de políticas y pone énfasis en la implementación; por ello se trata de estudiar “las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente (o no) a los resultados deseados” (Berman, 1978, p.284), y esas condiciones pueden representar una base para el entendimiento del proceso, en contextos socialmente desfavorecidos.

Para obtener información pertinente, elegí el paradigma metodológico cualitativo, de esta manera obtuve elementos que me han permitido interpretar el modo en que los sujetos educativos de dos BIC asumen los diferentes dispositivos de la RIEMS, y los traducen en acciones para alcanzar la calidad educativa en sus escuelas.

La investigación cualitativa se caracteriza por varios rasgos, ya no sólo se reduce a no ser investigación cuantitativa; puesto que ha desarrollado una “identidad propia” (Flick, 2015). Esta se relaciona con la realidad que construyen los sujetos sociales, contrario a los entornos controlados, como los laboratorios. Así, el enfoque cualitativo pretende la comprensión de las complejas interrelaciones que se dan en la realidad. Explica desde el interior, y usa diversas maneras, como el análisis de las experiencias de grupos o individuos, observando comportamientos y consultando documentos. El papel del investigador es de intérprete de los sucesos y acontecimientos desde el principio de la investigación. En este tipo de investigación se espera una descripción densa (Geertz, 1973) una comprensión experiencial

y múltiples realidades, en donde el conocimiento no es descubierto, sino construido. Guarda un carácter holístico, empírico, interpretativo y empático (Stake, 1995).

El investigador que opta por un método cualitativo está consciente de que el enfoque radica en una sucesión de operaciones y usos de técnicas intelectuales, que utiliza para acercarse a un objeto o fenómeno humano, con el fin de que surjan de él las significaciones, tanto para él como para los demás (Mucchieli, 2001). El proceso de la investigación cualitativa se puede integrar de cuatro grandes fases: (1) la preparatoria, que a su vez incluye la reflexiva y el diseño del objeto de investigación, (2) el trabajo de campo, que incluye el acceso a campo y la recogida de datos, (3) la analítica, donde se ubica la reducción y disposición de los datos, y finalmente la obtención de resultados. La cuarta y última fase es la informativa, que es el momento de preparar el informe de investigación (Rodríguez, Gil y García, 1999). El cuerpo metodológico del presente estudio se compone por esas fases, que a lo largo de este apartado se irán describiendo.

Esquema 8. Fases del proceso de investigación cualitativa.



Elaboración propia. Fuente: Rodríguez, Gil y García, 1999. *Métodos de investigación cualitativa*.

Por su naturaleza focalizada en el estado de Oaxaca, y en dos escuelas de un modelo educativo para pueblos indígenas, se ubica dentro del método de estudio de caso colectivo. Se constituye como un estudio de corte exploratorio y explicativo (Dankhe, 1986. Como se

citó en Hernández S., 2010); exploratorio porque intenta dar cuenta de cómo se implementa una reforma de gran envergadura, en instituciones específicas. Explicativa, porque busca interpretar los motivos, retos, obstáculos y/u oportunidades que tienen los sujetos educativos, para lograr los propósitos del Estado y responder a la pregunta ¿por qué se lleva a cabo la implementación de esa manera?

La principal exigencia para que un estudio sea de caso, es que “posea algún límite físico o social que le confiera entidad” (Rodríguez, Gil y García, 1999, p.92), se trata de “una estrategia dentro del diseño de investigación particular” (Wolcott, 1992. Como se citó en Rodríguez, 1999, p.92), un proceso que irá dando respuesta a las interrogantes que guían la investigación. Un estudio de caso colectivo

que se caracteriza cuando el interés se centra en la indagación de un fenómeno, población o condición general. No se trata de un caso concreto, sino en un determinado número de casos conjuntamente. No se trata del estudio de un colectivo, sino del estudio intensivo de varios casos (Stake, 1994, como se citó en Rodríguez, Gil y García, 1999, p.93).

La importancia del estudio de caso colectivo radica en la selección de casos únicos, al respecto se apunta que aquí se consideran dos BIC ubicados en diferentes regiones de Oaxaca. Las acciones, consideraciones y opiniones de docentes y directivos de esos planteles, permitirán estudiar una realidad concreta: la implementación de la RIEMS en la consecución de la calidad educativa. Se busca describir los contextos en los que se insertan los planteles, explicar la forma en que se concretan ciertas acciones en distintos contextos, pero que, a la vez, son genéricos porque los dos planteles seleccionados forman parte de un subsistema que ofrece el bachillerato a pueblos indígenas. De acuerdo con Yin (1984), las evidencias que puedan surgir de este estudio contribuyen a fortalecerlo, por ser más convincente debido a que se basa en la replicación, que implica cierta capacidad para contestar y contrastar las respuestas que se obtienen de forma parcial con cada caso que se analiza. La selección de casos se lleva a cabo para alcanzar unos resultados similares, a lo que Yin (1984) nombra replicación literal.

Un estudio de caso colectivo se puede plantear con el propósito de proporcionar conocimiento o instrucción del fenómeno investigado y/o comprobar o contrastar los efectos, relaciones y contextos presentes en una situación y/o grupo de individuos analizados (Guba

y Lincoln, 1981). A través de un estudio de caso colectivo, el investigador puede alcanzar una mayor comprensión de un caso particular, conseguir una mayor claridad sobre algún tema o aspecto teórico concreto, o indagar un fenómeno, población o condición general (Stake, 1994, como se citó en Rodríguez, Gil y García, 1999).

Para este caso particular, los dos bachilleratos elegidos pueden aportar información relevante, desde donde se observe la forma en que es implementada la RIEMS. Cada uno de los planteles se ubica en distintas localidades rurales de Oaxaca, que guardan condiciones sociales, culturales, económicas y políticas distintas. En tanto estudio de caso colectivo, de cada uno se pueden obtener acciones similares o distintas, las cuales pueden responder a las características del contexto, o a otros aspectos. Por otro lado, también esta metodología nos aporta la posibilidad de detectar similitudes y diferencias, desde las que podríamos identificar los aspectos a los que se sujetan unas y otras. El análisis de la implementación de la RIEMS, de esta forma tendrá diversos rostros, en donde las condiciones contextuales nos pueden dar luces acerca de la influencia que tienen las comunidades, los docentes, y, sobre todo, un subsistema tan peculiar.

4.2. Selección de Planteles

La elección de los planteles que representan los microsistemas que se consideran para este estudio, se realizó bajo algunos criterios específicos. En primer lugar, se pensó en observar el fenómeno que se desea estudiar, en este caso, la implementación de la RIEMS en la búsqueda de la calidad educativa, en dos contextos escolares. El segundo criterio fue que se tuviera fácil acceso a esos planteles, debido a que existe una alta probabilidad de que el proceso que se pretende observar e investigar incluya diferentes estructuras, interacciones y personas que son de interés para el estudio. También, se tomó en cuenta las posibilidades de acercamiento con los docentes y directivos de los planteles, así como una buena relación.

Con base en estas pautas, elegí dos planteles que a la vez guardaran cierto equilibrio, es decir, las instituciones seleccionadas cuentan con ciertas características que se compensan entre ellos, situación que se debe considerar en un estudio de caso colectivo (Rodríguez, Gil y García, 1999). Por ello se eligió el BIC 05 de Santiago Choápam, en la región del Papaloapam, el que, a diferencia de las demás regiones, es el único que se ubica ahí. Este plantel presentó una deserción sin precedentes en 2011 debido a un evento violento que tuvo

lugar en el municipio. Un enfrentamiento por cuestiones políticas que dejó 11 muertos y 27 heridos, 12 de ellos de gravedad. Como consecuencia, muchas familias de los entonces jóvenes estudiantes se vieron obligadas a migrar, con lo que el plantel perdió la mitad de su matrícula. Este suceso es abordado con más profundidad en capítulos posteriores.

Al paso de los años se ha ido recuperando, esto, debido a que la institución adoptó una postura neutral sobre asuntos políticos. Esta situación fue muy compleja, sobre todo para los docentes, quienes han tenido que ser muy cuidadosos en su trabajo. El incremento paulatino de la matrícula ha obedecido a que quizá la comunidad se ha percatado la neutralidad asumida por la institución. Los estudiantes de las diversas localidades aledañas regresaron, situación interesante también. Los motivos no son del todo claros, pese a ello, y de acuerdo con los testimonios de los docentes se puede suponer que hay una confianza en la institución. Este acontecimiento, y las consecuencias para el BIC 05, resultaron de mi interés para incluirlo en el estudio. Otro aspecto destacado de este plantel es que ahí se hablan tres lenguas indígenas, chinanteco, mixe y zapoteco; es decir, se observa un contexto sociolingüístico multilingüe (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar).

Por otro lado, el BIC 29 de Teotitlán del Valle se ubica en la región de Valles Centrales, muy cerca de la ciudad capital. Situación particular porque una de las características de los BIC es que se establecen en comunidades rurales de alta y muy alta marginación. Esa puede ser la razón por la que la textura de las relaciones comunales en el municipio es también distinta, no todos los estudiantes son hablantes de zapoteco, lengua indígena de la región, ya que provienen de municipios conurbanos. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2014-2015 había 139 estudiantes y sólo 57 de Teotitlán, el resto de otros municipios y localidades. Hubo 10 de Tlacolula, 2 de Mitla e inclusive de la ciudad de Oaxaca, también 2 (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar). Si bien, los planteles BIC son concentradores, el BIC 29 no necesariamente concentra a estudiantes indígenas como en el resto de ellos. Más adelante, se presentan las condiciones del plantel con mayor profundidad.

Las escuelas elegidas, como puede observarse, cuentan con especificidades. Si bien forman parte de un mismo subsistema, cada una de estas guarda una historia que está sujeta y presente en el camino para ofrecer una educación de calidad, como pretende la RIEMS. Por ello el estudio que aquí se intenta construir se nutre de las características de cada plantel. La investigación cualitativa no se caracteriza por su intencionalidad representativa o

generalizadora, al contrario, el interés de esta es la preocupación por lo peculiar, lo subjetivo y lo idiosincrásico. La potencialidad de cada caso nos la ofrece su carácter propio (Rodríguez, Gil y García, 1999, p.99). Por ello, en esta investigación, cada plantel se aborda desde sus características institucionales específicas.

4.3. Informantes clave

Los informantes clave son individuos en posesión de conocimientos *status* o destrezas comunicativas especiales y que están dispuestos a cooperar con el investigador (Zelditch, 1962, como se citó en Goetz y Lecompte, 1988, p.134). En este trabajo, los informantes clave fueron los docentes y directivos de los planteles elegidos para la investigación. El criterio de selección fue que unos y otros laboraran en los BIC considerados y se encontraran en funciones regulares. Los docentes y directivos son los agentes principales para implementar la RIEMS.

Los planteles BIC se caracterizan por asignar a los docentes sindicalizados un plantel específico; sin embargo, estos pueden solicitar un cambio de plantel si así conviene a sus intereses. Por otro lado, los docentes que no son sindicalizados, pueden ser removidos de plantel a necesidad del subsistema. Los directores son personales de confianza, y ellos también cambian de plantel cada determinado tiempo. Sin embargo, para la selección de informantes clave, el criterio que guio la metodología fue que, en el momento de trabajo de campo se entrevistaría a los docentes y directivos que estuvieran adscritos a los planteles 05 y 29, sin importar si habían o no pertenecido a otros planteles anteriormente.

4.4. Técnica de recopilación de datos

Una de las características de la investigación cualitativa es que “depende de datos recopilados en situaciones no controladas y muestra más interés por la complejidad y los efectos de las variables que por el control de ellas” (Lankshear y Knobel, 2001, p.16). Para abordar las preguntas que orientan este trabajo, se eligieron las siguientes herramientas que, bajo la mirada del investigador permitió tener un acercamiento con los sujetos.

4.4.1. La entrevista

De acuerdo con Vela (2001), la entrevista es una situación que se define, crea y construye, para que un sujeto pueda expresar dentro de una conversación, cierta información esencial que al investigador le interesa para alcanzar sus objetivos.

Bajo ese tenor, el tipo de entrevista que se eligió hacer a los informantes clave fue de tipo semi-estructurada, que consiste en una guía de temas o preguntas preestablecidas en donde el entrevistador mantiene la conversación enfocada y dirigida sobre un tema particular, pero, al mismo tiempo, proporciona espacio y la libertad suficiente para definir el contenido de la discusión (Vela, 2001). La entrevista se diseñó con preguntas acordes con la clase de información que se pretendía obtener de ella. Se privilegiaron aquellas que facilitaban el diálogo, es decir, abiertas. Sustentando el contenido de las preguntas en la tipología de Spradley (1979), se incorporaron tres tipos:

- 1.- Preguntas descriptivas, para obtener una representación o descripción de algún aspecto de la cultura o el mundo del respondiente.
- 2.- Preguntas estructurales, cuyo fin es verificar o componer los constructos con que los respondientes describen sus mundos.
- 3.- Preguntas de contraste, con las que se pretende obtener los significados que los respondientes asignan a, y las relaciones que perciben entre los diversos constructos que utilizan (Spradley, 1979, como se citó en Goetz & Lecompte, 1988, p.130)

También, se incluyeron preguntas demográficas al final de la entrevista, con el afán de caracterizar a los informantes clave.

A su vez, se consideraron las dimensiones que enuncia la RIEMS y que considera indispensables para lograr la calidad educativa:

- 1) Perfil del alumnado, en la que implícitamente se puede ubicar el desempeño académico de los estudiantes, sus contextos y situaciones generales. Cómo llegan al bachillerato estos estudiantes indígenas, cómo es la interacción que se establece entre docentes y estudiantes.
- 2) El enfoque en competencias, que incluye la forma en que el docente lo aplica (o no) en el aula, y los resultados que se pudieran observar en el desempeño de los estudiantes. Esto implica el uso de Planeación o Secuencia didáctica, evaluación de los aprendizajes en el aula, estrategias de enseñanza acordes a las unidades de contenido que imparte, e instrumentos de evaluación, entre otros.

3) Profesionalización y actualización docente, donde identificamos a docentes y directivos. En esta dimensión lo que se busca que los sujetos informantes respondan si han participado de los diferentes cursos para habilitarse en competencias. Si están enterados sobre la obligatoriedad de la capacitación para los docentes de nivel medio superior del país y de qué les ha servido, en el caso de tener la acreditación en competencias mediante PROFORDEMS, ECODEMS y CERTIDEMS, o bien, el caso de los directores PROFORDIR.¹³

4) Los planes y programas de estudio. Desde esta dimensión se espera conocer la forma en que los docentes han usado los programas alineados a la RIEMS y qué tan distintos son a los de 2003, ya que el subsistema CSEIIO modificó sus planes y programas en 2014.

5) La infraestructura con la que cuentan los planteles. Aquí, interesa indagar cuáles son las condiciones materiales bajo la que se ofrece el bachillerato general en los BIC, toda vez que, para prestar un servicio de calidad, la infraestructura está definida dentro de los elementos que integran la prestación del servicio de calidad desde la RIEMS.

Una vez identificadas las dimensiones y definidos también los tipos de preguntas que se habían de realizar, el diseño del instrumento quedó de la siguiente forma:

Tabla 11. Diseño de entrevista.

DIMENSIONES	Actores	TIPO DE PREGUNTA	PREGUNTA
		Descriptivas	Edad Antigüedad en el puesto ¿Cómo llegó al BIC? Formación profesional Unidad de contenido a cargo
ENSEÑANZA POR COMPETENCIAS		Descriptivas estructurales y de contraste	¿Conoce el modelo educativo? ¿Puede describir los elementos de ese modelo educativo? ¿Cuál es el papel del docente en ese modelo educativo? ¿Qué elementos considera para la planeación de su clase? ¿Qué tipo de actividades incorpora en su planeación? ¿Qué tipo de formato utiliza para su planeación? ¿Cada cuando lo entrega? ¿Qué entiende por competencias?

¹³ Estos diplomados y sus contenidos se describen en el capítulo anterior.

			¿Cómo promueve el desarrollo de competencias? ¿Cómo lleva a cabo la evaluación de los estudiantes? ¿Cómo se cerciora que los estudiantes desarrollen las competencias establecidas?
PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DOCENTE		Descriptivas estructurales	¿Ha tomado cursos sobre competencias? ¿Cuáles? Cómo lo cursó En cuanto tiempo
Perfil del alumnado		Descriptivas estructurales	¿A qué tipo de estudiante atiende? Describalo ¿Cuáles serán los factores que promueven la permanencia? ¿Cuáles son los factores que promueven la deserción? ¿Cómo se observa en su plantel el bajo rendimiento escolar? ¿Cómo se observa en su plantel el aprovechamiento escolar?
INFRAESTRUCTURA		Descriptivas estructurales	¿Puede describir de qué se compone su centro educativo? Dirección, cuántas aulas, sala de cómputo, explanada, etc. Qué le hace falta ¿Usted cuenta con los recursos necesarios para impartir su clase?
PLANES Y PROGRAMAS		Descriptivas estructurales	¿Cuáles son los elementos y/o componentes principales de los programas de estudio?
	Director	Descriptivas estructurales y de contraste	Cuál es su opinión sobre la gestión de la institución

Elaboración propia con base a los objetivos de la investigación.

Se diseñó un código de identificación para cada entrevista, el cual guarda la lógica siguiente: Cuenta con una letra inicial, que corresponde al área de conocimiento de la cual el docente se hace cargo, pueden ser de una a tres vocales. La siguiente letra es el género del entrevistado H (hombre) o M (mujer), para después incorporar las iniciales del plantel, por ejemplo, Santiago Choápam es SC, y Teotitlán del Valle es TV. Para el director (a) se inicia con la letra “D”, género y nombre del plantel. Ejemplo: DMSV.

El trabajo de campo se llevó a cabo en los dos municipios señalados, alcanzando un total de 17 entrevistas semiestructuradas, que se desagregan en la siguiente tabla:

Tabla 12. Entrevistas realizadas en campo.

PLANTEL	ÁREA DE CONOCIMIENTO	SEXO	TIPO DE CONTRATACIÓN	CÓDIGO DE IDENTIFICACIÓN
05 SANTIAGO CHOÁPAM	DIRECTIVO	M	CONFIANZA	DMSC
	FDC	H	BASE	FDCHSC
	MATEMÁTICAS	H	BASE	MHSC
	C.S y H.	H	BASE	CSMSC
	LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	H	BASE	CHSC
	LENGUA INDÍGENA	M	BASE	LIMSC
	INFORMÁTICA	H	CONTRATO	IHSC
	CIENCIAS NATURALES	H	CONTRATO	CNHSC
29 TEOTITLÁN DEL VALLE	DIRECTIVO (2)	H	CONFIANZA	DH1TV/DH2TV
	FDC	M	BASE	FDCMTV
	MATEMÁTICAS	H	BASE	MHTV
	C.S y H.	M	CONTRATO	CSMTV
	LENGUAJE Y COMUNICACIÓN	M	BASE	CLMTV
	LENGUA INDÍGENA	H	CONTRATO	LIHTV
	INFORMÁTICA	H	BASE	IHTV
	CIENCIAS NATURALES	H	BASE	CNHTV

Elaboración propia con base en las entrevistas

4.5. La entrada y permanencia en campo

Nos referimos al campo cuando nos ubicamos en un contexto físico y social dentro del que tienen lugar los fenómenos que son de interés del investigador. En contraste con otro enfoque investigativo, en campo la realidad se ofrece en condiciones de naturalidad, pero también de incertidumbre. Desde ese lugar, el investigador intenta comprender la situación que lo llevó a ese escenario.

El acceso a campo es el proceso por el que el investigador va accediendo a la información fundamental para su estudio (Rodríguez, Gil y García, 1999). Anteriormente comenté que llegué al CSEIIO en 2014, desde entonces he tejido relaciones cercanas y de confianza con algunos docentes y directores. Por ello, la entrada a campo no fue complicada; puedo anotar que fue bajo la técnica de bola de nieve, comenzar con un pequeño número de personas, ganar su confianza y a continuación pedirles que nos presenten a otros (Taylor y Bogdan, 1987), así se inició la entrada a campo.

De esta manera, en el mes de marzo de 2017, se llevó a cabo la visita al primer plantel, en este caso el 05 Santiago Choápam, en donde permanecí una semana conviviendo con los docentes y directora. El primer contacto lo tuve con la directora, con quien viajé a la comunidad. Ella me presentó a los docentes; algunos ya me conocían por el trabajo que llevé a cabo en las oficinas centrales, pese a ello, puedo decir que para mí fue un primer acercamiento. Las entrevistas que se realizaron en este plantel, la mayoría tuvieron lugar en la cabina de radio; pero debido a los horarios de los profesores, tres de las ocho entrevistas se hicieron en otros espacios ajenos a la escuela. La convivencia anterior a la visita permitió un clima de confianza para que se realizara el trabajo con los maestros y directora. También hubo confianza por el hecho de verme durante una semana compartiendo las actividades cotidianas con ellos, como la comida y el transporte. La interacción que hubo durante las entrevistas fue de camaradería, éstas se extendieron hasta más de sesenta minutos. En capítulos posteriores detallo las características geográficas, sociales, culturales y políticas de cada municipio.

Posteriormente, hubo actividades previas a las clausuras, y tuve que esperar hasta fines de julio y principios de agosto de 2017 para visitar el segundo plantel, el 29 Teotitlán del Valle. También, en este caso me organicé con el director del plantel, quien lleva muchos años en el

subsistema y desde mi primer acercamiento al CSEIIO, tuve oportunidad de conocerlo. Él me informó en qué semana era más viable que hiciera el trabajo de campo que solicitaba. Debido a que el plantel está cerca de la capital del Estado pude ir y venir durante la primera semana de agosto de 2017. Llegaba muy temprano y, de acuerdo con los horarios y disposición de los docentes hice las entrevistas. El espacio en el que las realicé variaba, de acuerdo al docente, ya que en este plantel cada uno tiene su aula, en donde visité a la mayoría. Las docentes de Formación para el Desarrollo Comunitario fueron entrevistadas en las canchas. Ellas tienen aulas asignadas, sin embargo, las clases de esta unidad de contenido se llevan a cabo en espacios abiertos, por ello las entrevistas se hicieron en diferentes espacios del plantel. En cuanto al director, fue entrevistado en su oficina. Sin embargo, en 2019 entrevisté al director que inauguró este plantel, y que regresó en 2018. Sin embargo, entre 2019 y 2021 tuve charlas con la mayoría de los docentes entrevistados, que me ayudaron a ampliar la información que me proporcionaron en un primer momento. Esta oportunidad fue posible debido a la colaboración que tuve en el CSEIIO como asesora pedagógica. Todas las entrevistas fueron grabadas en una grabadora de voz digital y posteriormente transcritas.

4.6. Análisis documental

Los documentos proveen información sobre decisiones presentes y futuras acerca de la docencia, las estrategias de aprendizaje, políticas institucionales, entre otras. Permiten un amplio abanico de puntos de vista acerca de un acontecimiento o una cuestión (Lankshear y Knobel, 2001). De esta forma, se utilizaron diferentes fuentes documentales e institucionales como los planes de mejora continua de los planteles y las estadísticas institucionales principalmente.

Estadística institucional. El CSEIIO cuenta con un departamento de control escolar. Es ahí donde los directores de diferentes planteles reportan la situación de los estudiantes. En ese departamento se cuenta con información de la deserción, captación y rendimiento académico de cada estudiante matriculado en los BIC. Aquí, acudí a solicitar información para identificar el número de estudiantes por ciclo escolar de los planteles abordados.

Plan de Mejora Continua del plantel 05 de Santiago Choápam y 29 de Teotitlán del Valle. Estos documentos son de manejo interno. Sin embargo, tuve oportunidad de revisarlos para sugerir áreas de oportunidad. Para el análisis me fueron útiles puesto que de ahí pude

retomar información variada, por ejemplo, del número de docentes por plantel, de los diferentes cursos que han tomado éstos y los directores. El contexto de la comunidad y el plantel, y las proyecciones de trabajo, puesto que es en este documento donde se identifican las categorías que deben administrarse en un plantel de EMS.

4.7.Diario de campo (DDC)

Una de las herramientas que utiliza la metodología cualitativa es el diario de Campo. Éste ha sido usado principalmente por la antropología, así como por otras disciplinas como la sociología y las ciencias de la educación. El diario de campo es un dispositivo que comprende una gama de expresiones. Generalmente, se usa para registrar

observaciones, eventos y discursos de los actores, anotaciones casuales y fragmentarias, diarios personales, planes de actividades diarias, copia de material escrito hallado en el campo y diagramas, planos y dibujos son los diversos tipos de registro elaborados por el investigador a lo largo de su trabajo de campo (Sanjek, 1990a; Bernard, 1988; Emerson et al., 1995, como se citó en de Desarrollo Económico y Social, I., 2001, p. 65). En este sentido, las notas son representaciones del campo y componen un capítulo de los manuales de métodos de investigación social. (Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 2001, p. 65)

Pero las notas recuperadas en el diario de campo, no son el producto final de la investigación, al contrario, representan los primeros pasos hacia la construcción epistemológica.

Como punto intermedio entre el trabajo de campo y el escrito final, suelen mantenerse en la esfera privada de la investigación (Jackson, 1990 como se citó en de Desarrollo Económico y Social, I., 2001, p. 66), convirtiéndose así en expresión íntima de la vida cotidiana del investigador en el campo. (IDES, 2001, p. 66)

Porque un diario de campo no se trata únicamente de registrar información, ya que se registran también pensamientos personales y emociones, estados de ánimo y percepciones internas (Kroef, Gavillony Ramm, 2020, como se citó en Luna, Nava y Martínez, 2022, p. 247). Por otro lado, en las notas que se incluyen en el diario de campo, se han identificado tres momentos: la inscripción, la transcripción y la descripción (Clifford, 1990. Como se citó en IDES, 2001, p.66). Estos momentos dan cuenta de diferentes procesos de elaboración y conceptualización que se determinan, primeramente, por la forma de interacción entre el investigador y sus informantes clave. La inscripción se caracteriza por incorporar notas específicas de algo que el investigador observa; mientras que la transcripción se refiere a cierto nivel de análisis en las notas que inscribe. La descripción, por su parte es la

presentación coherente y ordenada de las notas de campo (Clifford, 1990. Como se citó en IDES, 2001, p. 66).

En el desarrollo de este trabajo se tomaron constantemente notas para nutrir el diario de campo. Es un documento que inicié en el año 2013, justamente cuando llegué como coordinadora al CSEIIO. De manera general, el contenido de este documento personal se llenó de impresiones y acontecimientos que fueron ocurriendo durante mi primera incursión al CSEIIO, que abarcó la etapa de redefinición de los programas de estudio, la revisión del plan y la incorporación de los componentes para el trabajo. Esta primera etapa duró de septiembre de 2013 a enero de 2014.

Durante este periodo, las notas recuperadas se centraron en la forma en que el equipo de trabajo quería que se llevara a cabo la adecuación de los planes y programas de estudio, con base en la RIEMS. De esta forma fui recuperando sus opiniones generales, registré la ansiedad y presión de los miembros del equipo para sacar adelante el proyecto. Además, registré los temas de los talleres que necesitaba darles para que pudieran definir los programas de estudio, y las visitas a la ciudad de Oaxaca para dar seguimiento.

Una segunda etapa de este diario de campo fue cuando empecé a incorporar las observaciones de mis tareas como de evaluadora de planteles de educación media superior. Las notas identificaban, por ejemplo, aspectos generales que se señalaban en los dictámenes, los instrumentos de evaluación usados y los resultados. Todo esto para darme cuenta de las necesidades de los BIC y sus oportunidades para integrarse al entonces Sistema Nacional de Bachilleratos. Esta etapa fue a partir de marzo de 2014 y noviembre de 2018. Debo agregar que, durante ese tiempo, se usaron dos manuales para la evaluación *in situ* que COPEEMS nos proporcionó, el 3.0 y el 4.0.

En 2015, me volvieron a llamar del CSEIIO porque los planes y programas de estudio que se diseñaron bajo mi coordinación habían sido evaluados favorablemente, de manera que lo que seguía era atender las observaciones. A partir de este momento retomé las notas de campo y escribí de manera simultánea las dos actividades que realizaba, es decir, la coordinación pedagógica del CSEIIO y mi tarea de evaluadora de un organismo evaluador avalado por COPEEMS. Esto fue posible gracias a que las evaluaciones a planteles ocurrían dos veces al año, lo cual me dejaba espacio para desempeñar mis tareas como coordinadora.

Hay que recordar que la función del registro es la necesidad de mirar “con una mera disposición a traducir lo diferente y reconocer aquello que no cabe en los moldes categoriales del mundo del investigador” (IDES, 2001, p. 69). Y justamente esa intención mantuve cuando visité los planteles que elegí para esta investigación.

El diario de campo me sirvió para registrar, desde el camino hacia la comunidad, hasta las charlas con los docentes y directores. Principalmente, recuperé en este diario la vida cotidiana del plantel, el traslado de los estudiantes y los docentes, las reuniones que tuvieron durante mi estancia en campo, el costo del transporte, el tiempo y condiciones de camino hacia la ciudad capital, por ejemplo. Por ello, este documento representa un insumo importante para el tejido de este trabajo.

La información general que recogí durante mi estancia en los planteles y la dirección de desarrollo académico del CSEIIO, se articula a la observación, ya que, como participante directa de estos procesos traté de ser objetiva en cuanto a las acciones que, como integrante del equipo, debí realizar. Por ejemplo, evitaba registrar estados de ánimo, más bien puse la atención en las tareas que debía coordinar, cuáles, qué integrantes de mi equipo iban a hacer qué. Para eso me valía de sus perfiles académicos y su experiencia. Pensando en la forma de organizar el trabajo de acuerdo a los tiempos que nos habían asignado para culminar el proyecto. A lo largo del documento, cuando incluyo un argumento que rescato de este documento, lo señalo con las iniciales **D** (Diario) **C** (Campo) **C** (Claudia) **DCC**.

4.8.Observación participante (OPC)

Un ingrediente principal de la metodología cualitativa es la observación participante. Esta se define como “la investigación que involucra la interacción social entre el investigador y los informantes en el milieu de los últimos, y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo” (Taylor y Bodgan, 1987, p. 31). Por otro lado, también alude a un “procedimiento de recogida de datos que nos proporciona una representación de la realidad, de los fenómenos de estudio” (Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999, p. 151), y por eso es fundamental tener claro el propósito de la observación. Como procedimiento, es uno de los más utilizados en investigación cualitativa y uno de sus elementos más característicos.

Se han identificado cuatro sistemas de observación: categoriales, descriptivos, narrativos y tecnológicos (Evertson y Green, 1989. Como se citó en Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999, p. 154).

Los sistemas de observación categoriales se caracterizan por ser cerrados. La observación se realiza desde categorías prefijadas por el observador. Los descriptivos son sistemas abiertos que usan una observación estructurada y otra no estructurada; es decir, se trata de observar acontecimientos poco definidos, para más adelante ser más preciso en su observación; inicia con una observación descriptiva, luego una focalizada y culmina con una selectiva. Los sistemas de observación narrativos, por su parte realizan una descripción detallada de los fenómenos a observar y explicar procesos en curso. Identifican patrones de conducta que se dan dentro de los acontecimientos observados. Desde este sistema podemos obtener información sobre una práctica determinada o un tipo de conducta, por ejemplo. Finalmente, los sistemas de observación tecnológicos se caracterizan por ser abiertos y fácilmente adaptables a otros sistemas de investigación. Es de carácter longitudinal (Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999).

Pero hay una precisión con respecto a la observación participante, ya que ésta no es distinta a otras formas de observación, pero la característica y singularidad es la participación a ella asociada. La observación participante se define como

un método interactivo de recogida de información que requiere una implicación del observador en los acontecimientos o fenómenos que está observando. La implicación supone participar en la vida social y compartir las actividades fundamentales que realizan la personas que forman parte de la comunidad o de la institución. Supone, además, aprender los modos de expresión de un determinado grupo comprender sus reglas y normas de funcionamiento y entender sus modos de comportamiento. (Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999, p. 165)

Si bien, es necesario una planeación para la observación participante que involucra preguntas o líneas de observación, ésta es flexible, porque durante el proceso pueden surgir otras líneas y otras preguntas, justamente por la naturaleza de esta herramienta, así permite al investigador múltiples posibilidades.

Sin embargo, la literatura señala que, si bien el investigador tiene en mente algunas preguntas y dudas generales cuando entra al campo, estas pueden incluirse en dos amplias categorías:

sustanciales o teóricas. Las primeras están relacionadas con los problemas específicos dentro de un escenario concreto; mientras que las segundas se refieren a interrogantes o preguntas relacionadas “con problemas sociológicos básicos tales como la socialización, la desviación y el control social”, y ambas categorías están interrelacionadas (Taylor y Bodgan, 1987, p.33).

Personalmente yo encontré un escenario ideal para la investigación, por varias razones, en primer lugar, porque el acceso fue fácil, en segundo porque comencé a tomar nota de lo que ocurría para documentar mi experiencia, no específicamente para la tesis, el interés principal era observar un proceso de implementación en un organismo descentralizado, como lo es el CSEIIO. Sin embargo, durante mi función como coordinadora, inicié el doctorado, lo cual me permitió estructurar la observación y recuperarla para mi investigación. “El escenario ideal para la investigación es aquel en el cual el observador obtiene fácil acceso, establece una buena relación inmediata con los informantes y recoge datos directamente relacionados con los intereses investigativos. Tales escenarios aparecen raramente (Taylor y Bodgan, 1987, p. 36).

A diferencia del diario de campo en el que recuperaba información variada y general; en las notas de observación participante describía los acontecimientos y acciones de los integrantes del equipo que coordinaba, incluyendo las mías. Focalicé mi atención en las actitudes, las posiciones institucionales, es decir, desde los cargos administrativos que cada uno de los integrantes del equipo tenían. Esta forma fue muy eficaz durante la primera etapa de mi participación en el CSEIIO. Más adelante, durante la segunda que incluye la visita a planteles, la observación fue más específica. El ser parte del CSEIIO me abrió posibilidades variadas, la observación participante para el investigador “supone adoptar la misma apariencia que los participantes en los hechos estudiados, asumir las mismas obligaciones y responsabilidades (...); y convertirse en sujetos pasivos de sus mismas pasiones y convulsiones (participa de los triunfos y decepciones de cada día)” (Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999, p. 165).

Este ejercicio de recolectar datos, siendo investigadora, observadora y participante me implicó un esfuerzo, pero a la vez la información que pude obtener la he usado aquí, para fortalecer el análisis. Esta base documental, me ha permitido sustentar muchos de los discursos que fueron vertidos por los sujetos informantes, cruzar la información, la

temporalidad, las afirmaciones, etc. Se constituye dentro del estudio como una actividad complementaria, útil y necesaria.

El observador participante puede acercarse en un sentido más profundo y fundamental a las personas estudiadas y a los problemas que les preocupan. Ese acercamiento que sitúa al investigador en el papel de los participantes, permite obtener percepciones de la realidad estudiada que difícilmente podrían lograrse sin implicarse en ella de una manera efectiva. De igual modo, la observación participante favorece un acercamiento del investigador a las experiencias en tiempo real que viven personas e instituciones; el investigador no necesita que nadie le cuente cómo han sucedido las cosas o cómo alguien dice que han sucedido, él estaba allí y formaba parte de aquello. (Rodríguez, Gil y Jiménez, 1999, p. 166)

A lo largo del trabajo, identifiqué la información usada desde esta herramienta de recogida de datos, con las iniciales **O** (observación) **P** (Participante) **C** (Claudia) **OPC**.

4.9. Estrategia para el análisis de los datos y delimitación de las categorías empíricas

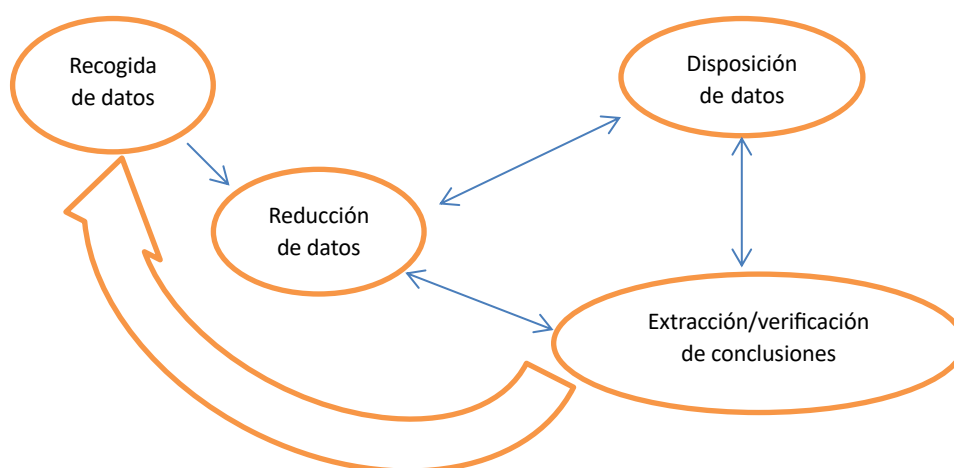
El primer paso para proceder a la construcción epistemológica consiste en reconocer la forma en que se inscribe la acción significativa en los datos empíricos (Bertely, 2000), lo que debe ir más allá de los datos, tratando de pensar con ellos y desarrollar ideas (Coffey y Atkinson, 2003). Para ello, es necesario acudir a una sucesión de operaciones analíticas que el investigador hace para que surjan significaciones (Mucchielli, 2001).

Este ejercicio constituye el procedimiento de análisis que se aplican a los datos generados por la propia investigación y se requiere de la participación activa del investigador al utilizar categorías, para organizar conceptualmente y presentar la información que se interesa más por el contenido de las mismas categorías y su interpretación. El análisis de datos cualitativos consiste en su tratamiento y preservación su naturaleza textual, categorizando, y evitando recurrir a técnicas estadísticas (Rodríguez, Gil y García, 1991).

Constituye una de las tareas más complejas debido a la diversidad de técnicas y métodos que existen para su análisis, por el carácter plural de la investigación cualitativa y las diversas tradiciones de investigación; pese a ello, extraer el sentido a los datos representa un punto de coincidencia de todas estas.

Para Miles y Huberman (1994) el análisis de tipo cualitativo no es necesariamente lineal, ni se apega a pasos específicos, únicos o estandarizados; sino que, implica una serie de tareas u operaciones que constituyen un proceso analítico básico y común. Siguiendo esta dinámica de análisis, se llevaron a cabo tareas como la reducción de datos, presentación de datos o extracción y verificación de conclusiones. Este esquema tiene un carácter meramente teórico y en la práctica no se definen como un proceso lineal de análisis en el que se pase secuencialmente de unas tareas a otras, a veces pueden darse de manera simultánea, encontrarse presentes en un mismo tratamiento de los datos o aparecer de modo reiterativo a lo largo de un mismo proceso (Figura 2.7). El análisis de un conjunto de datos no incluye necesariamente a todas las tareas diferenciadas, a veces, determinadas tareas o actividades pueden extenderse hasta constituir por sí mismas el proceso de análisis o, por el contrario, pueden no ser tenidas en cuenta, conforme a los objetivos de trabajo, el enfoque de la investigación o las características del investigador.

Figura 9. Tareas implicadas en el análisis de los datos.



Elaboración propia. Fuente: Miles y Huberman, 1994, p.12.

El esquema anterior permite observar que después de la recogida de datos se puede iniciar con la reducción. En esta investigación, los datos se delimitaron y focalizaron desde un principio, lo que permitió ir delineando una estrategia para su análisis. Esto fue posible gracias a que, en primer lugar, se tomaron como base los elementos que constituyen la calidad educativa desde la concepción de la RIEMS, aquellos con los que todo plantel de educación media superior en el país debe tener. Es decir, desde el inicio se privilegió el análisis del proceso de implementación de la RIEMS en la búsqueda de la calidad, razón por la cual ésta

se ubica dentro de estudio, como una gran categoría, a su vez, tiene contenido específico, elementos específicos, a los que nombré “Dimensiones de la calidad. Es decir, la calidad es una categoría, los elementos que la integran, desde el discurso oficial de la RIEMS representan el contenido de esta gran categoría (Tabla 10.).

Tabla 13. Dimensiones de la calidad educativa en la RIEMS.

Objeto de estudio: Estudio de la implementación de la RIEMS en dos Bachilleratos Integrales Comunitarios	
Categoría	
La calidad de la RIEMS	
Dimensiones	Pertinencia de planes y programas
	Enfoque en competencias
	Profesionalización
	Caracterización objetiva de la infraestructura
	Permanencia

Elaboración propia. Fuente: SEP, 2008. Acuerdo Secretarial 442.

Esta delimitación permitió que durante la indagación y desde el diseño, se atendieran en el momento de las entrevistas. La orientación generó cuidado también a la hora de transcribir, puesto que se iban identificando esas categorías en los discursos recabados de docentes y directivos. Para señalarlas con mayor precisión se usaron las siguientes preguntas:

- ¿Qué acciones se observan en las respuestas de los docentes y directivos?
- ¿Cómo se manifiesta el proceso de la implementación de la RIEMS aquí?
- ¿Qué significa la calidad para los docentes y directivos de los BIC?

Las preguntas se iban respondiendo de acuerdo a la información que contiene cada entrevista. Por otro lado, como ya se ha señalado, esta investigación se adhiere a la dimensión de análisis institucional y política de la cultura escolar; y que en esa tesitura se intenta realizar una interpretación del modo en que la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS) incide en la vida escolar cotidiana de los profesores y directores de dos bachilleratos

integrales comunitarios, haciendo énfasis en aquellas acciones que se orientan hacia la consecución de la calidad educativa señalada en la reforma en cuestión, para poder hacer el análisis de la implementación de la RIEMS, y los resultados en los bachilleratos que aquí se han elegido.

También, se consideró la dimensión social, ya que se trata de bachilleratos que ofrecen el servicio educativo a pueblos indígenas de Oaxaca, y en ese orden de ideas se intenta cuestionar el carácter homogéneo de la RIEMS; en “la búsqueda del reconocimiento de los diversos contextos socioculturales dentro de los cuales se construyen estilos particulares de gestión y prácticas curriculares específicas” (Bertely, 2000, p.47), que no necesariamente son visualizados o enunciados en el discurso político, pero que se pueden ubicar en la realidad que se investiga.

Otra acotación medular, que también sirvió de insumo para el análisis de los datos, es que la acción social significativa se produce dentro de un contexto social y cultural más amplio, a partir del cual adquiere sentido. Es decir, una vez con la información de campo, el proceso de reducción se llevó a cabo en un primer momento, considerando la forma en que los docentes y directivos se referían al servicio educativo que ofrecen en sus planteles, y la forma en que incidían los estudiantes en su comunidad. Aludiendo a los diversos problemas que enfrentan sus estudiantes, y los múltiples retos que ellos se van encontrando en el camino, definieron la calidad desde sus muy particulares puntos de vista, roles dentro del plantel y condiciones estructurales. La integración de las dimensiones de la calidad identificadas previamente, y cómo eran interpretadas y operadas en sus planteles, me llevaron a obtener unos “lentes conceptuales” desde los que identifiqué una categoría empírica opuesta a la oficial. Con este paso pude iniciar la segunda etapa de mi reducción de datos.

4.10. Reducción de los datos

Esta tarea tiene como propósito simplificar, resumir y seleccionar la información recabada para hacerla abaricable y manejable (Rodríguez, Gil y García, 1991). Por ello, se inició con una diferenciación de unidades e identificación de los elementos de significado dentro de los aspectos que se pretendía analizar. Partiendo de un conjunto amplio y complejo de información se pueden identificar los elementos más manejables, así se pudieron establecer relaciones y sacar conclusiones. La categorización desagregada en dimensiones se tradujo en

una segmentación de unidades, a estas se les asignaron ciertos códigos que permitieron un agrupamiento.

Para ello se siguió a las propuestas de Miles y Huberman (1994) y Rodríguez, Gil y García (1991). Los primeros asumen que la reducción de datos puede iniciar anticipadamente, lo cual orienta al investigador de una forma consciente. Los segundos autores asumen que esta selección supone descartar o seleccionar para el análisis parte del material informativo recogido. Ellos centran su atención en un primer momento en la diferenciación de unidades e identificación de aquellos elementos que se pretende analizar, “se parte de un conjunto amplio y complejo de información para llegar a elementos más manejables que permitan establecer relaciones y sacar conclusiones” (Rodríguez, Gil y García, 1991, p.206). A este proceso le nombran segmentación o separación de unidades.

4.10.1. Segmentación o separación de unidades.

Siguiendo a los autores mencionados arriba, en esta etapa se aplicó el criterio temático (Rodríguez, Gil y García, 1991); los cuales se refieren a la identificación de contenido de un mismo tema, es decir, se diferenciaron en todas y cada una de las entrevistas, unidades básicas de texto de oraciones o párrafos completos que abordaran un mismo tema y, para este caso en particular, esa segmentación se armonizó con las “Dimensiones de la calidad”. Así, en las entrevistas se fueron observando los discursos de los docentes que hablaban sobre cada una de las dimensiones, a cada dimensión se le asignó un color, de esta forma, se subrayaban y a la derecha de la transcripción se identificaba con una palabra, una frase, o una idea, definiendo de esta forma, los códigos asignados a las categorías preelaboradas al inicio de la recogida de datos (Tabla 14.).

Tabla 14. Segmentación o separación de unidades por tema.

Datos	Temas
Entonces poco a poquito ya... así, acompañándolos, había muchos que no, que no saben leer ni escribir. Es una comunidad que está marginada entonces sí se me hizo una labor muy titánica. Avanzábamos muy poco ¿no? No tenía yo idea de que era una línea de investigación, ahí no.... Pues andábamos solos	Rendimiento escolar
	Contexto
	Profesionalización docente

Objeto de estudio:		
Estudio de la RIEMS en tres Bachilleratos Integrales Comunitarios		
Categoría		Categoría
La calidad de la RIEMS		La “otra calidad”
Dimensiones	Pertinencia de planes y programas	Vinculando la comunidad y la escuela: los planes y programas de estudio
	Enfoque en competencias Profesionalización	El camino hacia las competencias: entre la resistencia y el sentido
	Caracterización objetiva de la infraestructura	La vida de los planteles: de la improvisación a la concreción
	Permanencia	La permanencia: entre el deseo y la posibilidad

Fuente: Elaboración propia

Los hallazgos de la categoría empírica no omiten elementos que van dando cuenta de los contextos dentro de los cuales, tanto docentes como directivos se encuentran inmersos. Se percibe una postura de la calidad educativa que se ofrece en los dos BIC investigados, desde la concepción de los sujetos informantes. Por ejemplo, el ángulo desde el que se perciben los estudiantes y su rendimiento escolar, el contexto social, familiar y cultural en el que se ubican.

También, se identificó el sentido que dan al trabajo docente y/o directivo, el descubrimiento de su vocación por la enseñanza, y no menos importante, los retos a los que se enfrentan para alcanzar los estándares y cuotas impuestos por la RIEMS, y, recientemente por la Reforma Educativa (2013). Esto fue posible porque la codificación permitió la identificación y clasificación de unidades. Entonces, la categorización y codificación fueron dos actividades modulares, puesto que

la categorización [es] una importante herramienta en el análisis de los datos cualitativos, hace posible clasificar conceptualmente las unidades que son cubiertas por un mismo tópico. Una categoría soporta un significado o tipo de significado. Las categorías pueden referirse a situaciones y contextos, actividades y acontecimientos, relaciones entre personas, comportamientos, opiniones, sentimientos, perspectivas de un problema métodos y estrategias, procesos. La categorización es una tarea simultánea a la separación de unidades cuando esta se realiza atendiendo a criterios temáticos. Si

una unidad es separada por referirse a determinado tópico, automáticamente puede ser incluida en la categoría correspondiente a ese tópico. (Rodríguez, Gil y García, 1991, p.208).

Como consecuencia de estas actividades de análisis, se pudo observar que ser docentes y directivos en este tipo de bachilleratos implica en sí misma una tarea extenuante, a decir de ellos, sin embargo, señalan también la forma en que conciben el enfoque en competencias, la manera y rutas para su actualización permanente, y el camino andado dentro del subsistema. Pese a ello, quizá el hallazgo más interesante, que orienta con mayor profundidad el trabajo y a la vez lo ordena, es la forma en que ellos conciben la calidad educativa en su modelo específico. Así, las respuestas a este cuestionamiento y la identificación de unidades dieron paso a la categoría empírica y las dimensiones de la misma.

El cuadro 2.9 intenta ordenar, organizar y disponer un conjunto de información que abarca las cuestiones relativas a las posibles respuestas que se puedan obtener para las preguntas de investigación e hipótesis. Esto constituye, metodológicamente, un sistema de categorías, un esquema vertebrador de los conceptos presentes en la información de campo que se analizó, un mapa de significados que refleja una estructura del conjunto, de una realidad observada

Finalmente, las dimensiones y categorías fueron agrupadas en matrices de datos a partir de los códigos. Se organizaron e identificaron los contenidos significativos que han ido abriendo los caminos para interpretarlos. A modo de ejemplo, en el Cuadro 2.10 se desagrega una dimensión de la categoría de la calidad. En éste se puede observar cómo se define la RIEMS desde la perspectiva de los docentes, cuáles son los elementos que se incluyen y que están en los discursos de los sujetos informantes, y qué elementos constituyen los códigos para identificarlos en las entrevistas. Por cada entrevista y para cada categoría se construyó un cuadro similar. La suma de todos da como resultado una matriz.

Tabla 16. Ejemplo de Matriz de datos por plantel y por dimensión.

CATEGORÍA: LA CALIDAD EN LA RIEMS	
DIMENSIÓN: PLANES Y PROGRAMAS: La pertinencia de estos para lograr una educación de calidad. La pertinencia hace referencia a que los contenidos deberán ser significativos y motivantes abordados dentro de contextos específicos, que a su vez les permita visualizar la importancia de continuar sus estudios.	
¿Cómo aparecen en las entrevistas los elementos que constituyen esta dimensión?	
ELEMENTOS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS ¿CUÁL ES LA DESCRIPCIÓN OPERACIONAL?	
CÓDIGOS: MEII 2014, MEII 2003, Sistema Modular, contenidos, Líneas de investigación	
¿CÓMO LO DICEN?	Referencia al MEII 2003 y MEII 2014

“...aquí hay un poco más de flexibilidad [...]En este modelo. Y antes había más todavía, los temarios pues venían muy generales, tres cuatro temas y de ahí tú búsquele. Y ahora le cambiaron y le metieron muchos, muchos temas... ya a nosotros nos toca... por ejemplo, en nuestros temarios le metieron hijole, muchísimo, muchos temas que no se logran terminar en el semestre” “Existe un cierto grado de flexibilidad dentro del mismo temario, uno lo puede ajustar porque pues uno a través de la práctica docente dices bueno, es que este tema lo puedo combinar con este, lo puedo ajustar para hacerlo un solo tema, este lo voy a ver en otro tema. Sí, dentro de nuestra misma práctica docente sí lo puede uno hacer. Pero, usted ayer hablaba sobre de que ahora el trabajo es por competencia ¿no? ya no tanto hay que acabar el temario, y a eso y digo pues.... Pues sí porque es mucho el temario ¿no? Antes era poquito, ahora lo hicieron así en algunos temas, no todos, no todos los temas. Le metieron mucho, mmmm la verdad no sé si es para escoger de donde o....o... para acabar” “yo siempre ahora sí que..., yo no pregunto, yo no le pregunto al encargado qué voy a hacer, sino que lo hago. Lo hago y si me funciona pues así lo dejo y si no, pues lo reajusto nuevamente los temarios, de acuerdo a lo que yo conozco. Si hablamos por ejemplo de las unidades que ahorita estoy impartiendo, por ejemplo en sexto módulo, pues son unidades de contenido nuevas. Que conozco un poco por mi formación, sí conozco un poco, que yo tenga experiencia en el trabajo pues no.... A estudiar, a preparar, a leer, a documentarme para ¿qué? pues para poderse los dar a los alumnos (FCA05)	Los programas del MEII 2014 abarcan muchos contenidos Flexibilidad para la operación de los PPE Dudas sobre la forma de operar los programas Discrecionalidad y autonomía en la actuación de los docentes durante la operación de los programas Autoformación- Profesionalización docente para operar los programas
Notas: en este caso particular no se observa que el maestro haya señalado que organiza los contenidos o que opera el programa con base a las necesidades de sus estudiantes. Sin embargo, las líneas de investigación son propuestas en muchos casos por los propios estudiantes. Entonces se observa que los programas propiamente dichos sólo están siendo utilizados como una gran guía. La línea de investigación es la que permitirá la transversalidad, participación e interés por parte de los jóvenes. El MEII 2014 pudo haber fracturado el sistema modular, o redireccionarlo ya que al definir los contenidos que se deben abordar, los docentes utilizan la carga horaria para abarcarlos reduciendo el tiempo de dedicación a la línea de investigación.	

Elaboración propia. Fuente: Entrevistas de campo.

Todo ello fue necesario para explicar una realidad estudiada, una comprensión de la actuación de los sujetos informantes, dentro de un contexto particular, en diálogo con los dispositivos de una reforma educativa de gran envergadura. El enfoque cualitativo “se preocupa especialmente por el significado que los participantes atribuyen a sus prácticas y a las situaciones educativas en las que se desarrollan” (Rodríguez, Gil y García, 1991, p.213-214).

Considerando y atendiendo el corte de caso colectivo, el ejercicio de análisis que se ha descrito anteriormente, se llevó a cabo para toda la información de campo. Por último, es importante señalar que cada plantel también guarda su especificidad, por ello las categorías tuvieron matices dependiendo de cada institución, éstos se sujetan a los contextos comunales, aspecto sustancial para la interpretación de los datos.

CAPÍTULO V. LA CALIDAD EDUCATIVA EN LOS MICROSISTEMAS VS LA CALIDAD DE LA RIEMS

Contenido del capítulo

La implementación es un proceso secuencial, pero el flujo de acciones no es continuo ni certero; más bien depende de los rasgos de la organización en donde se lleve a cabo. La última entrega en la larga y compleja cadena de eslabones que sugiere una política pública tiene lugar cuando llega a manos de los burócratas de nivel calle (Lipsky, 1987). Por ello, la microimplementación debe leerse y traducirse desde este nivel. Trazar esa ruta es la tarea de este capítulo. Ésta es analizada en uno de los dos planteles, que aquí se asumen como microorganismos.

Los burócratas de nivel calle de los bachilleratos integrales comunitarios son itinerantes, lo cual quiere decir que han recorrido al menos dos planteles distintos dentro del subsistema. Esto es característico de los BIC, y sugiere que sus prácticas en uno u otro plantel sí varían, pero no sustancialmente. Estas variaciones son el resultado del entorno del microorganismo. Las líneas que siguen se encargan de describir lo que acontece en el plantel 05 de Santiago Choápam, en la región del Papaloapam, que fue uno de los primeros en abrir sus servicios a la población indígena, y es el único en la región. También, fue en donde se inició el modelo educativo integral indígena, como un programa piloto.

Mientras que el Estado pretende que todos los subsistemas de la EMS ofrezcan un servicio educativo de calidad, me acerco a un plantel que ofrece bachillerato para indígenas, con la intención de explorar las líneas de acción llevadas a cabo en aras de alcanzar ese anhelo sugerido en la RIEMS. Así, la tarea de este capítulo es justamente describir ese proceso. No hay que olvidar que, en este trabajo, la calidad se desgaja en cuatro dimensiones para su análisis, a saber: a) Programas pertinentes b) Docentes competentes c) Infraestructura, y d) permanencia de estudiantes.

Entonces se intentan recuperar esas dimensiones de la calidad, pero a partir de la voz de los burócratas de nivel calle, para que sean ellos quienes relaten su actuación en el aula a partir de la RIEMS. De esta forma se acude a su experiencia frente a grupo, en el caso de los docentes, y al frente de una institución, en el caso de la directora del plantel.

Para ello, inicio con una descripción del panorama general de la comunidad y más adelante con la descripción y análisis de la ruta de la microimplementación, a partir de los

antecedentes de la creación del plantel y su entorno general. Posteriormente se analiza la forma en que la calidad, desde el discurso político de la RIEMS va adquiriendo otras connotaciones más humanas, más cualitativas y cercanas a los clientes que son atendidos por estos burócratas de nivel calle.

5.1. Contexto geográfico de Santiago Choápam

El municipio de Santiago Choápam pertenece al Distrito de Choápam, y se localiza en la región del Papaloapam. Se ubica a 200 kilómetros de la ciudad de Oaxaca de Juárez. Santiago Choápam significa “Tierra de Chayotes”, en zapoteco se le llama Yuh Llapac. Cuenta con una población de 5, 413 habitantes de los cuales 2, 620 son hombres y 2, 793 mujeres, son hablantes de zapoteco y chinanteco. Se rigen por usos y costumbres. Los servicios de salud con que cuenta el municipio son dos: el que ofrece la Secretaría de Salud de Oaxaca y el IMSS Oportunidades (INEGI, 2010).

Por otro lado, este municipio se identifica entre aquellos de alta marginación y rezago social. Según el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca (2011-2016) (GEO, 2011-2016), los índices de desarrollo humano registrados en esta región son bajos en relación a otras debido a fenómenos como la mortalidad de niños, en especial de aquellos menores de un año. Santiago Choápam junto a San Juan Lalana tienen problemas de esta índole, pero en municipios cercanos como San Juan Petlapa y Santiago Jocotepec llegan a ser más severos. Otro problema central del desarrollo humano es el alto número de hijos que tienen las mujeres en edad reproductiva, lo cual implica importantes retos económicos para las familias.

Respecto a la infraestructura educativa, el municipio cuenta con siete escuelas de Preescolar, ocho primarias, una primaria indígena, cinco escuelas secundarias y un bachillerato, el BIC 05. No existen instituciones de educación superior (INEGI, 2020).

El camino hacia Choápam saliendo de la ciudad capital se toma hacia Tlacolula; Ayutla queda de paso, y seguimos subiendo tres horas más hacia Veracruz (DCC). El paisaje que se aprecia en ese trayecto es verde, puesto que la cabecera municipal tiene una altitud de 900 metros sobre el nivel del mar por la presencia del Cerro Soplador. Se pueden observar manantiales, debido a que este municipio se encuentra enclavado entre las faldas de una formación que se liga al cerro Zempoaltépetl, cuenta con afluentes de agua que escurren

desde las partes altas. Estos desembocan en el río de Choápam, en profundas barrancas. Esta es la razón por la que durante el trayecto el paisaje se torna verde, fresco y elevado. Media hora antes de llegar a la cabecera, se aprecia entre las montañas la configuración semi aglomerada de Santiago Choápam, las casas son de diversos materiales como concreto, madera, adobe, y lámina. Sin embargo, lo que sobresale entre el verdor son los edificios de las diferentes escuelas con las que se cuenta. El BIC 05 está pintado de azul y es la construcción que se ubica mejor y se aprecia desde lo alto. Es importante recuperar aquí la descripción del camino que lleva a la comunidad, así, el lector podrá darse una idea de la geografía agreste de la región, por un lado, y por otro resalto que el bachillerato sobresale de ese paisaje, una vez llegando a la comunidad, lo cual me parece importante ya que sobre todo este plantel es el único que se ubica en la región (DCC).

En el plan municipal de desarrollo más reciente, (2009-2010) se identificaron carencias que era necesario resolver, como la falta de carreteras y puentes, de energía eléctrica y agua potable; la escasez de ingresos por falta de empleo, lo que se traduce en migración y la precaria infraestructura en escuelas y unidades médicas.

La historia de Santiago Choápam se remonta al siglo XVIII, ya que, existe información oficial de que, desde principios de ese siglo, se consideraba como parte de Villa Alta (PMD, 2009-2010). Una característica es que en el territorio han convivido diferentes grupos étnicos, este fenómeno ha sido el resultado de los procesos migratorios llevados a cabo en este territorio.

El municipio está formado por 7 poblaciones reconocidas con categorías administrativas.

1. Santiago Choápam. Cabecera Municipal
2. San Juan Del Río. Agencia Municipal
3. Santa María Yahuíve. Agencia Municipal
4. La Ermita O Maninaltepec. Agencia De Policía
5. Santo Domingo Latani. Agencia De Policía
6. San Juan Teotalcingo. Agencia De Policía
7. San Jacinto Yaveloxi. Agencia De Policía

Además de las poblaciones ya mencionadas, el INEGI tiene censadas 9 localidades y asentamientos humanos dentro del municipio con menos de 99 personas (PMD 2009-1020).

5.2. Antecedentes del Bachillerato Integral Comunitario Número 5 Santiago Choápam

Al plantel 05 de Santiago Choápam acuden estudiantes de al menos 13 localidades aledañas (CSEIIO, 2019). Como en la mayoría de los planteles del subsistema, la comunidad educativa está integrada por siete docentes y una directora. En este modelo educativo los padres y madres de familia, al igual que las autoridades municipales, forman parte de la escuela involucrándose en diversas actividades culturales y académicas. Durante el ciclo escolar 2019-2020 la matrícula alcanzó 140, un número importante de estudiantes para un BIC (Control escolar CSEIIO, 2020). La base de operación del servicio educativo en estas instituciones se caracteriza por vincular los conocimientos científicos, con aquellos que la comunidad ha validado a lo largo de su existencia. Bajo ese tenor, el BIC 05 mantiene una historia cercana con la de la comunidad.

El antecedente de creación del plantel es muy similar a la de otros que forman parte del CSEIIO, sin embargo, vale la pena conocerlo. Inició sus funciones en el año 2001 en espacios modestos que prestaba la presidencia municipal. La primera generación se integró de entre 28 a 30 estudiantes, todos ellos de la cabecera municipal. Dos años más tarde, en 2003, tuvo instalaciones propias. La infraestructura representó algo importante para el BIC, porque quizá fue atractiva para los egresados de la secundaria de la comunidad, quienes comenzaron a inscribirse al BIC 05 para continuar sus estudios (DCC).

La secundaria de Santiago Choápam cuenta con un Albergue de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹⁴. Cuando el plantel 05 inició sus actividades los estudiantes que se inscribieron no tenían acceso al albergue. Pero una vez hubo instalaciones y la matrícula fue incrementándose, también comenzó a beneficiar a los estudiantes del BIC 05. La apertura del servicio educativo de nivel medio superior en esa comunidad generaría algunos cambios en la dinámica social.

Para fortalecer la matrícula, salíamos a las localidades caminando, no había caminos, sólo brechas. Íbamos a invitar a los jóvenes a que se inscribieran. La gente de la comunidad estaba contenta con el plantel. Rescatamos los mitos y leyendas. Hacíamos proyectos para la comunidad, abrimos espacios culturales de música y danza, pusimos de relieve los problemas de la comunidad. Por ejemplo, la falta de caminos o carreteras para el acceso a las localidades alejadas... en fin...Lo que a mí me tocó fue subir la

¹⁴ Al momento de escribir estas líneas, la CDI como tal se adhiere al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en la presente administración federal de Andrés Manuel López Obrador (2019-2025).

matrícula, de 28 o 30 estudiantes, a casi el triple, 90, digo, en el tiempo que estuve de esos años. Entonces ya empezaron a venir de varias localidades, y el albergue nos daba chance de meter a nuestros estudiantes, bueno, porque también de ahí habían egresado (de la secundaria) (DH1TV).

En la historia de creación del BIC 05 se destaca la llegada de los primeros profesionistas que fueron asignados a este plantel. Ellos se sumergieron no sólo en la comunidad donde se ubica la institución, sino que además se acercaron a aquellas localidades más alejadas. Difundían la oferta educativa, visitaban a padres de familia y, en muchos casos, los convencían de que mandaran a sus hijos a la escuela. La promoción y difusión permitió que en los alrededores se tuviera conocimiento de la llegada del BIC. Como resultado, en dos años se triplicó la matrícula inicial. Los estudiantes que la conformaban llegaban de varias localidades lejanas, inclusive sin camino y el albergue les ofreció la posibilidad de quedarse de lunes a viernes en la cabecera municipal, y viajar a sus hogares los fines de semana (DCC).

Los lunes era día de mercado. Muchos papás de nuestros alumnos bajaban al mercado, aprovechaban también para acompañar a sus muchachos. Creo que eso acercó a las localidades, porque no.... antes no había ese acercamiento. Luego ya ve lo que pasó, hubo hasta muertos.... Pero en ese tiempo, cuando iniciamos, hubo acercamiento. Otra cosa también fue que, de Oaxaca, de la ciudad, sólo salía un autobús, y ahí nos veía como burros todos amontonados, nueve horas... ¡nueve horas de viaje! No estaba la carretera como está ahora.... y bueno, después, no me acuerdo en qué tiempo, o cuánto tiempo pasó, se abrió otra corrida, o sea, había dos autobuses diarios, de la ciudad, para Choápam (DH1TV).

El plantel sirvió, entonces, como un elemento de cohesión, acercó a los estudiantes de localidades lejanas, a los padres de familia y a los entonces nóveles y jóvenes profesionistas que se aventuraron a ser docentes.

Pues yo no sabía nada, nada de nada.... No... íbamos a algunas comunidades en camiones de redilas, de esos grandotes, porque el camino estaba.... Que mejor no le cuento porque no me lo cree. Íbamos hombres y mujeres ¿eh? Todos le entrábamos parejo. Ya después en.... 2003, llegaron las computadoras, el internet ¡no! se fue para arriba.... (DH1TV)

Sin lugar a dudas, la llegada del bachillerato introdujo un matiz distinto y motivó la participación de todos para que jóvenes del municipio pudieran tener acceso a este nivel educativo. Es de notar que esto también fue posible por el albergue, sin embargo, implicó mayor responsabilidad tanto para docentes, como para padres y madres de familia, quienes de manera conjunta se turnaban para estar al pendiente del comportamiento de los jóvenes,

situación que permitía mantener constante comunicación e interacción. Es decir, el plantel permitió crear un ambiente de compañerismo y acercamiento, así como de trabajo conjunto. Como se empezaron a realizar actividades que involucraban a todos, por ejemplo, los proyectos con la comunidad, actividades deportivas y asesorías remediales; no había horarios; por ello tanto docentes como la directora permanecían en la comunidad, y esto fue un estímulo para que el plantel ganara respeto y posición (DCC).

Observamos, entonces, un plantel que fue consolidándose al paso de los años. Trabajando de cerca con la comunidad, captando estudiantes de los alrededores, creciendo, y en general adquiriendo una posición. La lectura externa hacia el plantel no cambiaría, pese a que en el 2011 se suscitó un evento violento que provocó la huida de muchas familias, llevándose consigo a más de la mitad de los estudiantes del BIC.

El problema tuvo su origen en la esfera política y en la forma de gobierno de usos y costumbres. Los pueblos indígenas han mantenido sus tradiciones milenarias, la dinámica comunal es distinta a otras formas de gobierno. Ellos viven y trabajan bajo una lógica de grupo que se ha nombrado comunidad. Ésta es una forma de vida solidaria que se ubica en la base de estas comunidades y que marca una diferencia en el tejido social. Se entiende como “un modo de vida que se desarrolla en un contexto organizativo específico, que es el tejido social comunitario” (Maldonado, 2005, p.23) “cuyo cimiento son las relaciones familiares y sociales donde la reciprocidad, a su vez, representa la ética de la vida comunal” (Barabas, 2003, como se citó en Maldonado, 2005, p.24). La comunidad se mantiene sobre cuatro pilares: el poder comunal, el trabajo comunal, la fiesta comunal y el territorio comunal.

El trabajo comunal es conocido como tequio y todos los miembros de la comunidad deben someterse a él que, a su vez, está sujeto al sistema de cargos. El sistema de cargos, por su parte, consiste en un sistema escalafonario por el que los habitantes del municipio tienen que transitar, hasta llegar al de mayor jerarquía, que es la presidencia municipal. Por ello, en las comunidades todos deben hacer tequio y prestar servicios de forma gratuita asumiendo algún cargo; que va desde topil, agente de policía, regidor de salud, educación, etcétera (DCC).

Sin embargo, en Santiago Choápam subyace una regla no escrita, que dicta que sólo pueden acceder a este sistema escalafonario de cargos, aquellos que vivan en la cabecera, marginando

a los de las comunidades aledañas. Además de que no se les permite ni votar, ni ser votados en las asambleas municipales para elegir presidente y consejeros (DCC).

En este contexto, el 15 de diciembre de 2010, se organizó la asamblea general comunitaria del Municipio de Santiago Choápam, en donde se eligieron a los nuevos integrantes del ayuntamiento para el periodo 2011-2013. A este acontecimiento no fueron invitados pobladores de San Juan del Río y de otras agencias municipales y de policía, vulnerando así, su derecho de ser votados y votar en un proceso electoral. Los habitantes de San Juan del Río solicitaron ante el Instituto Estatal Electoral y de participación ciudadana de Oaxaca, declarar inválido el procedimiento (Rivera, s/f). Esta declararía, en efecto, la invalidez del proceso. En respuesta, representantes de la cabecera municipal de Santiago Choápam promovieron un recurso de inconformidad, el cual no procedió, al confirmarse el acuerdo de anulación de la elección.

Lo anterior detonó un proceso de solicitudes y resistencias, de parte de los habitantes de la cabecera de Santiago Choápam, quienes no aceptaban la resolución de llevar a cabo elecciones extraordinarias. Así, el 14 de mayo de 2011,

personas identificadas con los grupos renuentes a realizar elecciones extraordinarias a vísperas de la instalación del consejo municipal electoral llevaron a cabo una emboscada en contra de ciudadanos de San Juan del Río, Santo Domingo Latani y Santa María Yahúivé, quienes se dirigían a la cabecera municipal, donde resultaron asesinadas diez personas. (Rivera, s/f, p.250)

Algunos de ellos eran padres de familia de estudiantes del BIC 05. Como consecuencia, muchos habitantes de las comunidades de San Juan del Río, Santo Domingo Latani y Santa María Yahúivé se fueron del municipio por temor al grupo político contrario, llevándose a sus hijos.

Sucedieron las muertes, mataron a 11 personas en una emboscada acá abajito y... esto se puso ardiente ¿no? A... uno de los papás era de mi tutorada. Entonces... yo fui a su casa dos meses antes, fui a la casa del señor. El señor me invitó a su casa, preparó un pollo, mataron un pollo, puso una mesa. Me senté con él nada más a platicar sobre su hija ¿no? sobre su situación. Él tenía muchos sueños de que su hija siguiera estudiando, fuera profesional [...] Fue al que mataron... al que mataron al señor. Decía, es el primer maestro que viene a visitarme a la casa decía... de todos los años que has estado ahí y... al señor lo matan. Entonces la hija, obvio que se cambió, todos los de ese pueblo se fueron... (CHSC).

El impacto en la matrícula fue significativo, de manera que, de los 140 estudiantes, quedó únicamente la mitad. Sin embargo, lo más complicado fue que dentro del plantel había hijos

de uno y otros grupos, situación que representaba un reto para los docentes, que tuvieron que utilizar diversos recursos para mantener el plantel, como una zona neutral. El proceso de recuperación de la matrícula no fue fácil, sin embargo, una radio improvisada, que en ese mismo año empezaba a tener transmisiones, fue de gran ayuda.

...la radio influyó muchísimo porque empezamos a... Difundimos muchas cosas a través de la radio, la cultura, esa parte del respeto, esa parte de la invitación a participar con nosotros y todo eso. Los trabajos que hemos hecho ¿no? las cosas que hacemos. Por ejemplo; hay pueblos que se resisten a participar con la comunidad, pero con la radio no, vienen, ponen sus programas, hablamos de sus, de lo que ellos hacen ¿no? Hemos ido a participar con algunos pueblos a jugar, o bailables, cosas de ese tipo. Entonces se ha este... y también las autoridades han hecho muchos méritos para que todo ya llegue a la normalidad. Hasta ahorita pues todavía está este problema ¿no? no hay autoridad reconocida ahorita. Impugnaron a las que ya estaban elegidas [...] El BIC ahorita es como imparcial, está fuera de ahí [...] nos mantuvimos al margen por lo que pasó. No tocamos temas políticos, no tocamos temas delicados. Hubo situaciones, cuando recién pasó, algunos alumnos de las comunidades se quedaban acá, y había ese, ese... el que yo soy de Choápam y sí, sí, sí... pero nosotros siempre... (silencio) mantuvimos el orden pues ¿no? tratamos de solucionar esas cosas en el momento, de darle... como pues tratar de no tocar el tema, no tocar el tema, esa fue nuestra encomienda (CHSC).

Los docentes entonces enfrentaron la tarea de mantener el espacio educativo neutral, sin dar oportunidad a que en la escuela se abordaran temas políticos, y manteniendo esa neutralidad entre los estudiantes. Esto lo hicieron a través de la difusión de la cultura, respetando las diversas actividades que se llevan a cabo en las localidades aledañas y acercándolas a un proyecto escolar incipiente. Esta estrategia rendiría frutos más adelante. Paulatinamente, se fue fortaleciendo la matrícula y, aunque el proceso se extendió a tres años, para 2014 ya se había recuperado.

Se puede decir que de forma gradual todo fue tomando el cauce normal, dentro de los límites políticos en los que se movían los docentes y la directora del plantel. Igualmente, algunos docentes se cambiaron a otros planteles, como consecuencia de esa problemática, ya que, como no había estudiantes, no eran necesarios los servicios de algunos de ellos, por decirlo de alguna manera. La directora también fue movida, pese a ello, el plantel siguió funcionando y ofreciendo el servicio educativo. Finalmente, se pudo mantener el trabajo y ampliar la matrícula, que actualmente es la que tuvo el plantel 05 de manera regular (DCC).

Este es el contexto que antecede la llegada de la RIEMS a este plantel. El telón de fondo se muestra problemático y caótico. El primer gran reto lo tuvieron que enfrentar los docentes y la directora. Por lo que, antes de pensar cómo deberían cambiar sus prácticas para ser mejores maestros, tuvieron que idear estrategias para aclimatar lo político desde la escuela, o al margen de ella. Ésta es la razón por la que antes de conocer la forma en que se ha trabajado en este plantel, hay que entender el contexto donde se ubica.

Por otro lado, como se ha dicho anteriormente, en esta investigación cada plantel es considerado como un microsistema y, en esa tesitura, una de sus características es su dinamismo en la interacción con su contexto. Este entorno contiene, como lo muestran las líneas anteriores, condiciones sociales, políticas, geográficas, culturales y económicas específicas que son recreadas en el nivel micro, no a manera de copia de lo ocurre a nivel macro, sino con las dinámicas y especificidades del plantel.

En el proceso de implementación de una reforma, todo esto se activa de una forma muy particular y entran en juego todas las condiciones del entorno y del microsistema. Sin embargo, a la par, hay una estructura más amplia que entra en juego, que es el subsistema de los bachilleratos. Entonces podemos observar tres niveles: el subsistema, el plantel y el entorno. Estas estructuras están seriadas y organizadas en diferentes ámbitos, en donde cada uno contiene al otro (Bronfenbrenner, 1980).

Así, la RIEMS como proyecto político, cuando se introduce en el microsistema, lo va a modificar de acuerdo con el entorno con el que interactúe. De esta forma, se pone en marcha un proceso que recrea de manera constante el proyecto político, y a su vez, al microsistema. Esto no quiere decir que bajo esa dinámica se alcancen los propósitos tal cual están determinados por la RIEMS, se trata más bien de observar la manera en que se operan los dispositivos que de ella emanan dentro de esta particular interacción.

La recreación o traducción que implica la RIEMS en el plantel está a cargo, nuevamente, de los docentes y la directora, quienes en su papel de burócratas de nivel calle (Lipsky, 1984) cuentan con cierta autonomía y discrecionalidad, para operar las acciones que se desprenden de la RIEMS y que les competen. Además de que, en su momento, acotados por el entorno, lo manejan de acuerdo con sus muy complejas y diversas condiciones. Aquí, es importante identificar la actuación de los burócratas de nivel calle, desde su lugar en la jerarquía organizacional.

Los rasgos que van a ir definiendo la ruta de la microimplementación se derivan de la intensidad de mano de obra que requieren las tareas de los empleados de base, de la ambigüedad de los criterios para evaluar los resultados y de la apertura de la organización de servicio social frente a su entorno (Thompson, 1967; Meyer, 1977, como se citó en Berman, 1978). Desde la perspectiva local, se trata de efectuar una política local para la implementación, más que una federal. La textura causal que envuelve al microsistema

[...] es una extraña mezcla de placidez y turbulencia. La placidez es resultado de la existencia de beneficiarios cautivos y de la ausencia de mercado en las condiciones en que se prestan los servicios públicos. Sin embargo, la turbulencia suele hacer apariciones esporádicas, ya que las organizaciones públicas están obligadas a responder a determinados sucesos externos y a interactuar con su entorno, estrictamente local [...] la turbulencia del entorno puede ejercer un efecto magnificado sobre el proceso de implementación (Berman, 1978, p.310).

En efecto, revisando la descripción caótica del entorno previo a la inserción de la RIEMS, éste se observa turbulento. Si bien se trata de un suceso externo, la escuela no queda al margen; es decir, se mantuvo al margen, pero no pudo evitar que la situación traspasara los muros del plantel. Por ello, podemos asumir que los docentes y la directora priorizaron acciones para equilibrar el ambiente no sólo dentro de la escuela, sino también fuera de ella. Por otro lado, si trasladamos a los modelos organizacionales y sus dinámicas, en el BIC 05, se identifican el burocrático que corresponde también a cierta actitud que han ido adquiriendo los docentes frente a lo que pueden interpretar como amenazador, dentro del entorno local. Las amenazas que tuvieron que enfrentar fueron complejas, en primer lugar, contar con grupos de jóvenes cuyas familias estuvieron implicadas en un conflicto armado, del que resultaron pérdidas humanas. En segundo, modificar el número de docentes como consecuencia de la reducción de matrícula; en tercero, y tal vez lo más importante, la necesidad de construir una estrategia para mantenerse a “salvo”. Las respuestas de estos docentes fueron muy claras, había que mantener antes que nada su posición de docentes dentro del plantel, así como la proyección social que se había consolidado. Si la escuela había motivado un acercamiento entre comunidades, debía seguir fungiendo como elemento de cohesión social superando las diferencias políticas, al menos al interior de la institución. Es decir, avanzar en el abordaje de los programas de estudio como primera tarea, se convirtió en un recurso secundario frente al caótico contexto local.

En este caso, el clima previo a la implementación de la RIEMS fue turbulento, sin embargo, al interior del BIC 05 se mantuvo la calma. Pese a ello, se puede suponer que, debido a la pérdida de matrícula y a la necesidad de captar estudiantes, se modificaron algunas prácticas en el plantel, sin embargo, no necesariamente orientadas a implementar la RIEMS, sino sujetas al papel que el plantel debió de proyectar dentro de la comunidad, como se puede identificar en el testimonio de cómo la radio ayudó a aclimatar el ambiente. Ésta es la circunstancia que dibuja el antecedente al periodo en que se introdujo, de manera oficial, la RIEMS al BIC 05.

5.3. La RIEMS en el BIC 05 de Santiago Choápam

5.3.1. Las características institucionales

Ya ha señalado Elmore (1978), que, si se pretende explicar el proceso de la microimplementación, es necesario entender la forma en que trabajan las organizaciones. Por ello, los párrafos siguientes describen justamente la forma en que los docentes y la directora se organizaron para el trabajo cotidiano.

La escuela es una organización institucionalizada, guarda una estructura formal, y por tal razón debe funcionar de acuerdo con los planes formales para la que fue creada; “la coordinación es rutinaria, se siguen reglas y procedimientos y (se asume que) las actividades reales se sujetan a prescripciones de la estructura formal” (Meyer y Rowan, 1999, p.81), sin embargo, no se puede dar por hecho que esto se cumpla en la actividad diaria del trabajo.

La estructura administrativa formal que guarda el BIC 05, no dista de la mayoría de los planteles que constituyen el subsistema. Como ya se dijo, en tanto plantel concentrador, los estudiantes que acuden a recibir el servicio educativo provienen de distintas localidades aledañas a la cabecera municipal, en donde el acceso es muy difícil por la falta de infraestructura y, por lo regular, provienen de familias de muy escasos recursos. Los docentes que forman parte del equipo de trabajo, la mayoría de ellos pertenecen al Sindicato de Trabajadores del CSEIIO (SUTCSEIIO), y todos, de contrato o sindicalizados han transitado por distintos planteles, como ya lo he señalado.

Hay un docente asignado a cada área de conocimiento y éstos, a su vez, están a cargo de las unidades de contenido que integran cada una de las áreas de conocimiento del plan de estudios que se opera en los BIC. Esto significa que cada uno de ellos tiene a cargo por lo

menos cuatro unidades de contenido, manteniendo una carga horaria estable, acorde a su respectiva área de conocimiento. Pero no siempre ocurre de esta manera.

El plan de estudios tiene ocho áreas de conocimiento, no obstante, en este plantel sólo hay siete docentes; es decir, no necesariamente uno por área. Más bien se distribuyen de la siguiente manera, Ciencias Sociales y Humanidades, son dos áreas y están a cargo de una docente. Por otro lado, Matemáticas, Ciencias Naturales y Escuela y Comunidad se encuentran a cargo de un docente en cada una. De Lenguaje y comunicación se encarga uno más, y de Informática otro. Lengua indígena es una unidad de contenido, pero en los planteles BIC siempre debe haber alguien que hable la lengua y que sea de la comunidad, esta persona tiene la responsabilidad de impartir las unidades de contenido de lengua indígena (DCC).

El resto de las áreas, Metodología de la Investigación y Formación Física y Expresión Artística, las puede absorber cualquiera de los docentes del plantel, dependiendo de su carga horaria; mientras que Orientación Educativa es operada por quien cuente con menos horas frente a grupo, en este caso la encargada es la docente de Lengua Indígena. Regularmente, suelen ser aquellos que tienen menos horas o también pueden irse rotando, aunque los encargados de Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanidades, rara vez están al frente de orientación educativa debido a la cantidad de horas frente a grupo, que tienen bajo su responsabilidad (DCC).

Por otro lado, el aspecto didáctico se lleva a cabo con base a una planeación modular, que es definida al inicio de cada semestre y converge en una o varias líneas de investigación en armonía con el sistema modular. La dinámica permite la articulación de las distintas unidades de contenido. El trabajo que se desprende de la planeación sugiere realizar acciones muy concretas con respecto a la o las líneas que se hayan definido en la planeación. Éstas siempre abordan una problemática observada en la comunidad dentro de las esferas social, cultural, económica, etcétera. De esta forma, los docentes, que atienden los distintos módulos, trazan rutas para concretar una o varias líneas, además de las clases frente a grupo sujetas a horarios preestablecidos.

...nos ponemos a trabajar, igual, dar clases este, de sacar los temas de líneas de investigación dentro de las clases... pero... luego al final de cuentas terminábamos pensando y sacando nuestros contenidos también. Y sí, tuvimos una exposición de

avances de línea, tuvimos presentación de líneas este, final. Y ahí es donde más o menos dije: ¡ah! De esto se trata... el BIC (CNHCS)

El uso de los programas de estudio es flexible, los temas abordados alimentan principalmente a la línea de investigación, en la medida en que son necesarios, e independientemente de su posición en los programas; es decir, pueden estar al inicio, en el medio o al final. Los docentes eligen los más acordes a la línea. El resto de los temas son abordados en las clases regulares. Además, hay horas específicas para trabajar con las líneas de investigación y docentes encargados de armonizar los temas de las unidades de contenido que se incluyan en la o las líneas, es decir, siempre hay un encargado de líneas. Esta dinámica permite la articulación de la escuela con la comunidad, ya que es justamente a partir de la problemática de la comunidad observada, detectada o identificada por los miembros de la comunidad educativa, que hay un acercamiento estrecho con la escuela (DCC).

Entonces ahí lo que tenía, nuestras líneas de investigación yo las podría definir como talleres que surgen a partir de la necesidad de los estudiantes y nos asignan... Necesidades de que ellos, se les hacía tedioso desarrollar una línea de investigación como la que hicimos en el Gachupín, entonces ellos lo que hacían era... proponer, por ejemplo: doce o quince talleres, de ahí los estu... nosotros como asesores, ver qué talleres o qué taller podrías tú dar de acuerdo a tus habilidades ¿no? Entonces le digo, a mí me tocó activación de la inteligencia, este, sacamos la línea de investigación, hicimos nuestro reporte. Pero le digo, era... por ejemplo como jugar ajedrez, armar el cromosoma, armar este, una pirámide que tiene cuatro piezas, hacer operaciones básicas así, rápido... eh... con palabras, como si fueran barajas, las repartíamos y a partir de eso armar una pequeña frase, una pequeña oración, un pequeño versito... (CNHCS).

Esta rutina es la base de operación del plantel y es estable dado que, si bien las líneas de investigación pueden variar, las actividades en el plantel tienen una cotidianeidad que, a su vez, representa para los docentes, directivos y hasta estudiantes, cierta seguridad al interior del plantel.

Las principales características de las organizaciones de tipo burocrático, por cierto, se sustentan precisamente en la estabilidad que se resguarda en las rutinas seguras (Elmore, 1978). Este modo de organización permite que sus miembros actúen con cierto grado de autonomía, la cual es necesaria hasta cierto punto, para mantener la estabilidad con la que se ha venido brindando el servicio educativo.

Como se puede observar, hay responsabilidades claras para los miembros de la escuela, y a su vez, el trabajo conjunto se enmarca en normas sujetas a propósitos específicos. Pese a ello la impronta del comportamiento de los miembros de la organización es la autonomía con la que suelen ejercer las decisiones cotidianas, y las rutinas de operación que desarrollan. Empero, esto no ocurre de la misma manera todo el tiempo, ya que, si bien hay procedimientos y reglas, los docentes no siempre se pueden sujetar a ellas. Por eso la autonomía es necesaria, y además implica poder.

Por otro lado, la fragmentación del poder se produce cuando la resolución de problemas se divide en distintos factores, y junto con el aumento de la autonomía se presenta un aumento en la rutina (Allison, 1971).

Pero cuando hablamos de una implementación, necesariamente habrá que introducirse paulatinamente, ciertas acciones que vayan modificando la actuación estable de los miembros de la organización (Elmore, 1978). En este caso, las rutinas de los miembros de la comunidad educativa son como una zona de confort, ya que son rutinas seguras, acciones claras que les brinda a los docentes estabilidad. Cada uno sabe lo que tiene que hacer, cuando lo tiene que hacer y para lo que lo tienen que hacer. En el plantel 05 el poder de actuación está repartido entre los docentes y directora, ya que cada uno de ellos tiene a su cargo varios grupos y lo que ocurre al interior de las aulas, corresponde únicamente a la autoridad del docente, mientras que la dirección, específicamente compete a la directora.

En este plantel, al momento de indagar para nutrir esta investigación, la RIEMS ya era conocida. La etapa de implementación fue evidente y esto se puede constatar con los argumentos y discursos vertidos en las charlas con los docentes y la directora.

... sabemos que tenemos que ajustarnos a ello. Ahora ya sabemos por qué hacemos las cosas, a veces igual las hacíamos, pero sin saber que existían las competencias, en que el acuerdo (Acuerdo Secretarial 444) decía y todo eso ¿no? ahora este, ya sabemos por qué se tienen que hacer así. Yo ya, al menos yo ya entiendo que, que tiene su fundamento, no nada más es así porque sí. Ajá, lo único (CSMSC).

Profesores y directora manejan las frases emblema (Popewitz, 1994) es decir, las más importantes de la RIEMS. Han escuchado y leído, por ejemplo, sobre el enfoque en competencias, los diferentes cursos y diplomados de actualización docente PROFORDEMS, ECODEMS, CERTIDEMS, la evaluación a los planteles y su inserción al Padrón de Calidad, el Marco Curricular Común, y nombran con frecuencia los dispositivos que constituyen la

reforma. Entonces cuentan con amplia información sobre aquello que se requiere de ellos, aunque esto no necesariamente implica que lo entiendan, o que cuenten con información clara y documentación oficial.

“la reforma... está cambiando que un asesor tiene que actualizarse, tiene que entrar a los cursos de actualización y todo ese rollo, pero en ese momento que necesitaba yo el PROFORDEMS. Es cuando yo dije ah, entonces necesito el PROFORDEMS (MHSC)”.

Tanto la Dirección General, en este caso el CSEIIO, y el sindicato (SUTCSEIIO) difunden información para los docentes y directores sobre el tema. En algunas ocasiones, sobre todo, acerca de los cursos que deben tomar para actualizarse, y evaluaciones a las que se deben someter, entre otros.

El sindicato, por su parte, ha convertido la certificación en competencias en advertencia y condición para ser recontratados; aquellos docentes que no son sindicalizados han cuestionado si un curso o examen los convierte en maestros competentes, aunque saben que, como requisito para mantener su trabajo, tienen que cubrirlo,

“nos lo comentaron en el Colegio, y precisamente una reunión que tuvimos el sábado con el Sindicato fue casi casi una tarea: inscribanse a ECODEMS... porque pues es parte ya de la... de la reforma, es parte de lo que ya debemos de hacer ¿no?” (CNHCS).

Por otro lado, también se observó la preocupación por el ingreso de su plantel al Padrón de Calidad (PC), lo cual, se piensa, traerá como consecuencia una mejora en las condiciones. La tutoría y orientación educativa, eje transversal en el proceso educativo también fueron reconocidas como parte de las actividades que los docentes deben desempeñar y que han realizado desde antes de conocer la RIEMS, es decir, siempre fungieron como orientadores o tutores, no obstante, actualmente lo relacionan como un señalamiento de la RIEMS.

...por ejemplo, ese grupo y no es un logro, mi grupo no reprobó ninguno. Yo los tuve hace un semestre, fue mi tutorado, ninguno reprobó, del grupo que yo no tuve se fueron cinco, primer módulo, segundo módulo, otro de segundo módulo... Cuando cerramos hicimos una, yo preparé una obra de teatro para los papás, los papás los preparé aparte, ellos le trajeron un regalo al hijo, como si fuera Santa Claus y todas esas cosas. Cuando se dieron ese regalo hubo llanto, hubo muchas emociones. Gente muy dura que en ese momento se dobló...eso no lo dice la reforma (CHSC).

Los argumentos anteriores confirman que en el plantel subyace una rutina, y ciertas ideas que se han anidado en la planta docente. Pero también hay un cierto impulso para modificar prácticas y alcanzar los propósitos de la RIEMS en el plantel. Por supuesto, aquí podemos observar la forma en que los docentes lidian con la turbulencia externa y ponderan la permanencia y bienestar de los estudiantes, así como su estabilidad laboral.

La RIEMS sin duda está en marcha dentro del plantel; ya se ubica dentro de la órbita de la reforma en cuestión. Tanto los docentes como la directora manejan cierta información y algunas fuentes, si bien no todos la habían conocido dentro del BIC, al menos habían oído hablar de ella, “la reforma la escuché cuando entré a los IEBO, en el 2008, ahí los IEBO ya estaban en eso, antes que los BIC” (FDCHSC).

Algunos docentes de este plantel pertenecieron a otro subsistema estatal antes de llegar al BIC y en el caso de los IEBO, la información de la RIEMS se introdujo en tiempo y forma, algo que no ocurrió en el BIC.

Y en mi, primera... de.. pues dije ¿de qué están hablando?, después leí, volví a leer, ya cuando en el BIC, nos empezaron a mencionar la RIEMS, dije pues esto ya lo vi ¿en dónde lo vi? Pues en los IEBO, en el IEBO lo vi en algún momento, cuando fue el curso de inducción, pero ahí empecé, en el 2008 [...] en el CSEIIO en el 2008 no escuché nada de la RIEMS, 2008 yo me fui a mi otro plantel, nada. 2009, dos mil.... hasta que llegué aquí [A Santiago Choápam, en el 2010] (FDCHSC).

En los planteles BIC, la difusión de la información sobre la RIEMS estuvo a cargo de los directores. A ellos se les instruyó en las oficinas centrales del CSEIIO.

...aquí el director... estaba una directora creo que se llama... (...), entonces a ellos los empaparon primero sobre, sobre la RIEMS, y ya ellos llegaron, y nos empezaron a hablar. Pero igual no tenían muy claro la información pues, nos decían, no, pues está la RIEMS y un marco curricular común, que tenemos que entrar (risas) y nosotros, sí, pero ¿qué? ¿Cómo le hacemos? ¿Qué hacemos? No, pues es información que poco a poco vamos a ir este, digiriendo, vamos a ir haciendo más de información y tenemos que entrar en algún momento. Pero hasta ahí solamente. Eso ha sido, pues como todo ha sido, pues tardado a lo mejor, como todo cambio ¿no? Es un proceso a veces largo, unos son más cortos, otros un poco más largos. Pero si, en el 2010.... (FDCHSC).

Entonces, si bien los docentes sabían de la existencia de una reforma que introduciría tarde o temprano modificaciones en su trabajo, fue hasta el año de 2010 que la información llegó de forma oficial y sin mucha profundidad. Poco a poco, fue tomando lugar la idea del marco

curricular común, pero sin claridad y rumbo específico. Con poca o mucha información, los maestros sabían que debían de moverse dentro del marco normativo que se define desde la reforma, sujeto por supuesto a múltiples cuestionamientos y dudas. Recordemos que la información es un recurso que tienen los burócratas de nivel calle, para llevar a cabo la implementación (Hill, 2018).

De acuerdo con los argumentos de los docentes arriba citados, se muestra un desfase en la recepción de la información, lo que genera un clima de ambigüedad en el microorganismo, puesto que “la ausencia de pautas claras (...) para los burócratas de nivel calle podría llevarnos a esperar una implementación limitada de las directivas centrales del proyecto” (Hill, 2018, p.128).

Sin entender con claridad las acciones concretas que deberían realizar, no hay tampoco certeza de lo que significa una reforma. “Cuanto más oportunidades de aprendizaje tengan (los burócratas de nivel calle), más podrán reformar” (Hill, 2018, p.129); dado que la incertidumbre y el aprendizaje ocupan lugares medulares dentro del proceso de implementación. En este caso, parece haber más incertidumbre, ya que el recurso de la información no ha estado disponible de forma eficaz.

Pero si la implementación implica una modificación en la actuación de los miembros de la organización, éstos deben tener más o menos un marco de acción. Con la limitante de la ambigüedad, sólo queda observar, en este plantel, la forma en que los burócratas de nivel calle inician el proceso. Para ello, la literatura identifica tres pasos, 1) movilización 2) implementación por parte del prestador de servicios y, 3) institucionalización. (Lewin, 1958, Bennis, et. al 1966, Hage y Aiken, 1970, Giacuinta, 1973 y Yin, et. al, 1977. Nota de Berman, 1978, p.311). El siguiente apartado describe la forma en que esos pasos se van dando dentro del plantel y se articulan a las dimensiones de la calidad que se busca lograr con la RIEMS, sin embargo, es necesario no perder de vista este contexto ambiguo en el que no hay una información clara sobre lo que hay que hacer.

5.4. La movilización hacia la calidad

La movilización se entiende como el momento en que hay una planeación a nivel local, para tomar decisiones que lleven a la ejecución del proyecto. En la planeación, de preferencia, se

deben involucrar todos los miembros de la comunidad escolar, ya que esto permite adquirir compromisos conjuntos. Sobre este momento, ya la literatura ha señalado que es muy importante que, a) tenga lugar una amplia participación en la planeación como un mecanismo para asegurar el compromiso de los encargados de la prestación del servicio (Giaucuinta, 1973; Fullan y Pomfret, 1977; como se citó en Berman, 1978), y b) la relevancia de la formación de coaliciones y de las negociaciones como medios para consolidar los compromisos de los directivos (Cyert y March, 1963; Hargrove, 1975, p.53, como se citó en Berman, 1978).

Si en la RIEMS, este proceso se vincula con la calidad, entonces, considero que se asocia a aquellas decisiones y acciones, que se van introduciendo al plantel de forma gradual para mejorar el servicio educativo hasta lograr institucionalizarse. Los responsables de llevarlas a cabo son los docentes y la directora, principalmente.

Hay dos acontecimientos que pueden sustentar la movilización en el BIC 05. El primero de ellos se refiere a la adquisición del enfoque en competencias en el desempeño docente. No hay que olvidar que una de las apuestas más importantes de la RIEMS, es la profesionalización. Por ello, a partir de 2009 se convocó a todos los docentes y directores a formarse en competencias, respondiendo al Acuerdo Secretarial 447 y 449 (SEP, 2008) respectivamente; para cursar el Diplomado de Formación de docentes de nivel medio superior (PROFORDEMS) y el de formación de directores (PROFORDIR). Con ello se da inicio al proceso de movilización. Esto tuvo lugar a nivel nacional en 2009 para todos los docentes y directores de la EMS.

El diseño del PROFORDEMS incluyó una serie de actividades de enseñanza y aprendizaje, que debían introducirse al aula. En ese momento, el centro de la formación docente se enfocó en desarrollar en los estudiantes conocimientos habilidades y actitudes. Esta primera etapa, si bien tuvo lugar a nivel nacional se esperaba que a nivel institución, los docentes hicieran uso de las herramientas didácticas sugeridas para contar con esta base en competencias. Es decir, una vez cursado el PROFORDEMS los docentes estarían encaminados a romper con un esquema tradicional del proceso de enseñanza y aprendizaje. Los resultados se tenían que observar en el aula. Por su parte, los directores tendrían también herramientas de gestión y administración, para desempeñar mejor su papel de líderes académicos.

Entre los factores que inciden en la calidad de la educación, la formación continua y el desempeño cotidiano de los docentes son relevantes por su trascendencia. De ahí el compromiso de la SEP de promover la formación, la actualización y la evaluación de los docentes, así como de quienes tienen cargos directivos en los planteles escolares (SEP, 2009, p. 6.)

El segundo evento dentro de la movilización en el plantel es la operación de los programas de estudio emanados del MEII 2014, alineados al enfoque en competencias. Es decir, para iniciar la movilización debió considerarse o atenderse dos aspectos: la formación en competencias de los docentes, y los programas de estudio alineados a la RIEMS.

Ahora bien, en el plantel quienes son los responsables de diseñar un plan de acción que involucre, difunda y promueva las nuevas prácticas en armonía con el proyecto político, son los directores. Además de tener también que orientarlas, supervisarlas y acompañarlas. Por ello el director o directora debe informarse e instruirse en primer lugar (SEP, 2009). La directora del BIC 05, al momento de la investigación, regresaba al plantel por segunda ocasión. Ella señalaba que cursó el diplomado para directores en el año 2009.

...era cada mes que nos veíamos en la ciudad de Oaxaca, y lo daba la Universidad Iberoamericana. Este, ellos fueron los que nos impartieron, entramos casi todos los directores en ese entonces a este... a lo del PROFORDIR, pero en el proceso.... Se fueron este... dando de baja por falta de tiempo (...) llegaban de todos los subsistemas, y era una... era una interacción este... intercambio de experiencias por cada subsistema que era muy distinto y que cuando nosotros, cuando nos hablaban en el presencial de cómo se aplicaba la RIEMS y eso, decíamos, pues nosotros por ahí vamos, no estamos perdidos ¿no? o sea, vamos encaminados (DMSC).

Pero más adelante recuerda que de la RIEMS, se enteró años más tarde.

...2012 es cuando, sí, me parece que se da en 2012 cuando nos empiezan a hablar de la RIEMS, de la reforma, y obviamente era para... nuevo para nosotros y ¿esto de qué se trata? Entonces, este, eh... el Colegio es el que nos da a conocer de qué habla la reforma, qué beneficios, en qué nos ayuda, como herramienta de trabajo. Este... entonces eh... sí lo llegamos a conocer, nos dieron un panorama amplio, pero todavía pues, así como que no era tan estable para nosotros. Ajá sí, pero ahora ¿qué hacemos con ello no? Y... y pues yo creo que por ejemplo, hasta ahorita dentro del personal, siento que todavía existen de repente dudas, del por qué; como que no hay un panorama amplio hasta el momento. Quizás porque no, este, no se ha aplicado al cien, como debe ser (DMSC).

Este testimonio da cuenta de que en aquel 2009, pese a que muchos docentes y directores del BIC iniciaron el Diplomado en competencias, no necesariamente lo identificaban como un primer paso hacia la RIEMS; se observó como un hecho aislado, sí relacionado con la RIEMS, pero no a nivel de organización del plantel; más bien como una estrategia dirigida nivel individual, inclusive puede pensarse que un tanto desarticulado ya que, como el testimonio lo revela, no lo vieron integralmente.

En esta lógica de ideas, se puede decir que la ruta de la microimplementación inicia, inclusive para el subsistema, desde estos dos acontecimientos. Si se necesitaban hacer modificaciones a la práctica, entonces, cuando llegaron los programas del MEII 2014 de manera oficial, ya se podría esperar que los docentes aplicaran el enfoque en competencias. En este proceso hay dos dimensiones de la calidad: los programas de estudio y la profesionalización docente.

Entonces intentemos mirar más de cerca, primero, si aquellos docentes formados en competencias, usaron como instrumento los programas de estudio del MEII 2014, para modificar algunas de sus prácticas cotidianas. Observemos la forma en que los manejan y adaptan (o no); para ello es también necesario identificar los mecanismos que hubo en el CSEIIO para que los docentes cursaran el PROFORDEMS, y los directores el PROFORDIR. El subsistema

[...] decidió iniciar el proceso de actualización docente y directiva por regiones; las primeras fueron aquellas más cercanas a la ciudad puesto que la modalidad en línea del diplomado exigía cierta infraestructura en las escuelas; por ello los profesores que pertenecían a planteles donde había buena señal de internet y mejores condiciones fueron los primeros en cursarlo. (Chávez, 2014, p.113)

Pero no todos los que ingresaron en esa primera generación pudieron concluirlo. Hubo mucha deserción, y de esta da cuenta el informe de la Auditoría Superior de la Federación a través de la Auditoría de Desempeño señalando que “de los 188,544 docentes de las escuelas públicas de educación media superior, 96,674 (51.3%) se inscribieron en el programa Formación de Docentes de la educación Medio Superior, de los cuales 61,301 (32.5%) egresaron de los cursos de actualización y capacitación, y sólo 9,836 (5.2%) se certificaron en competencias docentes” (Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, p.7). Y lo señalan un docente cuando comenta que,

[...] me inscribí, cursé los dos niveles, porque son tres niveles, creo...cursé dos módulos y los aprobé, pero ya el tercero, se complicaron las materias acá, me aumentaron el número de horas, este, empecé a meter esto, todo este proyecto de toda esta... me emocioné más por esto, y descuidé la parte de... y además, uno, porque, porque uno se confía también ¿no? Uno es bien confiado porque veía que mis compañeros algunos, siempre unos dicen, unos, sí lo terminan ¿no? Bien les va, pero otros, le empieza la flojera y dicen: ¡ah! Bueno, pues no pasa nada, no hay presión; eso... después vas a ver que no van a tomarlo en cuenta, y cosas así de ese tipo ¿no? Y entonces lo solté y ya no pude terminarlo. Me arrepentí después porque vi que era muy necesario ¿no? Ese proceso... (CHSC).

Como este ejemplo hay varios dentro del CSEIIO. Es decir, se impulsó primeramente la actualización docente en los distintos subsistemas del país, beneficiándolos con una beca para cursarlo. En el caso del CSEIIO se invitó a aquellos docentes y directivos que estuvieran en un plantel que contara con cierta infraestructura, lo cual nos lleva a la conclusión de que, actualmente, esos docentes son quienes cuentan con más años de antigüedad en el subsistema, a pesar de que la mayoría, no concluyó el diplomado. De acuerdo al testimonio, se asumía que “no había presión”, o al menos eso se pensó. Pese a ello, los que truncaron y quienes lo concluyeron, sí difundieron el enfoque en competencias, y los temas que se abordaron durante el curso; “nos decían, no, pues está la RIEMS y un marco curricular común, que tenemos que entrar” (FDCHSC).

Este hecho tuvo influencia para que se empezaran a difundir los eslóganes de la reforma, es decir, las palabras emblema, que de acuerdo a Popkewitz (1994:11) “no son palabras de flotación libre con significados fijos en el tiempo; al contrario, están localizados en una determinada intersección de jerarquía y valor y expresan, de manera precisa, un conjunto de relaciones entre la formación del profesorado y la escuela”. Estos eslóganes,

“...se sitúan dentro de las estrategias que determinan qué preguntas son las que deben hacerse: definiendo cuáles son los fenómenos de la práctica y configurando cómo debe gestionarse y ordenarse la experiencia en tanto que objetos para la indagación, esto es, dónde hay que mirar y cómo esa mirada ha de concebir las cosas del mundo (de lo escolar) (Popkewitz, 1994, p.12).

Entonces, el enfoque en competencias principalmente, como un elemento en ese momento innovador, el Marco Curricular Común y el Sistema Nacional de Bachillerato, por ejemplo, se colocaron como los elementos visibles del andamiaje de la RIEMS. Y estos eslóganes incluyen un modo de representación, y cierto estilo de razonamiento que subyace en la reforma (Popkewitz, 1994). Es así como se difunden entre docentes y directores estas frases

emblema, y paulatinamente se van introduciendo en el discurso cotidiano dentro de la organización.

Algunos docentes comentaron que fue en 2010, otros que en 2012 cuando tienen un conocimiento de la RIEMS. La directora de este plantel alude a que se les informó, sin embargo, se percibe ambigüedad en cuanto a su implementación; “sí, pero ¿qué? ¿Cómo le hacemos? ¿Qué hacemos? No, pues es información que poco a poco vamos a ir este, digiriendo, vamos a ir haciendo más de información y tenemos que entrar en algún momento” (FDCHSC). Por lo tanto, se asume que, si bien se les proporcionó información, no se le capacitó ni le ofrecieron herramientas que permitieran orientar las acciones que se tenían que derivar de la RIEMS, desde su rol y responsabilidad directiva.

Pese a esas dudas, la RIEMS se materializó y se comenzó a hacer más objetiva, durante el arranque del ciclo escolar 2014-2015. Fue en ese momento que “se estrenaron” los programas indicativo y prescriptivo que conformaban el MEII 2014 alineado a las competencias y sus respectivos componentes para el trabajo. Fue entonces que los BIC ingresaron a la órbita de la RIEMS y esta se miró más de cerca. Por ello puedo identificar este momento como el de inicio en el nivel micro, de la implementación de la RIEMS. El MEII 2003 iniciaría su fase de liquidación.

Durante la semana de capacitación intersemestral, de julio de 2014 se indujo a los directores de todos los planteles, sobre la operación de los nuevos programas de estudio en plantel. Este proceso se llevó a cabo en una semana, y se les explicó el diseño de los programas y de forma muy somera, cómo debían operarlos. Los programas nuevos implicaban una dinámica distinta de la que se había venido trabajando. En primer lugar, los programas anteriores del MEII 2003 eran muy generales, la versión de 2014 incluye dos tipos de programas, como señalo en el capítulo anterior, indicativo y prescriptivo. Es decir, de entrada, este ya era distinto sólo por ese rasgo (OPC).

Los planes y programas de estudio del MEII 2014, además de alinearse a la RIEMS, se hicieron con la intención de fortalecer los contenidos para mejorar el servicio. Es decir, concretarse en un plan de estudios más amplio, y también para responder a una de las dimensiones de la calidad. Los planes y programas de estudio deben ser pertinentes (SEP, 2008. Acuerdo 442). Esta característica nos remite a la relevancia dentro del contexto donde

se operan. Se esperaba que desde contenidos disciplinares concretos, articulados y significativos, los programas de estudio se convirtieran en una herramienta para vincular la vida cotidiana de los estudiantes a su entorno. Éste era el ideal para esta dimensión, pues así se sumarían a otras dimensiones para alcanzar el propósito de calidad señalado en la reforma. Pero si observamos de cerca la movilización en este plantel con respecto a los planes y programas de estudios, notaremos que emerge “*la otra calidad*,” y es justo ahí donde los burócratas de nivel calle lidian con sus circunstancias organizacionales y hacen uso de la discrecionalidad y autonomía inherente a su posición.

Entonces, si los programas fueron distintos para el ciclo escolar 2014-2015, se puede asumir que en ese ciclo escolar se comenzó a modificar la planeación modular para el primer semestre. Debido a que el plan de estudios y programas 2003 eran muy abiertos, los docentes podían introducir temas para alimentar las líneas de investigación. En el MEII 2014, por el contrario, se incorporaron una serie de temas y subtemas, que además había que planear de acuerdo con el tránsito modular.

...antes había más todavía, los temarios pues venían muy generales, tres cuatro temas y de ahí tú búsquele. Y ahora le cambiaron y le metieron muchos, muchos temas... ya a nosotros nos toca... por ejemplo, en nuestros temarios le metieron hójole, muchísimo, muchos temas que no se logran terminar en el semestre (MHSC).

El MEII 2014 fortaleció los contenidos de las unidades, los extendió para ofrecer más opciones a los docentes, sin embargo, la opinión generalizada es que no se pueden abarcar todos los temas en un semestre; pero cuando conocieron los programas nuevos e iniciaron su operación, la comunidad educativa sí los asociaba como una versión surgida de la RIEMS. Por ello, también identificaron que implementarlos requería de cierta modificación en su actuación cotidiana en la escuela.

En la operación del MEII 2003 hubo mucha apertura y libertad. Los programas nutrían la línea de investigación y se podían elegir temas más pertinentes. En el caso del MEII 2014, un docente afirma que “... Hemos estado batallando, muchos compañeros por ejemplo aplican otras... unidades, otros temas. Llevan otra temática, de la que propone el colegio” (IHSC); otra docente comenta que “me basaba de ellos y revisaba ¿no? y a partir de ahí pues se retomaba algunas cosas, pero igual no, o sea, no tal y como está ahí, ajá” (CSMSC) Mientras que otro señala que,

...entonces, al principio sí se me hizo complicado porque no lo había manejado antes ¿no? ahora como que ya es que la verdad, uno va aprendiendo con el paso del tiempo, no puedo decir que a la primera clase ¡ah! sí me salió. Y uno mismo se siente cuando no estás dando, ahora sí como dicen vulgarmente, el ancho ¿no? Como que no me convence lo que estoy enseñando. Entonces, quiere decir que te tienes que preparar más; y ahora bajé otros libros porque ahorita, igual este, me metí al curso del COSDAC y no, no se llama COSDAC, se llama MOC o algo así, no recuerdo bien, es nuevo esos cursos creo” (MHSC).

El uso de los programas de estudio del MEII 2014 fue muy particular para cada docente, de acuerdo con sus necesidades, circunstancias y experiencia. La movilización aquí da inicio simultáneamente; en la medida en que los docentes van utilizando los programas de estudio nuevos como insumo para su trabajo, y a la par, inician su capacitación a través de los cursos ofrecidos por la COSDAC. Los docentes que tienen más antigüedad dentro del BIC, han trabajado tanto con los programas del MEII 2003, y con los del 2014. Ellos señalan que sí hay modificaciones. Por su parte, los docentes de nuevo ingreso que sólo conocen los de 2014 tratan de operarlos de acuerdo a la RIEMS.

Esta dinámica muestra la manera en que los sujetos se van apropiando de una política o proyecto, pero también cómo la van modificando según sus necesidades y conocimiento de este. Los recursos con los que cuentan son su experiencia, pero las condiciones y necesidades del plantel los orientan. Porque la planeación modular parte de las necesidades de la comunidad. En esa tesitura, entonces los planes y programas se vuelven pertinentes y en efecto, son una herramienta que orienta el proceso de enseñanza aprendizaje, que se transforma en un proyecto específico, integrado y útil, tanto para los estudiantes, como para la comunidad.

Pero en este proceso de movilización no se observa una planificación específica para implementar la RIEMS. Es muy importante no olvidar, que durante la etapa de movilización es medular que los docentes se sientan parte del proyecto, en su planeación y ejecución, porque esto suele ser un “mecanismo para asegurar el compromiso de los encargados de la prestación del servicio (Giaucuinta, 1973; Fullan y Pomfret, 1977; como se citó en Berman, 1978). Además, también es necesario que se formen coaliciones que se encaminen a concretar los proyectos que, en el caso del nivel local, el director debe estar a cargo de impulsar. Y no es sólo la RIEMS, es el MEII y la RIEMS. Eso quiere decir que para este grupo de burócratas

de nivel calle el desafío es enorme, puesto que tienen que familiarizarse con los programas para definir las líneas de investigación, que son la base del sistema modular.

Pero, de algún modo, en el BIC 05 hubo una planeación para arrancar los programas nuevos alienados a la RIEMS, hubo trabajo en equipo, pero sobre la operación en plantel de los programas nuevos hubo cuestionamientos y la actuación fue autónoma, en cierta medida se ejerció el poder que tienen en plantel tanto docentes, como directores (DCC).

Al respecto, la teoría señala que estos burócratas de nivel calle se apegan a sus *zonas de inferencia relativas* (Prottas, 1979); este término hace referencia a las difíciles condiciones dentro de las que se encuentran inmersos y por ello eligen qué normas seguir y cuáles no. En el caso de la operación de los programas, si bien se asume que hubo una planeación, se sintieron marginados dentro de la elaboración de estos. Por ello su actuar es discrecional, las decisiones de qué impartir y que no, se basa, sobre todo, en la línea de investigación, la cual está articulada a la realidad comunitaria. Además, esta discrecionalidad se moldea o forja también “por las mismas fuerzas estructurales que dan forma al trabajo de nivel calle” (Brown, 1981, p.7, como se citó en Maynard-Moody y Portillo, 2018, p.52).

Sí hay normas qué seguir, y ellos las siguen de acuerdo al cometido del BIC y en este punto es cuando los programas de estudio son pertinentes, ya que sirven de base para articular la escuela con la comunidad. En lo que se refiere a la autonomía, en el salón de clases, y de acuerdo con las condiciones de tiempo, espacio, perfil profesional, área de conocimiento de la que se esté a cargo; ellos eligen también la forma en cómo operan esos programas de estudio, pero el objetivo está más encaminado a dar respuestas a los estudiantes y a la comunidad, no así a la RIEMS. Además, en el clima del microorganismo, esta está presente en el discurso y, en cierta forma ya hay una conciencia de lo que tienen que hacer para responder a la RIEMS, pese a que aún no haya un entendimiento de la misma.

En esta etapa de movilización, entonces, la forma en que se operan los programas de estudio se vincula directamente con la profesionalización docente que señala la reforma en cuestión. Ambos aspectos son previos a la implementación, ya que esta busca ofrecer educación de calidad, desde, o a partir del desempeño docente. A continuación, vamos a revisar la etapa de implementación, por parte de los docentes y directora.

5.5. La implementación por parte de los prestadores de servicio para alcanzar la calidad

Una vez movilizado el plantel, la atención para ubicar la ruta de la microimplementación se tiene que centrar en *lo que hacen* los burócratas de nivel calle. La clave de esta fase es la **adaptación**. Dentro del proceso que implica traducir un proyecto o plan adoptados en una realidad concreta operativamente, los encargados de la implementación toman repetidamente dos tipos de decisión que los lleva a elegir “entre adaptar los planes del proyecto a su comportamiento habitual o adaptar su comportamiento al plan” (Berman, 1978, p.313). En este punto, las decisiones que toman los docentes y directora para operar el proyecto son objeto de mi atención, sobre todo porque no es sólo lo que hacen, si no las razones y motivaciones que tienen, así como las circunstancias que los rodean.

No hay que olvidar que la posición de los burócratas de nivel calle se localiza en la frontera entre el Estado y los ciudadanos. Ellos representan *el rostro visible del Estado*, como dice Lipsky (1984); esta posición los sitúa entre el cumplimiento de las reglas y sus juicios y motivaciones; entre su rutina y las relaciones que establecen con sus compañeros y estudiantes; entre las ideologías que subyacen a su práctica y la interacción cara a cara con los jóvenes. Todo ello condiciona y moldea sus motivaciones y sus juicios; mientras que la discrecionalidad se integra al contexto de las rutinas de la escuela (Steven Maynard-Moody y Portillo, 2018).

La interacción entre estudiantes y docentes va tejiendo una relación profunda y cercana. Esta ocurre por un tiempo más o menos prolongado; dependiendo de la permanencia en el plantel tanto de los estudiantes, como de los mismos docentes. Este tipo de contacto tiene “en sí mismo, imperativos situacionales para los burócratas, sus agencias y la legitimidad de la agencia en una democracia” (Steven Maynard-Moody y Portillo, 2018, p.47). La relación apegada indudablemente tiene efectos a la hora de tomar decisiones; de hecho, como apunta Lipsky (1987) los objetos de las decisiones críticas son los ciudadanos y estos cambian como resultado de las decisiones de los burócratas de nivel calle.

Los juicios de los docentes, entonces, son moldeados desde las relaciones que establecen con los alumnos, con otros docentes y con la directora. Desde la forma en que interactúan y por supuesto la forma en que observan a los estudiantes (Maynard-Moody y Portillo, 2010). Pero

también los juicios y motivaciones de los burócratas de nivel calle tienen otras articulaciones, se sujetan por ejemplo al conocimiento que tienen del enfoque en competencias, ya que éste es indispensable para poner en marcha los programas. El área de conocimiento de la que se hacen cargo y su experiencia docente son también condicionantes para hacer juicios. A ello habrá que sumarse si son o no sindicalizados, ya que esto define las condiciones dentro de las que prestan su servicio, y, como menciono anteriormente, también a las circunstancias bajo las que llegaron a ser docentes, debido a que su historia personal explica y da cuenta de las ideologías que subyacen a su práctica.

Cuando los nuevos programas llegaron al BIC 05, el subsistema contaba con doce años ofreciendo servicio en el Estado. El mundo de lo escolar en los BIC, se había construido de cierta manera, es decir, había ya una muy particular visión de la escuela, más allá de aquellas que “confieren valor y legitimidad a los procesos escolares” (Popkewitz, 1994, p.12) solamente. Más bien se trata de,

“...cómo se construyen los objetos de la enseñanza de forma tal que definan y ordenen el mundo de lo escolar y de sus disciplinas, esto es, las normas que dan respuesta a las preguntas de qué es un profesor, qué es un estudiante y qué es el aprendizaje. La producción de esta visión nos permite considerar la combinación histórica de métodos y estrategias que establecen el mundo de objetos que ha de ser conocido y organizado. Los procesos de normalización y la producción de la visión conllevan cuestiones de poder en tanto delimitan los contornos en torno a los cuales se configuran el pensamiento, la acción y la autorreflexión. (Popkewitz, 1994, p.12)

A esta construcción del entorno escolar, Popkewitz (1994) lo nombra normalización. Los juicios y motivaciones de los burócratas de nivel calle se ven trastocados por esta normalización, que además reviste poder. La discrecionalidad, que tiene que ver con el cumplimiento de ciertas reglas, es atravesada por la normalización. Esta es la razón por la que las escuelas traducen las políticas y, a través del tiempo,

las interpretaron; las quebraron; encontraron en ellas intersticios insospechados sobre los que desplegaron su autonomía; las momificaron; las fetichizaron; las banalizaron; las superaron, aprovechando sus potencialidades. Por ello, no son sólo o exclusivamente las “medidas en sí” (reformas curriculares o estructurales) las que definen o deciden los cambios reales, sino el modo en que colectivamente se elaboran, se producen, se redefinen y terminan siendo apropiadas (y en consecuencia ya nuevamente modificadas). (Frigerio, 2000, p.1)

Bajo esta lógica de ideas, en efecto, los burócratas de nivel calle encuentran “intersticios para desplegar su autonomía”. Pero esto no ocurre tampoco de una forma arbitraria. Por eso, suele ser hasta necio pensar que la implementación es lineal. Al colocar la lente desde el nivel micro encontraremos diferentes rutas. Para poder dibujarlas en este plantel, hay que recurrir a las que sugiere Berman (1978), quien señala cuatro formas de adaptación al proyecto que se quiere implementar, estas son,

1) Ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto, ni en el comportamiento del prestador de servicios; 2) Cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario, con el fin de ajustarlo al plan; o 4) adaptación mutua que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios. (Berman, 1978, p.313)

En esa tesitura, lo ideal es que en el plantel tuviera lugar una adaptación mutua, lo que quiere decir que debería adaptarse el proyecto a la actuación de los burócratas de nivel calle, dando como resultado del proceso una transformación en ambos. Sin embargo, es muy complejo que esto ocurra. Por ello, la propuesta es observar de cerca los procesos que se gestan en el plantel mientras que se operan los dispositivos de la RIEMS, sin olvidar el entorno complejo que envuelve a los burócratas de nivel calle. Así, se podrá identificar cómo está ocurriendo (o no) esa adaptación.

En este punto, hay que recordar que la actuación y apropiación del proyecto por parte de los docentes y directora, se sujeta a su incursión en el ámbito educativo en lo general y a la docencia en particular. La ruta por la que estos docentes iniciaron, ingresaron y decidieron ser maestros representa un aspecto muy importante para comprender su actuación. Su llegada al subsistema y los inicios en la docencia son dos aspectos que hay que rescatar, porque desde esos lugares han construido las ideologías sobre su práctica docente; elemento sustancial para los juicios y motivaciones de los burócratas de nivel calle (Steven Maynard-Moody y Portillo, 2018).

Los docentes miran la RIEMS como un proyecto político, esto se traduce en un mandato, y, por lo tanto, involucra modificaciones en su práctica docente, ya que incluye un cambio de

reglas. Pero se observa como algo lejano, externo, que omite el contexto dentro del que ellos laboran. Y esto es parte de la posición que tienen dentro de la jerarquía organizacional, ya que como he señalado en capítulos anteriores, una de las características de los burócratas de nivel calle es la enorme distancia que existe entre ellos y los encargados de diseñar la política. Esto implica que suelen ser invisibles unos para otros (Maynard-Moody y Portillo, 2010). No hay intereses que coincidan en un primer momento. Y esto también forma parte de la ideología sobre la práctica docente.

Para los burócratas de primera línea, las decisiones y las políticas públicas abstractas y a menudo aparentemente insensatas de los legisladores y los altos funcionarios son una molestia impuesta por una élite poco práctica e ineficaz a la que muestran poco respeto y deferencia. (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p.119)

En este plantel, en la mayoría de los casos, los profesionistas que ahora forman parte del cuerpo colegiado llegaron al BIC por una necesidad laboral, más que por un interés por la docencia. Desempleados buscando trabajo, tocando puertas, e intentando experimentar en un ámbito que les permitiera lograr la estabilidad laboral y que los acercara a su lugar de origen; ambas corresponden a las motivaciones iniciales que se identifican en este grupo de docentes. “Pues ahora sí que como decía un compañero, pues ahora sí que la necesidad primero, porque tenía que comer y hay que buscarle de dónde ¿no? Trabajo...” (FDCHSC).

De los siete docentes que hay en el plantel, tres buscaron dar clases por vocación y dos están formados profesionalmente en algo relacionado con la educación. El resto llegó a la docencia por invitación o por necesidad laboral y todos son de alguna comunidad indígena de Oaxaca.

[...] egresé en la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro... entro en venta de tractores... Estuve trabajando seis años y medio allá en Saltillo, bueno, hay diferencia, hubo cambio de gerente, entonces me tuve que venir para Puebla, Tierra Blanca Veracruz, ahí estuve otros cuatro, cinco meses trabajando allá, pero el sueldo ya no era lo mismo, cambió bastante, no había ventas, había mucha competencia... Ya no me resultaba entonces, era más buscar otra forma, otra estancia. Entonces este, me dice mi esposa, oye pues ve al Colegio, ahí están buscando... Entonces yo dije pero ¿qué voy a enseñar? No sé.... No sé, no soy pedagogo, soy ingeniero. Ya me dice mi esposa, pues chécalo ¿no? a ver que puedes hacer (FDCHSC).

Lejos de su lugar de origen, la familia funge como un dispositivo magnético que procura acercar al miembro lejano. La pareja o los padres invitan a los profesionistas a regresar y para ello las redes familiares o sociales tienen influencia directa. Estos profesionistas tuvieron

la oportunidad de salir de la comunidad a estudiar en una institución de educación superior, lo cual es una constante, al menos en este grupo de profesores, con excepción de la directora. Algunos incursionan en el ámbito laboral en el Estado donde estudiaron, pero los referentes de la comunalidad se mantienen vigentes y suelen ser magnéticos.

...yo regreso a Oaxaca por, pues por mis papás, que tenían esa preocupación, que yo estaba en la ciudad de México, muy lejos, y todo lo que se enteran por las noticias ¿no? Entonces, regreso y me entero de los BIC... un amigo, que después se hizo mi compadre, él está ahorita como director de, del BIC de (...) él ya estaba él ya había entrado, 15 días o un mes antes que yo, los dos estudiamos igual en la ciudad de México, igual en la misma universidad, igual teníamos la misma trayectoria, igual somos casi familia ¿no? Entonces él ya llevaba 15 días o un mes, antes que... ya había entrado como docente y fue que me platicó de ese Colegio (CHSC).

Por su adscripción étnica, el modelo educativo de los BIC también les resulta atractivo. Es reciente la difusión del modelo. En sus inicios era muy poco conocido, inclusive por los mismos miembros de las comunidades. En el siguiente caso, la docente laboraba dentro del ámbito de su competencia y formación profesional, pero sin ningún tipo de estabilidad o seguridad laboral, además del poco ingreso.

Y ya, estaba ahí, pero dije no podía seguir así ¿no? Entonces, sin trabajo. No por qué, esperando ¿no? ¿Cuándo me iban a contratar? Entonces ya casi iba a cumplir el año ahí cuando en noviembre, decidí... un compañero, un paisano de aquí de (...), pero antes ya me había comentado de que, cuando yo estaba en la carrera me dijo que él ya.... Que, igual... Cuando me estaba titulando que él ya había ingresado a los BIC, que es donde él estudió... Y me dijo que hay posibilidades de entrar ahí, pues porque hablo la lengua, soy de la región, y son algunas de las características que pide el subsistema. Entonces, le dije que me interesaba, y me dijo, pues ve... (CSMSC).

Compañeros que sugieren a otros el CSEIIO como opción, les informan, los invitan y, finalmente, ingresan al subsistema mediante un proceso de selección.

...yo ya tenía conocimiento que ya existía...Eh.... Tengo dos paisanos aquí, trabajando. Ellos ya me habían comentado de que...que había la oportunidad, y ya nada más era la exigencia de que yo terminara la carrera, que obtuviera, que obtuviera el título, ya el título, el título profesional para poder ingresar, para poder meter los papeles... De ahí pues entro el proceso de evaluación. Me aplicaron dos evaluaciones, eh... el colegio también estuvo interviniendo en ese momento con el departamento de tecnologías. Entonces pues a la semana me llaman nuevamente me dicen ¿sabes qué? quedaste, te vas a tal BIC (CHSC)

Para el caso de lengua indígena, el docente a cargo debe ser de la comunidad y hablar la variante del lugar, pero, como se mostrará más adelante, a este plantel acuden estudiantes que hablan tres distintas lenguas. Sin embargo, en general, en los BIC, la primera condición para ser docente de la unidad de contenido de lengua indígena es ser originario de la comunidad, “me llamaron de aquí del bachillerato, la directora que estaba aquí antes era la maestra (...), me llamó por teléfono y me dijo que, si hablaba la lengua de la comunidad, y si me interesaba trabajar en el bachillerato, dar clases de lengua indígena” (LIMSC). Y aunque no necesariamente había un interés o un conocimiento de la docencia en el nivel medio superior, esta docente aceptó el reto.

En cuanto a la directora, ella es quien cuenta con mayor antigüedad en el subsistema, pues llegó al BIC en 2001; es decir, desde que era un proyecto piloto y estaba naciendo en el Estado. Como sus compañeros, su motivación no fue necesariamente el interés en la docencia.

Yo inicio en los BIC, en el año 2001, porque un profesor conocido me invita a participar en el proyecto, entonces... yo tengo la licenciatura en contaduría pública... Y me hacen la invitación para participar en el proyecto, entonces a mí me llama la atención porque... que había la oportunidad, se había abierto un subsistema de educación media superior, pero era...atendía puras comunidades indígenas. Entonces a mí me llama la atención por cómo me plantean el modelo, entonces pues digo bueno, vamos a... voy a ir a cómo, en plan quizás de curiosidad, pues a ver qué, qué era trabajar con jóvenes indígenas... también no tenía mucho tiempo que yo había egresado de la universidad, pues ahora sí que todo para mí era como que probar, ver qué podía yo hacer aquí, allá... (DMSC).

Como podemos observar, los miembros de este microorganismo se incorporaron a la organización de diversas formas y por distintas vías. Lo primero que representa para ellos, es una oportunidad de trabajo. Sólo uno cuenta con experiencia docente formal, el resto muy poca o ninguna. Es decir, con diferente antigüedad dentro del subsistema, cada uno dispone de un bagaje personal que definirá, en cierta medida, su actuación como docente y el tipo y la profundidad de su relación con el resto de la comunidad educativa. Sus juicios y motivaciones se verán permeados por esta historia personal y adscripción étnica que sustenta la ideología de la práctica docente, y desde este lugar reinterpretarán los dispositivos de la RIEMS.

5.5.1. Los programas de estudio de calidad

Anteriormente, se abordó la forma en que se fueron definiendo las rutinas dentro del microorganismo. Como menciono, cada docente se hace cargo de las áreas de conocimiento que conforman el currículum del BIC. Y como también se ha venido señalando a lo largo de este estudio, el BIC intenta vincular los saberes ancestrales de las comunidades y pueblos indígenas, a los temas y contenidos que se revisan en la escuela en dos sentidos, para valorar, visibilizar y posicionar esos saberes ancestrales, y también para que los contenidos adquiridos en la escuela, como espacio de educación formal, sean significativos y útiles para los estudiantes. Para ello, se cuenta con las líneas de investigación que se definen al inicio de cada semestre.

Con este antecedente, entendemos que los docentes operan los programas de estudio de acuerdo con el área de conocimiento que tengan a cargo y a la forma en que anteriormente trabajaban los del MEII 2003, además de utilizarlos para nutrir las líneas de investigación. Pero aquí también tiene que ver la antigüedad en el subsistema, ya que algunos de estos docentes sólo conocen el MEII 2014. Por otro lado, este aspecto de operación de los programas se ancla a la profesionalización docente basada en competencias. Así, los párrafos que siguen atenderán estos dos aspectos, la operación de los programas y la formación en competencias.

En el caso de Formación para el desarrollo comunitario (FDC), que pertenece al área de conocimiento Escuela y Comunidad, antes del MEII 2014, los docentes trabajaban con proyectos. Para ello, involucraban a personas de la comunidad, y con esto me refiero a que no solamente se incluía a padres de familia de los estudiantes del BIC, sino a la comunidad en general. Como el trabajo de los docentes de esta área requería el seguimiento y operación del proyecto, no se sujetaban a horarios rígidos frente a grupo.

[...] éramos más de campo. Más de campo [...] Haga de cuenta, nos capacitaban en agosto, octubre, noviembre; una semana nos íbamos a capacitarnos para la formulación de proyectos, capacitarnos para, para formar grupo de trabajo [...] en ese entonces, no pues... se van, van a hacer un diagnóstico, y no le miento, estuvimos trabajando de 7:00 de la mañana en el horario normal, nos daban tiempos, como nos daban cursos, bueno, vienen, se van un mes, al mes regresa nuevamente a cursos pero ya deben de traer el avance, el diagnóstico[...] nos iban acompañando y no era nada más Lachiroag, era el municipio, perdón Lachiroag es un municipio libre, pero era, las localidades aledañas de los estudiantes que estaban en Lachiroag, en ese entonces nos tocaban

1,2,3, 4... A mí. Y nos distribuimos, a mí me dijeron, no, pues tú te vas a tal lugar, nos sorteamos pues, me tocó un lugar más lejos, por lo tanto, no estuve con los alumnos. Iba, creo que tenía... Sesión nada más un día, miércoles o martes, no recuerdo (FDCHSC).

Desde esta área, se definían proyectos específicos con un grupo de personas no sólo de la cabecera municipal, sino que los docentes salían a formar grupos en diferentes localidades. No en todos los planteles había condiciones para ello. En el BIC 05 se intentó operar el área de conocimiento de esta forma, bajo esta dinámica colectiva y desde afuera, con personas de comunidades aledañas; sin embargo, no fue posible, y el docente entonces decide hacer proyectos sólo con estudiantes.

[...] yo me quedé con esa idea de formar grupos, y todavía nos pedían formar grupos de trabajo [...] no.... no, formé ningún grupo, no pude formar ningún grupo porque la gente, pues no... no se prestaba, a... no llegaban cuando se citóba reuniones este, a veces no daba la información que uno requería; y empecé a trabajar con los jóvenes. Pues meto a los chavos, vamos a... A sembrar hortalizas, a ver qué es lo que quieren ellos. Ahí empezamos a criar pollos, a sembrar hortalizas, a sembrar fresas, pequeños huertos. Me vine de Sochiapam para acá, ya nosotros todo el tiempo nos han este, pedido grupos, no sabían porque ahorita pues ya, ya no; grupos de trabajo todo el tiempo ¿no? (FDCHSC).

Pese a ello, los nuevos programas para el área modificaron sustancialmente la dinámica de formar grupos, generándose nuevas prácticas. Cuando se introduce el MEII 2014, el docente entrevistado señala que,

[...] sí que ya hay cambios. Ahorita por ejemplo a nosotros pues ya no nos piden, ya no nos exigen, como que todavía está latente dicen, no pues tienes que trabajar con grupos, sin embargo, como decía usted ayer, yo ya no puedo porque se da cuenta que de lunes a jueves mi horario está de 7 hasta las 3 de la tarde. Sin embargo, en nuestra área, el encargado todavía nos dice, bueno, a ver ¿qué estás haciendo? ¿Tienes algún grupo de trabajo? No, pues no ¿a qué horas? No, pues no me da tiempo. Y bueno, eso es dentro del nuevo MEII, uno de los cambios que ha habido pues... (FDCHSC).

El primer cambio sustancial se observa, sobre todo, en la rigidez de horarios. Los programas del MEII 2014 sugieren una serie de actividades para definir proyectos de investigación y el tránsito modular, a su vez, describe los pasos que se deben dar a lo largo del plan de estudios (MEII, 2014). No obstante, a diferencia del MEII 2003, el primer módulo se constituye de temas y estrategias para reconocer y valorar la identidad étnica. Eso implica actividades de aprendizaje distintas a las que los docentes estaban habituados.

Otros aspectos que también modificaron la operación del área en este plantel fue que, cuando la matrícula disminuyó, se redujo también el número de docentes. En esta área había dos docentes a cargo, así podían repartirse las responsabilidades y, mientras uno permanecía en el plantel, otro salía a integrar grupos de trabajo con personas de la comunidad.

...las horas, para nosotros... y nos fueron quitando, por ejemplo, le digo, aquí estábamos 2, dos promotores...ahora pues ya estoy solo, desde el... hace tres años, cuatro años

Investigadora: ¿pero eso fue gracias a los nuevos programas?

FDCHSC: el quitar al asesor promotor, no. Yo siento que influye porque como están moviendo personal, para donde hay necesidades, están como que ajustando ¿no? O reacomodando, pero aquí, más fue la baja de matrícula por el problema político que hubo en 2011, por eso es que bajo la matrícula a 70, 75... (FDCHSC).

Los nuevos programas de estudio modificaron sustancialmente el área de escuela y comunidad y por lo tanto cambiaron también las actividades de los docentes. Si bien el docente del área cubre la carga horaria que le corresponde, se siente envuelto por el entorno nuevamente e intenta, pese a las nuevas condiciones y programas a cubrir, mantener su función y cercanía con la comunidad.

Y de ahí nos fuimos a Latani, el pueblito que está aquí enfrente, una agencia de aquí. Me dijo mi compañera, no es que ahí la gente sí quiere, y efectivamente nos fuimos y formamos un grupo, o yo formé un grupo rapidísimo, ella ya tenía uno y formó otro, ahí formamos tres grupos [...]...se fue la otra compañera, en el 2013 creo. Sin embargo, duró otros dos años, u otro año. y de ahí pues se fue, se fue la compañera, me quedé sólo, seguía yendo a la comunidad hasta que dejé de ir por un tiempo, le digo, implica, pues... Trasládase, a veces estaba así el agua, calor y después dije, pues es que ahora sí, como que me empezó a dar flojera también de caminar, porque no hay mucho transporte, aquí no hay transporte. Ya platicaba con las señoras, y las señoras se ponían contentas cuando iba. No, pues qué bueno que vino; eso sí, las señoras, todo el tiempo tuvieron la disponibilidad de trabajar. Todo el tiempo... y yo dije hójole es que lo tengo que hacer por las señoras, tengo que... están, quieren trabajar... (FDCHSC).

El docente aquí es interpelado por el entorno, la comunidad lo motiva y, pese a que se encuentra solo, se impulsa para continuar formando grupos de trabajo con las personas. Si bien la llegada de los nuevos programas reorienta sus funciones, el docente decidió mantener también las prácticas rutinarias. Y este es un elemento también de pertinencia. Por ello, se identifica bajo una dinámica de cooptación, ya que se modifica el proyecto, pero se ajusta a las rutinas que ya existían. Dicho ajuste es la característica de la pertinencia, porque hay una

idea de la responsabilidad con la comunidad por parte del docente, las señoras quieren trabajar y él las acompaña en su proyecto; además, está frente a grupo intentando abarcar los temas que se señalan en los programas de estudio.

Por su parte, quien está al frente del área de Ciencias Sociales y Humanidades llevaba al menos tres planteles recorridos. De acuerdo con su testimonio, en cada uno, tanto el sistema modular, como sus clases se realizaban de forma diferente. Esto es así porque el sistema modular y la definición de las líneas de investigación dependen del conocimiento y manejo que tenga el director de esta dinámica. La rotación de personal en los BIC favorece que directores sin experiencia, o poco conocimiento, se hagan cargo del plantel, de manera que las líneas de investigación se definen a como él lo entienda, lo quiere decir que modifican la manera en que nutren las líneas. Por otro lado, en cuanto a las clases, cuando esta docente llegó se hizo cargo de las unidades de contenido de su área, pero la planeación ya estaba hecha, por lo que sólo siguió la secuencia didáctica, habituándose a recortar temas y sugerir estrategias de aprendizaje. Cuando conoce los nuevos programas, mantiene esta práctica habitual.

...en ese entonces el MEII estaba muy abierto [...]. En cada temario venían dos o tres temas y ya. Y uno pues entonces buscaba, iba a la Provedora, compraba libros, tenía libros de COBAO también, porque compré libros; y pues, ahí me guiaba y... y pues a lo tuyo, yo ya estaba en cuanto a contenido ¿no? Nos dijeron que hubo especialistas, que ya los revisaron [los programas del MEII 2014] y que, así como estábamos, pues que no estábamos tan mal, que estábamos como descontextualizados, y entonces teníamos... porque era... habíamos copiado a otros subsistemas y nada más era así ¿no? maquillado de otra forma, pero... y ... pero era casi lo mismo. Entonces ya este... se aplicara ya estrictamente lo que nos mandaban [...] habían cosas que yo, por ejemplo, no vi en el bachillerato, temas así diferentes, este, en cuanto a las unidades dice ¿no? Igual este, no es que estaba completo o... dependiendo de la, del perfil de la persona que lo preparó, como.... y en este caso así, sociales, los hizo (...) ¿no? aún este, le falta ¿no? pero que sí, ya estaba más desglosado, ya venía por bloques [antes] no había nada de eso, era libre. Me basaba de ellos y revisaba ¿no? y a partir de ahí pues se retomaba algunas cosas, pero igual no, o sea, no tal y como está ahí.... (CSMSC).

Es decir, la docente revisaba los programas, discriminaba entre los temas y estrategias y, al final, tomaba lo que era útil y se mantenía la rutina. En este caso, se observa la forma en que eran utilizados los programas, acomodados, revisados, incluso hasta cuestionados. Además, dentro de esta revisión, se pensaba en el perfil profesional de quien los diseñó. La docente en

cuestión es abogada, con tres años de experiencia, en tres distintos planteles antes de llegar a Choápam. Los programas le servían de guía, pero no hubo comentarios que refieran a una modificación de su práctica docente, es decir, no hay implementación de los programas de estudio. No obstante, lo que sí se modificó, fue la forma para hacer la planeación modular.

...seguían los mismos pasos pues, de decir: vamos a determinar nuestro objeto de transformación. Ya después vino el otro MEII, el actualizado que está ahorita, que... Ya nos dan, por ejemplo, ya, las instrucciones. Es decir, el objeto de transformación, puede tomar el nombre del módulo. Ajá, ya no lo tienes que analizar, o ya no lo tienes que buscarle más pues ¿no?, o el nombre del objeto, entonces ya estaba, en el nuevo. Entonces ahí vas, entonces ya se analizaba el problema eje, la línea, y las posibles líneas a trabajar, que en ese... que en el MEII anterior, nos hacía hincapié que el problema se tenía que hacer en forma de interrogante, con una problemática. Pero después con el nuevo MEII eh.... Ya nos dicen lo contrario, ya nos tienen que, ya no tenemos que.... Como.... dar la hipótesis, no, decir: esa es la problemática. Si ya tienes la problemática pues ¿para qué haces un diagnóstico? (CHSC).

Si bien, como lo han mencionado los docentes, los programas que incluye el MEII 2014, no necesariamente fueron transformados a la par de su práctica, ellos reconocen que sí impactó en la planeación modular, es decir, en lo general. Mientras que, en lo particular, para cada docente, la interpretación y operación de los programas giró en torno a distintos aspectos, por ejemplo, su formación profesional y concepción de la enseñanza, de la experiencia primera como docentes y también desde la libertad que tuvieron aquellos que operaron el MEII 2003 que, era muy libre, muy abierto, y, hasta cierto punto, ambiguo.

No es que la forma en que los docentes ponen en marcha los programas de estudio sea rara o nueva, puesto que es una práctica común; pero, sí lo es la mirada analítica que se centra en la acción de los docentes durante la microimplementación; podemos señalar que hubo cambios en la planeación modular, pero no los hubo en el desempeño de los docentes, ya que mantuvieron las prácticas habituales, aquellas que fueron aprendiendo a lo largo de su recorrido dentro de los BIC. Pese a ello, si consideramos la pertinencia de los programas de estudio como un elemento de la calidad, podemos identificar que, aunque no hubo cambios significativos que respondieran a los propósitos de la RIEMS, sí los hubo para responder a las necesidades de los estudiantes y la comunidad que, finalmente, es el propósito de los BIC.

Asimismo, observamos que la ruta de la microimplementación de los planes y programas de estudio se asocia al área de conocimiento. En algunas, se identifica la adaptación mutua, pero

depende de las necesidades del docente, de la unidad de contenido que se imparta y de la forma en que se usen los nuevos programas del MEII 2014. La mayoría de los docentes eligen los temas. Ahora, inclusive, hay más temas de donde partir, además de que éstos incluyen las competencias, las enuncian; pese a ello, los docentes no tienen aún una ruta clara para saber si están o no desarrollándolas en sus estudiantes.

Desde la RIEMS se señala que debe haber un proceso de evaluación que permita observar justo este aspecto (SEP, 2009), por ello se enfatiza en el uso de instrumentos de evaluación y productos o evidencias de aprendizaje, lo que, de acuerdo con la RIEMS, nos permitirá observar el desarrollo gradual de las competencias.

Por otro lado, los docentes cuestionan la secuencia de los temas y la forma en que actualmente se define el sistema modular. Sus argumentos nos llevan a identificar las situaciones y formas en que emiten juicios y toman decisiones. Usan de la mejor manera los nuevos programas, aún con dudas y críticas acomodándolos a sus necesidades, para ellos como docentes y para sus estudiantes. No es que no sigan las normas, es que las desconocen; han estado mucho tiempo alejados, solos, enfrentándose a los retos que plantea la profesión docente. Todos apoyados por sus compañeros, quienes, en muchos casos, mantienen cierta idea de que la docencia no es tan complicada. Siguen su rutina, sus hábitos y actúan de acuerdo con las necesidades de los estudiantes.

Investigadora: pero usted, mientras ¿cómo dio las clases sin conocer el MEII?

Entrevistado: Pues, así nada más, pues el puro contenido... Ajá... casi ni tomé... Un compañero, pues el de FDC me dijo: y... y cómo está eso de las líneas, le digo ¿cómo voy avanzar? No pues si quieres, pues nada más explica el tema, o deja a los chicos que investiguen porque de eso se trata, me dijo. Que ellos investiguen y tú revisas sus, su trabajo, su ortografía, eso, pues todo eso, así.... (risas) (CSMSC).

Durante su inducción al modelo, los docentes tuvieron compañeros que los guiaron, aconsejaron y asesoraron para dar sus primeras clases, todo esto también intervino en la forma en que utilizaron los programas.

Eh.... Entonces pues ya le preguntaba a los compañeros, sobre todo, no sé si conoce al maestro (...), creo que eh..., él está haciendo su maestría parece en México, en la UAM, no sé dónde la está haciendo. Entonces le dije: oye mira la verdad no sé cómo enseñar, no mira aquí está esta información, hazle así, así, ya... Me fue como que orientando... (MHSC).

Desde la experiencia de los docentes de este plantel, hubo calidez y disposición para recibir a los nuevos integrantes del equipo. El CSEIIO suele reclutar y asignar la institución a la que han de ir los docentes de nuevo ingreso. Cubrir interinatos es una necesidad constante,

[...] así, sin nada (risas) así, te vas a dar clases.... (...) Vine a cubrir, para ese entonces ya no estaba la maestra (...) y este, estaba una maestra de sociales, la maestra que igual ya se fue de vacaciones, fue hacer su maestría, esta... estaba de sociales y ella estaba cubriendo todas las de sociales, esperando a que llegara. Pero eran días, no sé cuándo se fue la maestra (...), pero me dijeron que ya, que dejó su temario, dejó sus avances de línea, todo, ya se imagina... ahora ya sé que es... Pero... Nada pues ¿no? Hasta aquí estaban sus avances de línea, me dice, de módulo, hasta aquí, me dejó estos temas, hasta aquí, hasta aquí llegó, hasta aquí, hasta aquí está su temario, aquí está, sí, me dejó su temario; y hasta donde había llegado (CSMSC).

En este caso concreto, la maestra sólo dio seguimiento a la planeación que otra docente había dejado hecha y, sin ninguna experiencia, sólo tuvo la orientación de la directora.

me dijo no, no te preocupes mira, aquí está la biblioteca, en la misma dirección estaba la biblioteca...revisa, pues ya sabes que materias vas a dar y revisa, aquí están los libros. Busca qué libros te pueden servir de guía, y pues, aquí no hay libros, aquí tienes que sacar tus apuntes, y preparar tus clases y este, se hace una secuencia, que después te vamos a explicar cómo se hace. Pero en este caso, si ya lo entregó (...), ella ya lo hizo. Y ya, me apoyaron, y me dieron ese día en que no iba a trabajar. Entonces en lo que me preparara (risas) me dieron un día (risas)... (CSMSC).

En la microimplementación, el desarrollo de los programas entonces no es homogéneo, sino que los docentes definen la forma en que serán operados. Las decisiones que toman tienen que ver con los recursos con que cuentan, por ejemplo, los materiales. En el caso de la docente a cargo del área de Ciencias Sociales y Humanidades, señala que muchos temas ella, inclusive, no los había visto en el bachillerato, por eso tuvo que buscar materiales bibliográficos para estudiar y prepararse. Los programas, además también están sujetos a lo que el maestro piensa que deben enseñar, como el caso del docente de Formación para el Desarrollo Comunitario (FDC) y, sobre todo, como señalo arriba, el entorno aquí se muestra magnético al obligar al docente a llevar a cabo proyectos con las señoras de la comunidad. Si bien, en el plantel número 5, los programas de estudio introdujeron cambios, como la extensión de contenidos y las competencias que se espera desarrollar en los estudiantes; los docentes discriminaron los temas, con algunas dudas de si se debían abarcar todos, ya que no contaban con mecanismos que les apoyaran para observar la forma en que los estudiantes estaban avanzando, ni tampoco con referentes para saber si les eran útiles esos

conocimientos. Lo diferente en este caso concreto, es que la pertinencia de los programas radicó en cómo los usaban para la línea de investigación. Al respecto, la literatura especializada señala que la discrecionalidad tiene márgenes que hacen posible “los apoyos fuera de la norma” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.12), es decir, que traigan beneficios a los ciudadanos. La flexibilidad para usar los programas se tradujo, así, en otras oportunidades para los estudiantes.

Pero la implementación de los programas también tiene relación directa con la formación en competencias con que deben contar los docentes. Por ejemplo, el Acuerdo Secretarial 447 (SEP, 2008) señala las competencias docentes y, dentro de éstas el manejo de instrumentos de evaluación y registro, que permiten observar el avance gradual en los jóvenes. No obstante, como no todos los maestros contaban con la certificación, mantuvieron en muchos sentidos las mismas prácticas de cuando ingresaron y, como hemos visto, su inserción en la docencia no fue por vocación.

Por su parte, el hecho de que la directora pensara que la dinámica propuesta por la RIEMS ya se hacía, da cuenta de que, como líder académica no intentó incorporar nuevas prácticas, quizá para no generar incertidumbre en el entorno y mantener la rutina, únicamente se apegó a las prácticas que el equipo docente llevaba a cabo desde antes de que ella llegara.

Si bien los docentes definían la planeación modular en colegiado, no necesariamente se asumieron los cambios, pese a que el MEII 2014 busca orientar la forma en que se plantea el objeto de transformación. En el BIC 05, según señalan los docentes, esta planeación era distinta, de hecho, cada plantel la asume de una forma diferente como he señalado líneas arriba. Al menos aquí, sí hubo una modificación en la planeación, se trató de adaptar el proyecto introduciendo nuevas prácticas, por ejemplo, para definir las líneas de investigación. Podemos hablar, entonces, de que se inicia una adaptación mutua para la progresiva introducción del Tránsito Modular, incluido en el MEII 2014.

Por otro lado, la movilidad de docentes y directores en el subsistema conlleva cierta ruptura en las prácticas dentro de la organización. Cuando se van incorporando los docentes de nuevo ingreso, tienen dos caminos, se apegan a lo que ya se hace o mantienen la actuación que han tenido en uno u otro plantel. Esto crea una fisura que no permite visibilizar la medida en que,

dentro del microorganismo, se están llevando a cabo acciones conjuntas, articuladas y armonizadas con los propósitos de la RIEMS.

Los programas alineados a las competencias se usan de muchas maneras. Quizá lo que hay que resaltar en este aspecto, es que hay más temas de donde elegir, son más organizados en cuanto a sugerencias de bibliografía y estrategias de enseñanza y aprendizaje. Las competencias que se pretenden desarrollar se explicitan, pero, lejos de lo que se pueda esperar, no necesariamente representan la herramienta para la organización de las situaciones didácticas dentro del aula, porque este elemento requiere de cierto conocimiento para su operación. Aquí, se ubica la necesaria capacitación en competencias con que deben contar los docentes.

Este antecedente nos permitirá mirar, en el siguiente apartado, la última fase, de institucionalización, en donde observaremos cómo, de algún modo, los docentes se impulsan tomando una serie de decisiones para implementar la RIEMS y se van sosteniendo en sus acciones. Pese a que puedan cuestionarla se han sensibilizado, además quieren aprender a ser mejores maestros y, a la par, buscan la estabilidad laboral.

5.6. La institucionalización de prácticas orientadas a la calidad

La institucionalización se refiere a incorporar a la rutina, las prácticas nuevas creadas del proyecto que se pretende implementar. Para generar un flujo continuo de resultados esto es necesario, además de que es importante para los efectos de largo plazo de las políticas. La institucionalización implica, en primer lugar, por lo menos una decisión, pero más seguramente un ciclo completo de decisiones de los funcionarios para rutinizar la práctica implementada e incorporarla a los procedimientos habituales de la organización (Berman y McLaughlin, 1977, como se citó en Berman, 1978). En segundo lugar, estas decisiones son similares a la decisión de adoptar un proyecto, pues se basan en consideraciones locales de tipo burocrático y político. Finalmente, “las decisiones de las autoridades locales no se ejecutan de manera automática, del mismo modo que ocurre con todo lo que caracteriza al complejo mundo de la implementación: también ellas deben ser llevadas a la práctica por los operarios directos” (Berman, 1978, p.314).

Aquí, una vez más, podemos ver que los burócratas de nivel calle tienen que decidir mantener una práctica nueva y es lo que hacen. Los docentes, como vimos en el apartado anterior, van tomando una serie de decisiones para implementar la RIEMS y se han sostenido en sus acciones, pese a que puedan cuestionarla; dicho cuestionamiento se desprende de sus posiciones políticas, así como de su discrecionalidad y autonomía inherente a su práctica. Pero, se han sensibilizado y entendido que tienen que aprender a ser mejores maestros, por un lado y, por otro, se involucra un aspecto de mejorar su desempeño para mantener el trabajo. La institucionalización en este plantel se enfoca hacia la incorporación gradual del enfoque en competencias en el aula, sobre todo.

Este enfoque en competencias encuentra sustento teórico en el alineamiento constructivo propuesto por Biggs (2006), el cual señala que,

...un buen sistema de enseñanza alinea el método y la evaluación de la enseñanza con las actividades de aprendizaje establecidas en los objetivos, de manera que todos los aspectos de este sistema están de acuerdo en apoyar el adecuado aprendizaje del estudiante. Este sistema se denomina *alineamiento constructivo*, basado en los dos principios del constructivismo: aprendizaje y alineamiento en la enseñanza (énfasis mío). (Biggs, 2006, p.29)

Desde esta postura las actividades de aprendizaje tienen un lugar medular. Por ello, el docente debe organizar, bajo esta lógica el propósito, el proceso, y el producto, a partir de un diseño pertinente de intervención didáctica, alienando los elementos de la planeación didáctica.

El modelo 3P señala tres puntos temporales en los que se sitúan los factores relacionados con el aprendizaje: pronóstico, antes de que se produzca el aprendizaje; proceso, durante el aprendizaje, y producto o resultado del aprendizaje (de ahí la denominación de modelo «3P»). (Biggs, 2006, p. 37)

Esta articulación desde la planeación por competencias permite que el estudiante, visto como un ser integral, desarrolle habilidades, conocimiento, actitudes y aptitudes.

Los docentes necesitan tener una base conceptual, en un primer momento, que les brinde la posibilidad de entender el aprendizaje de esta manera, es decir, a superar la enseñanza fragmentada y contextualizar las actividades, de tal forma que para los jóvenes sea significativo el conocimiento que van adquiriendo en la escuela y a la vez los lleve a una capacidad de enfrentar múltiples situaciones en su vida.

Por ello, uno de los dispositivos más importantes de la RIEMS es la formación y actualización docente. La apuesta es formar a los profesionistas como docentes, porque el nivel medio superior históricamente ha carecido de profesores formados (Castrejón, 1998). En el plantel 05 de Santiago Choápam, los docentes sí saben que es una obligación actualizarse y profesionalizarse. Al menos, esta idea se puede ubicar en la esfera de sus preocupaciones. Por eso, la necesidad de adquirir la certificación en competencias docentes por parte del equipo del BIC 05 es un tema que ellos reconocen. En algunos casos lo cuestionan, pero tienen claridad de que es un requisito dentro del subsistema y, eventualmente, también que les puede servir para mejorar, y esto se traduce en una manera de comprometerse; “no lo hice porque me dijeron (el PROFORDEMS) algunos decían que no era bueno, que era mucha teoría, pero desde mi punto de vista, te abre un... mucho el panorama sobre todo” (MHSC), también refiere este docente a un cambio de su práctica, posterior al PROFORDEMS.

Mj, antes pues no, eh.... Vamos era más, más este... teoría, más teoría mi trabajo ¿no? mi enseñanza. Entonces lo que dice el PROFORDEMS, debes de buscar prácticas, eh... en tu localidad, de acuerdo, acorde a al tema que vas a enseñar, que vas a dar, y eso ayuda mejor el aprendizaje para el estudiante (MHSC).

La operación del enfoque en competencias se relaciona con el uso de diversas herramientas, como la planeación y secuencia didáctica y los instrumentos de evaluación, principalmente. Dentro de esta dimensión de la calidad, la actualización y profesionalización docente es considerada como algo muy importante en dos sentidos, para mantener su trabajo y para mejorar su práctica. La mayoría de ellos han hecho un esfuerzo por aplicar lo aprendido, para el caso de aquellos que tomaron los diferentes cursos diseñados para ese fin, el resto lo intenta, pero no cuenta con el conocimiento suficiente y cuestiona el enfoque en competencias. Pero eso sí, todos identifican las dimensiones de las competencias y que deben impulsarlas en los estudiantes.

La introducción de las competencias al discurso no ha sido complicada, pese a ello, en la práctica aún hay camino por recorrer. Entienden empíricamente cómo se observa el aprendizaje gradual de los estudiantes, porque hay una concepción anterior de la enseñanza, ya sea como docente nóveles o como los estudiantes que fueron, de ahí que los cambios

tengan que ser graduales. Además, aunque se asume que el enfoque en competencias es algo novedoso, también existe una idea de que eso ya se hacía, pero de una forma inconsciente.

Yo creo que es como... complicado acostumbrarte a algo diferente ¿no? Por ejemplo, uno está ya... después de muchos años de una manera tradicional llamémosle, que vengan las competencias que tienes que trabajar, y todo el tiempo están diciendo de competencias, y competencias y competencias ¿no? Que desarrollen los chicos; igual y lo hacíamos, igual de alguna manera trabajábamos competencias, pero no teníamos con claridad que, a qué, o sea que tipo de competencia, o qué es lo que queremos lograr. Fue complicado al principio, no es resistirse o de no querer aceptar eso; pero tampoco se puede, o sea, esos cambios que ha habido, tienen que llevar un tiempo para que se puedan ver los resultados, porque uno ya fue educado de una manera o ya fue uno, este, yo así aprendí de, este, mis profesores, no es que estemos muy viejitos ¿no? Pero de alguna manera nuestra formación fue así y este... Y creo que mucho de eso pues lo reflejamos en las clases, en las aulas... ha habido muchos cambios (CHSC).

Otros docentes, si bien pudieron mencionar algunas competencias, porque las han leído y porque permean el discurso cotidiano, y logran identificar sus ámbitos de intervención, suelen tener dudas o poca claridad.

Las competencias... pues yo pienso que pues las... son como habilidades, habilidades ¿no? que deben de tener los estudiantes al, al pedirles algo, es para que, para ver qué tanto este.... qué tanto pueden ellos este, desenvolverse, hacer bien alguna actividad, dependiendo de lo que quieres que aprendan (CSMSC).

En diferentes formas, las competencias han estado presentes dentro de las funciones que deben desempeñar los profesores, me refiero a que sí manejan una idea general de ellas y de las implicaciones para su práctica docente. Algunos, incluso, se remitieron a su formación y compararon.

Considero que esto ya se ha estado manejando desde que fui estudiante también, nada más que con otro nombre. Porque si no fuese así, yo no fuera competente, yo bueno, yo así lo llamaría. Entonces competencia es que un estudiante debe desarrollar las habilidades, matemáticas, física, química, lo que sea. Pero ellos ya lo ponen como competencia, no sé qué nombre le ponían antes, pero me imagino que ya existía; nada más que por la nueva reforma, tienes que adaptar el nombre.... (MHSC)

Desde sus lugares particulares, sus funciones, responsabilidades y múltiples actividades que se desprenden de su actuar docente, ellos se sumergen en la órbita de la RIEMS, pero la interpelan, cuestionan si los mecanismos que pretenden desarrollar las competencias de ellos como docentes, para que a su vez desarrollen las propias de los estudiantes, son los más adecuados.

No, a mí me falta...tomar mi curso y ganarme mi papel. De verdad...de verdad, yo no he recibido PROFORDEMS ni ECODEMS ni nada por el estilo, no juzgo el trabajo de mis compañeros, yo lo respeto de verdad. Pero los mismos estudiantes te dicen. A ti te entiendo... y al anterior no le entendía (CNHCS).

Es decir, aquí podemos ver que la discrecionalidad se puso al frente de la actuación docente. Y una de las razones de los burócratas de nivel calle para ejercer la discrecionalidad, es justamente que

el conjunto de normas legales y administrativas que circunscribe las actividades de los BNC, y que en un principio busca aclarar los detalles de la implementación, en no pocas ocasiones acaba siendo un galimatías, algo enredado y hasta incomprensible [por ello puede haber] vacíos, contradicciones, ambigüedades y demás espacios para la interpretación de quienes en última instancia son responsables de brindar servicios públicos a los usuarios. (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.12-13)

En este sentido, los sujetos definieron los contornos de actuación, se autoevaluaron a partir de lo que los estudiantes opinaron de su práctica, ya que, desde su concepción, son ellos los mejores jueces. Pero, cuestionan la capacitación y los instrumentos que emanan de la RIEMS.

... ¿quién dice que esto sirve para nosotros? ¿Quién dice que por el hecho de tener un certificado voy a ser... buen docente, mejor docente? Cuando cada contexto es distinto, cuando cada BIC tiene su particularidad...cuando.... Tendrían que venir a ver tu trabajo, no un día, mucho tiempo... y acompañarte para decir: no, sí eres bueno, sí eres malo. Yo creo que eso de estandarizar, y a veces se maquilla ¿eh? Porque en un...le digo, suceden muchas cosas, porque para una clase tú puedes preparar a tus estudiantes, tres, cuatro veces para tu video. Sí, la verdad...y puedes hacer los mejores resultados, cuando estás buscando aparentar algo que tú no eres. Y yo digo ¿por qué no ser diferente? Hacerlo, yo lo que... esa es mi idea, o era mi idea, tener un poquito más de experiencia, y cuando yo me sienta preparado lo voy a hacer como yo considero que está bien. Claro, tener fundamentos y enviarlo. Y a ver cómo me va.... ¿no? Esa es la cuestión. Por qué también no he ido a cursos de actualización (CNHCS).

Una razón más es que si la discrecionalidad se vuelve inevitable es porque

las políticas públicas, como las leyes están pensadas para la generalidad y la igualdad: todos los alumnos, todos los beneficiarios, todos los juzgados deben ser atendidos de la misma forma, con base en los mismos criterios, de acuerdo con los mismos plazos [...]. Así, los BNC enfrentan todos los días la difícil y paradójica tarea de atender la heterogeneidad ciudadana a partir de la homogeneidad institucional. (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.12)

Cursar los diplomados para hacerse competentes como docentes, mandar un video para que sea observado y evaluado, no fue algo que en realidad se considerara necesario, o al menos tan necesario, porque estar frente a grupo los empodera, les enseña y adquieren referentes

empíricos, que se utilizaron para acompañar en su formación a los estudiantes, quienes, finalmente, son los usuarios directos del servicio educativo. Pero tampoco se negaron a hacerlo, aunque hubo que esperar un momento adecuado, cuando se sintieran “mejor preparados”.

...he llegado a pensar que es un negocio. Es un negocio desde la parte política con las empresas, porque a partir de que dijeron viene la reforma, la RIEMS, viene la otra del INEE, pues igual empezaron a surgir Empresas, como (...) por ejemplo, se empezó a ofrecer cursos. Ahí ese dinero, ahora cada curso que nos dan, pues hay que pagar. Eso no quiere decir que uno se oponga ¿no? Si uno quiere actualizarse, es lógico que nos tiene que costar algo, algo de dinero, pero esa es una parte de mi opinión, de que es un negocio, y sin embargo, pues si es buena la intención, es buena porque pues... Podría ser como una base para tratar de mejorar nuestra práctica docente. No quiere decir que en automático hígole ya... Mi experiencia con ECODEMS me dijeron, vas a hacer un vídeo, y uno pues tiene que prepararse para hacer el vídeo. Ahora sí que, si no das bien tu clase, pues ahora sí hazlo bien porque te están filmando (Risas) (FDCHSC).

Asimismo, los docentes reclamaron acompañamiento, asesoría y, sobre todo, que éste fuera permanente o constante. En el testimonio se nota que hacer un video de una clase, puede ser únicamente una simulación. Por eso no es suficiente mandar un video o tener una constancia, puesto que no necesariamente esto quiere decir que se es un docente competente.

Como burócratas de nivel calle, los docentes de este BIC 05 intentaron adquirir los beneficios que ofrece la RIEMS, los cuales que, como vemos en el argumento anterior, no necesariamente piensan que los ayude a mejorar. La simulación aquí es un recurso, es decir, “hacen como que hacen bien la clase” para grabar un video (énfasis mío) preparan el escenario, y envían el video.

busqué a mis sobrinos, que tengo sobrinos de 18, 19, 20 años ahorita, les dije necesito a 4 de ustedes para que me apoyen para elaborar mi trabajo, del curso de PROFORDEMS. Y ya me dijeron sí, a qué horas, qué día tío ¿no? ah pues a las 5 de la tarde los espero allá en la casa de mi cuñada, ah sale pues, ahí vamos todos, sale. Llegaron mis sobrinos, hicimos nuestra actividad, ellos lo arreglaron y todo; le digo oye, tú que manejas muy bien la computadora, quiero que lo cortes y lo pegues el audio, no, pues sale...(MHSC)

Al final, obtener la aprobación del PROFORDEMS sólo les sirvió para meros trámites administrativos poniéndolos en ventaja para adquirir mejores posiciones, en este caso, por ejemplo, el ingreso al sindicato.

Los burócratas de nivel calle se caracterizan también por desempeñar sus funciones bajo condiciones estructurales complejas. Se enfrentan a la implementación con pocos recursos “poco tiempo, capacitación insuficiente, oficinas en condiciones desventajosas, presupuestos restringidos” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.14) por mencionar algunos.

Pero también hay otros discursos en donde se observa que hubo un cambio en la actitud de los docentes que están acreditados con el PROFORDEMS, dentro del que ellos mismos reconocieron sus carencias de principiantes y el fortalecimiento posterior, una vez cursado el diplomado en competencias docentes. En la mayoría de los casos fueron orientados al inicio por sus mismos compañeros, convidándolos de su nueva forma de colocarse frente a la docencia. El PROFORDEMS como herramienta, sí les ayudó a ampliar su panorama y comenzar a diversificar las prácticas, haciéndolas más conscientes y más direccionadas. No sólo se trataron de impartir contenidos declarativos, sino que se abrieron nuevos caminos.

Entonces le dije: oye mira la verdad no sé cómo enseñar. No mira aquí está esta información, hazle así, así, ya... Me fue como que orientando [...] Porque yo no era maestro, no estaba yo preparado para eso [...] la reforma, está cambiando que un asesor tiene que actualizarse, tiene que entrar a los cursos de actualización y todo ese rollo, pero en ese momento que necesitaba yo el PROFORDEMS. Es cuando yo dije ah, entonces necesito el PROFORDEMS..., algunos decían que no era bueno, que era mucha teoría, pero desde mi punto de vista, te abre un... mucho el panorama, sobre todo. Era más, más este... teoría, más teoría mi trabajo ¿no? mi enseñanza. Entonces lo que dice el PROFORDEMS, debes de buscar prácticas, eh... en tu localidad, de acuerdo, acorde a al tema que vas a enseñar, que vas a dar, y eso ayuda mejor el aprendizaje para el estudiante (MHSC).

Este docente focaliza la forma de aprender de los estudiantes, lo que, al inicio de su incursión a la docencia, no consideraba importante. En un primer momento, centró su clase sólo en contenidos declarativos y conceptuales, pero, después empezó a diversificar las estrategias de enseñanza, introduciendo nuevas formas de acercar a sus estudiantes al conocimiento, ya no solamente desde lo tradicional, sino que, después del PROFORDEMS, cambia la mirada de la enseñanza tornándose más amplia.

Pues ya lo vi difícil ¿no? porque dije: a qué horas voy a hacer todo eso porque si hay que, si hay que hacer PROFORDEMS, hay que hacer este... tomar cursos ¿no? para, para hacer esos, esos, este... cursar el PROFORDEMS ¿no? pues certificarse y todo eso... (pero) me costaba utilizar las este, los instrumentos de evaluación, cómo formularlos, cómo... y en las actividades que nos mandaban de PROFORDEMS, pues

venía los criterios y todo eso, venían los... listas de cotejo, rúbricas, este... todas ¿no? entonces ya vi cómo se hace y por cada actividad que nos pedían, cada instrumento ¿no? qué iban a evaluar, no sabía eso... ¿sabe cómo lo hacía yo? Yo le ponía lo mismo porque veía de otros que así estaba hecho (...) En la primera, lista de cotejo, cuando me dijeron póngale lista de cotejo, esto es lo más simple y nomás se pone sí o no y ya. Y ya... y bueno yo lista de cotejo, lista de cotejo y lista de cotejo... Pero de ahí, este fuimos otra vez al curso y ahí otra vez las mismas dudas, y entonces me di cuenta que todos estábamos en lo mismo, que no sabíamos en qué, pero igual ahí hubo una contradicción, la persona que nos lo dijo que sí era así, que por apertura un instrumento, por desarrollo otro instrumento y que tampoco se podía hacer puras este, listas de cotejo, que hay muchas y que los usemos, pero nunca nos dijo cuáles son esas muchas.... Así, pues entonces, ya empecé a comprar libros.... (CSMSC).

En este caso, se abrió también una ruta distinta y se introdujo una práctica nueva en la evaluación de los estudiantes. Posterior al PROFORDEMS, el docente se adentra hacia la investigación en distintas fuentes, ya sea bibliográficas u asesorías con otros compañeros que cuentan con mejor formación. Sin embargo, el hecho de que la asesora del curso no tuviera la información necesaria para dispersar las dudas, nos habla de la escasa eficiencia de los dispositivos, y aquí podemos colocar el discurso del docente que comenta que, este tipo de cursos representan, de alguna manera, una opción para hacer negocio.

En la primera etapa del diplomado en competencias docentes, participaron muchos profesionistas, ya sea en su modalidad presencial o en línea, pese a ello, no todos tenían el dominio del tema y la información y formación profesional necesaria para acompañar e instruir a los docentes en funciones, que fueron los primeros usuarios. Como se puede leer, en ocasiones las dudas se mantenían, dejando como opción el autoaprendizaje, pero, lo más importante es que, a pesar de no haber tanta claridad, esa misma curiosidad sirvió de motor para ir descubriendo nuevas formas de evaluar, o enseñar.

Yo lo tomé... estaba... justo el primer año que llegué aquí fue cuando salió eso de la reforma. De lo del PROFORDEMS. Y me inscribí, cursé los dos niveles, porque son tres niveles... cursé dos... Y entonces lo solté y ya no pude terminarlo. Me arrepentí después porque vi que era muy necesario ¿no? Ese proceso. Había muchas experiencias de otros compañeros que te contaban cómo fue su primera experiencia como docente que tienen en las aulas, qué situaciones están viviendo desde otros Estados. Y todo eso a mí me gustaba ¿no? Yo, me gustaba interactuar con esas personas... Me sirvió, me sirvió, me sirvió mucho porque... porque recordé muchas cosas que también, porque dentro de la pedagogía que estudié, me enseñaron algunas este... cosas allá, la experiencia que yo traigo, y este... eso y lo que aprendí de los compañeros y las lecturas y los autores nuevos y todo eso, me sirvió bastante a mí (CHSC).

Los docentes del BIC 05 comenzaron a capitalizar la experiencia de haber cursado, o no, el diplomado, y también a reconocer que lo necesitaban y si les había sido útil y en qué áreas; así, esta experiencia se va colocando como una condición necesaria para seguir perteneciendo a la organización, ya que representa un insumo, y pese a que lo cuestionan y en algunos se percibe cierta rigidez o resistencia saben que lo deben cursar, como se manifiesta en los discursos de los profesores.

Como instrumento y dispositivo de la RIEMS, la actualización y capacitación docente está sujeta también a la discrecionalidad y autonomía de los burócratas de nivel calle. Porque “se basan en su interpretación de los criterios y normas generales, en sus conocimientos especializados (...) y en su experiencia práctica; pero también en sus muy personales (pre) juicios de valor” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.18).

Esto se revela sobre todo en los cuestionamientos que algunos de ellos hacen, habiéndolo cursado o no. ¿Es realmente mediante un curso, o enviando un video, que se puede definir si es o no competente un docente? Por otro lado, hay ambigüedad para impulsar las competencias en los estudiantes, para observar su desarrollo gradual. No se concibe aún con claridad el aprendizaje alineado. Si bien se identifica que hay una modificación en sus prácticas como docentes, la experiencia que les han dado los años y los diversos contextos a los que se han enfrentado en ese andar, los sensibiliza.

En cuanto al PROFORDEMS, éste ha abierto y recolocado su función; sin embargo, en los salones de clase, frente a grupo, en esa interacción cara a cara con los ciudadanos toman decisiones, no de acuerdo con lo que dice la norma de la reforma, sino con base en lo que ellos observan en y de sus clientes cautivos, es decir, de los alumnos. En este punto no son agentes del Estado, son agentes de los ciudadanos, que comparten experiencias comunes y, además, plantean inquietudes compartidas, dudas y ambigüedades donde se difuminan los límites de las normas impuestas por la RIEMS y sus necesidades de todos tipos; por esta razón, la discrecionalidad es una facultad que el Estado no puede evitar, y que impregna cada decisión y cada acción de los burócratas de nivel calle. Porque “trabajan para satisfacer las necesidades de sus clientes a quienes consideran merecedores del esfuerzo requerido” (Maynar-Moody y Musheno, 2000, 2003, como se citó en Maynar-Moddy y Portillo, 2018, p.49).

Ser un docente competente es un indicador que se suma a los que definen la calidad del servicio educativo que se ofrece en la escuela. En este plantel, el grupo de docentes ha intentado apropiarse de los elementos que se desgajan del enfoque en competencias, para operarlos en el aula. Ellos mantienen la creencia de que, si bien tienen falencias, están en el camino adecuado para ser cada vez más “competentes”.

Pero esa idea se llena de otros contenidos que no necesariamente se observan o consideran en la reforma. Si bien es cierto que están en la ruta para adquirir habilidades y conocimientos que apoyen su práctica docente, los dispositivos oficiales no siempre han tenido los resultados esperados. Esto es predecible, ya que cuando una política se implementa, pierde autonomía, se transforma y recrea, porque “las acciones de implementación a nivel calle no sólo difieren con frecuencia de las políticas anunciadas formalmente” (Brodkin, 2003, Lipsky, 1980, May y Winter, 2009), puesto que “dichas acciones separan lo hechos de las políticas de la ficción en las políticas” (Brodkin, 2003:151 como se citó en Gofen, 2018, p.305). La divergencia a nivel calle se considera inevitable en la implementación de políticas (Hill, 2006; Majone y Wildavsky, 1978) y está imbricada con la ambigüedad y la vaguedad de la política (Gofen, 2018, p.305).

Así, por un lado, podemos ver una motivación, una reflexión que ellos han ido haciendo sobre su práctica y sobre sí mismos como docentes, pero también es evidente que no se logra en plantel, ejercer el control necesario para ceñirlos a la norma o a las expectativas oficiales. La ruta que puedo identificar en este aspecto de la calidad, es la de cooptación, pues en efecto, el programa se ha adaptado a las prácticas ya existentes (Berman, 1978).

La constante acerca del ECODEMS es que “No me va a cambiar mucho en mi práctica docente, sin embargo, sí me va a dar otro tipo de... de... conocimientos, pero que aquí van a estar a lo mejor almacenados (señalándose la cabeza) y en mi práctica podría seguir igual” (FDCHSC). O bien, simplemente cumplirán con el requisito, y “almacenarán los conocimientos” sin que, necesariamente los apliquen y así, en el aula no ocurrirá nada distinto.

La institucionalización de nuevas prácticas en el plantel 05, se ha iniciado, ya se identifican avances, una ruta de acción. Al menos hay una reflexión y hay un movimiento interno en la mayoría de estos docentes.

5.7. La “otra” calidad

Como hemos venido observando, en el plantel hay modificaciones en la práctica de los docentes, en mayor o menor medida. Sí podemos hablar de que, inclusive, hay un movimiento subjetivo en los burócratas de nivel calle, pues comienzan a tener conciencia de la necesidad, por ejemplo, de profesionalizarse, de fortalecer los conocimientos teóricos de didáctica para convertirse en maestros competentes; pese a que no están convencidos de los mecanismos que el Estado sugiere para lograrlo. Pero, aun así, el plan se va adaptando a las actividades cotidianas.

Si bien hay un fondo de incertidumbre porque los procedimientos no se entienden con claridad y hay elementos que no se explicitan, los docentes se esfuerzan por atender a los jóvenes de la mejor manera posible dentro de la órbita de la RIEMS. Por otro lado, el contexto institucional y comunitario que envuelve a estos burócratas no les ofrece, tampoco, muchas posibilidades y, además los pone frente a grandes desafíos.

Para que en un plantel se ofrezca el servicio educativo de calidad, además de los aspectos que he abordado a lo largo de este capítulo, también se suman las condiciones de infraestructura. Es decir, un plantel de bachillerato debería guardar ambientes materiales y de interacción saludables. En este punto hay que colocar el entorno físico y el ambiente escolar. La microimplementación de la RIEMS incluye, como dije, los juicios y decisiones de los burócratas de nivel calle, quienes desde sus posiciones van a ir configurando la particularidad del proyecto en el microorganismo.

Cómo superan los docentes sus precarias condiciones, y cómo miran a sus estudiantes, es un rasgo importantísimo puesto que, es ese el punto neurálgico de la calidad de la educación que se ofrece en el plantel 05 que, en muchos sentidos, puede estar muy alejado de los propósitos de la RIEMS, y es esa “otra calidad” a la que harán referencia estos sujetos, explicando sus razones para justificar que las dimensiones de la calidad, en este plantel, se cumplen. Y es justamente en la forma en que ellos ven, atienden y caracterizan a sus estudiantes que se va dibujando lo que yo nombro en este trabajo como “la otra calidad”.

5.7.1. La infraestructura

Se considera que un plantel ofrece un servicio educativo de calidad, cuando integra un conjunto de elementos y los enfoca hacia la atención de los estudiantes. Para que un plantel ingrese al anterior Sistema Nacional de Bachillerato o, Padrón de Calidad; al menos hay siete rubros a considerar: 1) Normativa, 2) Planes y programas de estudio, 3) Planta docente, 4) director, 5) Servicios escolares, 6) Instalaciones y equipamiento y, 7) Programas de mejora y desarrollo (COPEEMS, 2018). Las dimensiones que en este estudio se definen dentro de la calidad, están implícitas en estos rubros.

En el apartado 6, se mencionan las instalaciones y el equipamiento. No obstante, muchos de los planteles que integran el subsistema, no cuentan con instalaciones propias, como en Choápam, en donde iniciaron actividades en espacios prestados por la presidencia municipal (DCC). Los docentes, por su parte, han conocido algunos contextos socioeconómicos y culturales desde su llegada al BIC; y su movilidad también ha implicado no finalizar el acompañamiento escolar de sus estudiantes en muchos casos. Sin embargo, al primer reto que se enfrentan estos docentes, es el de las condiciones de infraestructura, para ellos, éstas eran nuevas y complejas; “era una extensión ¿no? Una extensión, dije, pues voy, yo voy... Y entonces ahí empezamos a trabajar en aulas de... de lámina, este...un clima muy frío. Todos los estudiantes hablaban mixteco” (CNHCS). Tales retos están relacionados en un primer momento con las condiciones de infraestructura y socioculturales.

A su llegada al subsistema, a todos los docentes de este plantel y a la directora, les asignaron planteles lejanos a sus comunidades y región de origen, lo que contribuyó a su adaptación general al microorganismo y al entorno. Los recursos con los que contaban eran pocos, no estaban preparados para impartir clases, muchos no conocían el modelo educativo, mientras que, la directora fue pionera y le tocó pilotear el proyecto, “nos manejaban que era un proyecto piloto, entonces pues vamos a hacer eso, y a ver si funciona. Porque era piloto y estaba a prueba, entonces nosotros, bueno pues vamos a entrarle” (DMSC).

Era arriesgarse en esas condiciones, porque en la mayoría de los planteles en los que iniciaron estos docentes “No había...eran aulas provisionales (estaban hechas) de pared así, pero con techo de lámina y algunas divisiones de tabla... tenía un baño y un lugar acondicionado para

dirección, un pequeño espacio para dirección y control escolar. Y nada más” (FDCHSC). Es decir, ni siquiera eran planteles como tal. No obstante, algunos de ellos tuvieron la fortuna de iniciar su trayectoria laboral en instituciones bien equipadas y otros en cambio impulsaron acciones para el fortalecimiento de la infraestructura. Es el caso del plantel 05 de Santiago Choápam, un docente gestionó una radio comunitaria que, como describí al inicio del capítulo, permitió la difusión de las actividades de las comunidades aledañas al plantel, para neutralizarlo de la violencia generada.

Empecé a trabajar con un grupo y le dije al grupo, qué les parece esto de la radio, miren, es interesante, la lectura, hacemos radio y.... empezamos a hacer radio y convencí a la autoridad. Había un administrador, le dije: oye me gustaría hacer radio, sí, en qué te apoyamos. Yo no sabía nada de equipos ni de nada. Dice: pues vamos a hacer radio con bocinas, con altavoces, sacamos nuestras trompetas porque aquí anuncian ¿no? Compramos dos trompetas, compramos un amplificador chiquito, sacamos un micrófono y órale, llevé a mis chavos y empezamos a hacer radio en el pueblo. Y nos escuchamos, pues ahí nomás los vecinos lo que logran escuchar... leíamos cuentos, hicimos una programación en donde hablaban sobre cuestión de la naturaleza, sobre cuestiones de la lengua, sobre, sobre la música tradicional, sobre todo eso... (CHSC).

Vemos que, en este caso, el fortalecimiento de la infraestructura sirvió para ofrecer más opciones, para que los estudiantes participaran y fueran más creativos, se apoyaron de los recursos que tenían a la mano, invitaban a la comunidad y a los estudiantes. Mejoraron y ampliaron la infraestructura.

El BIC de Santiago Choápam actualmente se constituye de dos naves de aulas, 8 en total; tiene invernadero, una cabina de radio, un espacio para dirección, cafetería y una explanada que a la vez sirve de cancha de basquetbol. El terreno en donde se asienta el plantel es extenso y se ubica a la entrada de la comunidad. Cada docente tiene un salón de clases. Se embellece con la vista del paisaje y, en los espacios comunes, tiene palapas hechas por los mismos estudiantes, las cuales sirven para resguardarse del sol o la lluvia, que en esa región es recurrente e, inclusive, una de éstas sirve como espacio para docentes (DCC). Esos beneficios fueron el fruto de la gestión e impulso de quien se encarga del área de Escuela y Comunidad.

Y unas áreas verdes que yo he trabajado desde mi área, por ejemplo, las palapas que están ahí, tres palapas. Un jardincito que hay, ahí no había nada, había pura piedra, entonces también los chavos trabajaron ahí, pusieron pasto, una palmita que hay ahí; eso es lo que se ha implementado (FDCHSC).

De este modo, se ofrece un espacio agradable, amplio y limpio. Por otro lado, el ambiente que se percibe por parte de los estudiantes es tranquilo, de acuerdo con su temperamento. Para todos los docentes, es un privilegio contar con estas instalaciones, después de conocer otras. Como hemos visto en el desarrollo del presente capítulo, todos llegaron a ejercer la profesión docente en condiciones precarias, por ello valoran su espacio laboral.

Si bien el desempeño docente es un pilar en la implementación de la RIEMS, no es suficiente para ofrecer un servicio educativo de calidad. Las instalaciones dignas también son consideradas como una de las dimensiones de ésta. Aunque no hay documentos en los que esa infraestructura sea descrita, el COPEEMS incluye dentro de la evaluación de planteles, indicadores específicos para evaluar este aspecto. “En cada uno de los espacios educativos se evaluará la suficiencia, la funcionalidad, las condiciones higiénicas y de seguridad, además que, en su caso la pertinencia pedagógica” (COPEEMS, 2018, p.181). Pero también se considera que estas instalaciones estén bien ventiladas, iluminadas, las dimensiones del mobiliario y si se han hecho modificaciones “en las instalaciones para eliminar o reducir las barreras físicas que impidan el acceso y el libre tránsito a las personas con discapacidad” (COPEEMS, 2018, p.81).

En lo que se refiere al BIC 05, no cuenta con accesos para personas con discapacidades físicas. Pese a ello, puedo decir que este plantel cuenta con las condiciones necesarias para albergar a los estudiantes, no sólo en dimensiones, sino en espacios, iluminación y ventilación. Éste es el único plantel ubicado en la región del Papaloapam y capta a estudiantes de 15 comunidades aledañas (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar).

Pero quizá lo más importante es que los docentes han gestionado más espacios para fortalecer la infraestructura, en esa iniciativa se percibe la intención de que los estudiantes cuenten con más recursos y encuentren, en el espacio escolar, un ambiente agradable que los motive a su rendimiento escolar. Su participación e involucramiento en las actividades del plantel pueden ser un elemento de cohesión e identidad institucional. Es aquí donde ubico parte de “la otra calidad”.

5.7.2. El ambiente o clima escolar

El ambiente escolar es otro de los elementos medulares para alcanzar la calidad. Éste se refiere a la forma en que interactúan los miembros de la comunidad escolar y en cómo se relacionan al interior de la institución. Si bien es importante que la escuela cuente con espacios adecuados para el desarrollo de las actividades didácticas, no es suficiente si no hay un clima escolar saludable. Aquí es importante destacar el nivel socioeconómico de los jóvenes, particularmente en el plantel 05 “hay más facilidades para que el estudiante obtenga ya una computadora personal, por varias ya... por ejemplo, sus hermanos tal vez ya se encuentran en Estados Unidos, les mandan dinero” (IHSC). Tienen acceso a algunos recursos para adquirir ciertos bienes que, los estudiantes no tienen en otras regiones.

Si bien los movimientos migratorios en la zona del Papaloapan son relativamente recientes, “desde la construcción de las presas Miguel Alemán y Miguel de la Madrid, la población indígena de la zona ha estado sometida a desplazamientos poblacionales que han implicado un fuerte éxodo de sus pobladores hacia otras entidades del país” (CDI, 2008, p.122-123). Sin embargo, más recientemente, hacia los Estados Unidos.

Aquí la mayoría, hay mucha gente que, muchos ciudadanos que están en Estados Unidos y esos apoyan económicamente a los chavos. Si pedimos, por ejemplo, celulares, casi el 90% tiene celular de la escuela; y mejores celulares que los nuestros. El 40% tiene laptop en la escuela, hay mucha laptop, si las pido por grupo, llegarán... Son 25, llegan... 15 lap, de cada grupo, dueños ¿eh? Que se los manda a sus papás, los compran por acá...(CHSC)

Cuando la matrícula del plantel se perdió, los docentes hicieron de todo para recuperarla, como la mayor parte de los estudiantes provienen de comunidades aledañas, ellos se pusieron como reto captar a los jóvenes convenciendo a los padres de familia, y reposicionar el BIC 05,

...por ejemplo en Latani. Latani ahorita pues ya llegan nuevamente, cuando se dio eso todos se fueron a los IEBO. A un IEBO que está aquí en San Juan del Río...teníamos en aquel entonces... Teníamos 120, entre 115 y 120 estudiantes, de ahí bajó a 75... sí, casi la mitad, porque la mitad casi siempre son de fuera, entonces... (FDCHSC).

Tres docentes se han mantenido en el plantel desde que ocurriera el conflicto en la comunidad y ellos trataron de

no mezclar, no hablar del problema... Se... No hablar porque pues meterse en rollos políticos, eso es algo difícil; sin embargo, de una forma indirecta pues sí se les invitaba a los alumnos a, a seguir participando, a seguir estudiando, que los problemas siempre van a existir, y no por eso pues vamos a detener nuestras vidas. Yo, particularmente eso les decía, pero no les hablaba directamente del problema de aquí de la comunidad (FDCHSC).

La encomienda fue que no se hablara del problema, que no se difundiera la escuela, sino que se intentara acercar a las comunidades, limar asperezas,

“sí, nos costó bastante, como tres años estuvimos así con baja matrícula y... y ahorita empezamos otra vez a crecer, a crecer ¿no? a crecer bastante. Hemos tenido maestros muy buenos, saben mucho pero no traen el perfil, no traen el... no sé...” (CHSC).

Es decir, aquí es evidente que hubo la necesidad de una motivación extraordinaria, no sólo fue suficiente ser buen maestro. Quizá intervinieron otros motivos, como la esperanza, la fe, el enamoramiento de un modelo educativo único. Sin embargo, con los recursos disponibles se logró que la matrícula se equilibrara. Sin estudiantes no hay impacto social, no se responde a la demanda ni a la cobertura, por eso es muy importante señalar las acciones que llevaron a cabo los docentes para elevar su matrícula.

La cotidianidad rutinaria, el ir y venir de los estudiantes, las clases de los docentes, la definición de los proyectos, los programas de radio; esto se ha mantenido estable desde que hubo un número considerable de estudiantes. El papel del docente es el de un acompañante, un guía, quien tiene la responsabilidad de orientar a los estudiantes en su tránsito por el bachillerato; pese a ello, también en este sentido se encuentran numerosos obstáculos que complejizan su labor.

Yo he visto por ejemplo estudiantes con déficit en cuanto al habla. Déficit en el habla, en el entendimiento, en la comprensión de... de las lecturas, comprensión en operaciones matemáticas, en conocimientos previos de computación. Hemos topado, hemos... nosotros nos hemos topado en el aula, por ejemplo, con jóvenes que, ni en su vida han visto una computadora... No han tocado, no han... nunca han manejado una computadora. Y hay cierto número también de que ya lo sabe ocupar, ya lo sabe manejar, ya lo sabe manipular. Ajá, y nosotros ahí es donde nos complicamos también en cuanto a nuestra enseñanza, con los estudiantes. Porque al momento de proyectar o preparar algún tema eh...llevas tu estrategia, y ahí es cuando detecto que tienen esta debilidad (IHSC).

Esta interacción con los estudiantes y el papel que juegan en su formación representa un reto más. Hablar de un déficit del alumnado tiene que ver con identificar las barreras

institucionales que encuentran los jóvenes en su paso por el sistema educativo nacional. Los alumnos que acuden a los bachilleratos comunitarios, específicamente a este, provienen de telesecundaria y secundaria técnica (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar). La individualización y privatización del fracaso escolar asignado a los estudiantes es una concepción muy generalizada. La primera señala que el estudiante tiene déficit, no porque fracasó el sistema, sino porque fracasa él o ella. La segunda, la privatización, se refiere a que la responsabilidad de ese fracaso, o déficit es responsabilidad de él o ella (Escudero, 2005).

Los docentes de este plantel identifican que los estudiantes que atienden llegan con muchas carencias. Sin embargo, resultado de ello es también, la diversidad lingüística que impera en Santiago Choápam. Los datos que se tienen al respecto para el BIC 05, datan de 2016 cuando se realizó el estudio de viabilidad para implementar los componentes para el trabajo. Entonces, los resultados fueron que durante el ciclo escolar 2014-2015 “los estudiantes hablan mixe, zapoteco y chinanteco; 4.7%, 14.2 y 9.5 respectivamente” (CSEIIO, 2016. Documento sin publicar), condiciones que se mantienen, quizá en distintos porcentajes, pero actualmente aún hay estudiantes que hablan tres lenguas indígenas distintas.

...zapoteco, mixe.... Y las variantes ...cuando vamos a cursos con INALI ¿cómo le hace para dar clases ¿no? Eso es muy, demasiado difícil. Y ahorita ya le estoy agarrando, después de unos años. Pero aquí tenemos que trabajar en varios grupos, tengo que dividir a los estudiantes, por ejemplo, a los de la lengua zapoteca hablantes tengo que dividirlos, trabajar con ellos aparte un tema, eso es primero; por ejemplo, en una clase, en una clase tengo que dividirlos aparte los hablantes, al 100% hablantes, pero no tienen escritura, solamente hablan. Y aparte son los chinantecos hablantes; hablan y escriben, pero algunos no escriben solamente hablan. Y aparte tengo al grupo de los monolingües, que no dominan ninguna de esas lenguas, sólo en español. Aparte tengo el grupo de jóvenes que dominan 50% la lengua, solamente comprenden si una persona habla, pero al expresarte en lengua no, no logran muy bien la expresión de la lengua; entonces les falta el 50% entonces son uno, dos.... Son cuatro grupos (...) no empecé a partir de que llegué, cuando llegué yo lo hacía en general y nada más trabajaba con los... Un grupo, por ejemplo, los zapotecos que son de aquí, todos los que son de la comunidad zapoteca, y los chinantecos pues trabajaba aparte. Después me fijé que era necesario dividirlos así (LIMSC).

Entonces el ambiente escolar en general, y en el aula en particular es diverso. Esto caracteriza a las llamadas “minorías”, y “lo que realmente enriquece el desarrollo de las sociedades y de las personas es la relación y el diálogo con las diferencias. La percepción y la vivencia de la

diversidad permiten al ser humano descubrir, construir y reafirmar la propia identidad, distinguirse de otros” (Hirmas, 2008, p.21).

Los docentes han ido aprendiendo a tomar decisiones acordes a las necesidades de sus estudiantes. La diversidad lingüística y cultural que se observa en este plantel no sólo les motiva a ser innovadores, también detectan que la identidad étnica “está en riesgo”. Los jóvenes han ido perdiendo el interés por identificar la problemática de la comunidad y trabajar para atenderla desde distintos ámbitos. La migración, la tecnología ha ido modificando el paisaje comunal, y un docente opina que,

...son estudiantes *como cualquier otro estudiante*, no hay una identidad aquí ¿no? Por ejemplo, podemos llevar a un grupo de estos estudiantes a la ciudad de Oaxaca, y traer un grupo.... O sea, casi estamos en la misma, en las mismas condiciones ¿no? Condiciones económicas, allá (en otro plantel) eran más precarias, aquí, no tanto. (...) Entonces eso es lo que somos aquí ¿no? Después de los seis años no ha habido como..., no hay una identidad en la comunidad de Santiago Choápam, que podamos marcar como... Bueno decir que este es un estudiante que sea de un BIC. Ahora, un detalle es que, eso es lo que yo siempre he peleado, siempre, no he peleado, si no, he querido que todos nos uniéramos, trabajáramos para esto, *la identidad del modelo*, de aquí, no de los demás, o sea cada quien.... Es único ¿no? Pero de aquí, que el chavo que salga y que tenga una camiseta que diga bachillerato integral comunitario 5; fuera hablar de lo que hace, y de lo que hizo y de lo que es ¿no? (CHSC) (énfasis mío).

Podemos observar la preocupación del docente por la pérdida de la identidad, cuando señala que los estudiantes son “como cualquier otro”, este burócrata de la calle se observa preocupado por apegarse a los propósitos institucionales. Y olvida en un momento que sí hay diferencias entre los estudiantes de este plantel, y los de otro de la ciudad; que no necesariamente deben ser como los demás porque viven en un contexto que, necesariamente los diferencia.

El otro día yo invité a unos, a unos abogados que conozco de Tlahuitoltepec, vinieron a dar una charla sobre derechos humanos. Yo no doy esa clase, pero ellos son mis amigos y quisieron venir, y yo le dije pues adelante, y vinieron y hablaron sobre el problema que tenían los que están en Juchitán, la energía eólica ¿no? entonces pusieron un vídeo, y cuando terminaron el vídeo preguntan a los chavos y ¿qué les parece el vídeo? Y la gente, lo que veía en el vídeo era, gente que estaba molesta por el gobierno que les vino a imponer eso y, hablaban de la injusticia y de lo que ellos estaban organizando... Y sale uno y dice: no, pues está chido... Está chido es su palabra.... (CHSC)

Este argumento nos permite identificar algunos aspectos interesantes. Primero, la impotencia del docente. No sirve de mucho el trabajo en el que se ha esmerado para que los estudiantes se sientan indígenas, o cuenten con una postura crítica frente a un problema social, por ejemplo. Segundo, observamos a un docente frustrado, en la incertidumbre cuando se interroga de qué ha servido el esfuerzo que ha hecho para que los jóvenes, por un lado, valoren su identidad étnica y, por otro, que se formen como ciudadanos que puedan cuestionar ciertos fenómenos sociales y ser sensibles a estos. Tercero, la motivación de ambas partes, de estudiantes y docentes, se convierte en un recurso para que estudiar el bachillerato se convierta en un propósito con sentido.

Yo me sentí... Dije bueno.... entonces ¿qué les he...? ¿Qué he trabajado con estos jóvenes? Para que la respuesta sea nada más un: está chido. Y les preguntaba: y ustedes que trabajan en un BIC ¿qué es un BIC? Les preguntan ¿no? ¿Cuál es la esencia de ésta...? O ¿Cuáles son las actividades que realizan ustedes? ... Líneas de investigación le llaman... Ah dicen, ¿me puedes explicar que trabajan en las líneas? Pues... Temas de la cultura; por ejemplo... Y empezaron... Pero no, no, no entienden.... Entonces, pueden pasar muchas generaciones en este proyecto y el problema es que nunca se van apropiando del modelo, de la... *No hay identidad*, por ejemplo, llamémosle en esta escuela (CHSC) (énfasis mío).

Pero tampoco asumamos que la identidad es estática y cerrada, al igual que la cultura, puesto que ambas son dinámicas. El enfoque del docente parte de una visión esencialista o purista de la cultura e identidad. No hay una mirada amplia. Su apreciación puede ser “folclórica de las culturas o en la referencia a un pasado inmutable de las mismas, desconociendo su evolución o expresión actual” (Hirnas, 2008, p.22).

La individualización y privatización del fracaso escolar (Escudero, 2005), pierde de vista la responsabilidad del docente en el proceso enseñanza y aprendizaje porque parece que el estudiante es quien no aprende, quien es el único que tiene problemas. Y a pesar de que el fracaso es el resultado de “un desencuentro entre lo que la escuela y los profesores esperan y exigen y lo que algunos alumnos son capaces de dar y de demostrar” (Escudero, 2005, p.2) nubla la visión de este BNC conduciéndolo a la impotencia y desconcierto.

La RIEMS persigue una formación de jóvenes “competentes”, ello implica que estos cuenten con una base crítica, con conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan emitir un juicio frente a una situación de la vida real. Estas circunstancias didácticas en donde el desinterés y la desorientación imperan también contribuyen a que los docentes recreen su

función en el aula, a acercarse a los estudiantes y a indagar los motivos del desinterés. Situación que los distrae de la RIEMS, no lo hacen para alcanzar esos propósitos, lo hacen para alcanzar “sus” propósitos. Porque los burócratas de nivel calle

se definen a sí mismos en términos de relaciones, no de reglas. El ejercicio de las facultades discrecionales existe en el contexto de las relaciones sociales y no, como destaca la narrativa del agente del Estado, en el de los deberes y las responsabilidades jerárquicas, formales y abstractas que definen las leyes y las políticas públicas. (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p.115)

Sin herramientas para el acompañamiento socioemocional, nuevamente tienen que abrir caminos para atender las diversas necesidades que muestran sus estudiantes.

... Por ejemplo, yo llego al salón de clases y lo primero que hago es leerles una lectura de reflexión, de reflexión sobre la ayuda mutua, sobre metas, sobre su persona, sobre su conducta; y siempre hago esa reflexión antes de comenzar una clase; bueno, de repente a veces se me pasa y llevo prisa y ya no... Y ya no puedo hacer esta reflexión. Entonces, les digo a los chicos que es importante agarrarnos de la mano como grupo, y si uno se queda atrás pues hay que ayudarlo en esa materia; por ejemplo, si se queda en matemáticas, el joven que le gusta matemáticas y sabe, pues tiene que ayudar a su compañero a que no repruebe, o que irá adelante, o animarlo. Entonces, yo siempre les hago esa reflexión; o por ejemplo les pongo un video sobre de cómo... Porque es importante la educación, porque es importante la educación... (LIMSC).

Diversidad lingüística, situaciones que definen como pérdida de identidad, grietas en el rendimiento académico, son algunas de las características que los docentes describen en los jóvenes. Pero no hay que olvidar que el fracaso escolar, “como producto más o menos profundo y decisivo, según el momento de la escolaridad, está unido a un largo proceso de gestación y provocación, en el que, como es de suponer, participaron factores seguramente múltiples, combinados y acumulativos” (Escudero, 2005, p.2).

“había muchos que no, que no saben leer ni escribir. Es una comunidad que está marginada entonces sí se me hizo una labor muy titánica. Avanzábamos muy poco ¿no? No tenía yo idea de que era una línea de investigación, ahí no.... Pues andábamos solos pues, nos mandaban al campo de batalla así...” (CNHCS).

Hay, en el contexto de este plantel, una serie de desigualdades cruzadas que limitan el aprovechamiento a la oportunidad de cursar el nivel medio superior de los estudiantes, y es un problema multifactorial, tanto como los distintos ámbitos en donde los jóvenes interactúan, uno de ellos son las aulas, pero los demás están fuera de control para el docente y la escuela.

Un pilar de la calidad educativa lo representa la permanencia en la escuela de los estudiantes. Sin embargo, con pocos recursos mantenerlos en la escuela se transforma en una meta casi inalcanzable.

yo pienso que son buenos chicos y pienso este, tienen ese interés de seguir adelante, pero... De repente rescata a tres o cuatro ahí que están porque sus papás los mandaron ¿no? Aquí a estudiar. Si no estudias, ya no te voy a comprar esto, ya no te voy a comprar lo otro. Y se ve ¿cómo se ve? Cuando reprueban... (LIMSC).

Y cuando eso ocurre, ellos hacen un esfuerzo extra para ponerlos al corriente. Pero no encuentran el interés,

...se les dice a los chavos, los que no entienden ya en clase, si los que no entienden pues pueden acercarse y preguntar cuando puedo dar asesorías; y se le da. Pero me he topado con estudiantes de que dicen que van a venir, y no vienen. Viene uno o dos, y los otros, me habían dicho que van hacer ocho por decirlo así, o 10, y viene uno o dos (MHSC).

Evitar el abandono de los estudiantes, nivelarlos académicamente, intentar que se motiven y atender las problemáticas que los rodea, son situaciones cotidianas dentro del microorganismo. Sin embargo, lo más grave y difícil de enfrentar, es la impotencia cuando no se puede dar respuesta a una situación específica.

y esa alumna siempre me buscaba a mí, yo no era orientadora ni nada, en este semestre. Me buscaba a mí para hablar conmigo, llorando porque ya no podía ya más estar en su casa, porque su mamá, su papá tomaba mucho y le pegaba a su mamá. Y la escuchaba pues, la escuchaba y decía que no le gusta ir a su casa, que su papá es grosero, que nos maltrata a mí y a mis hermanos, y a mis hermanitos porque están chiquitos. Y ya, bueno, pasó el caso, yo traté de ayudarla, de platicar con ella, de que tenía que estar bien, y así... ¿No? Pasaron días, y otra vez viene, es que ahora ya no nada más es mi papá que toma, mi mamá. Llegué el viernes y mi mamá estaba borracha ¿no? si entonces dice: y llegue y mis hermanitos no habían comido desde ayer, mi mamá está borracha desde anoche, desde ayer y no le dio de comer ayer en la tarde, y no han comido, llegué a la 2, no, se van de aquí a la una; a las tres llegué dice, no habían almorzando ni habían comido mis hermanitos. No había nada en la casa dice: ¡me da mucho coraje! ¡Me da mucho coraje! dice Y empezó a....(La maestra hace señas de cortarse los brazos), ahí estaba sentada (señala la silla en donde yo estaba sentada) y si... Pues no le tenía confianza más que a mí que podía escucharla. Y pues la abracé ¿qué hacía en este caso? La abracé y... (LIMSC).

Dentro de las carencias que identifican los profesores para desempeñar con eficiencia su función están las de tipo profesional, aquellas que se asocian a la docencia. Sin embargo, también señalan que hay otras herramientas que necesitan para atender casos como el que la

docente describe. Así, estas carencias van desde aquellas que se refieren a la infraestructura, hasta esas que deberían llenar los huecos de formación profesional en otras áreas, por ejemplo, como las socioemocionales. No han sido suficientes los cursos de CONSTRUYE-T para allegarse de recursos que les permitan orientar a los estudiantes, no son tampoco suficientes las computadoras o los microscopios para observar una célula. Las condiciones dibujan un escenario en donde, desempeñar el rol que el Estado les da, acompañar para los propósitos institucionales es complejo. Son contextos muy difíciles que la escuela no puede resolver, porque hay factores estructurales que se cruzan con las carencias individuales. No sólo se trata de que los alumnos quieran o de que tengan voluntad de estudiar, tampoco depende del profesorado, de que intenten “resolver o atender” los problemas de los estudiantes – porque ellos también tienen limitaciones para ello- sino que son condiciones extremas, complejas, que desbordan el ámbito escolar y el posible impacto que la educación puede tener en estas personas.

En este caso, los docentes convertidos por el Estado en burócratas de nivel calle, al intentar implementar una política educativa de gran envergadura, no se reconocen como tales y simplemente son humanos, son personas que intentan, cotidianamente, atender a un puñado de jóvenes indígenas que exhiben diversos problemas, intentando “salir de paso” como escribió Lindblom. Pero estos burócratas se mueven o conducen desde las relaciones clientes-ciudadanos, cierto es que tienen roles específicos dentro del microorganismo, cuentan con una cultura institucional

pero sus decisiones y acciones se guían por el significado, y no por la función (...) en los servicios sociales, la capacidad que tienen los burócratas de nivel calle para hacer su trabajo (también) depende en gran medida de la cooperación y el cumplimiento de los clientes. (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p.115)

En este punto es donde se cuestiona la forma en que los dispositivos de la RIEMS son implementados. Aquí es donde se rompen los anhelos del Estado, en esta última entrega de la larga cadena de eslabones por los que pasa la RIEMS. El punto neurálgico de una reforma que, como muchas, cuando llegan a este último nivel se distorsiona. Porque los problemas que enfrentan la institución junto con el profesorado y la propia comunidad, rebasan los alcances de una reforma educativa. Es que los propósitos de unos y otros son distintos, mientras el Estado intenta atender un problema público desde una mirada amplia, las

especificidades de los contextos exigen otros desafíos que, como hemos visto, escapan al espectro social desde el que los problemas públicos son definidos.

Las diversas relaciones entre los burócratas y los clientes ciudadanos definen en gran medida el trabajo a nivel de calle. Es la fuente de inspiración y de logro para los burócratas, pero también es la relación que resulta más difícil, frustrante, inquietante y en ocasiones amenazante. (Maynard-Moody y Musheno, 2018, p.116)

Estos docentes han estado más pendientes de resolver los problemas que día a día enfrentan en las aulas. Esa es la respuesta frente a las demandas de la RIEMS. Algunas no será posible alcanzarlas porque los burócratas de nivel calle están más ocupados en lo que ocurre dentro del microorganismo. Lidiando con padres de familia, estudiantes y compañeros de trabajo. Resolviendo problemas muy importantes que les atañen directamente, de los que los hacedores de política no tienen idea, y si la tienen, tampoco es su función atenderlos y solucionarlos, aunque tengan injerencia en la escuela. Porque estos se ubican en otra esfera, en otro nivel.

A todo ello podemos agregar que los BNC deben cuidar su estabilidad laboral. La discrecionalidad, entonces, no es una actitud de rebeldía, más bien es un recurso para intentar jugar el rol que les compete dentro del microorganismo. La autonomía, por otro lado, se refleja sobre todo en aquellos momentos en los que deben tomar decisiones y resolver situaciones que, aquí, son enormes desafíos.

Es en este punto cuando visualizamos la “otra calidad”, la que se ubica un tanto alejada de la RIEMS. Porque los docentes buscan el bienestar de sus estudiantes y de sí mismos, porque es un concepto que se llena de otros elementos, más cualitativos. Que tiene qué ver con que el estudiante, en primer lugar, acuda a la escuela, que no abandone. Que aproveche los contenidos temáticos que son impartidos, que trabaje en equipo desde las líneas de investigación, y que, a la vez trabaje para la comunidad. Los burócratas de nivel calle buscan con todos sus recursos que los jóvenes se sientan acompañados en la escuela, que esta cuente con espacios de recreación, que se sientan orgullosos de su grupo étnico, que hablen en lugares públicos y privados su lengua indígena. Al hacer esto, también buscan su propio beneficio porque no sólo está desempeñando su papel, sino que, están dando resultados y eso les proporciona estabilidad laboral y permanencia en el plantel.

La “otra calidad” sí tiene que ver con lo que ellos tienen que hacer para ser mejores docentes, lo están intentando. También se llena de la manera en que definen sus líneas y eligen los temas, en la forma en que la docente de lengua indígena divide al grupo frente al reto de tener tres lenguas distintas. En la convocatoria para leer poemas o cuentos en la cabina de radio. En las caminatas para ir a ver a las señoras que esperan al docente de FDC para diseñar proyectos. En la esperanza de formar ciudadanos dignos con posibilidades de mejorar su vida.

...son estudiantes... muchos de ellos, inquietos, otros tantos, muy pasivos, la mayoría ¿eh? Estudiantes tranquilos, estudiantes con... muchas carencias y que quieren un porvenir diferente. Estudiantes que muchas veces les cuesta leer un fragmento, estudiantes con muchas habilidades propias que ya tienen, por parte de su cultura. Yo los admiro, por ejemplo, en los tres lugares hablan su lengua, muchos dominan bien el español, o el castellano, tocan un instrumento, son deportistas, bailan y la cuestión académica. Mis respetos... Entonces yo la verdad llego y les digo: estoy a sus órdenes, yo vengo a aprender también de ustedes. Son mis estudiantes que yo he tenido (CNHCS).

En la forma en que los docentes se relacionan con sus estudiantes, con sus compañeros y con la comunidad. Esa es la calidad de la que no habla la RIEMS.

Consideraciones finales

Los párrafos anteriores permiten imaginar la vida de este plantel. Sus dinámicas internas, sus carencias y sus retos. Tenemos un microorganismo que se integra de ocho burócratas de nivel calle, ellos intentan desempeñar su rol docente y directivo de la mejor manera posible. Sin embargo, también podemos observar que la forma y caminos que los llevaron a estar frente a un grupo no necesariamente se asocian al interés genuino por la docencia. Más bien existe una necesidad de conseguir un trabajo, y, de esta forma, ellos mismos se colocan frente a múltiples carencias desde las que serán empáticos y aprenderán a ser maestros.

Definitivamente no se ha descrito una escuela común. Si bien las condiciones no son exclusivas de un BIC, sí se descubren elementos únicos. Por ejemplo, la violencia por el problema político. Las posiciones que los docentes han asumido frente a la reforma, las cuales responden en gran medida y sin lugar a dudas, al entorno dentro del que se ubica el microorganismo y a la forma en que interactúan con el resto de los miembros de la comunidad escolar.

Si bien la discrecionalidad y autonomía están presentes de manera constante en el actuar cotidiano de estos protagonistas, también se logran evidenciar las razones por las que emergen. Las obras fundacionales de la burocracia de la calle reconocieron que la discrecionalidad era paradójica, ya que “está regulada extensamente por reglas y procedimientos” (Maynard-Moody y Portillo, 2018, p.50), que en algunos casos suele ser sofocantes, contribuyendo a la discrecionalidad. Los factores para que esto ocurra así se debe a que los burócratas de nivel calle enfrentan “necesidades y circunstancias de los ciudadanos y clientes (y estas) “rara vez se acoplan sin problemas a las categorías basadas en reglas (que) los impulsa a responder a las dimensiones humanas variables de los encuentros cara a cara” (Lipsky, Prottas, como se citó en Maynard-Moody y Portillo, 2018, p.50).

Si la RIEMS representa un curso de acción para atender cierta problemática en un nivel educativo, a ella escapa la especificidad de los contextos en donde se pretende implementar. Vemos que los dispositivos no son tan eficientes. El flujo de información, las modalidades existentes para capacitar y actualizar a los profesionistas que están frente a grupo, son apenas algunas de las debilidades del andamiaje de la RIEMS. Los motivos que han tenido para

ingresar a la docencia los llevan a posicionarse en lugares complicados, sobre todo cuando se enfrentan a situaciones que no pueden resolver.

Sumergidos en ambientes poco favorables para desempeñar el rol de docentes, estos profesionistas usan la autonomía de la que gozan como un recurso. Vemos que intentan entregar cuentas, usan los programas, pero dentro del aula son autónomos, porque ponderan las necesidades de los estudiantes. Sus prioridades son distintas a las de los superiores, además los recursos con los que cuentan los burócratas de nivel calle, como hemos visto, no son los adecuados, empezando por su formación profesional, seguida de los intereses que los llevaron a ser docentes. Por otro lado, también vemos en qué condiciones atienden a los estudiantes, es decir, no tienen con qué responder de forma eficaz a las necesidades identificadas en y para el servicio educativo que ofrecen.

Recordemos que las políticas son conceptos abstractos, problemas diseñados para ser atendidos, dejarán de serlo hasta el momento en que se pongan en práctica, hasta cuando haya un ciudadano que reciba los beneficios que el Estado busca ofrecer. Su realización a nivel de calle será el elemento que las defina, puesto que los burócratas son quienes resignifican y rehacen la política. Ellos dentro del microorganismo llevarán a cabo la RIEMS como piensen, sientan y puedan. Por ello Lipsky (1987) ya ha señalado que la política no se puede comprender del todo, si no se considera además lo que hacen los burócratas de nivel calle.

Por eso señalo la “otra calidad”, la que se observa desde abajo, desde ese minúsculo lugar del microorganismo en donde se tejen las relaciones que definen, sin lugar a dudas, la ruta de la microimplementación de la RIEMS en este plantel.

Ahí, los burócratas de nivel calle identifican carencias en los jóvenes, frente a las que se sienten, decepcionados, frustrados y con las manos atadas.

**CAPÍTULO VI. LA “OTRA CALIDAD” EN EL
BACHILLERATO INTEGRAL COMUNITARIO
29 DE TEOTITLÁN DEL VALLE**

Contenido del capítulo

Como ya han señalado diferentes autores (Berman y McLaughlin, 1976; Friedman, 1976; Brewe y Kakalik, 1974 y Greenwood, 1973), cuando un proyecto se implementa simultáneamente en varias localidades, se genera una multiplicidad de prácticas, tan diferentes como sean los contextos; es el caso de las escuelas consideradas en esta investigación. A este fenómeno le llaman mutación y tiene que ver con la forma en que se adapte el proyecto de políticas, en este caso la RIEMS, a las características organizativas, socioeconómicas y culturales de la institución.

El BIC 29 de Teotitlán del Valle es un plantel distinto a los demás Bachilleratos Integrales comunitarios. Similar en cuanto a su función, estructura e inicio de actividades, sin embargo, en los últimos años ha crecido en muchos sentidos; comenzando con su matrícula, que actualmente compite con otros subsistemas más grandes y con mayor trayectoria y reputación, como los Colegios de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO). Por ubicarse en una zona conurbana, también en el tejido social comunitario se observan dinámicas distintas. Éste es uno de los planteles del CSEIIO que fue evaluado y dictaminado, alcanzando el Nivel III dentro del Sistema Nacional de Bachillerato.

Como lo he venido mencionando a lo largo de este trabajo, los BIC se caracterizan por fortalecer prácticas milenarias, por reconocer la diversidad étnica; pero, sobre todo, por tender un puente y trabajar de manera coordinada con la comunidad y la autoridad municipal. Este capítulo aborda justamente las particularidades del BIC 29, que debido a su cercanía con la ciudad capital es atípico del resto. Por esta razón, se abordará de manera distinta, ya que el análisis que sigue parte del voto de calidad que el Estado le otorgó a este plantel, mediante el proceso de evaluación *in situ*.

Este acontecimiento lo integró en su momento al Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) gestado desde la RIEMS. Los planteles que lograron ingresar al SNB son aquellos que, de algún modo, demostraron reunir los mínimos necesarios para ofrecer una educación de calidad. La evaluación que se realiza da cuenta de la implementación eficaz de la RIEMS. Es decir, de acuerdo al nivel otorgado, se asume que al interior del plantel hay un nivel de implementación que el Estado reconoció.

Los párrafos que siguen recuperan en primer lugar, el dictamen para este plantel y, a partir de las observaciones que se hicieron para mejorar la oferta educativa, observo la actuación de los burócratas de nivel calle del BIC 29, sus retos, sus argumentos, su preparación y, sobre todo, su posicionamiento frente a las acciones que llevan a cabo (o no) para alcanzar los propósitos de la RIEMS. Señalo los desafíos y contexto que envuelve, desde el inicio, el surgimiento de este microorganismo que durante sus años en función ha modificado el paisaje social de Teotitlán del Valle.

Hay que notar que, al momento de su creación fueron asignados los docentes de mayor experiencia, los que contaban con más años de antigüedad y, preferentemente, que hubieran cursado el PROFORDEMS de reciente impulso. Así, para estos docentes fue como un premio conformar el cuerpo colegiado del plantel y, con base en su trayectoria, se supuso que podrían enfrentar los retos que planteaba un proyecto comunitario muy cercano a la ciudad. Sin embargo, con los años, otros docentes se han ido incorporando puesto que, frente al incremento de la matrícula, las necesidades han ido cambiando. Eso indica que, además de los más antiguos, también hay de reciente ingreso. Por ello de manera general, caracterizo las “generaciones” de docentes del BIC, presentes en este plantel.

Estos burócratas de nivel calle en las líneas que siguen, nos contarán cómo implementan la RIEMS, cómo la entienden, sus historias y trayectorias que delinean y definen la discrecionalidad y autonomía desplegada, para concretar este complejo proyecto, que identifica la microimplementación en este microorganismo. El hecho de pertenecer al SNB no necesariamente garantiza que el servicio educativo que ofrece sea de calidad.

De esta forma, el análisis que aquí intento realizar se enfoca justamente en esas fisuras, o huecos que son imperceptibles, pero que se explicitan y objetivan en las interacciones cotidianas entre la comunidad educativa de este plantel.

Para comenzar describo el contexto geográfico, cultural, político y económico de Teotitlán del Valle. Posteriormente el espacio lo uso para ir desagregando las dimensiones de la calidad y tejiendo los elementos que me pueden brindar la posibilidad de mirar este plantel de “abajo hacia arriba” (*bottom up*).

6.1. Una nota previa sobre los docentes del BIC

Antes de profundizar en el tema central de esta investigación, es necesario caracterizar a los docentes y directores de los BIC. Esto nos va a permitir ubicar una cierta cronología para hacer un análisis más objetivo de este plantel. En el capítulo anterior, ya he comentado que los docentes y directores de este subsistema son itinerantes, pero eso no quiere decir que no exista la posibilidad de que en los distintos planteles se integren docentes nuevos, sin experiencia previa y/o sin conocimiento del subsistema. Es necesario hacer esta precisión, porque en este plantel nos encontraremos con algunos de estos docentes nóveles que, por la necesidad del crecimiento de la matrícula, han tenido que ser contratados. Pero también observaremos los docentes que ingresaron cuando el BIC inició en el Estado y, finalmente los que se encuentran, por llamarlos de alguna manera, en el medio de esta temporalidad. Por esta razón describo de manera general los rasgos de cada una de estas “generaciones”, identificando algunas características que tendrán peso en la toma de decisiones frente a la RIEMS.

La primera generación se compone de aquellos profesionistas que fueron convocados para el piloteo de este nuevo modelo en el Estado. La gran mayoría eran jóvenes recién egresados, o con apenas experiencia laboral, a ellos de alguna forma les interesó la docencia, el modelo innovador, o simplemente la oportunidad. Este primer grupo ingresó desde 2001 y, como el caso del primer director del BIC 29, participó en la definición del Modelo Educativo Integral Indígena (MEII). De estos docentes se mantienen algunos que son, inclusive, directores. Esta generación vivió de cerca el nacimiento del sindicato, eran maestros y los invitaron a participar; sin embargo, al ofrecerles la oportunidad de ser directores no se integraron a la base, porque los directores son trabajadores de confianza. Es decir, les dieron oportunidad de elegir seguir siendo docentes o ser directores (DCC).

En este primer grupo se integran los sujetos educativos más experimentados, comprometidos y con mayor conocimiento de la operación del MEII 2003. Estos actores educativos han manejado los dos planes de estudio del MEII, el de 2003 y el de 2014, organizado en torno a competencias. En alguno de los planteles a los que trabajaron antes de pertenecer al 29 conocieron la RIEMS, e ingresaron al diplomado, la mayoría de este grupo lo concluyeron.

Los docentes que se ubican aquí son los impulsores del sindicato. De este primer grupo, en el plantel, están el director y 8 docentes más, es decir, la mayoría, ya que en total son 14.

Al segundo grupo corresponden aquellos docentes y directores que ingresaron cuando el MEII ya estaba consolidado, y el subsistema se estaba extendiendo por Oaxaca. Por ello fueron contratados. La mayoría de este grupo también están sindicalizados, aunque les costó años de servicio y transitar por varios planteles. Éstos alcanzaron a operar los programas del plan de estudios de 2003, pero manejan y conocen mejor los de 2014. En este grupo se ubican aquellos que desertaron del PROFORDEMS, es decir, algunos sí concluyeron, pero muchos de este grupo no lo hicieron. Pudieron haber ingresado entre 2005 y 2009. A este grupo pertenecen 3 docentes del plantel 29.

El tercer grupo comprende a los docentes nuevos, llamados administrativamente “de contrato”, con poco tiempo en la institución. A estos les correspondió inclusive ingresar con la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD). Pero muchos son “recomendados” del comité sindical, o de algún director de área del CSEIIO (DCC). Estos tienen información de la RIEMS, pero sobre todo de la Reforma Educativa y el MEPEO. Este grupo cuenta con información de la reforma educativa y de la RIEMS y, pese a que no hubo modificaciones sustanciales para la RIEMS cuando surge la reforma educativa, la yuxtaposición de ambas reformas dispersó la información, y en algunos casos no se identifican con claridad una y otra. Hay que recordar que la reforma educativa de Peña Nieto definió el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO), sin embargo, la RIEMS no tuvo modificaciones. En este grupo ubico a 3 docentes.

Esta caracterización es útil para el análisis, puesto que las decisiones que los burócratas de nivel calle de este plantel han ido tomando en función de la implementación de la RIEMS, se sujetan a su experiencia, conocimiento de la RIEMS y área de conocimiento. En los párrafos anteriores iré retomando estas ideas.

6.2. Contexto geográfico de Teotitlán del Valle

A 31 kilómetros de la ciudad capital, sobre las faldas de la Sierra Juárez, en una pequeña planicie se ubica Teotitlán del Valle. Pertenece al Distrito de Tlacolula y se encuentra a

escasos 30 minutos de Oaxaca de Juárez. Fue el primer pueblo fundado por los zapotecas en el año de 1465; se cree que de ahí partieron los movimientos de expansión por el valle en centros urbanos que todavía existen: Macuilxochitl, Tlacoahuaya, Tlacolula, Zaachila, Lachixolana y Guelache.

La superficie total del municipio es de 81.65 km². Colinda al norte con Santa Catarina Lachatao y Santa Catarina Ixtepeji (Distrito de Ixtlán); al sur con San Jerónimo Tlacoahuaya y San Francisco Lachigoló (mismo distrito); al oeste con Santa María el Tule, Tlaxiact de Cabrera y Santo Domingo Tomaltepec (Distrito del Centro); y al este con Villa Díaz Ordaz (mismo distrito). El clima es templado y según el último censo de población y vivienda cuenta con 6,392 habitantes, de los cuales 3,392 son hablantes de alguna lengua indígena (INEGI, 2020); aunque en este municipio se habla preferentemente el zapoteco.

Para llegar a esta localidad procedentes de la ciudad de Oaxaca debe tomarse la carretera federal No.190 que comunica también con el Istmo de Tehuantepec. En el kilómetro 24 entronca un camino de cuatro kilómetros que conduce al centro de Teotitlán. Desde la entrada principal se ubica, como en saludo a habitantes y visitantes de todo el mundo se observa un letrero “Bachillerato Integral Comunitario No. 29” señalando con una flecha hacia la derecha, para indicar la vereda que se debe tomar para llegar al plantel (DCC).

El Mercado de Artesanías y el Museo Comunitario Balaa Xtee Guech Gulal “Casa del pueblo antiguo” son dos puntos de referencia importantes, ya que en la calle principal no se encuentra ningún señalamiento excepto direccionales hacia uno u otro de esos puntos (DCC).

En 2017 se inauguró el Centro Cultural Comunitario de Teotitlán del Valle. Abarca un área de 1700 mts. Situado a un costado de la plaza principal del pueblo. Consta de dos conjuntos arquitectónicos, el principal alberga el museo donde se encuentran las colecciones y actividades del Museo Histórico de Teotitlán y exhibe las riquezas arqueológicas y textiles. En el conjunto arquitectónico secundario se ubica la Biblioteca Municipal y una zona de servicios. El área que ocupan ambos edificios en el predio representa solo el 18 por ciento del total de la superficie, dejando un gran espacio público de plaza y jardines (ArchDaily, 2022).

De esta manera se mejoran los recorridos peatonales que pasan por el sitio y conectan con la plaza principal, logrando insertar los nuevos espacios públicos generados por el Centro Cultural, en el circuito de plazas existentes que defina la estructura urbana del pueblo (ArchDaily, 2022), es de notar que este espacio representa un punto de encuentro para los jóvenes bachilleres del plantel 29 (DCC).

La avenida Juárez tiene un pequeño entronque, en ese punto se localiza la única escuela secundaria del lugar llamada “Agustín Melgar”. También hay tres escuelas primarias, “Margarita Maza”, ubicada en la esquina de la calle principal con Constitución, “Benito Juárez” y “Vicente Guerrero”. Además, hay dos planteles de educación preescolar “Josefa Ortiz de Domínguez” y “Miguel Méndez”. Existe una Clínica de la S.S.A. y una casa de salud, las instalaciones originales de la primera se localizan a un costado del Museo Comunitario y del mercado de artesanías; sin embargo, se construyó otro centro de salud en la entrada de la comunidad de mayores dimensiones y equipo para cubrir las necesidades de la comunidad (DCC).

Al fondo se observa el palacio municipal, una construcción con arcos de un solo piso. A un costado hay unas las escaleras que comunican con la Iglesia de la Preciosa Sangre de Cristo, es una Iglesia colonial en donde se veneran diversas imágenes religiosas: Virgen de la Natividad y Preciosa Sangre de Cristo, entre otras. En la parte de atrás se localizan algunas construcciones prehispánicas, son restos de piedra pertenecientes a la cultura zapoteca. Como el templo católico fue construido sobre aquellas, no se han excavado (DCC).

6.2.1. Condiciones económicas y sociales

Las principales actividades económicas en Teotitlán del Valle son la agricultura para autoconsumo y el comercio de artesanías como sarapes tejidos de lana, vinculándose al mercado internacional. El desarrollo de la actividad artesanal del municipio es destacado, ya que concentran entre 54.5 y 71.1% de su población en la producción de tejidos. Como localidad textilera, se distingue de otras regiones por la dinámica interacción que existe entre la ciudad capital y las comunidades campesinas, gracias a la cercanía geográfica y a la actividad comercial. Se puede asegurar que es una población de artesanos ya que es la principal actividad económica, tanto de la producción de tapetes de lana u otras artesanías

como máscaras de madera, teponaztles con bambú que traen de Pochutla, prendas de manta como blusas, vestidos, faldas; manteles, bolsas de lana o de seda, entre otras (DCC).

La agricultura ocupa al 4.9% de la población, los que también se ocupan de vender los productos que no reservan para el autoconsumo en el tianguis de Tlacolula. Lo que más siembran es: maíz, frijol, calabaza. La época de siembra es en mayo y junio, ya que son las épocas de lluvia y eso facilita la cosecha. El principal comercio que se da es el de artesanías. Puesto que no es necesario ser artesano para comerciar, hay familias llamadas de intermediarios, quienes compran tapetes a otras familias y las venden dentro o fuera del pueblo. Los empleados representan el 2% de la población y laboran en los comercios de Teotitlán del Valle: farmacias, papelerías, tiendas de abarrotes, etc. O en la ciudad de Oaxaca, ya que debido a su cercanía facilita a la población el ir y venir a trabajar a otros sitios (INEGI, 2020).

En Teotitlán del Valle la organización social cuenta con la aplicación del sistema de usos y costumbres, éste se refiere a que la propia comunidad realiza sus reglas de elección de miembros que se encargaran a su vez de organizar y de representación legal fuera de la comunidad.

6.3. Antecedentes del Bachillerato Integral comunitario No. 29

El BIC 29 inició sus labores en 2009. Fue el primero en su tipo ubicado en la región de Valles Centrales; en ese momento, el subsistema contaba con apenas nueve años ofreciendo sus servicios en el Estado. En Teotitlán nadie había solicitado un bachillerato. Sin embargo, el CSEIIO contaba con una clave de centro de trabajo (CCT); pero ni el presidente municipal tenía información al respecto. “Te digo porque la secretaria actual, en ese momento era la secretaria de la presidencia. Le pidieron al presidente que firmara la solicitud para completar el expediente, pero nadie lo solicitó, nadie sabía en Teoti de que se iba a abrir un bachillerato...” (DH2TV).

El primer director del plantel no cuenta con información sobre las gestiones y los actores o asociaciones que pudieron haber solicitado la creación de este plantel, más allá de las que le corresponden al CSEIIO. Sin embargo, sí recuerda haber tenido acceso a ciertos datos que permiten reconstruir este momento de inicio. Como era un subsistema que nadie conocía y

que nadie había solicitado, hubo cierto recelo y desconfianza por parte tanto de la población, como de las autoridades municipales. Éste sería el primer desafío que el equipo del BIC 29 tendría que enfrentar.

Quizá por ese desconocimiento, la apertura se llevó a cabo de manera abrupta. El primer director de este plantel recuerda: “pensamos, ya no se abrió, se va a abrir hasta el otro ciclo” (DH2TV). Pero en septiembre de 2009, lo envían del plantel 09 de Santiago Xochiltepec, a Teotitlán del Valle para hacerse cargo del plantel nuevo. Entonces, sin estudiantes inscritos tuvieron que, “vocear, y de repente cuando íbamos al mercado y me decían: allá esta esa señora, su hijo salió de la secundaria y no ha seguido estudiando. ¡Pues a tocarle pues! ¿no? (risas) Así iniciamos, juntamos 22 jóvenes...” (DH2TV). En aquel momento no hubo oportunidad de hacer promoción para esa primera generación.

Así, la matrícula inicial del plantel se conformó de 22 jóvenes. Estos alumnos estaban en situación de rezago, ya iniciado el ciclo escolar, por distintos motivos no se habían inscrito a una institución educativa de nivel medio superior. Al director le correspondió la tarea de la captación, ya que fue el primero en llegar a la comunidad. Los docentes se fueron incorporando gradualmente. La Dirección General no había dado información de quiénes iban a integrar la planta docente. La decisión de la mayoría de los docentes estuvo a cargo del sindicato. “Porque antes cuando se abría un plantel, el sindicato podía poner tres docentes y la dirección general uno” (FCD29).

Se consideró que quienes se unieran fueran aquellos docentes que tuvieran mayor antigüedad en el subsistema. Por ser el plantel más cercano a la ciudad capital, hasta el día de hoy, y el último en abrirse en ese año, el sindicato pensó en los maestros con más experiencia, a partir del criterio de la antigüedad, según el Comité sindical.

También, tuvo importancia que esos docentes elegidos hubieran tomado el PROFORDEMS. Es decir, Teotitlán del Valle fue una especie de premio a la antigüedad, al mérito y a la experiencia dentro del subsistema. Y se puede pensar que ahí ubicaron a los “mejores maestros”. De este modo, las actividades iniciaron con cinco asesores investigadores, un asesor promotor, un técnico lingüista y el director.

El recién creado BIC 29 se instaló en un espacio que ofreció la presidencia. Un salón enorme con un pizarrón sostenido de sillas. Posteriormente, les prestaron las instalaciones que, en un principio, fueron de la Secretaría de Salud. Una pequeña y modesta construcción de dos plantas que fue suficiente para arrancar, además, como no había espacio para el centro de cómputo, éste se ubicó en las oficinas de la presidencia municipal, por eso cuando a los jóvenes les tocaba esa clase tenían que trasladarse para allá. Durante el ciclo escolar 2010-2011 se exhibió al frente de esas instalaciones una lona con datos del plantel e información para las inscripciones del ciclo escolar, para identificar a la institución.

Los retos que enfrentó este primer equipo fueron principalmente de reconocimiento, siendo un subsistema que ofrece educación en comunidades lejanas, en los Valles Centrales no había información ni difusión sobre los BIC y su forma de trabajar.

Pero aquí en Valles no había...entonces están acostumbrados el COBAO...aquí por ejemplo los muchachos de Teotitlán ¿dónde estudiaban? Aquí hay jóvenes... y todavía hasta la fecha donde estudian, porque hay muchos que se van. COBAO del Tule, COBAO Tlacolula, CECyTE de Mitla, CECyTE de Huayapan, CBTIS de Santa Lucía. Ahí de... Bueno, hay gente que manda a sus hijos a la URSE, al Carlos Gracida... (DH2TV).

Antes de instalarse el BIC 29, hubo una preparatoria de la Antorcha Campesina que solamente funcionó durante un año, cerró sus puertas sin mayor explicación dejando a los estudiantes inscritos a la deriva, pues aquellos que quisieran continuar, debían trasladarse a la ciudad, a otra sede de la preparatoria. Sin embargo, no tuvieron posibilidades y en consecuencia todos ellos desertaron (DCC).

Este antecedente provocó que la comunidad tuviera dudas sobre una escuela de nivel medio superior, porque, además, el BIC fue algo nuevo para ellos en muchos sentidos. No conocían el modelo y los docentes tenían un horario extendido poco común en la comunidad. A diferencia de los de nivel básico, que se van a las 14 horas, los del BIC se quedaban hasta pasadas las 16:00, ya que así se acostumbra en los BIC de la mayoría de las comunidades en donde se tiene presencia, más aún, si el plantel cuenta con comedor o albergue. En ese caso, los maestros incluso hacen guardias para cuidar y atender a los jóvenes durante todo el día y toda la noche (DCC).

Pero en Teotitlán no había ni albergue, ni comedor y en los primeros años se trabajó con la comunidad, como era tradición de los BIC, motivo por el cual se prolongaba la presencia de los maestros en el pueblo. El hecho de verlos durante más horas que lo que se acostumbraba, generó un poco de desconfianza al principio, “...Entonces para la gente que te vean afuera, pues ¿qué onda? ¿qué hace ese maestro ahí?, de seguro anda viendo a ver que liga por ahí ¿no? (risas). Porque él debe estar en su escu... en su salón, él debe estar en su escuela pues ¿no? ¿a qué sale? (DH2TV).

Hubo la necesidad de mostrar a la población que el BIC 29 era una institución en la que podían confiar. El profesorado debía mostrar y difundir esa manera atípica y poco tradicional con que trabajaba, y la “calidad” de los servicios educativos. Al año de abrirse el BIC, el director presentó un informe al presidente municipal. Con ello demostraría que el plantel estaba trayendo un beneficio a la comunidad. El informe se trataba de una breve investigación sobre la captación. El BIC había captado al 50% de egresados de la secundaria local. De la secundaria terminaban 65 estudiantes y, de esos, el BIC había inscrito la mitad (DH2TV). Este fue el inicio de un acercamiento importante entre las autoridades municipales y el plantel; que a lo largo de los años se ha consolidado. Recordemos que la articulación entre la comunidad y la escuela es el binomio base del modelo educativo integral indígena (MEII). Entonces el BIC brindó la oportunidad de que los estudiantes locales, que antes o no estudiaban o salían a buscar opciones, se quedaran en su comunidad a cursar su bachillerato.

Por supuesto que para la consolidación del plantel hubo que pasar tiempo y el trabajo por parte de los burócratas de nivel calle tuvo que ser comprometido. Lo que me interesa destacar en estas líneas son los inicios y los primeros retos. En la actualidad, el BIC 29 es el plantel que recibe más estudiantes que cualquier otro, cuenta con el mayor equipo docente y también con amplias instalaciones. Además, es una de las instituciones que ingresó al Sistema Nacional de Bachilleratos (SNB) Nivel III¹⁵ en 2018. Lo que implicó una evaluación *in situ*

15 El CSEIIO integró al SNB en 2018, 14 planteles. De estos, sólo tres alcanzaron el nivel III (02 Santa María Alotepec, 23 San Bartolomé Ayautla y 29 Teotitlán del Valle) El resto ingresó en nivel IV con una evaluación documental: 01 Guelatao de Juárez, 11 Mazatlán Villa de Flores, 13 Santiago Xanica, 14 Jaltepec de Candayoc, 15 Huitepec, 24 Santiago Tetepec, 25 San Martín Peras, 26 San Andrés Solaga, 31 Arroyo Súchil, 32 El Carrizal y 42 El Gachupín.

por parte de los organismos evaluadores que integraron el COPEEMS. De estos detalles me ocuparé en otro acápite.

6.4. Nivel III del SNB: Un voto de calidad del Estado al BIC 29

A principios de 2017, se dio inicio el trabajo para ingresar a los planteles BIC al PC-SiNEMS (OPC). No hay que olvidar que de 2008 a 2016, fue Sistema Nacional de Bachillerato. Posteriormente, con la Reforma Educativa y el MEPEO, se convirtió en Padrón de Calidad del Sistema Nacional de Educación Media Superior (PC-SiNEMS). Actualmente, desde la Nueva Escuela Mexicana (NEM) se asume como Sistema Nacional de Educación Media Superior (SINEMS), y hasta la fecha no se han ofrecido ni dispositivos ni rutas claras para el ingreso de planteles a este sistema.

En enero de 2017 se llevó a cabo la primera reunión con todos los directores en oficinas centrales, para proporcionarles un cuestionario de diagnóstico en donde ellos deberían de identificar diferentes aspectos de su plantel, acorde con los que COPEEMS consideraba para saber si había condiciones de ingreso al SNB (OPC).

Hay que recordar que para el ingreso y acreditación de las instituciones al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) se creó el Consejo para la Evaluación de la educación de tipo Medio Superior (COPEEMS), el cual fue una asociación civil que fungió como instancia capacitada y facultada para dar:

1. Reconocimiento formal a los organismos de apoyo a la evaluación de instituciones públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios que pretenden su ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato.
2. Reconocimiento formal a los organismos evaluadores de apoyo a la acreditación de instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato.
3. Dictamen de evaluación a las instituciones públicas y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios que pretenden su ingreso al Sistema Nacional de Bachillerato.

4. Dictamen de acreditación a las instituciones públicas y particulares que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato (COPEEMS,2013).

Sus fines específicos fueron:

1. Promover en el ámbito de la educación media superior el desarrollo de procesos eficaces, confiables y transparentes de evaluación tendientes al cumplimiento del objeto del COPEEMS.
2. Evaluar la capacidad organizativa, técnica y operativa, y de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca, de los organismos que soliciten reconocimiento como evaluadores y, en su caso, otorgar la constancia correspondiente.
3. Coadyuvar con la autoridad educativa en su propósito de elevar y asegurar la calidad de la educación media superior, en específico la que se imparta en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato.
4. Proveer información a la sociedad sobre los indicadores de la calidad de las instituciones que formen parte del Sistema Nacional de Bachillerato (COPEEMS, 2013).

Dentro de sus funciones se sumaron aquellas que tenían que ver con el establecimiento de criterios y lineamientos para reconocer a los organismos de apoyo, establecer tiempos de vigencia, refrendar el reconocimiento, entre otros. En cuanto a las instituciones, el COPEEMS recibía las solicitudes para su ingreso y acreditación y designaba al organismo de apoyo para proceder a lo que correspondiera, ya fuera evaluación y/o acreditación. También se encargó de establecer las cuotas que las instituciones que solicitaron ser evaluadas deberían cubrir (COPEEMS,2013).

Los organismos de apoyo, a su vez se conformaron con un grupo de profesionales de la educación, quienes se capacitaron para ser evaluadores. La evaluación de un plantel constaba de tres etapas. La primera, cuando el plantel enviaba a COPEEMS toda la información que se solicitaba una vez ésta hubiera concluido su autoevaluación. Posteriormente había una revisión de documentación que era enviada al organismo evaluador que, con su personal llevaba a cabo una evaluación *in situ*. El resultado de ésta última sería determinante para emitir un dictamen (COPEEMS,2013).

Había cuatro niveles, el III y el IV eran los más bajos. Si bien para todos los niveles primero se realizaba una autoevaluación institucional, no para todos se desarrollaba una evaluación *in situ*, ni tampoco para todos se cubría una cuota, fue el caso del nivel IV. Para ingresar en este, el filtro era sólo con base en información documental y se había diseñado para aquellos planteles pequeños, que se ubicaban en zonas rurales (COPEEMS, 2013). Lo anterior se propuso con la intención de dar oportunidad a este tipo de planteles y motivarlos para que fueran ascendiendo hacia los más altos. Esta fue una oportunidad para el CSEIIO, que aprovechó durante el tiempo que se mantuvo activo el COPEEMS, ya que en 2019 dejó de funcionar. Hasta la fecha no hay una institución que lo reemplace.

Por otro lado, el nivel III sí incluía una visita *in situ*, además de la evaluación documental. El nivel II correspondía a las escuelas que mostraran un desempeño bueno y que estaban muy cerca de contar con todos los requisitos solicitados por el COPEEMS, para comprobar que se ofrecía un servicio educativo de calidad. El I se otorgaba a la institución que cubría totalmente y de forma idónea los requisitos establecidos para ofrecer a los jóvenes bachilleres una educación de calidad (COPEEMS, 2013).

Para alcanzar el nivel I era necesario contar con infraestructura suficiente, una planta docente con perfiles específicos para impartir sus asignaturas, además que trabajara en competencias, y contara con las señaladas para ello. Igualmente, el 80% de la planta docente debía tener PROFORDEMS y CERTIDEMS, mientras que el plantel debía operar, de manera satisfactoria programas de tutoría y orientación educativa, así como tener el equipamiento suficiente para el desarrollo de las competencias, entre los más destacados aspectos.

En enero de 2019, este organismo desapareció de manera abrupta, dejando a la deriva tanto los resultados que hasta ese momento se habían obtenido, como los procesos iniciados. A la fecha no hay ningún otro que lo reemplace.

En el CSEIIO se convocó a todos los directores para informarles sobre los requisitos de ingreso y la responsabilidad de conformar expedientes para los rubros considerados. El proceso se compuso de varias etapas:

- i. Evaluación de los PPE que se imparten en los planteles que tenga bajo regulación una DIM, así como de los otros programas y servicios no curriculares, pero de apoyo

significativo a los alumnos. Esta evaluación es condición indispensable para que cada plantel proceda a solicitar la evaluación de los otros aspectos considerados;

ii. Evaluación de los componentes, funciones, servicios, resultados y demás asuntos que caracterizan al plantel implicado;

iii. Preparación y emisión del dictamen de la evaluación.

Cada etapa de este proceso tiene características que deben conocerse y tenerse en cuenta, pues corresponden a las peculiares circunstancias del conjunto muy diverso de DIM, planteles, enfoques y contextos. (COPEEMS, 2016 p.91).

Este primer aspecto había sido superado cuando los Planes y programas de estudio se actualizaron y articularon a las competencias. La evaluación in situ del BIC 29 se llevó a cabo del 28 al 30 de noviembre de 2017 (OPC). Una persona que pertenecía a un organismo evaluador fue la encargada de realizar las tareas durante esos días. Este tipo de proceso incluye acciones concretas específicas que son dadas a conocer previamente al personal del plantel. Entre las más destacadas se pueden mencionar, entrevistas y encuestas a estudiantes, entrevistas y encuestas a personal administrativo, observación de clases para identificar desempeño docente, entrevista con el director y observación general de las instalaciones; por mencionar las más destacadas (DCC).

El dictamen del BIC 29 llegó a principios de 2018. Los aspectos observados fueron:

El servicio de Tutoría, el servicio de orientación educativa, vocacional y profesional, desempeño docente, instalaciones y equipamiento y, dentro de esto último, las aulas, laboratorios y talleres, biblioteca, espacios para orientación y tutoría, áreas administrativas, áreas deportivas, culturales y recreativas. Por otro lado, también se observó lo referente a los programas de mejora y desarrollo, en particular, el plan de mejora y desarrollo para la gestión. Este último documento concierne exclusivamente al director de plantel, sí hay participación de los docentes, pero finalmente es el director quien lo concreta. Por otro lado, también fue considerado el Programa de mantenimiento, y el programa de protección civil.

Los resultados de la evaluación fueron los siguientes:

A) **Servicio de Tutoría.** La encuesta aplicada a los estudiantes arrojó datos que se asocian al vandalismo, al *bullying* y al robo en distintos espacios del plantel. La recomendación fue que en un plazo máximo no mayor a tres meses se debía contar

con “estrategias de atención y prevención a través de los servicios de orientación educativa y tutoría, de las situaciones de inseguridad que perciben los estudiantes (pp.150-161)” (COPEEMS, 2018, p.4)

- B) Orientación educativa, profesional y vocacional.** Durante la evaluación *in situ*, el plantel no pudo mostrar un programa de orientación. El dictamen señala que este servicio se ofrece como una unidad de contenido de primero a tercer módulo. Sin embargo, hizo falta mostrar el programa que la Dirección General había presentado para la validación de los planes y programas de estudio de 2014. Por ello la observación señala que:

Para poder promoverse al siguiente nivel del SNB es necesario que el CSEIIO presente al COPEEMS para su validación, el programa de orientación educativa, profesional y vocacional que incluya todos los criterios establecidos en el manual vigente, y que el plantel opere dicho programa una vez avalado, garantizando la prestación del servicio a todos los estudiantes (pp. 130-136) (COPEEMS, 2018 p.4).

- C) El desempeño docente.** Sobre este punto, el informe de COPEEMS señala que, de cinco docentes observados, se identificaba que uno no manejaba el enfoque por competencias y la recomendación fue:

Es necesario que el plantel realice un diagnóstico detallado del desempeño de todos los docentes, para identificar el dominio de sus competencias, con base en lo establecido en el Acuerdo 447 y establecer estrategias, preferentemente a través del trabajo colegiado, que permita asegurar el desarrollo de competencias de los estudiantes (pp. 134-138). (COPEEMS, 2018, p.4)

Promover actividades de formación continua entre los docentes, enfatizando en temas como el uso de estrategias y recursos didácticos para apoyar el aprendizaje por competencias (pp. 134-138 y 154)

Por otro lado, dentro de los atributos de competencia docente menos atendidos, de acuerdo con las observaciones realizadas por los evaluadores, se identificaron la competencia 4, y el atributo 4.2 que tiene que ver con la aplicación de “estrategias y aprendizaje y soluciones creativas ante contingencias, teniendo en cuenta las características de su contexto institucional, y utilizando los recursos y materiales disponibles de manera adecuada” (SEP, 2008. Acuerdo 447, p.3). También, se obtuvo como resultado de las observaciones al desempeño docente que no se utilizaba la “tecnología de la información y la comunicación con una aplicación didáctica y estratégica en distintos ambientes de aprendizaje” (SEP, 2008.

Acuerdo 447, p.3). Este último atributo fue congruente con otra de las observaciones realizadas al desempeño docente del BIC 29; pues los resultados de la encuesta realizada a estudiantes señalaron que sus profesores usaban nunca o casi nunca “68.82 % acceso a redes sociales, 55.38% correo electrónico y 52.15% software educativo” (COPEEMS,2018 p.4).

En cuanto al porcentaje de docentes certificados y acreditados en competencias, el plantel cumplió con el mínimo necesario, pese a ello se observa que “para promoverse o permanecer en el SNB se asegure que la proporción de los docentes acreditados y certificados cumpla con los indicadores establecidos en el manual vigente (pp. 134-143) (COPEEMS,2018, p.4).

El cálculo de este porcentaje se llevó de acuerdo con el manual 4.0, para los niveles III y IV que establece que “el 33% de los grupos-UAC del PPE es impartido por docentes que han concluido satisfactoriamente un programa de formación docente reconocido por el CDPBC-SiNEMS (docentes acreditados)” (COPEEMS, 2016, p.139). La tabla de acreditación docente para el BIC 29 quedó de la siguiente manera:

Tabla 17. Proporción de docentes del BIC 29 con algún programa reconocido por el CDPBC-SiNEMS.

Sede	Grupos-asignatura	Acreditación	Certificación
Total, plantel sede	68	72.06%	51.47%

Fuente: (Informe de evaluación y dictamen del plantel Bachillerato Integral Comunitario Núm. 29, COPEEMS, 2018, p.5. Documento no publicado).

Al momento de la evaluación *in situ* del plantel 29, ya se manejaban los términos de idoneidad y afinidad, emanados de la Ley del Servicio Profesional Docente (SPD). Al respecto, el dictamen concluyó que todos los docentes eran idóneos. Es decir, tenían perfiles acordes con las unidades de contenido que impartían.

D) Servicios Escolares. Las evaluaciones incluían comprobar si los planteles contaban con un sistema de registro de competencias, por estudiante. Evidentemente¹⁶ el BIC 29 no tenía dicho registro y durante las observaciones docentes, los profesores

¹⁶ En mi experiencia como parte de un organismo evaluador, este rubro fue observado frecuentemente. La forma en que la que el manual solicitaba un registro de competencias por estudiante, era muy general. Por ello la mayoría de los planteles no tenían posibilidades de ir registrando los avances. Muchas veces era un formato general con un “semáforo”, bastante ambiguo.

tampoco pudieron aportar evidencia al respecto. Por otro lado, también dentro de este rubro se señaló que el plantel no contaba con un sistema de seguimiento de egresados, ni de la trayectoria escolar de los estudiantes.

- E) **Instalaciones y equipamiento.** El apartado contempla el estado de las aulas, laboratorios y talleres, biblioteca y servicios de información, espacios para orientación y tutoría, áreas administrativas, y áreas deportivas, culturales y recreativas. Sobre las aulas, se especificaba, con base en lo señalado por los estudiantes, que en ocasiones la ventilación no era suficiente y al final de la jornada escolar se observaron sucias. Además, al momento de la evaluación, la biblioteca hacía a la vez de aula para la unidad de contenido Lengua indígena, pero además no contaba con los títulos necesarios, con base en la bibliografía que se consideraban en los programas de estudio. La biblioteca se ubicaba en la dirección, junto con servicios escolares, quizá por esto los estudiantes comentaron que no había buena ventilación. Con respecto al mobiliario, la evaluación apuntaba que era insuficiente el destinado al resguardo, manejo y almacenamiento de los expedientes de los estudiantes. Por otro lado, el espacio designado a la tutoría y orientación tampoco cumplía con los mínimos necesarios, es decir, se encontró que no guardaba las condiciones de privacidad requeridas. Una observación que se hizo de manera general a todas las instalaciones fue que no tenía rampas de acceso para personas con discapacidad (COPEEMS, 2016, p.5-6).
- F) **Programas de mejora y desarrollo.** Aquí se ubican el plan de mejora continua (PMC), el programa de mantenimiento y el de protección civil. Si bien el director presentó estos tres planes necesarios, todos estuvieron incompletos. El de mejora continua de la gestión omitía el programa de obra, ya que en ese momento se estaba construyendo el espacio exclusivo para la biblioteca. El de mantenimiento, si bien existía, era evidente que las instalaciones eléctricas, el mobiliario y el equipo de cómputo necesitaban de mejor cuidado. También, hicieron falta las bitácoras de limpieza de espacios y equipos. Al último plan le faltaba el programa de higiene y seguridad.

Pese a todas las observaciones, el BIC 29 cubrió los indicadores requeridos para alcanzar el nivel III dentro del SNB. Las instalaciones, con todo y sus bemoles también tuvieron una historia, misma que a continuación se describe.

6.5. La infraestructura de calidad

Los antecedentes de la construcción del plantel resultan interesantes; porque si bien el CSEIIO es el único subsistema a nivel nacional que cuenta con un financiamiento de 80% por parte de la federación y el 20% estatal, para muchos gastos se involucran la presidencia municipal y el comité de padres de familia, de esta forma, entre todos ellos solventan múltiples necesidades para la escuela.

Como indico en párrafos anteriores, el BIC 29 inició actividades en el corredor interno del palacio municipal, junto al salón de usos múltiples, con un pizarrón sostenido de un par de sillas.

Ahí me prestaron una mesa, el colegio me dio un pizarrón que lo poníamos en dos sillas. Y ahí estábamos ¿no? Mientras daba clases uno, pues otros tres maestros y yo, pues estábamos ahí en nuestra mesa, en la mesa, en una mesa igual en el corredor pues, no, no teníamos... ¿no? Y así estuvimos casi un semestre... (DH2TV).

Desde que el director fue nombrado y llegó a la comunidad se acercó a la autoridad, pese a que percibía cierto recelo. Uno de los miembros del cabildo, un síndico municipal había sido docente durante muchos años en la ciudad de México, entonces entendía la importancia de la escuela en la comunidad. A él se acercó el director para hablar del modelo, de la metodología de trabajo y del BIC en general. Al paso del tiempo, se afianzó una relación de confianza y este personaje fue el encargado de mediar la relación entre el director del nuevo plantel, la autoridad municipal y el resto del cabildo. También, en el comisionado de bienes comunales encontrarían mucho apoyo, ya que, por un lado, a éste le parecía muy atractiva la idea de que en el pueblo hubiera un bachillerato y, por otro, el director logró persuadirlo para que se hiciera la donación de un terreno donde, más adelante, se edificara la escuela.

A partir de ese momento, el trabajo del director fue persuadir, informar y gestionar, en primer lugar, la donación del terreno. El trabajo con el comité de los padres de familia, que entonces tenían a sus hijos inscritos, fue buscar la forma de financiar la construcción del plantel.

Entonces había una madera plagada, que decidieron vender, de esta venta se juntaron 120,000 pesos, y ese dinero se destinó para la escuela.

Más adelante hubo una asamblea de cabildo, en la que tuvieron presencia muchos comuneros y los habitantes de Teotitlán. Hay que señalar que este tipo de asambleas son de suma importancia, puesto que representan espacios de socialización para abordar diferentes aspectos que tienen que ver con el bienestar de la comunidad. Entonces, al director le hicieron un espacio para exponer la necesidad de concretar el proyecto educativo. Ahí, frente a más de mil comuneros, el director tuvo que argumentar la necesidad del BIC en Teotitlán, informando sobre las especificidades y ventajas. Hubo cuestionamientos fuertes e inclusive se consideró que se podía gestionar otro tipo de bachillerato y no necesariamente un BIC. Al final de esa reunión el discurso del director había sido tan convincente, que la asamblea, en su mayoría, votó para que el BIC 29 se mantuviera en la comunidad, autorizándose la donación de un predio para su construcción.

A esta reunión el director llegó muy preparado, incluso, ya con planos. En sus palabras,

Te juro que yo lo comparé hasta más fuerte que la tesis de maestría pues ¿no? O sea, en cuestión de interrogantes. ¿Y en qué consiste? ¿Qué ventajas? ¿Por qué no podemos traer otro bachillerato mejor? Como un COBAO, CECYTE ¿no?, o un CBTIS ¿por qué este? ¿no? El chiste es que todos me lo decían. Yo recuerdo que estaba ahí sentado en la mesa, que a casi a nadie invitan de la asamblea, ahí estaba don (...) el del comisariado, estaba el presidente municipal, el síndico, todos... (DH2TV).

Esa reunión se extendió desde la tarde hasta el anochecer. Sin embargo, los resultados fueron no sólo la aprobación para que el BIC se estableciera ahí, sino la donación de un predio para su construcción. Cada familia de Teotitlán iba cooperar con 250 pesos, a lo que se sumaría la cantidad de la venta de madera y, además, el director realizó gestiones con el Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED). Se nombró a un comité encargado de administrar los recursos económicos. Es muy importante señalar que el director en ningún momento tuvo responsabilidad sobre el dinero. El esfuerzo conjunto obtuvo como resultado que en noviembre de 2012 se inauguraran las instalaciones. La primera generación había egresado en julio de ese mismo año.

El predio se ubica a las orillas de Teotitlán, es amplio y bien distribuido y tuvo dos momentos, en el primero se construyeron las primeras 4 aulas, los baños, la dirección y una cancha que servía de explanada (DCC).

Mientras se avanzaba con la construcción, el BIC 29 se trasladó a las antiguas instalaciones de la Secretaría de Salud, ya que se había estrenado un edificio para esta institución. Entonces, de un pasillo de la presidencia, se amplió el espacio y, mientras estaban listas las instalaciones, el BIC fue tomando fuerza dentro de la comunidad. Empezó a ganar confianza. Los estudiantes se distinguían por su uniforme, se les podía ver en los distintos espacios, y eso fue muy importante para su consolidación (OPC).

Es de notar la figura de este burócrata de la calle en la consecución de un plantel. Fue una gestión eficiente, ya que, tras los primeros tres años de funcionamiento, pudieron inaugurar las instalaciones. Hay que resaltar el compromiso y las acciones llevadas a cabo congruentes con un director, es decir, lo que se espera de una figura de autoridad es justamente que impulse, administre y gestione lo concerniente a un plantel, abarcando todos los ámbitos. Más adelante abordaré el académico.

Otro reto que había qué enfrentar, era el traslado de los estudiantes al nuevo plantel. Para ello, el cabildo y el director lograron que hubiera un autobús que recogiera a los estudiantes y los llevara al plantel. Actualmente hay una ruta específica que atraviesa desde el mercado de abastos de la ciudad capital haciendo varias paradas concretas, los lleva hasta el plantel, y al finalizar la jornada académica, hace el mismo recorrido. Este beneficio a muy bajo costo permite que los estudiantes de la ciudad y de las comunidades aledañas, donde pasa la ruta, tengan la posibilidad de un traslado seguro de ida y vuelta (DCC).

Hoy en día el plantel es uno de los más bonitos y amplios. Ubicado en la periferia de la comunidad, su orientación mira hacia el esplendor de los Valles Centrales. Actualmente se compone de 10 aulas, un laboratorio, la dirección, una biblioteca, una explanada techada, un cubículo para tutoría individual, canchas, vivero y recientemente se inauguró un comedor (DCC).

La evaluación, en este aspecto sirvió para gestionar espacios y concluir los que estaban en obra. Cuando se estaba trabajando sobre las observaciones y sugerencias que resultaron de la

evaluación, regresó el primer director y, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros planteles, éste dio continuidad a lo pendiente, fortaleciendo las instalaciones. Lo que quiere decir que no hubo una ruptura en el proceso (DCC).

La descripción de la gestión, construcción y ampliación de las instalaciones, es un ejemplo de cómo se edificó la institución y el proceso que se llevó a cabo. Para los burócratas de nivel calle, contar con un plantel con esas dimensiones representa un orgullo, puesto que la mayoría de sus símiles tienen apenas lo necesario. Pero las instalaciones no son suficientes, sí necesarias y quizá más para un subsistema de este enfoque, intercultural comunitario para jóvenes indígenas. Pese a ello, los procesos académicos internos y la vida estudiantil cuentan con un valor más profundo, puesto que es ahí, en ese espacio social de interacción, donde se gesta un proyecto educativo, y personal más amplio y profundo. Para estos burócratas, las instalaciones eran muy importantes para poder ingresar al SNB, por ello, aquí se rescata el camino seguido.

Es necesario recuperar cómo se van posicionando los dispositivos de la RIEMS en este plantel, para observar en qué medida se implementan y la forma en que lo hacen (o no) en aras de alcanzar el propósito mayúsculo de ofrecer un servicio educativo de calidad. En el siguiente acápite recupero justamente, como, gradualmente, se fue introduciendo la RIEMS en el BIC 29.

6.6. La RIEMS en el BIC 29 de Teotitlán del Valle

En 2009, cuando se inician las actividades académicas había en el plantel cuatro miembros que contaban con el PROFORDEMS. Entre ellos el director, quien además estaba cursando el PROFORDIR. Así que se puede asumir que desde ese momento los burócratas de nivel calle intentaron instrumentar los dispositivos de la RIEMS o, al menos, ya tenían información y formación al respecto. En ese momento, no existían aún programas alineados a las competencias, pero sí docentes que conocían el enfoque.

Hay que enfatizar que el primer director del plantel 29 era de aquellos profesionistas que el subsistema había reclutado cuando se iniciaron los BIC, de la primera generación. Es decir, este burócrata de la calle conocía varios planteles, primero como docente y posteriormente

como director, y estaba formado en competencias. Por el tiempo de trabajo, manejaba muy bien la planeación y el sistema modular. Así que cuando llega al BIC 29, ya contaba con un acervo importante que le permitió “analizar” la RIEMS.

Nosotros hemos hecho un análisis en cuestión de nuestro modelo educativo con la RIEMS ¿no? [...] Y decimos: ¿qué tanto se relacionan estas con la RIEMS? ¿no? Y creemos... nosotros estamos totalmente seguros que eh, nuestro modelo educativo es como que... vamos a decirlo, como que sí ha trabajado lo que actualmente propone la RIEMS en cuestión de ser eh... la cuestión del despertar las competencias (DH2TV).

El argumento del director es interesante sobre el enfoque en competencias. Primeramente, hay que notar que señala “nosotros”, puesto que se refiere a los directores y a su equipo en plantel. Es decir, se ha socializado la información y llegaron a la conclusión de que ellos desarrollan competencias en sus estudiantes, por eso están en la frecuencia de este enfoque. Ellos concluyen que “es lo que siempre han hecho”. Sin embargo, también identifican que: “oye espérate... porque esas competencias genéricas... están hechas... para... para no pueblos indígenas... ¿sí? Y de ahí partimos decir: espérate porque hay cosas que vienen que nosotros hacemos o que las comunidades, para ellos son importantes” (DH2TV), y desde su posición, la RIEMS las omitía. El análisis concluía que, si bien se trabajaba con competencias, la RIEMS no consideraba contextos indígenas que para los BIC son pertinentes. Esta fue una primera postura al interior del BIC 29, en sus inicios. El reconocimiento de que el modelo por competencias no correspondía a las necesidades de los pueblos indígenas, es un señalamiento que surge de una reflexión. Entonces, hablamos de un equipo que fue más allá de conocer la RIEMS, también la cuestionó.

En este punto, vale la pena recuperar la visión sobre la identidad étnica de este grupo de profesores, porque cuando la RIEMS se inserta en el contexto escolar del CSEIIO, se inicia también un fenómeno de contacto interétnico.

Al irrumpir en las instituciones educativas se coloca frente a los profesores configurando un campo de lucha por los significados, representaciones y prácticas del discurso educativo. Se genera entonces, una situación de contacto interétnico (Cardoso de Oliveira, 2007) que visualizará la identidad de los docentes, (...) en el BIC 29 la emergencia identitaria (nos llevará) a pensar en cómo se construye cierta identidad en modelos educativos que han sido planteados para indígenas (Chávez, 2014 p.142).

Es decir, la identificación de una fricción entre una propuesta federal y una escuela tan particular en su funcionamiento traza una frontera. Los docentes marcan un límite entre la

RIEMS y el BIC, que los lleva a desarrollar estrategias para resignificarla, pero dentro de su modelo particular.

Pues hicimos las nuestras, nuestras competencias. Porque es como que te buscas en una lista, y no te encuentras. Sí, trabajamos como dice la reforma, pero hay cosas que no vamos a poder hacer, como que... no sé... yo lo que hago es contextualizarles a mis estudiantes, como que, mira: desde lo que tienes en tu comunidad, esto es así y así y así... (IHTV)

Entonces, cuando iniciaron actividades en ese plantel cercano a la ciudad, con una población muy distinta a la que ellos estaban acostumbrados, identificaban la RIEMS, y concretamente las competencias, como un elemento innovador de la misma...

creo que una de las más novedosas es precisamente las competencias. Y sobre todo que eso va en sentido a que nosotros a través de nuestras áreas de conocimiento podemos ir insertando la competencia genérica o disciplinar que nosotros podemos lograr en los estudiantes (MHTV).

Otro docente opinó que una novedad de la RIEMS es “el trabajar a través de competencias. Desde que ya no es nada más cumplir con un temario porque sí, sino preparar al estudiante para la vida” (IHTV). Pero, los maestros no sólo identificaron las competencias, sino que ya se tenía contemplado el SNB.

“Competencias docentes y competencias de este, para desarrollar en el estudiante. Porque sobre eso digamos que, eh sobre las competencias se fundan muchas cosas ¿no? Obviamente también entra lo que es la acreditación de la escuela. De cada, de cada institución de educación media superior, su acreditación o certificación que la reforma quiere que se haga ¿no?” (CNHTV).

Cuando las primeras generaciones de estudiantes fueron conformando la matrícula del BIC 29, los docentes partieron de una base didáctica específica. Inclusive, desde ese momento los docentes que entonces eran nuevos e inexpertos, ya se enfilaban para cursar el PROFORDEMS, y sus compañeros solidarios, iban apoyándolos para que las prácticas en el aula que requería el enfoque en competencias, se fuera instalando en su cotidianidad.

Y entonces pues como que también a partir de ellos me decían: no pues mira, léete esto ¿no? Nos va a servir. O en reuniones también de academia que se hacen pues cada semana, a través de eso también te... nos fortalecía mucho, porque decía mira a ver... este... eh... alguna compañera ¿no? oye pues se están quejando de que... que estás dictando mucho ¿no? O que es esto...mira, hazle así. Y era un equipo pues bueno de trabajo porque decías, no pues estoy estudiando este tema ¿cómo lo abordaría? No pues

yo así, yo utilizaría esta estrategia, o algo así. O algún compañero: oigan compañeros fíjense que voy a dar este tema ¿ustedes cómo le harían? Y ya cada quien como que también vertía sus ideas (CSMTV).

Entonces el BIC 29 nació con la RIEMS ya encaminada. Había un antecedente, experiencia, conocimiento e información. Sin embargo, esto no fue una garantía para lograr la calidad a la que se refiere la reforma. Es un elemento importante, ya que los burócratas de nivel calle al menos tienen una claridad de su responsabilidad como docentes dentro de esta. Un docente señala con respecto a cursar el PROFORDEMS, “Entonces yo en ese momento yo dije sí a todo, dije sí, yo sí quería entrarle pues...” (IHTV).

Eso suma una actitud de mejorar la práctica docente, lo que no es poca cosa. Sin embargo, hay que recordar que la matrícula de este plantel fue creciendo, y a su vez incorporándose docentes que no necesariamente tendrían permanencia en el plantel. Este es un hecho que como he mencionado en el capítulo anterior, rompe la continuidad de la implementación.

Otro elemento destacable es que el director con los docentes, asesoraba e inducía a los de recién ingreso. Una ventaja aquí es que, particularmente el director contaba con un conocimiento amplio del modelo y de la RIEMS, además de estar muy comprometido con el subsistema, puesto que formó parte de los cimientos de este en el Estado. Pero la desventaja es que, pasado un tiempo se movió hacia otro plantel.

Del inicio de funciones del BIC 29, a la fecha de esta investigación han transcurrido 10 años. Es de suponer que muchas cosas hayan cambiado. Una constante es que el equipo de docentes “fundadores” en su mayoría se mantiene, aunque también hay docentes noveles, por ejemplo, una profesora con apenas 10 meses en el subsistema. En este caso, los conocimientos de la RIEMS son muy ambiguos, puesto que ya se había puesto en marcha la Reforma Educativa y la yuxtaposición que guardan ambas reformas durante algunos años, ha hecho que estos docentes nuevos se confundan, o no distingan con claridad una y otra.

y... (el director) me fue diciendo de la reforma, y... todo eso, entonces ahí fue. ¿De ahí los compañeros, pues en las pláticas no? Que la reforma que marca así, que esto, y como que uno va escuchando. Aparte los medios de comunicación, ya sabe, con las reformas educativas y todo eso, entonces ya no era como un... una cosa extraña para mí al escuchar a cerca de reformas en la educación (CSMTV).

A esta ambigüedad hay que sumarle que no existe una capacitación que le permita a una docente recién incorporada, tener un panorama más específico del nivel y del modelo educativo.

...dentro de la capacitación exprés que me dieron, fue léete tal acuerdo, léete esto, y léete esto otro. Y pues de ahí es donde me he visto en la necesidad, porque no tuve una capacitación como tal. En la necesidad de irme...como buscando mi formación. Para saber por dónde más o menos voy, qué es lo que tengo que hacer. Ir buscando, y sobre todo platicando con los compañeros, luego me dicen fijate que hay tal información que te puede servir, la puedes checar ¿no? Y ya la checo, me dan el link y ya. Así ha sido, dentro de todas las cosas que tengo que hacer, ponerme a leer ciertas cosas ¿no? (CSMTV).

Aquí se observa que, por supuesto, los docentes en algún momento de su trayectoria son noveles y sin experiencia. El problema no es contratar docentes nuevos, sino, por una parte, la poca claridad y legitimidad de los procesos, mientras que, por otra, la falta de estrategias de inducción e incorporación por parte del mismo subsistema.

El punto crucial es que los actores entiendan lo que significan las reformas “en términos de sus acciones cotidianas, puesto que a partir de ese entendimiento se dará forma a la política pública que finalmente reciban los clientes” (Hill, 218: 128). Pero si no hay un entendimiento básico, específico y general que permita identificar ambas reformas y los dispositivos de cada una, el riesgo es que el burócrata de la calle lleve a cabo las acciones en el aula desde lo que piensan que deben hacer. Cabe aclarar que, en la microimplementación, los actores siempre interpretan las políticas y las adaptan a las condiciones de cada institución. Ninguna política se aplica tal cual se diseñó, mucho menos en un sistema tan diverso como el nuestro, sin embargo, lo que hay que cuidar es que estos rangos de interpretación y aplicación no desvirtúen o modifiquen los objetivos y fines de la política. Hablando de las competencias, una docente novel comenta que son

vienen las disciplinares, que a mí me suena más a cómo debe de comportarse ¿no? De la disciplina que debe de tener, de... como de ciertos hábitos que más o menos debe de adquirir eh... y bueno pues las genéricas pudieran ser... como va a generar algunas cosas. ¿Es lo que a mí me suena no? Cómo va a generar algunas cosas, cómo las va a hacer, cómo las va a lograr, en cuanto a, tiene mucho que ver con la actitud, y esta cuestión de la relación con los compañeros (CSMTV).

Dentro del paisaje que se va dibujando para implementar la RIEMS, tenemos docentes nuevos, que pueden confundir una y otra reforma, docentes expertos que pueden pensar que

ya saben qué acciones sugieren los dispositivos; y quizá aquellos que han incorporado a sus prácticas los conocimientos e información de la RIEMS y se desempeñan de acuerdo con esta.

6.6.1. Las características institucionales

Uno de los elementos básicos para entender la actuación de los burócratas de nivel calle en el proceso de implementación; lo define la estructura y características de la institución, que resulta en una rutina. Esto nos permitirá observar sus posiciones y funciones, y observar también la estructura de la escuela. Hay que recordar que la microimplementación depende de la interacción entre los dispositivos e insumos de la reforma y el contexto organizativo local, porque las políticas pierden su autonomía durante su implementación, justamente porque se van agregando múltiples factores que van desde los contextuales hasta los subjetivos de los burócratas de nivel calle; y todo ello va modificando el programa político que se implementa. Tenti (2008) lo plantea así refiriéndose al caso de Argentina:

Los programas educativos con su etapa de instalación, implementación e institucionalización que adquieren un determinado desarrollo según el terreno institucional donde se aplican. En otras palabras, cada programa contiene implícita o explícitamente una serie de condiciones sociales cuya presencia no está garantizada de la misma manera en todas las instituciones educativas. Esto es tanto más cierto en un contexto de extrema diversidad (territorial, cultural, institucional), desigualdad de recursos y complejidad en el interior de la vasta red de instituciones donde se ofrece educación media en la Argentina. Por lo tanto, el éxito o el fracaso de las políticas y programas nacionales (y otros) no obedece únicamente a su lógica y cohesión interna, sino también a sus condiciones institucionales de aplicación. De allí la importancia de estudiar los programas como un proceso dinámico que se va haciendo a medida que se va desarrollando en el terreno más o menos fértil de las instituciones. Esta cualidad relacional y dinámica de los programas explica que en muchos casos los resultados que se obtienen son extremadamente diversos y que incluso en ciertos casos se registren consecuencias no intencionales y no deseables; es decir, completamente opuestas en relación con los objetivos que formalmente se persiguen. (Tenti, 2008 p.67)

El plantel actualmente se conforma de 14 docentes para atender a 5 grupos de primero, 4 de tercero y 3 de quinto (ciclo escolar 2022-2023). Como he venido comentando a lo largo del trabajo, el plan de estudios MEII 2014 tiene 8 áreas de conocimiento. En este plantel hay tres profesores para Ciencias Sociales y Humanidades, mientras que, Escuela y comunidad, Lenguaje y comunicación, Matemáticas e Informática tienen dos cada uno. En este caso

particular, Informática es una unidad de contenido que se integra en Lenguaje y comunicación, pese a ello, en todos los BIC siempre hay un profesional encargado de informática específicamente. Lengua indígena, uno y en Ciencias naturales, dos.

No existe otro plantel en el CSEIIO con estas dimensiones. Estamos hablando de que hay dos docentes por área de conocimiento, lo que es una situación inédita. Es ocasional que haya dos docentes por área, sí hay algunos casos, sin embargo, ningún plantel cuenta con esta distribución como en el BIC 29. Aquí, es importante hacer una precisión, puesto que Lengua Indígena es atendida por un solo docente y también recordar que se coloca en el Plan de estudios no como un área de conocimiento, sino como una unidad de contenido. En un caso similar está Informática, como explico arriba. Ambas unidades de contenido forman parte del área de Lenguaje y comunicación.

Con esta distribución, la carga horaria de cada profesor es de casi 36 horas semanales. Como es el caso de los docentes que pertenecen al área de Ciencias Sociales, quienes a su vez se hacen cargo de orientación educativa, además de que todos y cada uno de los maestros es tutor de al menos un grupo. Con excepción de una docente de Ciencias Sociales, ya que el número de horas frente a grupo no le permiten realizar esta actividad. Tampoco, hay que olvidar Formación Física y Expresión artística, cuya carga horaria se reparte entre algunos docentes que, raramente cuentan con horas libres. Por supuesto que también hay un director, un intendente y una secretaria (DCC).

En este plantel, solamente un docente no es sindicalizado, por lo tanto, es de contrato y cubre un interinato que próximamente entregará. Pertenecen al área de Ciencias Sociales. El director es trabajador de confianza, mientras que la secretaria y el intendente son sindicalizados. Este panorama de la magnitud del plantel, en sí mismo, ya nos permite inferir un entramado complejo dentro de las interacciones que se llevan a cabo en su interior. Pese a ello, según la opinión del director, se necesitarían 18 docentes porque los que actualmente están no son suficientes, y “suelen estar súper saturados, de 33, 34 horas a la semana” (DH2TV).

Las implicaciones para llevar a la práctica, por ejemplo, el desarrollo de competencias en los estudiantes que es un elemento de la calidad señalado en la reforma, coloca a los docentes frente a diferentes problemas. Para la matrícula que manejan, los docentes se sienten saturados, “tengo 9 grupos, imagínate para calificar trabajos, atender a los padres de familia,

dar seguimiento a cada caso.... Y luego la actitud que traen...no, es muy difícil” (CSMTV). Un reto que se muestra aquí es que son pocos docentes para muchos estudiantes. Esta situación da cuenta de las consecuencias en las acciones de los burócratas de nivel calle durante la implementación. En la literatura son definidas cuatro conjuntos de influencias,

1) las señales de los superiores políticos y administrativos acerca del contenido y la importancia de la política, 2) la maquinaria organizacional de la implementación, 3) el conocimiento y las actitudes de los burócratas de nivel calle en relación con las tareas relevantes, su situación laboral y los clientes y, 4) los factores contextuales relativos a la carga de trabajo, la mezcla de clientes y otras presiones externas. (May y Winter, 2018, p.165-166)

En el argumento anterior, el tipo de influencia se ubica en los factores contextuales relativos a la carga de trabajo, porque hay pocos docentes para muchos estudiantes, lo cual complejiza el ejercicio u operación de los dispositivos de la RIEMS. Por ejemplo, el seguimiento de cada uno de los estudiantes, y el registro del avance individual en las competencias.

Por otro lado, el Comité de Padres de familia del BIC 29 cuenta con una presencia y participación fuerte y fundamental. Desde los inicios, sus miembros se interesaron en la vigilancia y cuidado del plantel, fueron ellos los que, de algún modo estuvieron pendientes de su construcción, como veremos más adelante. También, son quienes administran los recursos económicos, son también quienes deciden inclusive, si un estudiante se queda o se va en el caso de que rompa las reglas institucionales, a la par con la autoridad municipal. En estos asuntos los docentes quedan al margen. Una docente hizo el siguiente comentario respecto a un estudiante que rompió las reglas.

Ese estudiante pues... aquí en el plantel se ha encontrado hasta algo que usan con los focos. Lo usan con un foco. Marihuana, piedra.... Desafortunadamente tuve dos casos el semestre pasado. Solamente me enteré de un caso. (...) cuando supe ya el director le había aplicado el reglamento (...) se tenía que retirar (...) lo que pasa es que aquí predomina otra situación que es la parte de la comunidad, mientras sean chavos de la comunidad la autoridad es como que simplemente no los toques, no pasó nada, pero si son chavos de otro lugar entonces sí, actúa pues, actúa porque son los chavos de otra comunidad que traen la droga a la institución... (FDCMTV)

En cuanto al aspecto didáctico, el sistema modular y las líneas de investigación se operan en este plantel desde su apertura. Como he mencionado, el director y el equipo que lo inició fue un equipo de profesionales de “primera generación” podemos decir.

...por cada módulo, por cada semestre, manejamos una... pues una problemática o una necesidad. Y a partir de ahí pues se desglosan todas las materias que van a estar inmersas en este problema eje que nosotros le llamamos. Y de cierta forma se generan las competencias porque los estudiantes elaboran sus trabajos de investigación en base a los conocimientos que logran en cada una de las materias, en base a las habilidades que puedan desarrollar a partir del manejo del, del de los equipos electrónicos o medios de comunicación. Y también las actitudes que puedan generar los estudiantes a partir de este problema. ¿Para qué les sirvió? Creo que de cierta forma el modelo educativo encaja a lo que es la RIEMS (MHTV).

En este comentario se nota una articulación con la RIEMS, puesto que ya se identifican las similitudes en la forma de trabajar el sistema modular. Entonces cuando llegan los programas de 2014, ya alineados a competencias, ellos no tuvieron ningún problema para adaptarse. Los docentes del BIC 29 “son muy buenos, buenísimos, de que saben, saben, saben muchísimo” (DH2TV).

Todos los planteles del BIC ofrecen dos componentes para el trabajo, Formación para el desarrollo comunitario y cualquier otro entre Promoción en salud comunitaria (PSC), Intérprete en lengua indígena (ILI) Educación Musical o Tecnologías de la información e innovación comunitaria (TIIC). El más común es Promoción y salud comunitaria, puesto que en el caso de ILI, sólo 6 planteles lo ofrecen, y Educación musical 3. Sin embargo, éste es uno de los tres planteles que, a partir del 2020 cuentan con tres opciones de formación para el trabajo: Formación para el Desarrollo Comunitario, Promoción en Salud Comunitaria y Tecnologías de la Información e Innovación Comunitaria. Es uno de los tres planteles en donde en ese año se ofrece esta última opción.

Cuando llegaron los programas de 2014 los docentes no encontraron mayores dificultades, porque todos ya eran expertos en la operación del sistema modular. Más bien, la carga horaria se incrementó para los docentes y para los estudiantes, pues necesitaron abordar temas específicos de cada área de conocimiento y unidad de contenido, pero los proyectos y las líneas de investigación no sufrieron alteraciones, por el contrario, se nutrió de los temas que se sumaron al MEII 2014 y que antes no existían. “Con los programas del MEII 2014 no tuvimos mayores problemas. Los docentes, al contrario, tuvieron más temas que incorporar, ¡y los componentes para el trabajo... uy! ¡Le dieron mucho realce al modelo!” (DH2TV).

Esta metodología de planeación modular permite que los programas de estudio se usen de manera flexible, como se acostumbra en la mayoría de las escuelas. Como lo describo en el

capítulo anterior, las líneas de investigación son las que permiten un dinamismo y articulación entre la escuela y la comunidad. En este plantel hay un vivero, por ejemplo, y los jóvenes que pertenecen al componente para el trabajo de Desarrollo Comunitario, se hacen cargo de este y venden las plantas dentro del proyecto educativo. En esta actividad convergen diversas unidades de contenido como Matemáticas, Botánica y Lengua indígena, entre las más destacadas (DCC). Las principales dificultades que surgen a partir de esta articulación en la planeación se refieren al número de horas que cada docente debe invertir, por ejemplo, el maestro de Lengua Indígena comenta que “los estudiantes que no son monolingües en español, deben aprender a ofrecer los productos en zapoteco y eso requiere de más tiempo con ellos” (LIHTV). Mientras que la profesora de FDC señala que para ella “luego tengo conflicto con los chavos, no todos quieren entrarle pues, dicen: mejor vamos a hacer otra cosa, y pues yo tengo que usar lo que hay, el vivero...” (FDCMTV).

El equipo docente actual, ya no sólo con la experiencia inicial, sino ahora nutrida por la experiencia y conocimientos de la localidad, da una estabilidad a las rutinas. Como son “los mejores docentes” se puede asumir que conocen bien sus funciones, y que sus acciones se orientan hacia resultados esperados y planeados, “cumplimos diez años en la comunidad, y mi satisfacción ha sido que muchos padres de familia, que ahora sus hijos ya son profesionistas, me saludan, a veces hasta me felicitan. Eso quiere decir que estamos y hemos hecho un buen trabajo, creo yo...” (IHTV).

Como en todo organismo, la rutina segura y hasta cierto punto predecible, es una característica. Cada uno de los miembros conoce su trabajo, persigue los objetivos curriculares, e intenta mantener su posición dentro de la escuela. Ha habido cambios, por ejemplo, hace algunos años hubo una acusación de acoso hacia un docente sindicalizado, perteneciente al equipo fundador. Este docente fue removido del plantel y amonestado. Otro problema surgió cuando una docente puso cinta canela en la boca de un estudiante, lo que generó enojo en los padres de familia. También fue removida del equipo. Es decir, en los casos de conflicto, los maestros sindicalizados tampoco son intocables, se amonestan y son cambiados o suspendidos (OPC).

Pero sí hay cierta seguridad para los docentes sindicalizados y cierta garantía de permanencia. Si ellos pueden mantener una interacción saludable con el equipo, con los padres de familia

y sobre todo con los estudiantes, tienen posibilidades de seguir perteneciendo a este plantel. Por supuesto que, frente a esta posibilidad, los burócratas de nivel calle de este microorganismo harán lo posible por: cumplir con lo que se espera de ellos, aunque, a la par, es posible observar prácticas de simulación en este intento de quedarse de manera indefinida, y quizá definitiva, en este plantel, más allá de pertenecer al sindicato. “Yo estaba en Guelatao, y cuando se abrió Teotitlán busqué por todos los medios posibles cambiarme. Y lo logré, y lo logré porque había hecho todo lo necesario para que me promovieran. Pero en ese momento lo que más me valió fue el PROFORDEMS” (IHTV).

La estructura es clara dentro de esta organización, las rutinas estables y seguras, característica fundamental de un modelo organizacional burocrático. Se puede suponer que los burócratas de nivel calle se sienten seguros.

Pese a ello, existe la necesidad de identificar la forma en la que estos sujetos educativos fueron introduciendo prácticas nuevas, alineadas a la RIEMS, superando la inexperiencia en la docencia. Por ello a continuación, reviso los momentos que se definen para la microimplementación.

6.7. La movilización en el BIC 29

El proceso de movilización se inició desde que arrancaron las actividades en el plantel. He señalado en el capítulo anterior, que identifiqué dos momentos en este proceso: la profesionalización docente y la aplicación u operación de los programas de estudio con base en competencias.

Recordemos que lo anterior implica tener la información necesaria y, sobre todo, la planeación y toma de decisiones al interior que orientan hacia los propósitos de la reforma en el nivel local. Hemos dicho que, incluso, estos sujetos cuestionaron la pertinencia de la propuesta federal para el subsistema. Eso nos deja ver que hubo, desde el inicio, un cierto nivel de análisis para implementar algunas acciones congruentes con este subsistema único. Y las decisiones empezaron a tomarse para integrar el enfoque por competencias en las aulas, para los jóvenes de la primera generación.

Las condiciones que hubo alrededor de la apertura de este plantel dibujaron un escenario en cierta medida “ideal” para comenzar con las acciones emanadas de la RIEMS, por ejemplo, la planeación y la operación en el aula del enfoque en competencias por parte de los docentes. Como el BIC era un modelo desconocido y nadie lo había solicitado en la comunidad, los docentes y el director tuvieron que “echarle ganas, aquí no había de otra ¿quieres que te crean? Da resultados que se puedan ver...” (MHTV). Es decir, tenían que ganar una credibilidad, en un contexto inicial en donde corrían el riesgo de no ser aceptados por la comunidad. Entonces, el trabajo académico tenía que ser muy bueno para lograr el convencimiento necesario para la consolidación del BIC 29. Otro factor importante para esta etapa de microimplementación, lo representó la experiencia de los profesores en dos sentidos: el de la docencia y el conocimiento del Modelo Educativo Integral Indígena y el sistema modular que lo sustenta.

En la primera generación de estudiantes se tuvo que reflejar el trabajo docente, tanto del modelo educativo integral indígena, como del desarrollo de competencias. Por ello, la presentación de los resultados de las líneas de investigación abordadas durante los primeros semestres se concretó en una exposición frente al cabildo, los padres de familia y personal de oficinas centrales del CSEIIO. Esa presentación de la primera generación al final del ciclo escolar, por parte de los estudiantes, fue la oportunidad para mostrar su desempeño. En la socialización de los resultados de las investigaciones se puso de relieve que se habían abordado aspectos diversos y específicos de Teotitlán del Valle. Por primera vez, una institución educativa volteaba a mirar a la comunidad, se apropiaba y la colocaba en el centro del proceso educativo. No está por demás decir que esta es una práctica permanente en todos los planteles BIC. Al finalizar cada semestre, la exposición de los resultados de las líneas de investigación reviste un gran evento comunitario (OPC).

Estos primeros resultados nos hablan de varios aspectos; primeramente, hubo una planeación colegiada de la forma de trabajo que llevara a obtener esos resultados. Los burócratas de nivel calle no estaban pensando en implementar la RIEMS, estaban pensando en consolidar la institución en Teotitlán. Tuvieron una motivación, un compromiso, un desafío. En segundo lugar, en contexto de impulso y control, la información y formación sobre el enfoque en competencias de la RIEMS, dio como resultado un nivel de desempeño importante en los

estudiantes, que trajo, a su vez, la consecuencia de la credibilidad comunitaria. La presión que enfrentaron los burócratas de nivel calle dentro de este proceso, se relaciona directamente con las estrategias que usaron, que en este caso es la creación de redes frente a la brecha entre las demandas y los recursos disponibles (Hupe & Buffat, 2018); “la creación de redes se refiere a tratar de compensar la presión laboral mediante la búsqueda de retroalimentación horizontal y el establecimiento de objetivos compartidos con sus colegas (una reacción profesional)” (Hupe & Buffat, 2018, p. 208).

La movilización entonces, como el primer paso hacia la microimplementación dentro de un microorganismo, en este plantel se caracterizó por desplegar acciones y tomar decisiones hacia la consolidación. Lo más importante de la movilización es la planeación. Y en este plantel, el director toma la responsabilidad. Los directores que se han hecho cargo de este plantel han sido 4, todos ellos pertenecen a la primera generación de profesionistas del BIC. Todos conocen la dinámica y concreción del sistema modular. Por lo general, se destina una semana para la planeación, durante la cual se definen las líneas que orientan la inserción a la comunidad mediante proyectos, así como la forma en que se van a abordar las distintas unidades de contenido que conforman el currículo del BIC (OCC).

Mi ventaja fue que todos, todo mi equipo sabía; con excepción de una docente que no estaba formada en la RIEMS. Pero ella llegó con muchas ganas, y se integró rápidamente al equipo. Esa fue de verdad, una ventaja. Porque la planeación fue (chasea los dedos) sólo necesitamos enterarnos de la problemática de Teoti, de lo que podíamos proponer en las líneas... y ya.... Ya sabíamos qué teníamos qué hacer (DH2TV).

En realidad, no hubo un cambio organizativo en el nivel local; más bien, se inició la institución bajo una dinámica alineada a la RIEMS. Como lo comento, no fue la intención implementarla, sino consolidar y posicionar al BIC 29. Pero había cierta conciencia de hacer lo que se había aprendido durante el diplomado cursado. “Yo ya quería que empezara el semestre, porque necesitaba “probar” esta forma de trabajar que había aprendido en el curso” (CLMTV). Entonces comenzaron a implementar, sin ser totalmente conscientes ello.

A los cuatro años de haber iniciado el BIC 29, llegaron los programas alienados a las competencias. En ese momento ya existía cierta inercia. Lo que hicieron fue usarlos de una forma “creativa”. Tuvieron “más de donde elegir, porque los anteriores eran muy escuetos, sólo se enunciaban algunos temas, y lo demás... pues búscale ¿no? (MHTV). Por supuesto,

los docentes no recibieron los programas sin cuestionamientos. Si bien los anteriores, correspondientes al MEII 2003 fueron demasiado generales, los del MEII 2014 tuvieron la característica, según los docentes de “muy específicos... ¿cómo le diré?... están bien, pero pues siento que los anteriores nos daban más apertura” (IHTV). Lo interesante aquí, es que estos programas se habían hecho desde las necesidades de los estudiantes indígenas. Hay que recordar que en el capítulo IV, se abordó todo el proceso de definición de programas de estudio. De esta manera, en los nuevos programas, se consideraron los contenidos del bachillerato general, pero además se habían incorporado temas acordes a los contextos comunitarios. El equipo que estuvo a cargo de este diseño tenía la experiencia en plantel. Eso en realidad fue una ventaja. “Yo hago una selección, claro, pero no tengo problemas. Acomodo desde la línea de investigación, no tengo mayor dificultad” (CLMTV).

Por otro lado, los directores que se han hecho cargo del plantel han sido de larga trayectoria, y el primero de ellos regresó cuando el BIC 29 ya se encontraba dentro del SNB. “Yo les enseñaba, yo planeaba con ellos. Decidíamos las líneas, diseñábamos los cuadros, repartíamos las tareas y... a darle pues ¿no?” (DH2TV).

Recibieron los programas del MEII 2014 con entusiasmo, de hecho, ya los esperaban;

[...] cuando supimos que habría nuevos programas, yo al menos me puse contento, porque los que tuvimos siempre, como que les faltaba algo. Pero cuando llegaron los otros fue al revés (risas) porque había dos programas, dos, uno... no recuerdo, pero otro más extenso, ya con la descripción de actividades y todo eso... sí...” (CNHTV).

Por supuesto que hubo casos en los que los programas de estudio fueron cuestionados

Muchos temas se repetían. Tratamos de unificar esa parte desde el trabajo de la academia. Los nuevos programas no cambiaron mi manera de trabajar. Fueron más útiles que los anteriores. Porque al menos en este semestre de quinto, nosotros en sexto no veíamos mucho la interdisciplinariedad, cuando hablábamos de proyectos, porque las materias eran totalmente diferentes. Llevaban los chavos otras materias, y entonces cuando ahora me encuentro en quinto, veo que sí hay más articulación para los proyectos. Más fácil pues... (FDCMTV).

En este plantel los docentes tuvieron una mirada más amplia sobre los programas del MEII 2014, por su formación en competencias. No cuestionaron si estuvieron o no involucrados en su elaboración, como en el caso del BIC 05. Como se puede identificar en el argumento anterior, los maestros se concentran en revisar y señalar que “algunos temas se abordan en otras unidades de contenido”, o que son muy extensos. Por supuesto que los elementos que

rodean su posición frente a éstos tienen que ver con su formación profesional, su antigüedad, la unidad de contenido o área de conocimiento de la que han estado a cargo y su conocimiento de la misión del BIC. Igualmente, algo por destacar es que los directores de este plantel fueron aquellos a quienes se convocó para definir el modelo, entonces, se sienten parte de éste y consideran también la necesidad de “cuidarlo” y fortalecerlo. Entonces, independientemente de la política pública que esté vigente, van a tratar de mantener la filosofía de su modelo, puesto que, dentro de la reflexión inicial de las competencias genéricas de la RIEMS, ellos definieron sus competencias interculturales

oye espérate porque esas competencias genéricas... están hechas... para... para no pueblos indígenas... ¿sí? Y de ahí partimos decir: espérate porque hay cosas que vienen que nosotros hacemos o que las comunidades para ellos son importantes. Y de ahí se desprende agregarle nuestras propias competencias, que la RIEMS lo permite. O sea, no quitar, puedes agregar, pero no quitar. Y eso, por eso está ahí (señalando la pared de enfrente) las tenemos pegadas, las competencias genéricas para la educación media superior de México, pero también para los bachilleratos, y ahí es donde ya se les hizo agregaciones y adecuaciones a las competencias genéricas. Y esas son las que nosotros utilizamos en nuestras secuencias didácticas. Porque también manejamos eso (DH2TV).

Por otra parte, hubo cuestionamientos frente al proyecto educativo del Estado, se trata de una postura personal frente a los dispositivos de la reforma.

...a partir de que la RIEMS, eh... la RIEMS.... Es a nivel nacional, muchas veces no, no este, sus objetivos no se plantean para las comunidades. Me refiero a que por ejemplo se centra más en la parte... pues ahora sí, el modelo, modelo urbano vamos a decirlo. Entonces realmente este, también debería de especificarse para las comunidades este, indígenas. Que es donde más problemas hay en términos de aprendizaje. Entonces yo creo que el modelo debería ser un poquito más acorde a las necesidades no solamente de las ciudades, sino también de las comunidades indígenas (MHTV).¹⁷

En este aspecto, la literatura señala que quienes están a cargo de hacer las políticas pueden parecer frente a los burócratas a nivel de la calle “irresponsables y completamente desapegados a la realidad, mientras que los burócratas de nivel calle describen sus propias decisiones como correctas y templadas en la experiencia” (Maynar-Moddy y Musheno, 2018,

¹⁷ El proceso de cuestionamiento es ampliamente abordado en Chávez G., C.M. (2014). La Reforma Integral de educación media superior en dos bachilleratos de Oaxaca: la apropiación de los docentes. Tesis de maestría. Facultad de filosofía y letras. Universidad Nacional Autónoma de México. El capítulo V toca justamente las identidades de los docentes del plantel BIC 29 y se recuperan los cuestionamientos específicos de la RIEMS frente a la identidad institucional.

p.118). El proceso de movilización, entonces, es una posición concreta sobre la RIEMS, los burócratas de nivel calle ya están inmersos en la órbita de la reforma y en conjunto planean los mecanismos que les harán, por un lado, orientar las acciones en armonía con el enfoque en competencias; y por otro, usar los programas desde esta concepción. Sin embargo, no necesariamente para implementar, sino para fortalecer su modelo y para lograr la consolidación del BIC 29.

Sin embargo, más adelante sí hay una conciencia de implementación, ya que los integrantes del cuerpo docente del plantel buscan su inserción al SNB. Una de las desventajas que identifican en un principio es la falta de infraestructura, pero, una vez abierto el camino con acciones concretas para la construcción del plantel, son más conscientes en la búsqueda de acciones que fortalezcan la RIEMS. Los programas no fueron un problema, tampoco se observan dudas con respecto a lo que la reforma solicita de ellos. Hay una conciencia en sus acciones, como vamos a ver en los siguientes acápites.

6.8. La implementación por parte de los burócratas de nivel calle

La información no es suficiente para implementar una política, sino que hay que introducir acciones concretas paulatinamente, hasta que se institucionalicen. La duración de este proceso no tiene una temporalidad definida. Suele darse al ritmo de la institución y el contexto. Pero sobre todo se sustenta en las acciones de los docentes y el director. Como menciono en el capítulo anterior, este momento se caracteriza por la forma en que se vaya adaptando el programa político, a la realidad del contexto.

Por ello este espacio recupera lo que hace el director y los docentes. Se focaliza en las decisiones que toman para llevar a cabo la función que tienen dentro del microorganismo, y aquellas que van en dirección a la concreción de la RIEMS. En este caso, la atención se centra en las acciones que se desprenden del enfoque en competencias. Esas de las que se apropiaron los docentes que cursaron el PROFORDEMS y que, de algún modo, también se han ido socializando para incluir a los docentes que se van integrando. Hay que recordar que los burócratas de nivel calle toman decisiones acordes con su posición, la naturaleza de su

trabajo, y dentro de sus circunstancias específicas. Estos juicios se anclan a las interacciones con otros docentes, con el director y con los estudiantes.

Sin embargo, esas decisiones también se sujetan a sus historias y a la concepción que tengan de la docencia. En este punto es necesario recuperar el camino que llevó a estos sujetos a incursionar en la esfera educativa, cómo estos burócratas de nivel calle fueron construyendo esas ideas sobre el ser docente.

Las acciones del BNC se basan en su interpretación de los criterios y normas generales, en sus conocimientos especializados (como médicos, abogados, trabajadores sociales, inspectores) y en su experiencia práctica, pero también en sus muy personales (pre) juicios de valor [...] Todo esto lo hacen a partir de sus percepciones y sus actitudes hacia los individuos que tienen frente a sí [...] Sus decisiones pueden tener efectos muy considerables en la vida de los ciudadanos que tratan con ellos. (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p.15-16)

El cuerpo colegiado del BIC 29 tiene una postura segura, es decir, adoptan una actitud de empoderamiento porque están certificados en competencias y porque tienen experiencia docente en el subsistema. Pese a ello, ninguno de los entrevistados para este estudio cuenta con una formación didáctica o pedagógica previa a su incursión al ámbito educativo, el director comenta que “yo llego por necesidad de un trabajo. Llego por una invitación de un amigo también, que trabajaba en la educación. Y bueno... un día me dijo oye, tú eres ingeniero en electrónica, te invito a dar clases. Y fue así como llegué “(DH1TV). El primer director que abre el plantel y posteriormente regresa señala que,

cuando terminé mi carrera, hablan a la universidad (...) a donde estudié (...) y me dicen ¿sabes qué? Dicen... nos manda a llamar a tres, el director de la universidad ¿saben qué? Nos están pidiendo de... en este caso es la Coordinación General de Educación Media Superior y Superior la CEGMSS aquí en Oaxaca; a un maestro de biología para irse a Lachiroag ¿quién le entra? Y yo siempre quise ser maestro eso sí, siempre. Yo estudié biología para ser maestro de biología, no para investigación ni nada por el estilo. Entonces dije: no pues yo sí le entro ¿no? (...) yo sí me voy dije... entonces me fui a dar clases a un nuevo bachillerato” (DH2TV).

En la institución ninguno tiene formación docente, didáctica o pedagógica, pero hay profesionales que de algún modo han estado involucrados, por su familia o amigos, en la docencia. No concretamente en el nivel medio superior, pero hay experiencias y vínculos que los hacen volver la mirada hacia la enseñanza.

yo llegué por un anuncio publicitario en un periódico, en el cual decía: “se solicitan docentes para cubrir áreas de: matemáticas” y áreas así. Como yo ya tenía el perfil de matemáticas y bueno, mi familia también de cierta forma ha influido en esa parte, mis papás han sido maestros, mis hermanos también. Dije pues bueno vamos a probar también suerte en la parte pedagógica, y entonces nació esa intención desde colaborar en los Bachilleratos Integrales Comunitarios, no decía como tal, nomás decía: se solicita personal para cubrir tal y tal área, presentarse tal día, en tal lugar, a tal hora. Y así fue como, como nos este... nos presentamos y ahí nos dieron a conocer el panorama general del Bachillerato Integral Comunitario (MHTV).

Otro docente recuerda que “alguien me dijo te vas a ir a un proyecto nuevo y... bueno dije está bien a ver qué, de qué se trata. Y en ese momento nosotros estábamos trabajando en... en coordinación, valga la redundancia con la coordinación general de educación media superior de la dirección general...” (IHTV). Este testimonio es, inclusive, una posición frente a la docencia que este profesionista, ni siquiera ha considerado, sólo se fue al plantel por una indicación. Al igual que otra docente, quien comenta;

realmente fue así como... por... no sé... Fue una situación rara porque andaba yo buscando trabajo, y vi la convocatoria en Facebook... entonces acudí, dejé mis papeles, pero por parte del sindicato. Entonces ahí fue donde iba yo para secretaria, más que nada. Porque no encontraba de acuerdo a mi perfil, me decían que no, que necesitaba ciertas cosas. Me encontraba estudiando la maestría” (CSMTV).

Aquí encontramos, como en el caso del plantel 05, que los burócratas de nivel calle que forman parte del BIC29, no buscaron ser docentes. Fueron arrojados por una necesidad laboral. Pero aquí hay una diferencia, porque también puedo identificar y señalar un cambio, puesto que, si bien no buscaron ser profesores, la mayoría de ellos han conocido varios planteles y este suceso de vida, a nivel personal y profesional los ha convencido de su vocación, y han cimentado un compromiso social, transformando su mirada, “cuando llegué aquí (al BIC29) tenía 8 años de maestro. Éste era mi cuarto plantel. Por supuesto que ya no fue lo mismo. A mí ahora me gusta dar clases” (IHTV).

Si bien no hubo al inicio de sus carreras docentes una motivación vocacional, la articulación se fue forjando durante su trabajo, “y a mí lo que me gustó, y que quizá por eso me quedé, no, no es que quizás... yo vi transformar muchas caras y muchas habilidades en mis alumnos” (DH1TV). Comenzó a gestarse un compromiso con el otro; se fue construyendo un camino en la docencia, una vocación, porque además son parte de un modelo único y también de un proceso de identidad articulado a un modelo educativo y no necesariamente a un grupo

étnico. En ese sentido, todos dicen tener raíces indígenas, pero ninguno, a excepción del profesor de lengua indígena, hablan una lengua originaria. En este caso, el docente llega por que escucha en la radio comunitaria, la solicitud de un profesor de lengua indígena “por pura casualidad prendí la radio y ahí empezó el anuncio (...) y me entero de que estaban solicitando técnico lingüista para el plantel” (LIHTV). Sin experiencia docente, lo reclutan y seleccionan, pero recuerda que “mi trabajo era diferente; yo trabajaba en hotelería, en atención al personal en recursos humanos, y era muy diferente” (LIHTV). Esta circunstancia no se reduce al BIC o al plantel específico, más bien representa una característica del nivel medio superior. Una gran parte de docentes que se insertan en los diferentes tipos de bachilleratos tiene un perfil profesional variado, no son docentes; y este es un problema estructural identificado en el capítulo III de este trabajo. Pero aquí lo destacable es que estoy recuperando la experiencia de *estos* docentes del BIC 29 (énfasis mío), porque desde una mirada micro me interesa identificar estas trayectorias, ya que ahí está la motivación y razones que serán la base para las decisiones que les toque tomar, para la implementación de los elementos de la RIEMS.

Entonces estos burócratas de nivel calle han ido construyendo una visión de su trabajo docente. Los primero en llegar al plantel se miran como un grupo entusiasta, conocedor y con el reto de posicionar una escuela muy cercana a la ciudad. Esto les da seguridad y empoderamiento, también su base laboral y su pertenencia al sindicato, les da la seguridad de que ya no los moverán de plantel. Aquellos profesionistas que se han integrado, y que fueron parte de este estudio, se unieron al trabajo y a la concepción de la docencia que ya existía, enfrentando sus propios desafíos entendieron la RIEMS y la docencia, como se les fue socializada o compartida. Sin embargo, debido a la información disponible y a su necesidad laboral, puedo afirmar que están en el camino de edificarse como docentes de un BIC. “Yo ya me siento más seguro. Ya puedo armar una clase. No es como al principio. Le digo que mis compañeros me dieron muchos documentos. Luego, si tengo alguna duda recurro a ellos, y ya me dicen, ve esto, has esto.... Así le he hecho” (LIHTV). Por su parte, la docente de más reciente ingreso señala que “bueno, será porque me han comentado, es que es así, y esto y lo otro. He tratado de verlo desde un punto de vista, bueno... así se trabaja, así está estructurado y así lo vamos a hacer ¿no?” (SCP29).

De esta manera, mientras los docentes nóveles tratan de estar más atentos a las necesidades de sus estudiantes y tienen interés por mantenerse actualizados; los de más antigüedad se muestran en una posición de “es que seguimos con muchas carencias de infraestructura” (IHTV) o “por más que haga, los muchachos no entienden, no entienden, cada vez son más flojos. Yo les pongo lo mínimo, o sea, hasta un dibujo... para que pasen, y no.... No quieren pues...” (FDCMTV). Puede ser que también por el mismo tiempo que han pasado frente a grupo, ya estén cansados, al contrario de los de reciente inserción, que quieren aprender. Porque también sienten la necesidad de legitimarse, construir una trayectoria y sumar méritos para sindicalizarse en el futuro.

Todos estos elementos van a condicionar la forma en que se traduzca e interpreten los dispositivos de la RIEMS desde el enfoque en competencias, las decisiones que tomen, y las acciones que desplieguen para conducirse hacia los objetivos que se plantean tanto en el plantel, como en la RIEMS.

6.8.1. La adaptación mutua en el BIC 29

La implementación por parte de los burócratas de nivel calle, parte de una historia que guarda relación directa con sus experiencias docentes. Se rodea de las condiciones que envuelven al plantel. El área de conocimiento de la que cada uno de estos burócratas se hace cargo se ubica transversalmente; está presente la vocación que construyó por la docencia y aquella que aún se está construyendo. A ello se suman las expectativas que se tienen sobre el trabajo y, en el caso de los docentes nuevos, su inserción al sindicato para garantizar su permanencia y seguridad laboral. Un conjunto de factores, entonces, condiciona la actuación de estos sujetos, las decisiones, los juicios y el uso de su autonomía y discrecionalidad.

Como he mencionado, la información y el conocimiento sobre el proyecto a implementar, va a representar la base de arranque. Aquí, el plantel surge con la RIEMS. Los cimientos fueron colocados simultáneamente. Los burócratas de nivel calle que tuvieron oportunidad de cursar y concluir el diplomado en competencias identifican con mucha claridad las modificaciones que han ido incorporando a su práctica docente, mientras que, los que van llegando señalan la necesidad de adquirir las herramientas que les ofrece la certificación.

nosotros llegamos con el MEII nada más y pues... nosotros sin conocer la metodología de trabajo, sin conocer cómo se planeaba una, una actividad o como se realizaba una programación didáctica o secuencia didáctica, pues empezamos de manera empírica. Pero después de cierto tiempo ya empezamos a tener una estructura más, más... generalizada en la parte del manejo de las secuencias didácticas... no manejábamos todavía la cuestión de la... pues del manejo por ejemplo de las competencias, el manejo... pues bueno, de los instrumentos de evaluación que se iban a emplear, solamente era: a ver vamos a evaluarte con un examen. Típico examen tradicional (MHTV).

Tristemente nos volvemos a topar con la evidencia de que, por parte del CSEIIO no existe una estrategia de incorporación del profesorado. Si bien el compromiso de los burócratas de nivel calle es importante, no es suficiente. Se necesita formar a los maestros, sobre todo si el perfil con el que llegan no es de docencia. El argumento anterior nos permite ver claramente, que la formación de este burócrata de la calle ocurre “sobre la marcha”. Y tampoco eso no es raro, a lo que me refiero es que cuando un docente aprende de esta forma, sobre la marcha, puede representar un costo alto, ya que muy probablemente tendrá que ir aprendiendo a ser docente a costa de los estudiantes.

Aunque también en este testimonio se observa un movimiento frente a la forma de evaluar que el docente tenía al inicio de su carrera en el BIC; introdujo cambios no sólo en las acciones dentro del aula, sino también en la mirada que tenía de la docencia. Reconoce que, en su incorporación en la docencia, no conocía una metodología didáctica, que no usaba una secuencia. Sin embargo, señala que su práctica se fue mejorado gradualmente. El maestro, además, menciona las competencias y los instrumentos de evaluación, elementos adquiridos durante el PROFORDEMS.

Pero más sin embargo después de haber este... eh... pues tenido la oportunidad de, de estudiar en este caso la especialidad, nos damos cuenta que no solamente los jóvenes requieren de los conocimiento, sino requieren de muchas cosas más (...) Pero también asumir ciertas actitudes ¿no? en el aula inclusive con sus compañeros de trabajo, la, la forma de organizarse un equipo, la forma de trabajar de manera conjunta; y bueno, creo que esos tres elementos nos sirven para poder determinar nuestros instrumentos de evaluación, o sea, de qué forma vamos a evaluar a un estudiante (MHTV).

Aquí observamos que el docente abre su mirada e incorpora las actitudes, conocimientos y el trabajo en equipo. Pero no sólo eso, sino que también se tiene que evaluar mediante instrumentos concretos. Y esto es lo que busca la RIEMS desde el enfoque en competencias. El desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes.

Otra opinión donde un profesor recuerda que, cuando llegó, recibió cierta información impartida por,

maestros cubanos... de algunos maestros que venían de ¿de qué escuela? De... Algunos maestros, algunos doctores que nos llegaron a capacitar sobre cómo entrarle a la parte didáctica, pero nada más, ni una preparación. Solamente la profesión y nada más y a ver cómo la aplica uno. Pero cada uno llegó y en base a su experiencia dijo: pues yo me acuerdo de ese maestro que me enseñaba y me gustaba, así le voy a hacer. Así fue en un principio. Y las capacitaciones nos han ido modificando y hemos aprendido (IHTV).

Esto indica que la formación docente en el CSEIIO no ha seguido un camino sistemático. Para el siguiente burócrata de la calle, lo mejor de la RIEMS fueron las competencias “Para mí la novedad, fueron las competencias; de forma general, la RIEMS nos motivó a pensar juntos (...) el reaccionar y pensar, ahora sí en más preparar al estudiante para la vida pues. Yo creo que eso...” (IHTV). Es decir, en efecto reflexionó su práctica, observa más al estudiante y sus necesidades, aquí se observa una mirada más integral, en donde no sólo se trata de enseñar algo, más bien es pensar juntos y comprometerse con los jóvenes desde otra posición, quizá más empática. Antes sólo enseñaba herramienta por herramienta, ahora “hasta ahí nada más estamos enseñando al joven herramienta por herramienta. Con la RIEMS, ya tienes que enseñarle al joven a que sepa utilizar esa herramienta y que sea competente cuando se tope con alguna necesidad o... algo que él quiera... sí, una necesidad” (IJCS29). Hay que recordar que un estudiante competente es el que puede movilizar sus conocimientos, sus habilidades y sus actitudes en un contexto determinado, o frente a un problema específico (Perrenoud, 2010).

Ubico también a los docentes que se incorporaron al BIC 29 y posteriormente cursaron el PROFORDEMS. Al llegar sin experiencia previa, sabían que tenían que formarse, hasta para poder ser parte del sindicato. Por ello, se esfuerzan y ven a la docencia una vocación. En el siguiente caso, la docente participa para dar clases de Matemáticas, un área de conocimiento en la cual no se sentía muy preparada, siendo ella ingeniera, el subsistema la ubica ahí, sin embargo, pasado un tiempo, ella se cambia de área considerando FDC más afín a su formación profesional. Cuando llega comenta que,

Yo tenía mucho miedo porque no sabía qué hacer (...) tuve que estudiar, revisar la bibliografía que me dio el director del plantel al que yo llegué. Recordar lo que había

aprendido en la preparatoria... dije: aunque esta noche yo no duerma, tengo que sacar algo ¿no? (FDCMTV).

Pero ella se prepara para poder llegar a Teotitlán. Participa en una convocatoria para una vacante en el plantel, y “entonces en ese tiempo yo ya estaba estudiando el PROFORDEMS (...) estudiando PROFORDEMS tuve que, como mayor peso para poderme cambiar. Yo supe todo lo de la RIEMS, cuando llegué al PROFORDEMS. Entonces yo dije: ¡Ahh entonces es todo esto lo que tenemos que ver y hacer!” (FDCMTV). Ella encuentra en el PROFORDEMS las herramientas para cubrir sus carencias, y empieza a modificar tanto su práctica en el aula, como su relación académica con los compañeros docentes. Reflexiona que el diplomado sí modificó su forma de trabajar.

Yo siento que sí. Me di cuenta primero que uno no puede trabajar como muy individual con nuestras asignaturas propias. Tomar en cuenta primero como los aprendizajes colaterales de los estudiantes, y la interdisciplinariedad, porque hay actividades que los chavos o, tienen que verlo en otra asignatura, o yo pedirle de favor, supongamos que yo voy a trabajar etiquetas de mis productos (...) entonces, forzosamente con el maestro de informática ponerme de acuerdo, y apóyeme (...) y entonces me doy cuenta de que no soy solo yo, sino que tengo que trabajar como con todos mis compañeros. Esa parte, porque antes trataba de hacerlo yo sola” (FDCMTV).

El trabajo colegiado y la transversalidad del currículum están presentes. Pero también señala que aprendió a:

Diversificar las estrategias de aprendizaje de los estudiantes, generación de productos por cada actividad. Luego, lo que aprendí ahí fue lo de todos los instrumentos de evaluación. Yo desde ahí hice mis propios instrumentos, por ejemplo, para evaluar mapa conceptual, para evaluar una práctica de campo, para evaluar una participación en equipos, una exposición... entonces desde ahí... desde que cursé el PROFORDEMS (FDCMTV).

Es decir, sí hay un cambio, sí hay acciones concretas que ella incluye en su trabajo día a día. Lo más destacado de este testimonio, es que la docente cuenta que “Entendí que tenía que ir hilando todo esto, desde mi objetivo, desde mi tema que tengo que ver, hasta mi objetivo y hasta mi instrumento de evaluación tiene que ir como acorde a todo ¿no?” (FDCMTV). Y evidentemente en este señalamiento ya está presente el alineamiento constructivo (Bigss, 2003), que constituye la base del enfoque en competencias.

Hasta aquí, vemos una dinámica de adaptación mutua, hay que recordar que este movimiento de implementación se caracteriza en adaptar tanto el proyecto, como el del profesor al

proyecto. La adaptación mutua “implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios” (Berman, 1978, p.313). Y como hemos venido revisando, los testimonios aquí recuperados se pueden ubicar en esta forma de implementación. Vemos de qué manera se aborda la RIEMS, cómo es pensada y aplicada, incorporando herramientas, conocimientos y acciones concretas al quehacer docente cotidiano. Se ha reflexionado, estudiado y aplicado. Pero no en todos los casos, como suele ocurrir en muchas instituciones, en ésta no todos los burócratas de nivel calle están en la misma sintonía. Esto, como he dicho, porque las decisiones y acciones que ejecutan los sujetos giran en torno a una serie de elementos y hay que recordar aquí las “generaciones” de docentes en el BIC, concretamente en este plantel, se han distinguido tres. Pero, aunque no hubiera diferentes generaciones, Lipsky (1986) señala que los sujetos tienen intereses, motivaciones, prácticas propias que hace que cada uno vaya interpretando la política de diferentes formas. No se trata de algo racional o perverso, puede que en algunos casos haya resistencia, pero en la generalidad son las inercias las que marcan la diferencia entre cada uno de los BNC

Un caso especial en todos los BIC, es que el docente de lengua indígena no siempre es un profesionista titulado. Se incluye administrativamente en la categoría más baja de la estructura de personal (T15) como se les identifica en la estructura de personal (OPC). Esto ocurre porque, como son docentes que deben ser oriundos de la comunidad y contar con cierto nivel de competencias lingüísticas para impartir clases, en la mayoría de los casos, o no concluyeron una carrera universitaria, o no están titulados. Esa condición los excluye para cursar el PROFORDEMS.

En el caso de este plantel, el docente, al momento de la entrevista, contaba con dos años dentro del BIC 29. Cuando llegó, fue el director quien lo recibió y se encargó de sumergirlo en el océano de información que implica la docencia, el modelo educativo, y la RIEMS. “El director, el ingeniero (...) me había comentado sobre el sistema, me dio una explicación sobre todo lo que se trataba el MEII, muy general. También, me informó de la RIEMS. Que es lo que nos rige pues, algo así” (LIHTV). Sobre las dificultades que tuvo que enfrentar, él señala que “el empezar a tratar con los alumnos, empezar a dar clases, porque yo no sabía cómo aperturar, como desarrollar un tema, como concluir ¿no?” (LIHTV). El maestro fue

conociendo la RIEMS y los temas del PROFORDEMS a través de sus compañeros, durante la planeación y ejecución de la línea de investigación, pero no hay una claridad en la función que tiene su unidad de contenido, “los compañeros amablemente me dieron una bibliografía para la práctica docente, y ahí empecé a darme cuenta pues... así empecé a desarrollar mi habilidad para ser docente aquí “(LLI29).

Pero, este maestro enfrentó retos importantes en la impartición de su unidad de contenido. Hablamos de una comunidad zapoteca de los Valles Centrales y de un plantel que capta estudiantes monolingües en español, entonces este burócrata de la calle tiene que lidiar, sin preparación previa, con el desafío de enseñar al menos “un saludo, frases y palabras en lengua indígena, escribirlas y pronunciarlas” (LIHTV). Esto no lo considera la RIEMS. Es decir, por eso este docente observa “huecos”, “no, no le entiendo a la RIEMS, no todo, está difuso, no encuentro algo que yo pueda enseñar en mi clase. Tal vez matemáticas, otra asignatura, pero competencias en mi materia... no, no veo pues...” (LILI29).

Es decir, en este caso, no es que haya una ausencia de implementación. La información con que cuenta este burócrata de la calle no es suficiente, no la entiende, no la puede aplicar de manera consciente, pero no es que no la aplique. A duras penas ha aprendido a planear. De manera personal ha ido adquiriendo en otras instituciones, alguna herramienta que le permita resolver su función.

Competencias...son las habilidades que pueden desarrollar los jóvenes al terminar un bloque. Es que creo que la materia de Lengua no es tanto como las demás materias... por ejemplo Matemáticas, que ahí deben desarrollar ciertas... creo yo pues, no sé si estoy en lo cierto... porque ahí pueden desarrollar más habilidades y aquí solo pueden identificar, pueden mantener un respeto hacia su cultura y... pues son muy pocas las habilidades que puedo... mmmm... identificar en ellos. Porque es una unidad de contenido que va más hacia las culturas, hacia la identidad de los pueblos indígenas. Entonces para el estudiante se le hace un poco... aburrido... el estudiante a veces no le toma tanto interés pues... (LIHTV).

El docente no puede identificar las competencias que desarrolla en los jóvenes, esto quizá porque el concepto de competencias no lo tiene claro. No se percata de que los estudiantes monolingües en español están aprendiendo palabras y frases en zapoteco, y cuando egresan inclusive pueden escribirla. Estas son muy claramente competencias comunicativas que se desarrollan durante su clase, pero el maestro no las menciona, porque muy probablemente no las conoce. El MEII 2014 incluye un documento anexo que se denomina “La función de las

lenguas en el MEII”, que señala las competencias que se desarrollan y las ancla con las competencias genéricas; pero este burócrata de la calle no logra identificarlas. Podemos inferir que esto se debe a que no se ha informado o formado lo suficiente. Es hablante sí, pero no sólo se necesita conocer y contar con un nivel de dominio de la lengua para ser docente; también se requiere las bases didácticas propias de la enseñanza de la lengua. Y, en este caso, ya no se trata de un burócrata de la calle que contribuye a poner a concretar una reforma. Hablamos de un profesional que desconoce en muchas formas las funciones de su lugar en la organización. Es decir, no ha entendido lo que significa “implementar” dentro de sus funciones y responsabilidades laborales, porque no ha habido una capacitación específica ni para uno u otro aspecto. Sin embargo, de cuando llega al plantel a la fecha de esta investigación, ya es consciente al menos de la organización de una clase. Identifica la planeación en sus tres momentos: inicio, apertura y cierre, ya tiene una estructura de base que, de algún modo, lo habilita para ser docente.

Por otro lado, no entiende la RIEMS, porque se desenvuelve en un momento en que hay modificaciones en cuanto a la certificación y se queda sin opciones al no estar titulado. Aquí no hay una adaptación mutua, hay una intención, pero no es suficiente para la implementación de la RIEMS. El CSEIIO frente a esta problemática en la que se ubican muchos docentes de lengua indígena, se han mantenido al margen. Es decir, de manera institucional no han impulsado algún programa específico o política que les permita a estos burócratas de nivel calle profesionalizarse. Tampoco es que administrativamente les convenga, puesto que, si los docentes de lengua indígena se promueven, a nivel plantel estarían superando el número de docentes que el subsistema puede pagar. Es decir, en esta problemática también interviene un asunto eminentemente administrativo (OPC).

Pero en la mayor parte de los burócratas de nivel calle de este plantel ha habido una adaptación mutua. La mayoría cuentan con la información necesaria y la operan en su trabajo cotidiano. La discrecionalidad está siempre presente, pero se observa con mayor claridad al inicio, cuando “reflexionan” los elementos de la RIEMS. No cuestionan cursar el PROFORDEMS, más bien, se enfilan para cursarlo. En este plantel tener el PROFORDEMS se convirtió en una norma para pertenecer. Ahora, dentro del contexto cambiante de la EMS a nivel nacional, por supuesto que hay dudas, principalmente sobre las rutas de certificación.

Necesitan el aval del Estado, que los reconozca como docentes competentes, para estar en la misma frecuencia que el plantel.

6.9. La institucionalización de nuevas prácticas

La secuencia de decisiones que implica la institucionalización de una práctica nos lleva a la rutinización de las acciones, que eventualmente se encaminan a la implementación de la RIEMS en este plantel. En el BIC 29 existe un aval que surge de la evaluación, de que aquí sí hay un nivel de implementación. Pese a ello, esto no representa una garantía en sí misma.

Los responsables de esto son los docentes y el director, quienes, hemos visto, cuentan con las herramientas que ya han adquirido mediante una serie de capacitaciones; en donde ubico sobre todo el porcentaje de docentes certificados y formados en competencias. Entonces las decisiones, la cadena de decisiones que han venido tomando a lo largo de la vida del plantel, sí les ha permitido rutinizar sus prácticas; esto incluye aquellos docentes que han ido llegando, quienes se sumergen en la RIEMS, en ocasiones consciente y otras de manera inconsciente, pero intentan estar en la misma frecuencia que sus compañeros con más experiencia y antigüedad.

La mirada desde la microimplementación en este plantel es “hacia arriba”, es decir, en efecto, ellos intentan y lo han logrado, alinear el proceso de enseñanza, adquirir conocimientos que les ofrezca una diversificación de estrategias, la transversalidad disciplinar, el uso de sus programas de manera pertinente acordes con las líneas de investigación y, sobre todo, diversas maneras de evaluar los aprendizajes, con instrumentos que ellos mismos diseñan. Sí cuestionaron la RIEMS, por ello definieron competencias interculturales que les da mayor seguridad. El proceso de definición de dichas competencias se describe en el capítulo IV.

6.10. El ambiente escolar: ¿Una escuela para reprobados?

Al BIC 29 acuden estudiantes de al menos 13 comunidades aledañas. En 2013-2014, ciclo escolar que se llevó a cabo el estudio de viabilidad para la implementación de los componentes para el trabajo, había estudiantes de 24 comunidades. En ese momento, había

un total de 139 jóvenes provenientes de: Benito Juárez, Col. Ricardo Flores Magón, Fracc. Cd. Yagul, Fracc. El Pedregal, Guendulain, Macuixóchitl de Artigas Carranza, Magdalena Teitipac, Mitla, Oaxaca de Juárez, Paraje La Peona, San Sebastián, San Juan Guelavía, San Juan Teitipac, San Mateo Macuixóchitl, San Pablo Lachiriega, San Pablo Villa de Mitla, San Sebastián Abasolo, San Sebastián Teitipac, San Sebastián Tutla, Santa Ana Del Valle, Santiago Ixtaltepec, Teotitlán del Valle, Tlacolula de Matamoros, y Tlalixtac.

Actualmente, se capta estudiantes que se trasladan desde Mitla, Tlacolula, Lachigoló, Teotitlán, Macuixóchitl, San Sebastián Abasolo, San Juan Teitipac, Magdalena Teitipac, Guendulain, Oaxaca de Juárez, ciudad Yagul y Santa Ana del Valle. Aunque no hay datos actualizados de cuántos estudiantes hay por localidad, se estima que la mayoría pertenecen a Teotitlán del Valle. Si bien observamos que hay algunas comunidades que tuvieron presencia en 2014 y que ahora no, se debe a que la captación local ha ido aumentando, dando prioridad a los estudiantes de Teotitlán. La evolución de la matrícula ha sido creciente, como se logra identificar en la siguiente tabla.

Tabla 18. Evolución de la matrícula del BIC 29.

Ciclo Escolar	Semestre	Hombres	Mujeres	Total
2020-2021	Primero	59	70	304
	Tercero	50	57	
	Quinto	27	41	
2021-2022	Primero	73	86	361
	Tercero	45	67	
	Quinto	39	51	
2022-2023	Primero	85	90	401
	Tercero	54	78	
	Quinto	42	52	

Elaboración propia. Fuente: Control Escolar CSEIIO, 2022.

El incremento es importante, pero tampoco es un elemento que de manera aislada garantice que en ese plantel se ofrezca una educación de calidad. En la zona, el BIC es conocido como innovador por el sistema modular con el que se sustenta el trabajo didáctico; sin embargo, por ser una institución “integral comunitaria”, para indígenas y “barata”, puede ser vista como una escuela para “marginados” o “mala”.

El primer director regresó después de 5 años y medio de ausencia en el BIC 29. Su regreso ocurrió al inicio del ciclo escolar 2018-2019. Entonces identificó que la matrícula no estaba creciendo y se dio cuenta de que se debía al alto índice de deserción. Los docentes se quejaban y responsabilizaban a los estudiantes. Sin embargo, el director se percató de varios factores, entre ellos, que no se cobraba la inscripción.

Dejamos entrar a puros reprobados (decían los docentes) ... Yo también me daba cuenta de que no se cobraba nada. No se hacía entrega de fichas. Y competías con otros subsistemas que sí hacían ese proceso ¿no?... y que a veces los papás de mala gana querían cobrar, querían que les cobraras porque entonces si no les cobrabas era una escuela “patito”, muy barata, y mala, por lo tanto (FCD29).

En ese mismo ciclo escolar, se impulsó un sistema de entrega de fichas y, aunque no se determinó un promedio mínimo, sí se solicitó que los aspirantes tuvieran los documentos del nivel anterior, sobre todo el certificado de secundaria, ya que en muchos casos se aceptaban estudiantes que aún tenían materias o asignaturas pendientes de secundaria.

para mí era muy difícil que llegara un muchacho y me dijera ¿puedo estudiar? Pero es que tengo una materia en la secundaria. No, no puedes, ve y termina tu secundaria, si la terminas ahorita en julio, en agosto me traes tu acta de examen que pasaste te inscribes, y si es que hay espacio. En ese momento sí había pues, pero muchos no la pasaban, o ya no llegaban... (DH2TV).

Este filtro fue difícil de aplicar al inicio, pero estos burócratas de nivel calle no tenían muchas opciones si quería modificar el perfil estudiantil del BIC 29, su actuar discrecional dentro de la zona de inferencia relativa (Prottas,1979); es evidente. Por un lado, hay una norma que seguir de aceptar a todos los estudiantes que soliciten el ingreso y, por otro, hay también una necesidad de incrementar la matrícula, pese a ello, este director decide colocar un filtro. Aquí nos encontramos con la presión de la cobertura, que, recuperando el PED (2016-2022) es un objetivo primordial para este nivel. Sin embargo, no necesariamente el ingreso de los

estudiantes puede garantizar el acceso a los aprendizajes, y sí puede reproducir el rezago social (Tapia y Valenti, 2016).

No podemos ignorar que, al presentar un alto índice de deserción, estamos viendo cara a cara el fracaso escolar. Como bien sabemos, este es un problema muy complejo y multifactorial, pero la escuela como institución formal del Estado, es un dispositivo que “crea las condiciones para que exista, ya que le toca construirlo y sancionarlo” (Escudero, 2005:1). Entonces, la reprobación y la deserción se constituyen como una manifestación del fracaso escolar en este plantel, contradictorio a la calidad educativa. Y estamos hablando de un plantel avalado por el estado en cuanto al servicio educativo que ofrece. Sobre este tema profundizaré más adelante.

Sí, caray... mucho reprobado, muchachos que debían materias, y nosotros pues no tenemos problema en aceptarlos. El problema viene después, cuando ya en clases estos muchachos no atienden, ni entienden lo que se les enseña, digamos que.... No pueden, y pues se confían... no sé, es una situación que yo digo, no deberíamos aceptar a todos, pero no tenemos opciones pues, no las tenemos ¿cómo le niegas a un muchacho que se meta a la escuela? (CLMTV)

Hay un momento en que la matrícula se paraliza, esta situación guarda una relación directa con el ingreso y la captación. Cuando el primer director se fue del BIC 29, dejó una matrícula de 160 estudiantes. Tras cinco años y medio de ausencia encuentra 170, es decir, no se reflejaba un crecimiento. Por lo tanto, inició una etapa de identificación de causas, acompañado en esta tarea, por los docentes.

Y a mí me sorprendía y yo se lo dije a los maestros: Oigan, me sorprende que la escuela no haya crecido, pero sí me di cuenta donde estaba el problema (...) La reprobación, la desmotivación, deserción, había mucha deserción. Pero era una cuestión de que a los maestros les daba igual. O sea, no se cuidaba... (FCD29).

Frente al fuerte y evidente problema de reprobación, los docentes comentaron: “y el discurso de los maestros era que ellos trabajaban muy bien, que ellos sabían mucho pues. Y siempre le echaban la culpa al estudiante... “es que cómo nos llegan”, “puro reprobado” ...(FCD29).

Pues yo hago *lo que tengo que hacer*, pero a veces las actividades más sencillas no las hacen, no les interesa. Luego vienen y me dicen: profe, ayúdeme... y yo ¿cómo lo ayudo? Quieren que se les regale la calificación, no quieren esforzarse, no se les ve el interés, yo digo que solo vienen por la beca o porque sus papás los mandan... no, de plano no pues... (FDCMTV) énfasis mío.

Otro testimonio señala que

...les dejo la tarea más mínima, es más... un dibujo, un dibujo de la comunidad, de él o ella, donde se muestren los elementos que me definen como persona, como indígena... cualquier cosa muy sencilla y nada.... Los tengo que poner a hacerlo en los cursos de regularización. No quieren pues, y yo.... Pues ¿qué hago si no quieren? Aquí es de dos pues, no sólo tengo que trabajar yo, así les digo... no entienden (CLMTV).

Cuando los docentes señalan a los estudiantes como los causantes de su no permanencia y bajo aprovechamiento se responsabiliza únicamente a ellos, sin tener la capacidad de mirar el propio trabajo docente, donde eventualmente se podrían ubicar varias causas del fracaso. La privatización e individualización de este problema está presente en su máxima expresión (Escudero, 2005).

Sin embargo, abordando el ambiente escolar en este plantel y, de acuerdo con los argumentos podemos inferir que este es una institución que ha captado a jóvenes “reprobados” por el mismo sistema educativo. Esta idea, frente a la creencia de que ahí están los “mejores maestros” crea una contradicción. Aquí, los burócratas de nivel calle que conforman este equipo docente han superado la inseguridad con la que llegaron a dar clases, han construido una visión de proyección social de su plantel y de sí mismos. Ellos identifican que sus estudiantes también pueden mirarse como estudiantes reprobados,

Bueno... desde nivel... son como estos alumnos... bueno (...) acá no manejamos albergue, pero vienen de diferentes comunidades. Entonces en general, así lo que he visto, son muchachos... eh.... Como que ven muy grandes los otros sistemas ¿no? Como COBAO, CBTIS, como que lo ven muy grande, muy caro. Son personas que tienen bajos recursos, que son como los rechazados ¿no? Porque así se sienten, al menos ahorita con los de primer semestre veo varios, muchos podrían decir, que se sienten rechazados por su físico, por su manera de hablar, por alguna... Un problema que traen... entonces son... así (CSMTV).

Por supuesto, esta imagen se asocia a la proyección social del mismo subsistema, específicamente creado para pueblos indígenas y ubicados en zonas de alta marginación. Entonces, los jóvenes pueden pensar que estudian en una escuela con esas características, porque pertenecen a un grupo social desfavorecido y que se espera poco de ellos. Todo ello tiene relación con la estratificación educativa del propio Sistema Educativo Nacional. “En México existen mecanismos de reproducción social que traducen de forma eficiente desigualdades contextuales en desigualdades entre centros escolares, lo que hace inequitativo el acceso a los aprendizajes de algunos segmentos de la población” (Tapia y Valenti, 2016,

p.32). Pero también tiene qué ver con la exclusión social y escolar, puesto que otros elementos se agregan a la concepción y mirada de los docentes hacia sus estudiantes,

Y... son personas que probablemente manejan su lengua materna, y en otros sistemas no le dan tanto realce a eso, sin embargo, aquí se sienten identificados por lo mismo ¿no? Cuando ya uno les empieza a explicar del MEII, de que bueno se trata de que, eso de que eso que traes es valioso, se puede, es algo que te hace ser... único pues, por así decirlo, entonces ellos ya empiezan a verlo como de manera diferente la educación. Pero sí, me he topado con varios acá que, es que el COBAO me queda muy grande ¿no? Es muy caro, el CBTIS ¿no? Es muy caro...(CSMTV).

Aquí se pueden ubicar “La existencia de factores locales que en unos estados se trasladan o reproducen en mayor grado de estratificación socioeconómica y cultural, a la composición de los centros educativos” (Tapia y Valenti, 2016, p.34). Por esta razón, quizá la proyección del BIC 29 en la región se da a partir de las múltiples carencias que muestran los estudiantes que optan por este plantel.

Por otro lado, el ser hablante de una lengua indígena, tal vez se coloque como un elemento que se relaciona con la pobreza. Una corriente emergente en los estudios de la pobreza, es justamente el análisis de la relación que ésta guarda con la desigualdad educativa (Tapia y Valenti, 2016). Estos estudiantes se observan a sí mismos como rechazados, o más bien, se ubican como excluidos por pertenecer a un grupo social diferenciado, en este caso, los indígenas.

Pero hay otras características que los burócratas de nivel calle perciben en sus clientes, que guardan relación directa con su contexto familiar,

Aquí predomina la violencia familiar entre papá e hijo, entre los mismos papás. Violencia psicológica. Por ejemplo, tengo una alumnita que padece un trastorno que aún no me sabe definir bien, que dice que lo trae su papá, entonces a mí a simple vista me parece que trae rasgos esquizofrénicos ¿no? O de tratamiento así, medicado... entonces le cuesta trabajo desarrollar ciertas actividades, entonces, son diferentes... pero sí predomina mucho, violencia familiar... aquí es más de que “yo soy de Teotitlán” y soy más que otras comunidades (CSMTV).

Esta es la construcción que han hecho los burócratas de nivel calle de sus “clientes”. Jóvenes inquietos, con diferentes problemas académicos y familiares, pero, ante esto se quedan sin opciones, aunque “son muy buenos docentes” saben mucho e implementan los recursos de la

RIEMS. Sin embargo, hay carencias en distintos ámbitos que no les permiten identificar, canalizar y atender a estos jóvenes. Aquí, emergen con mucha claridad dos tipos de factores: el social y el escolar; el primero se observa en la escuela, porque hay que recordar que en el sistema escolar se reproduce el funcionamiento de una estructura social (Dubet, 2009) y, en el caso de los BIC, hablamos de una escuela que tiene la característica de ofrecer el servicio a grupos desfavorecidos. Pero hay que mencionar también, que el sistema escolar tiene, en efecto, muchas responsabilidades, pero también limitaciones. Es decir, los docentes, aunque sean buenos, difícilmente van a poder transformar con su trabajo o su voluntad el ámbito social, no pueden incidir ahí. Si en lo escolar se quedan sin recursos, el contexto social de cada estudiante es prácticamente inalcanzable para ellos. Entonces, aquí se manifiesta la desigualdad educativa combinada con la social. En el sistema de la estructura escolar se percibe una tensión, que se transforma “en tensiones objetivas de la experiencia individual” (Dubet, 2009, p.209) visualizadas en estudiantes y en docentes, quienes

no pueden ya contar con un fuerte ajuste previo de las expectativas y que deben comprometer más y más netamente su personalidad en las relaciones pedagógicas a fin de conquistar un público que ya no les pertenece. Es esto lo que explica que el oficio docente sea tan frecuentemente percibido como agotador, que el miedo a la violencia sea tan sensible, que el pesimismo de los profesores vaya mucho más allá de lo que sugiere el análisis objetivo de las performances del sistema. (Dubet, 2009, p. 209)

Por ello, una docente comenta que,

Es que a veces yo, yo ya no sé qué hacer... de cómo resolver esos casos, llegan casos, así como... por ponerle un ejemplo: Tuve un chavo de tutorado que finalmente sí terminó reprobando, terminó reprobando sus materias, y es así, es madre soltera, entonces su mamá es la que trabaja y él solo viene a la escuela, pero como que de repente te cuenta ¡tantas cosas! que dices: ay y yo ¿en qué te puedo ayudar? Económico, por ejemplo, a veces dicen no pues que somos dos y entonces... como que tampoco quiere como trabajar, entonces es un caso que dices: ¿qué hago para que tú puedas trabajar? Él tampoco quiere trabajar, lo que su mamá le da, pues no le alcanza... este... los vicios... drogadicción... ese estudiante, sí... (FDCMTV).

La escuela tiene la función social de ofrecer experiencias que en casa no se puede obtener, sobre todo si se vive en un ambiente desfavorecido, como en los ejemplos anteriores. En el informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2012 citado por Tapia y Valenti, 2016) se hace énfasis en las experiencias que se tienen que adquirir en la escuela y la necesidad de desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes

que les permita a los estudiantes mayores oportunidades. Por eso, es muy importante que se atienda a estos jóvenes de la mejor manera posible y se les ofrezcan oportunidades y experiencias que les permitan mirar el mundo desde un enfoque más amplio. Mirarse a sí mismos como sujetos con potencial. Sin embargo, vemos que los mejores docentes de este subsistema se paralizan y se quedan sin opciones.

Es preciso notar que esta transformación del modo de socialización no concierne solamente a la escuela y que encontraremos fácilmente figuras vecinas en otros dominios como la familia o la empresa que no pueden ya ser percibidas como instituciones en el sentido clásico del término. De hecho, la escuela está en el encuentro de dos figuras del individualismo, la de los intereses sociales situados sobre un “mercado”, y el del individualismo ético en el cual cada uno reivindica el derecho de ser el maestro de su propia vida y de su propia subjetividad. En la escuela, cada uno debe ser simultáneamente “gerente” y “terapeuta”. (Bellah, 1985, como se citó en Dubet, 2009, p.209)

Identifican carencias, pero no necesariamente personales, comentan, por ejemplo, que les hace falta:

Yo creo que aquí nos hace falta un área como que de orientación, yo siento. Por ejemplo, la que es la parte que da orientación, o sea, aparte carga con otras clases. Entonces, o atiende sus clases, o atiende a los chavos. Entonces, siento que es parte de una ayuda, pero... como que necesitamos especializar esa área (FDCMTV).

Aunque hay otros que reconocen que necesitan capacitarse más, “capacitarme para saber qué hacer con ellos” (LIHTV). Sin embargo, desde algunas prácticas, los docentes puede que estén contribuyendo a la deserción y la reprobación, porque, como señala Biggs (2004), la motivación no es una condición previa a la enseñanza, sino un resultado de la buena enseñanza. Y esto quizá no es considerado por ellos, dicen que los estudiantes “Son tremendos, relajistas, como que les gusta mucho intervenir ¿no? Para romper la calma” (CSMTV). También, comentan que “Son estudiantes de comunidades indígenas marginadas. Recursos económicos, la mayoría, la mayoría, la mayoría, tienen problemas o son, no tienen papá, o no tienen mamá... o sus papás son separados” (FDCMTV). Pese a ello, una docente con formación en psicología se ha percatado de que hay situaciones que no son tomadas en cuenta por sus colegas, por ejemplo

Nuestra actitud, con eso nosotros promovemos que el alumno se vaya, porque... y yo lo he notado... de que hay compañeros que traen como ciertas problemáticas, y se ven reflejada en esos alumnos que según ellos no pueden controlar. Entonces, nosotros que comenzamos con esta actitud de: siéntate, pórtate bien ¿no? Guarda silencio, te voy a

bajar puntos... te voy a hacer esto; entonces el adolescente ahorita está como en este movimiento físico, psicológico y demás... y nosotros todavía vamos y le estamos ahí como que duro y dale siéntate, y has esto, y has el otro... pero nunca nos acercamos... oye, oye, ese... a ver... ¿no? Te he notado un poquito inquieto, un poquito disperso... ¿me pudieras platicar qué te sucede? Porque es fácil etiquetar, pero no nos acercamos a conocer la problemática, o al menos buscar una estrategia para poder atender a ese alumno (CSMTV).

Reprobados por el sistema educativo, reprobados por sí mismos, los jóvenes que acuden a este plantel representan muchos desafíos para los burócratas de nivel calle. Las carencias se observan en distintas esferas de su vida. Los escasos recursos para atender, sobre todo el aspecto socioemocional representa aquello que la mayoría de los burócratas de nivel calle del BIC 29 omiten, no observan, ignoran. Todas estas condiciones unidas, se convierten en un problema que el director y el equipo van identificando.

Cuando llego yo, en agosto, sacamos lo de beca BÉCALOS, me pedían 20 con promedio de 8; nada más alcanzamos 17... de 90; o sea que todos los demás no tenían. Y eso que yo ya metí, todos con secundaria terminada. Cuando yo recibo el 30 o 40% no tenía secundaria, debía materias... o sea, no cuidaron el ingreso. No lo cuidaban (DH2TV).

Es en este momento, durante el semestre 2018-2019 se inicia una etapa distinta para enfrentar el problema del abandono y la reprobación. En primer lugar, se reflexionan las estadísticas. “Pero había un proceso de que los maestros se creían mucho... y yo les dije: ¿saben qué? miren, esta generación que va a egresar tenía 36 creo... y de esos 36 que van a egresar, solamente 18 son de los 90 que entraron... yo se los dije” (DH2TV). Desde los datos duros, el director comienza a trabajar en la concientización de los docentes y el compromiso que, desde su mirada, se había abandonado. “Y reconozco que hay alumnos que es, complejo, sé que a veces no se puede por cuestiones externas, pero el porcentaje rebasa... no... yo no sé si hayan echado la flojera, la responsabilidad es de los maestros. Entonces ya empiezan a agarrar la onda los maestros pues ¿no?” (DH2TV).

Como señala Majone (1997) la política está hecha de palabras y aquí vemos el liderazgo que se ejerce a través de la figura del director, que comienza con la expresión de preocupaciones generales y busca llegar a decisiones y acciones concretas.

El director, pues ya conoce, nosotros empezamos con él, y pues nos reunió a todos, a todos, hasta a la secre. Y pues nos puso unas gráficas, de la reprobación, de los porcentajes. Y pues ahí empezamos a detectar lo que había estado pasando en el plantel.

Y pues empezó una nueva forma digamos, una nueva forma de trabajo. ¿Ya había pasado la evaluación, estábamos como que... digamos como que, trabajando con confianza... y luego viene él y nos dice, saben qué? Pues estamos mal.... (IHTV)

Y no es que los docentes no se esforzaran. El descuido consistió en pensar que ya sabían y que eran buenos, responsabilizando a la captación de estudiantes reprobados, los altos índices de deserción y bajos de aprovechamiento. Pertenecen a un plantel evaluado y aprobado, lo cual indicaría para ellos que el servicio ofrecido, es de calidad. “Pues.... Creo que yo hago ahora sí que... lo humanamente posible. Los pongo a hacer sus ejercicios, formularios, de todo pues... no obtengo la respuesta que espero. Llegan sin conocimientos básicos (MHTV).

Si bien los resultados de la evaluación fueron favorables para este plantel, se dio un plazo para superar las observaciones y muchas de ellas se tenían que realizar en tres meses. Pero hubo una ruptura, puesto que, a principios de 2019, el COMPEEMS desaparece dejando a la deriva el seguimiento que daba a los planteles miembros del anteriormente denominado Sistema Nacional de Bachilleratos, que después pasó a ser Padrón de Calidad. A la fecha, este proceso se mantiene paralizado y no hay noticias recientes que den una ruta para retomarlo. Actualmente, se le designa como Sistema Nacional de Educación Media Superior (SINEMS), como ya he mencionado.

Este ambiente escolar llama la atención del primer director, quien en su sentir expresa “es que el BIC 29 yo lo inicié” (DH2TV), emoción que lleva implícito un sentido de propiedad. Es por eso que este burócrata de la calle se dará a la tarea de enfrentar la deserción de los estudiantes, y la desmotivación y confianza de su equipo docente, dando inicio a una nueva etapa para este plantel.

Los docentes, por su parte, motivados por el discurso persuasivo del director se unen a la tarea de “rescate” del BIC 29. “Pues estamos rescatando nuestro plantel. Ya estamos bajando la reprobación” (CNHTV).

6.11. La calidad de la educación en el BIC 29

Un organismo es dinámico. Si bien las rutinas aquí están establecidas, en el plantel 29 los cambios de directores también introdujeron decisiones y acciones que no necesariamente coincidían con los propósitos de la RIEMS, ni con los de la institución. Sí hubo una

adaptación “en un principio”, sin embargo, esto ocurrió mientras el BIC 29 crecía, se posicionaba en la región hasta llegar a ser uno de los más importantes del CSEIIO. Pero vemos que en los docentes hubo, quizá, una actitud de indiferencia y no fueron conscientes de su actuar en las clases frente al problema de deserción y reprobación, porque pensaron que el plantel “camina solo, camina solo. Nosotros ya tenemos la película completa, ya sabemos el MEII, a los maestros que a veces llegan a ocupar un interinato, los ayudamos” (CLMTV).

Cuando la institución estuvo a punto de evaluarse, hubo un conflicto de divisionismo en el equipo docente. El director en turno se ocupó más de fortalecer la infraestructura, y, confiando en la capacidad y experiencia del cuerpo colegiado, se puede decir que desatendió el liderazgo académico. “No había una guía, sí venía, pero no revisaba nada. Estaba pendiente de las reuniones con los políticos para conseguir presupuesto” (CLMTV).

Tuve la oportunidad de visitar el plantel antes de la evaluación, la fecha por parte del Organismo Evaluador ya estaba programada. Se percibía un ambiente de tensión, pero, a pesar de esto, el equipo se entusiasmó y pudo sortear la evaluación, tratando de cubrir las fricciones. “Pues... la ropa sucia se lava en casa ¿no? Sí había problemas, porque sentí que había preferencia por el trabajo de ciertos compañeros. Me dio gusto que el plantel se evaluara, por eso durante esos dos días, pues parecía que no pasaba nada” (IHTV).

El ambiente era hostil y problemático al interior. Sentí al equipo docente dividido. Expresaron su sentir responsabilizando al director en turno. Ellos decían que se sentían abandonados y que se estaba dando mayor importancia a otras actividades, que a la académica. Por su parte, el director justificaba el abandono de su equipo, argumentando que éste no necesitaba su liderazgo académico, ya que contaban con vasta experiencia y eran eficientes para definir acciones que los llevarían a alcanzar los objetivos curriculares. Pero los burócratas de nivel calle se sintieron abandonados por su líder (OPC).

Los docentes de base hicieron presión desde el sindicato, y, una vez concluida la evaluación, el director fue removido y regresó el primer director, aquel que abrió el BIC 29. Éste identifica el descuido de la escuela, porque según sus propias palabras, parecía que ya no había qué aprender, el plantel caminaba solo; ya era conocido. Los docentes eran los más “sabiondos”; la matrícula si bien se mantuvo estable, no mostraba un incremento importante.

No obstante, a la par, había fuertes problemas de deserción, que se atribuían directamente a los estudiantes. Fue entonces que este director les recordó los inicios y apeló a su posición de funcionarios públicos al servicio de los ciudadanos, para remontar los problemas que estaban creciendo y que eran muy evidentes. Pero, sobre todo, que afectaban la credibilidad (ganada), el funcionamiento y, sobre todo, la proyección de este en la región. Y no es que el director que lo precedió no hiciera nada, simplemente confiaba en el equipo docente, porque “ellos saben qué hacer. ¿Has de cuenta que cuando nos reunimos yo solo les doy... como decirte, pues la línea no? La línea y ellos siguen” (DH1TV).

Mientras esto ocurría en el BIC 29, la educación media superior en el país se ve sometida a un cambio de orientación. En 2018, se modificaron los programas de estudio para alinearse esta vez al Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (MEPEO), lo que incluía solamente un programa prescriptivo. Sin embargo, en 2019, se publican las leyes secundarias y se anuncia la Nueva Escuela Mexicana.

En este contexto, el BIC 29 debía recuperarse. La proyección de escuela barata y permisiva, donde podían ingresar estudiantes que otras instituciones rechazaban debía llegar a su fin. Es la presencia y trabajo en esta segunda fase del equipo docente y el liderazgo del primer director, que el plantel vive una evolución.

A ésta la llamo la etapa de recuperación y, nuevamente, de proyección social de credibilidad y de calidad para evitar la llegada al plantel de “puros reprobados”. Encontramos aquí otro momento de implementación, posterior a la evaluación, en donde la planeación se va a enfocar en la ejecución de la política y en atender los problemas, iniciando un nuevo momento académico. Dentro de este, la implementación de la RIEMS ya fue más consciente y evidente para los resultados posteriores.

Empiezo a checar lo de la reprobación... yo les decía a los maestros: ¿sabes qué? Mira, en tu primer parcial, les revisaba el primer parcial. En tu primer parcial incrementaste un 30% la reprobación. ¿me podrías platicar qué hiciste en el primero para que no te funcionó en el segundo? O al revés: oye fíjate que tu reprobación disminuyó. De entrada, con esas preguntas ya se sorprendía, entonces ya se daban cuenta de que estabas observando su proyección. Y yo les dije, miren la generación que va a egresar... les digo, porque si es cierto maestros, somos el plantel más grande, somos los que más trabajamos posiblemente. Pero nuestros resultados no se están dando. Les digo, si tenemos matrícula es porque tenemos mucho de donde cortar, pero no se están quedando los chavos...nos están llegando los más...de bajo promedio, sí.... (DH2TV).

Este burócrata de la calle se dio a la tarea de atender los motivos que los docentes señalaban. Si ellos comentaban que la deserción y reprobación era porque en el plantel se aceptaba a “puros reprobados”, se tomaron medidas muy claras y concretas con respecto a este aspecto.

En el 2019 empezamos con lo de las fichas, empezamos a... Yo dije, bueno, dicen los maestros que los estudiantes entran muy jodidos, vamos a procurar que no entren con materias reprobadas de la secundaria. O sea, que ya hayan terminado su secundaria. Ya no recibí alumnos que no trajeran el certificado. Todavía con un promedio de 6 pero que lleves tu certificado. Ahí empecé a partir de 2018, en agosto (DH2TV).

Esta acción, esta decisión comenzó a remontar paulatinamente la reprobación. Las acciones concretas que se introdujeron fueron la autoevaluación por parte de los docentes, y la retroalimentación por parte del director. “Se las cambié, les dije: ahora vamos a ver qué dicen los estudiantes de su trabajo” (DH2TV). Se definió un formato libre para que los burócratas de nivel calle rescataran la opinión concreta de los estudiantes con respecto a su trabajo. Los resultados no necesariamente tenían que ser socializados. Se pensó en que cada uno de los docentes pudiera reflexionar su práctica de manera personal.

Los docentes no hicieron comentarios sobre los resultados de su autoevaluación, pero la reprobación y las quejas de profesores empezaron a disminuir. Entonces, la matrícula comenzó a estabilizarse y empezó a crecer. La primera gran tarea del director fue el seguimiento muy puntual del trabajo de los docentes. Se trataba de que el docente “tuviera bien claro, la situación de cada estudiante” (DH2TV). Se les solicitó que se fuera registrando el desempeño de cada uno de los estudiantes.

Otra acción concreta que incluyó el director fue la participación de los padres de familia. Las reuniones al final de cada evaluación parcial incluyeron la atención de los docentes.

yo voy a hacer reuniones de padres para entregarles su boleta, pero le vamos a dar una hora para que el papá vaya y pregunte por qué razón reprobó. Y ustedes van a tener que tener los elementos o las evidencias para demostrarle al papá por qué razón reprobaron. No entregó trabajos, no entregó tareas, no vino... pero también recuerden que al papá el alumno va a decir: es que no me lo recibió; por eso ustedes deben tener bien claro todo eso. Yo creo que es una responsabilidad que debemos de tener. Todo esto ya dentro del SNB. Que supuestamente lo hacían... ¡Una simulación total!... (DH2TV).

Se llegó al punto de trabajar de manera tan particular, que cuando el director solicitaba información de algún estudiante de cualquier semestre, el docente podía dar “una radiografía

de la situación emocional, familiar, académica...” (DH2TV). De esta manera el director logró fortalecer la conciencia en los docentes, pues ellos “fueron dándose cuenta de que es tu obligación, es que, como docente, para poder ser un buen docente tienes que hacer eso. En Teotitlán hay muy buen equipo” (DH2TV).

Este trabajo no fue espontáneo por parte del director; desde la RIEMS se sugiere que el plantel cuente con un plan de mejora continua (PMC) (SEP, 2019c). El PMC de este director guardó una estructura focalizada en categorías que abarcaban de manera integral los problemas que ya había identificado. Entonces, todas las acciones desplegadas fueron orientadas a la superación y/o atención de la problemática específica, que, en este caso fuer la reprobación y deserción. El diseño del PMC recuperaba desde el contexto general de la comunidad, hasta los ambientes de aprendizaje del aula. El documento señala varias categorías, entre ellas las que se refieren a los indicadores académicos, de hecho, estas categorías son la columna vertebral para la planeación (SEP, 2019c).

Asimismo, en sintonía con la importancia del aprendizaje y atención a los estudiantes, el PMC señala como prioritario el aprovechamiento y la permanencia. El director, consciente de ello, conocedor del andamiaje del PMC y de los contenidos de cada una de las categorías actuó en consecuencia. Este plan se caracteriza por colocar el aprendizaje de los estudiantes en el foco de atención. “Mi plan, mi plan... yo veía, preguntaba, hice una... evaluación diagnóstica. Me entrevisté con cada uno de mis docentes. Yo conozco su potencial, era hacer las cosas, *las cosas que tenemos qué hacer*” (DH2TV énfasis mío).

Por supuesto, continuó habiendo reprobación, pero empezó a darse a la baja. Los padres de familia estaban contentos con el trabajo que se estaba haciendo en el plantel. El divisionismo y hostilidad que se notaba en el clima previamente a la evaluación había sido superado. “Pero lo bueno es que sí tenían los documentos, los formatos, esos sí tenían. Y entonces eso empezó a funcionar, o sea, sí había reprobación, pero siempre fuimos a la baja, a la baja, a la baja...” (DH2TV).

Esto demuestra que, con un buen acompañamiento, un equipo de burócratas de nivel calle puede orientar de una manera efectiva las acciones, porque saben qué hacer y, al mismo tiempo, adquieren elementos para ordenar y direccionar su trabajo. Pero, una vez evaluado el plantel, quizá pensaron que no era necesario ya, tener conciencia sobre lo que hacían. Los

resultados fueron muchos estudiantes fuera del SEN. Recuperar el plantel fue el objetivo del director y el equipo.

Ahora, dentro del enfoque de la RIEMS, un director debe contar con ciertas competencias y funciones, propias de un líder académico. No olvidemos que la autoridad máxima en un plantel es el director o directora. Entonces aquí vemos a un profesionista que, de entrada, cuenta con un amplio conocimiento de su subsistema, tiene experiencia y conoce el proceso de enseñanza. Es un sujeto que gestiona y, que, en efecto, justamente por esa experiencia, compromiso y trabajo, es la máxima autoridad del plantel. El Acuerdo 449 recupera las competencias directivas, dentro de las que se destaca:

1. Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional, e impulsa a la del personal a su cargo
2. Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela en el marco del SNB
3. Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y aprendizaje por competencias.
4. Propicia un ambiente escolar conducente al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes
5. Ejerce el liderazgo del plantel, mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos, y
6. Establece vínculos entre la escuela y su entorno (SEP, 2008. Acuerdo 449, p. 2-4).

Sobre el trabajo de este director, un docente opinó:

Yo sí me doy cuenta de que el director sabe, porque yo no estaba cuando se abrió el plantel, pero me cuentan mis compañeros que fue él quien lo abrió. Sabe bastante porque cuando yo le pregunto, rapidíto me pone un ejemplo, así, claro. Y luego me dice: ¿cómo le estás haciendo aquí y aquí? Y ya le contesto y luego él me dice: pues hazle así y sigue haciendo esto, o no hagas esto así... yo creo que sí hace el trabajo que tiene que hacer un director, como dicen mis compañeros, ve y pregunta al ingeniero (...) y lo que él te diga (LIHTV).

Si atendemos, podremos ubicar que este burócrata de la calle reconoce que su líder académico es una persona que sabe. Si revisamos las competencias del Acuerdo se identifican y manifiestan en el actuar del director. De otra forma, no hubiera podido tomar el control de la institución y llevarlo a mejores derroteros. El acompañamiento hacia los docentes fue muy cercano, revisaba todas las secuencias didácticas. Pero si él no tuviera conocimiento, no podría haber retroalimentado.

La secuencia me costó muchísimo, revisar la secuencia. Porque yo las revisaba, por la cantidad... al principio, yo lo que hacía era que escogía dos o tres secuencias de dos o

tres maestros, las revisaba y les decía, ¿saben qué maestros? Esto va a ser así y así y así... ya después no las revisaba, ya confiaba ya en los docentes, porque todos estaban viendo el desarrollo de los estudiantes, siguiéndolos de cerca (DH2TV).

Como él gradualmente, junto con el equipo, introdujo el enfoque en competencias y los elementos de la RIEMS, mantuvo un impulso y una dinámica que motivó a los docentes. Los llamó al orden a recordarles cuál era su función. También se acercó a los estudiantes:

Yo lo que veía mucho era la cuestión de que el alumno... yo también les preguntaba y les decía: maestros, ¿alumnos cómo ven? ¿Estamos bien?? Sí maestro. Otros, no, es que este maestro no califica, no toma en cuenta esto... pide una cosa y a la mera hora ya no la pide... entonces yo sí, como que fortalecí mucho la cuestión de la evaluación (DH2TV).

Es decir, se amplía la mirada y se evidencia un esfuerzo para poder acompañarse del resto de los miembros de esta institución. Se incluye aquí el trabajo con la comunidad, representada por el Comité de Padres de Familia y las autoridades municipales.

Los comités de padres en el BIC siempre han funcionado muy bien, muy muy bien. Son padres de los estudiantes de Teotitlán. Ellos manejan el dinero, si necesitaba yo algo se los tenía que pedir a ellos. Comprábamos sobre todo material didáctico (DH2TV).

El plantel sufrió, por llamarlo de algún modo, una sacudida cuando regresa este director. Destaco esta figura porque es un burócrata de la calle especial. Llama la atención que él se reconoce como funcionario público “Yo les decía: ¡nosotros somos servidores públicos, estamos al servicio de los jóvenes, no podemos no hacer nuestro trabajo!” (DH2TV). Asumirse como servidor público es tener conciencia de las funciones que se adquieren, de los conocimientos que se necesitan y de las normas que ciñen el actuar. Pero va más allá de eso, porque también es evidente aquí un compromiso, una articulación más profunda entre el director y el subsistema. Noto a un profesionista que aprendió el ámbito laboral en la docencia, un sujeto cuya pretensión fue ser docente y, que ahora como director, conduce a su equipo a hacer “lo que se tiene que hacer como servidor público”. Y dentro de este “deber ser”, hay una adaptación del trabajo para enfocarlo hacia la RIEMS. Frente al cuestionamiento de la forma en que se dan cuenta de que los estudiantes van desarrollando competencias, los docentes comentan que hay un seguimiento de egresados; los resultados que ha arrojado es que,

Sí se ha incrementado la presencia de los egresados en las labores productivas tanto en Teotitlán, como en toda la zona; y sobre todo porque los jóvenes le platicaban a sus papás y sus papás se daban cuenta de que sí había un desarrollo de habilidades y capacidades. Porque yo te decía, cuando trabajamos ese semestre entraron 259, fue lo máximo que habíamos tenido y creo que hasta la fecha (...) teníamos esos 259 y nada más se nos fueron 3 en ese semestre (2018-2019) (DH2TV).

Si hablamos de la calidad del servicio se ofrece actualmente en este plantel, observaremos que los dispositivos y acciones específicas incorporadas al regreso del primer director han sido medulares. Ya con el reconocimiento oficial de ser un plantel de calidad hubo cierta simulación por parte del equipo docente. Primero porque, como señalo arriba, el clima laboral era áspero y hostil en el umbral de la evaluación *in situ*, sin embargo, el equipo pudo “hacer como que no pasaba nada” (CLMTV) para que “no se notaran las diferencias”. Esa fue una simulación evidentemente. Pero después de recibir el dictamen, no se observaron modificaciones en la práctica cotidiana, dejando crecer el índice de deserción.

En una segunda etapa, cuando se les convocó a pensar en los orígenes, en su función, cuando se les llama a “hacer lo que tienen qué hacer”, salió lo mejor de estos sujetos, lo que les permitió redirigir la mirada hacia el estudiante. El equipo así, articulado, bien orientado y motivado trabajó hacia la re-orientación y re-proyección del BIC 29, la que actualmente sigue en construcción. El fortalecimiento deber mantenerse, pese a eso, actualmente el plantel tiene

Una posición de las mejores en la zona. Competimos con COBAO Tlacolula, CETIS Tlacolula que es un monstruo. CETIS tiene autobuses, bodegas, cuatro edificios de dos pisos, maquinaria para talleres... Nos volvimos la segunda opción después del COBAO. Por arriba del CECYTE, por arriba del CETIS. Gente de Mitla atravesando el CETIS Tlacolula, gente de Matatlán viniendo hasta acá... somos la segunda opción, pero podemos ser la primera...” (LIHTV).

Ahora el compromiso es más grande porque, si bien no hay ningún filtro, se reparten fichas que se acaban casi al inicio de la semana de promoción. Inclusive, en el semestre previo a la pandemia, ni siquiera hubo necesidad de hacer tantas actividades de promoción, únicamente se perifoneó; los estudiantes han seguido llegando de las comunidades aledañas (OPC). Este cambio en el perfil de los estudiantes sin duda implicará un cambio en la actitud de los docentes, ya que, al ingresar jóvenes con un nivel académico más alto, los burócratas de nivel calle se verán en la necesidad de prepararse más, de formarse mejor, y, sobre todo, de mantener el estatus de plantel de calidad. Hay compromisos que tendrán que refrendarse con la docencia. Y como revisamos arriba, actualmente faltan docentes para atender a todos los

grupos, pero, si el plantel sigue creciendo, muy probablemente llegará a tener las dimensiones de otros planteles de otro subsistema, como los COBAO, por ejemplo, lo cual tiene implicaciones administrativas para el CSEIIO.

Tener una posición en la región es importante y cuando se les pregunta a los docentes y al director si ellos creen que esto sea una situación que se asocia a la calidad, responden afirmativamente, porque “cuando tú mandas a tu hijo a la escuela quieres que los resultados se observen, esperas que les enseñen” (MHTV). Y donde se observa la calidad, según ellos es “en el desarrollo de competencias, y tú te das cuenta, porque hay un cambio... de actitud, hasta de vestirse. Puedes ver a los de primero quizá muy fachosos, y ese mismo chavo en sexto ya es otro” (LIHTV). “Las competencias se observan en los estudiantes, o sea, cuando un joven se siente contento y capaz de poder enfrentar cualquier universidad, o cualquier situación de su vida” (DH1TV).

Sí hay y siempre habrá situaciones que escapen al espectro del microorganismo. Pero la calidad aquí es un proceso que se ha forjado a lo largo de un recorrido que toca diferentes actores, circunstancias e intereses. Pese a ello, hay factores que van a ir condicionando la forma en la que actúan estos burócratas de nivel calle frente a la RIEMS. Pero, definitivamente, la calidad de este BIC tiene aristas que apuntan a varias direcciones.

Es importante señalar que los docentes no introducen prácticas nuevas, reflexionan y se comprometen con su formación únicamente porque la RIEMS lo diga, tampoco perciben que sus decisiones y acciones sean parte de una reforma educativa, como dan cuenta sus narrativas, porque, aunque que hay un compromiso con la implementación, no es la motivación apremiante. El motivo principal es el plantel, son los jóvenes, es *hacer lo que tienen que hacer* desde sus posiciones laborales, pero también desde sus posiciones dentro de la comunidad y la institución.

Tenemos una caracterización especial de estos burócratas, observamos la manera en que han transitado en el contexto concreto de una comunidad que, de entrada, rechazaba el modelo. Lo anterior obedeció, entre otras cosas, al desconocimiento de la forma en que se trabaja con el sistema modular, a la poca relación con las personas de la comunidad y el nivel de involucramiento de distintos actores que, hasta ese momento, se habían mantenido al margen. A pesar de esto, los docentes llegaron a reconfigurar la idea de la escuela. Sin embargo, al

alcanzar el objetivo de reconocimiento, los burócratas de nivel calle bajan la guardia y despliegan su autonomía, colocándose en una posición de “somos los mejores maestros”, lo cual, como hemos visto, tuvo como principal consecuencia, aunque no la única, el incremento de la deserción y reprobación, así como el descenso en la captación del alumnado. Emerge el fracaso escolar señalando a los estudiantes como únicos responsables.

Tal vez los docentes desde el inicio del plantel pensaron que los jóvenes que captaron eran reprobados o rechazados. Hay que recordar aquí que los primeros 22 estudiantes de este plantel, no se habían inscrito en ninguna institución y estuvieron a punto de rezagarse. Por eso el BIC 29 pareciera que nació con esta huella de aceptar a este tipo de estudiantes y que nació con el fracaso escolar de frente, haciéndose quizá más evidente en el transcurrir de los años.

Después, el reto fue remontar estos problemas y volver al inicio, es decir, recordar la motivación, su función como servidores públicos y bajo un buen acompañamiento, el BIC resurge para colocarse “como segunda opción” en medio de un contexto en el que hay competencia por la matrícula. Lo destacable aquí es la presencia del director que regresa, que da un nuevo aire a la institución y obliga a los docentes redirigir su mirada hacia sus estudiantes, ordena el trabajo que ya saben hacer, pero que por algún motivo no lo habían mantenido.

Discrecionalidad, autonomía, condiciones que permiten que estos burócratas de nivel calle naveguen, vayan navegando quizá sin visualizar otro reto, como el del inicio, el de consolidar su institución. Pero la implementación de la política necesita, por lo menos, el consenso de la mayoría de los miembros de la comunidad institucional, además de su compromiso con el trabajo. Es cierto que el director fue una figura relevante y trajo nuevos aires, pero no habría podido hacer nada sin estos dos elementos: el consenso y el trabajo de los profesores. Por eso el proceso de recuperación del plantel implicó un trabajo en equipo, y el reto actual es que puedan ser “la primera opción” para los estudiantes de la región de los Valles Centrales de Oaxaca.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha recuperado la historia que precede a la apertura de este plantel. Dentro de cierto misterio y desconcierto, porque nadie lo había solicitado, los burócratas de nivel calle protagonistas del BIC 29 se enfrentaron al desafío de posicionarlo. En ese momento, la RIEMS empezaba a ser impulsada y el primer equipo de docentes, que se ha mantenido hasta la fecha, contaban y cuentan con una formación en competencias que les da seguridad para su desempeño.

La apertura del BIC 29 se convirtió en una oportunidad para transformar sus prácticas, de “probar” lo aprendido durante el PROFORDEMS. La información y conocimiento que manejan les permite cierta conciencia de implementación. Los argumentos que sostienen los muestran seguros, inclusive, reflexionan y cuestionan la RIEMS, pero encuentran espacios para colocar lo propio, su modelo y su didáctica particular, como ocurrió, por ejemplo, con la definición de las competencias interculturales. La dinámica modular se mantiene y es donde ubican espacios para acomodar su práctica a lo aprendido a través del PROFORDEMS.

Una de las herramientas más mencionadas por los docentes tuvo que ver con la evaluación de los aprendizajes. Ellos superan la idea de calificar con un solo examen y comienzan a diversificar sus prácticas, incluyendo instrumentos de evaluación, a fin de rescatar las competencias desde la integralidad y la articulación. Estos burócratas de nivel calle se esmeran por ir más allá del conocimiento teórico o declarativo; señalan la amplitud de ver al estudiante dentro de un contexto específico, es decir, les empiezan a enseñar los contenidos para que los use en su vida cotidiana. Por otro lado, también se identifica que el equipo con más antigüedad de una u otra manera contribuyó a la inducción a los docentes noveles al ámbito de la RIEMS.

Destaco, en este capítulo, las generaciones de docentes porque en el contexto de la educación media superior se fueron introduciendo modificaciones, primero la RIEMS, más adelante el MEPEO y actualmente se habla de la Nueva Escuela Mexicana que, elimina el enfoque por competencias. Este contexto nacional puede confundir a los docentes que se van integrando o que llegan por un tiempo determinado a la institución.

Por otra parte, al igual que ocurrió en el BIC 05, que se aborda en el capítulo anterior, vemos que los profesionistas que hoy son docentes del BIC 29, no se interesaron por la docencia como su primera opción, esto tiene que ver con la motivación laboral y es importante porque el perfil profesional, área de conocimiento, trayectoria y posición laboral condicionan las decisiones que van tomando en el camino.

Pero, además, en este plantel se dio un suceso, me refiero a la evaluación *in situ*, a partir de ella, se asume que éste ofrece una educación de calidad. Pero necesitamos observar lo que acontece antes y después de dicha evaluación, ya que se generaron prácticas de simulación para aprobarla. A la par, se identificaron problemas de estratificación educativa y exclusión. La lectura social sobre el BIC 29 y las diversas acciones que se introdujeron para que éste dejara de ser visto como una escuela de reprobados, inclusive, por los mismos estudiantes, en gran medida fue posible con la buena dirección del líder académico, que tenía los recursos suficientes para poder motivar al equipo. Con ello, se da inicio a una segunda fase en la institución, durante la cual se desarrollan prácticas que permiten mejorar el servicio educativo.

Como ya se señalaba, en los resultados de la evaluación *in situ*, las observaciones estuvieron dirigidas a aspectos muy concretos que la comisión evaluadora identificó como áreas de oportunidad. Los que me interesa destacar son aquellas que se hicieron específicamente sobre el desempeño docente. Por dos razones, la primera es la RIEMS se sustenta precisamente en este aspecto. Es decir, la apuesta al desempeño desde la profesionalización docente, porque sostiene que las acciones que lleven a cabo estos sujetos serán las que permitan ofrecer un servicio educativo de calidad. Es en el docente que se hace énfasis, en la formación didáctica, en el enfoque en competencias y en la necesidad de dar un salto entre la enseñanza tradicional y el aprendizaje alineado (Biggs, 2003). La segunda razón es que esta investigación tiene como sujetos de estudio a los burócratas de nivel calle, como implementadores de una política de gran envergadura, inédita y necesaria, como ya lo he señalado en el capítulo III.

Las observaciones emanadas de la evaluación son escuetas, generales; ya que no especifican quién o quiénes son aquellos burócratas de nivel calle, que no alcanzan el estatus de “docentes competentes”. No hay retroalimentación por parte del COPEEMS y, al omitirse este aspecto, ellos no tienen posibilidad de hacer un proceso de metacognición, ni reflexionar

su práctica. Entonces, dan por hecho que “la mayoría” están dentro de los estándares mínimos de calidad reconocidos por el Estado. Se avala su práctica docente. Se puede inferir que, entonces, ya cruzaron la línea, ya son buenos porque ya fueron aprobados.

En este escenario de docentes que se consideran competentes, se produce el fenómeno del fracaso escolar, que se refleja en los altos índices de reprobación y deserción. Aquí, conviene recordar que una de las características de los burócratas de nivel calle es el contacto directo con los clientes, “y ya sea que se tome un brazo para reconfortar o intimidar, el contacto es directo” (Maynard-Moddy y Musheno, 2003, p.91). En esta dinámica relacional, vemos que los docentes interactúan de manera cotidiana con los estudiantes, con los padres de familia, con sus compañeros, con el líder académico y con las autoridades municipales y justamente este contacto directo es lo que define el trabajo de nivel calle (Lipsky, 1980).

Adicionalmente, los maestros, pese a que en su mayoría han sido evaluados como competentes, no cuentan con recursos o estrategias para canalizar aquellos casos complejos de estudiantes que escapan al sistema escolar y se enfrentan a la decisión de reprobarlos o no, “si bien la relación entre el burócrata de nivel calle y el cliente ciudadano es personal y directa, no es una relación de poder en condiciones de igualdad” (Maynard-Moddy y Musheno, 2003, p.91). Esta ventaja es injusta (Handler, 1990. Citado en Maynard-Moddy y Musheno, 2003, p.92), porque hay que tomar decisiones sobre otras personas y esto involucra el juicio humano, ese el meollo del trabajo de nivel calle (Lipsky, 1980), ya que, como dicen los docentes, “Pues lo que hago es pasarlos... pasarlos porque si no lo hago así, se van a ir, o a reprobar el semestre... ni modo...” (FDCMTV).

Sin embargo, y para fortuna de este plantel, hay un burócrata de la calle que se ubica como servidor público y esta autodefinición lo identifica como un agente del Estado; pero la mayoría de estos burócratas “en lugar de describirse a sí mismos como agentes del Estado, [...] se describen como agentes de los ciudadanos” (Maynard-Moody y Musheno, 2003, p.108). Además, “no se describen a sí mismos como formuladores de políticas públicas, tomadores de decisiones o incluso trabajadores gubernamentales. Reconocen que son empleados de gobierno – el Estado paga sus salarios – [...] pero ellos trabajan para los clientes y las familias” (Maynard-Moody & Musheno, 2003, p.109).

Y desde esta posición de servidor público, el director reconoce cuál es su función, la que va más allá de un puesto laboral, más bien es un trabajo “para los otros”, lo cual traduce en un canal para concretar un proyecto político. Además, el director conoce muy bien sus funciones, así que motiva a los docentes y recupera no sólo la matrícula, sino esa mirada amorosa, pedagógica, que representa la base de la vocación docente.

El paisaje que se dibuja desde que el plantel abre sus puertas, hasta el momento de esta investigación, es uno cuyo trazo inicia con firmeza, pero algo pasa con la actitud de los burócratas de nivel calle, que adquiere otros matices cuando parece que abandonan sus funciones. El costo es alto porque esa imagen de descuido se observa en los resultados que se reflejan en los indicadores académicos.

Hay que destacar que los burócratas de nivel calle son sujetos que se ubican en la frontera del Estado y los ciudadanos, procesan, atienden, sirven a personas. Esta condición los pone en una circunstancia de interacción constante, cotidiana y durante un tiempo más o menos prolongado, en el caso de los docentes y estudiantes, al menos interactúan durante el tiempo que dura el bachillerato. Su trabajo implica tomar decisiones, en el sentido de saber qué norma van a seguir, o cómo la van a seguir y si la siguen, o no. Las razones que construyen obedecen a su contexto, sus carencias, sus retos personales y profesionales, por eso usan la discrecionalidad y la autonomía, ya que forma parte de su posición. Todo ello, moldea la política pública obteniendo como resultado, una forma muy específica de implementación en donde prevalecen de una forma clara las relaciones, más que las reglas.

CONCLUSIONES

Las mejores prácticas son lo “mejor” desde la perspectiva de los recursos de los BNC, no son lo mejor en ningún sentido positivista, ni siquiera lo mejor cuando se juzgan conforme a los estándares de la política pública en sí

Heather Hill

La expectativa y obligación del Estado es garantizar el derecho a la educación en todo el sistema educativo nacional. Por ello desde el gobierno, de manera constante se toman decisiones de política educativa, y se promueven acciones que intentan mantener el funcionamiento y transformación del SEN.

El presente trabajo focaliza la acción del gobierno manifestada en la RIEMS, para alcanzar en la EMS una educación de calidad; por ello se ubica como un análisis de política. La reforma en cuestión ha sido la más larga en tiempo de duración, y la única que abarca toda la EMS en su complejidad. La implementación dio inicio a nivel nacional en 2009, aunque desde 2008 fue anunciada y presentada.

La tesis que se ha desarrollado tuvo como propósito hacer un análisis de la implementación de la Reforma Integral de Educación Media Superior (RIEMS), en dos bachilleratos integrales comunitarios (BIC). Estas instituciones se caracterizan porque atienden a estudiantes indígenas de comunidades muy pobres y con un alto índice de marginación. El modelo educativo en el que se sustentan busca articular los saberes ancestrales de las comunidades indígenas y los conocimientos científicos, dando como resultado un binomio sin precedentes denominado sistema modular del Modelo Educativo Integral Indígena (MEII). Así, mediante un análisis cualitativo indago los alcances y obstáculos en la búsqueda de la calidad, en dos planteles BIC, el 05 de Santiago Choápam en la región del Papaloapan y el BIC 29 de Teotitlán del Valle ubicado en la región de Valles Centrales.

La pregunta de investigación se centró en lo que ocurre en esos planteles específicos y de qué manera los docentes y directivos definen, entienden y ejecutan las acciones propuestas por la RIEMS.

El supuesto plantea que, durante la etapa de implementación de la RIEMS, los actores educativos buscan cumplir con los objetivos que señala, no obstante, las condiciones en las

que se encuentran y las posiciones sociopolíticas que adoptan les impide alcanzar estos propósitos planteados “desde arriba”, y los orienta a la adaptación, resistencia y simulación además de que los coloca frente a grandes retos y cuestionamientos.

El recorrido que he hecho a lo largo de seis capítulos me ha permitido dar respuesta a mis preguntas y alcanzar los objetivos, pero sobre todo he podido sostener el supuesto de la investigación. Quizá el aporte más relevante de esta tesis no es justamente el análisis de lo que ocurre en los planteles durante la etapa de implementación, sino los motivos, circunstancias y situaciones que permiten que ocurra de esa manera, así como la lectura y análisis que se hace a partir de una categoría poco usada en el país para el análisis de política, me refiero a la burocracia de nivel calle (BNC). La RIEMS destaca a los docentes y directores de planteles como los protagonistas y desde esa misma posición son colocados en este estudio como BNC.

La implementación, de forma general es el resultado de la relación entre la política y el entorno institucional, ya que éste moldea el proceso. Los burócratas de nivel calle narraron sus historias, y en ellas exponen la complejidad del contexto en el que tratan de lidiar con diferentes factores, fricciones y tensiones que influyen en la microimplementación.

Primeramente, la inserción de una reforma a un microorganismo dibuja una arena donde la rutina de los burócratas de la calle se pone en riesgo. Entonces ellos, desde sus posiciones, funciones y competencias dentro de la organización toman decisiones, despliegan acciones y, finalmente se orientan hacia un propósito específico, que no necesariamente es el que pretende la reforma. Es decir, no hay una coincidencia exacta con los propósitos de la RIEMS, pero sí se acerca en algunos puntos, y en otros no, porque tampoco observamos una actitud ingenua por parte de los BNC, ellos tienen conciencia de que deben acatar la política educativa vigente. Pese a ello, en efecto, las condiciones institucionales van a definir la forma en que se implemente. En términos generales, cuando se introduce una política, el microorganismo se transforma, creándose un contexto de tensión y fricción, que bajo ciertas circunstancias amenaza la cotidianeidad existente.

Sumergida en lo más íntimo de las escuelas, pude notar su vitalidad y las dinámicas que se gestan, creándose y recreándose constantemente, siempre en movimiento. A partir de la estructura organizacional, ubico las funciones y responsabilidades de los burócratas de la

calle a través de las cuales ejercen su autonomía y discrecionalidad. Y en efecto, éstas los conducen a una calidad, pero una que no es exactamente como la enuncia en la RIEMS, sino que se trata de otra calidad cuyo contenido se llena de elementos cualitativos, de relaciones mutuas, humanas, donde se desdibuja aquella que pretende la RIEMS.

Durante la microimplementación, hay una serie de factores, condiciones y conflictos que se entrecruzan en estos dos planteles. Primeramente, hay que señalar la existencia de las brechas en el servicio público (Hupe y Buffat, 2013), que tienen que ver con las discrepancias que se observan entre los recursos de los burócratas de nivel calle y las restricciones del contexto. Hay expectativas bien claras en la RIEMS sobre el trabajo de los docentes y directores; pero también deben ser considerados los recursos que se les brinda para que estas expectativas sean cubiertas. Esto es lo que Lipsky (2010) ha definido como la brecha que existe en la política pública escrita y aquella que se puede observar en la práctica, y yo agregaría, aquella que se puede alcanzar.

En este nivel micro es cuando más se hace evidente que la RIEMS no cuenta con mecanismos de información y formación profesional efectivos. Esa es una de las muchas razones por las que los burócratas de la calle carecen de recursos para implementarla. Insertos en contextos complejos, necesitan herramientas concretas para ejercer la función que tienen dentro de la organización. Esto da cuenta del débil andamiaje de la reforma, pero también de las omisiones acerca de los diferentes contextos nacionales, lo que ellos interpretan como una actitud de borrar u omitir la característica pluricultural del país.

En medio de las interacciones cotidianas, los BNC tratan con sus compañeros y compañeras docentes, estudiantes, padres de familia y autoridades municipales. Justamente, en los dos planteles, lo primero que surgen son las distintas formas de interacción. Si bien ambos pertenecen al mismo subsistema, los contextos geográficos en donde se ubican definen diferentes formas de trabajo y distintas formas de relacionarse con el entorno.

Esto se sujeta a los factores asociados con los contextos; recordemos que en los planteles aquí considerados se atiende a jóvenes indígenas. Las comunidades en donde se ubican muestran un tejido social problemático, en el caso del plantel 05 sobre todo. Las condiciones socioeconómicas, culturales, lingüísticas y políticas atraviesan los microorganismos reproduciendo las complejidades del entorno y la estratificación educativa. Ahí, estos

burócratas de la calle deciden y accionan, adquiriendo una posición personal, desde aquella donde se ha gestado su profesión docente. Este es otro punto para destacar, porque se revela la descualificación que caracteriza históricamente al nivel medio superior y los altos costos sociales que conlleva.

Aquí surgen los factores académicos que nos hablan y revelan las carencias formativas de la mayoría de estos BNC. Éstas se observan en dos aspectos, el didáctico y el que se refiere concretamente a la RIEMS, es decir, al desconocimiento que muestran sobre el contenido de la RIEMS, y los elementos para operarla. Sobre el primero, cabría decir que, si bien ellos son profesionistas, el conocimiento didáctico lo han adquirido sobre la marcha, improvisando y siendo asesorados por los docentes de mayor antigüedad, o buscando opciones de actualización de manera individual, lo que se identifica en muy pocos casos. No hay un acompañamiento formal, por parte de la institución, para los docentes nóveles. Se examinan cuando ingresan en el campo disciplinario, pero no los habilitan para ser docentes. Si en el plantel al que llegan, hay compañeros que los orienten, cuentan con suerte. Si hay un compromiso personal por el trabajo, ellos se convierten en autodidactas para ejercer la docencia. Sin embargo, no se identifica un mecanismo institucional. En los planteles hemos visto que los docentes con más trayectoria acogen y acompañan al nuevo, pero no es suficiente. El subsistema tampoco promueve cursos de inducción o fortalecimiento en esta área, no hay una ruta de formación para el profesorado. Tampoco en el tema de la reforma; el subsistema únicamente informa de las responsabilidades que deben asumir los docentes en el contexto de la RIEMS; pero no cuenta con un mecanismo de seguimiento que permita conocer las necesidades formativas de los docentes. Esta situación los sitúa en posiciones difíciles, al momento del encuentro en el aula con sus clientes.

Entonces, los BNC no están formados como docentes, ni tienen un conocimiento amplio de la RIEMS. Estos dos aspectos se mezclan dando como resultado una carencia enorme al momento de ejercer su función dentro de la organización.

Si bien se percibe un cierto entendimiento sobre lo que la reforma señala, en cuanto al desarrollo de diversas competencias en los estudiantes, muchos no cuentan con la habilidad de identificar los desempeños que deben promover. En este aspecto se observa que la RIEMS

introdujo una nueva concepción sobre la evaluación de aprendizajes en el aula. Creo que este es un tema muy importante, puesto que en la evaluación ubico uno de los puntos claves para metacognición. Si se busca que el estudiante aprenda y que sea consciente de la forma en la que aprende, me parece que los docentes necesitan acompañarlos en este proceso. Sin embargo, vemos que no hay una metodología específica para registrar el avance gradual de las competencias en ninguno de los planteles observados; incluso, es una observación del BIC 29, que es un plantel evaluado favorablemente.

Por otro lado, la RIEMS enseñó a muchos maestros a conocer los tres momentos de la planeación didáctica; el inicio, el desarrollo y el cierre. Este conocimiento, al menos los habilitó para diseñar una clase. No obstante, la adquisición del alineamiento constructivo no se observa con claridad en estos BNC, salvo en aquellos que en realidad lo han comprendido, y suelen ser a quienes ubico dentro de la primera y segunda generación de docentes.

Tenemos aquí que cuando los BNC deben orientar su práctica hacia la concreción de la RIEMS en el ámbito del aula, lo que hacen es usar la discrecionalidad en el sentido de salir de paso, es decir, si no cuentan con el conocimiento necesario, ni con el acompañamiento permanente, entonces usan su autonomía, recurren a las prácticas que les han funcionado, a sus conocimientos – buenos, malos, con sustento, o sin él – que han acumulado a lo largo de su trayectoria y experiencia como docentes y, en ocasiones, también responsabilizan a los estudiantes si obtienen bajo aprovechamiento o abandonan los estudios. Los protagonistas de este estudio se enfrentan a las tensiones cuando emerge el fracaso escolar y la estratificación e integración educativa reproducida en los planteles en cuestión. Esto se evidencia en ambos planteles cuando los estudiantes se identifican como indígenas, que pertenecen a un grupo social desfavorecido; cuando observamos el nivel de aprovechamiento con el que son recibidos en el bachillerato y las desigualdades contextuales se trasladan e instalan en los planteles. Siendo éstos para indígenas, la proyección social, sobre todo del plantel 29 ubicado muy cerca de la ciudad capital, mantiene y promueve la idea de que al ser para jóvenes indígenas, hablantes de lengua, es un plantel para rezagados o reprobados. Máxime que, al incluir a todos esa idea tomó mayor fuerza, incluso, se difundió la imagen a nivel local de que el BIC de Teotitlán del Valle era una escuela para reprobados.

Si bien, estos problemas se ubican en la estructura del mismo sistema educativo, van a adquirir un rostro dramático tanto en el plantel 05, como en el 29. En el plantel de Santiago Choápam la estratificación educativa se evidencia de una forma muy clara cuando ubicamos una convergencia de cinco lenguas indígenas. Esta situación es el reflejo de la estructura social, también configurada por los movimientos migratorios de la región. Y a ello hay que añadirle el reto de impartir lengua indígena por una docente que habla sólo una lengua. Es decir, aquí se reproducen las desigualdades sociales, y educativas cuando los BNC necesitan alcanzar los propósitos curriculares, pero el panorama local les obliga a buscar estrategias de atención individual.

Y aquí se abre paso para otro factor, el social. Cuando se trata de lidiar con los estudiantes, en todos los sentidos los BNC pueden sumergirse dentro de los diversos problemas que sus clientes exponen o simplemente ignorarlos y darse por vencidos. Aquí, es posible observar otra omisión de la RIEMS, pues los mecanismos para ofrecer los servicios adicionales, que se refieren a la atención emocional y psicológica de los estudiantes, no han sido eficaces. Los BNC refieren de manera reiterada la necesidad de contar con conocimientos que les permitan identificar, atender o canalizar a los jóvenes cuando así lo requieran, lo que no ocurre en ninguno de los dos planteles analizados. Por el contrario, el rostro del fracaso escolar es muy visible en ambos BIC, siendo este un problema estructural del nivel medio superior que se reproduce en estos microorganismos. A ello se suman aquellos problemas que presentan los jóvenes indígenas, los cuales transforman el entorno recrudeciéndolo aún más. Estudiantes a quienes su realidad es modificada de manera abrupta porque perdieron a sus padres en medio de un conflicto político; jóvenes que se conciben a sí mismos como reprobados; que viven en un entorno familiar con diferentes niveles de violencia y apatía. En donde la “diferencia” que los BNC pretenden observar es engullida por el mismo entorno. Terminan siendo “como cualquier otro estudiante”.

Entonces los BNC, con pocas posibilidades, ceñidos por sus circunstancias, simplemente hacen lo que pueden, tanto para llevar a cabo las acciones que se esperan de ellos, como para mantenerse estables en el aspecto laboral. Diseñan actividades fáciles, ofrecen cursos remediales, hablan con los padres de familia de los estudiantes, y lidian con su frustración.

En un modelo como este, donde los padres de familia y autoridades municipales tienen una injerencia directa, los BNC encuentran también límites, tensiones y fricciones. Y es muy claro en ambos planteles. La necesidad de posicionar la escuela, de mantenerla al margen de los conflictos políticos, de proyectar, a través de los resultados de los estudiantes el trabajo que se realiza al interior del plantel. De negociar y justificar la presencia de los docentes en horarios poco comunes. De socializar y de involucrarse hasta en los aspectos más sensibles, es parte de lo que estos sujetos hacen de manera cotidiana. Y esto puede parecer, en ocasiones, eventos que obstaculizan la implementación de la RIEMS al tener que responder y “entregar cuentas” a los diversos actores que intervienen en estos planteles. Por ello, muchas veces los BNC observan y atienden las necesidades cotidianas del entorno institucional, constituyéndose así, parte de “la otra calidad”.

Entonces, si nos detenemos a mirar, identificamos diversos factores, fricciones y tensiones que complejizan el contexto de implementación. Por ello, los BNC tienen que decidir e ir jerarquizando las acciones. Cuentan con poco conocimiento de la RIEMS y, en ocasiones, de didáctica; pocas o nulas herramientas para atender e identificar problemas específicos en los estudiantes; además también deben cuidar su permanencia en el trabajo o impulsarse a su inserción al sindicato (en el caso de los docentes no sindicalizados). Pero, sobre todo, se sostienen en el anhelo de que estos jóvenes indígenas a los que atienden tengan la posibilidad de concluir el bachillerato. Los BNC aquí caracterizados deciden hacer lo que es mejor para ellos, para los estudiantes, y para la proyección social de la escuela. Entonces, no siempre están implementando para el Estado, hacen lo que pueden. Aquí vemos la implementación, dentro de la implementación (Berman, 1978).

Es decir, nos hemos percatado de la forma en que se modifica, ajusta, adapta y se va diluyendo la idea de que la implementación va a ocurrir tal y como se concibió en el diseño inicial. En ambos planteles la vemos fracturada y, por consiguiente, superada, porque a llegar a las realidades de estos microorganismos se enfrenta con una serie de situaciones que impiden llevar a cabo los propósitos que plantea la reforma. Los burócratas de nivel calle invisibilizan a los funcionarios, al igual que éstos a los BNC. Es ese punto invisible el que no permite el reconocimiento de unos y otros y, al no hacerlo, tanto los BNC, como los altos funcionarios, no tienen empatía. Son dos extremos que no logran mirar las condiciones de

cada uno. La fractura entonces, consiste justamente en que, como ninguno se mira y reconoce, las ideas de “arriba” serán implementadas como sean entendidas “abajo”, pero, sobre todo, como puedan operarse dentro de estos contextos de grandes y múltiples carencias.

En la práctica vemos con claridad cómo los burócratas de la calle lidian con sus circunstancias particulares. Las omiten o las enfrentan, pueden hacerlo para conservar su posición laboral o porque existe un compromiso real con el estudiante y su función docente. Porque el nivel de los burócratas de la calle es el de las relaciones humanas, el que escapa al espectro de aquellos que definen la reforma.

Por otro lado, pudimos observar cómo la RIEMS abrió una ventana de posibilidades, donde los BNC tuvieron oportunidad de participar para definir los planes y programas de estudio. Este proceso lo nombro “formas de participación”, aquí, lo que llama más la atención es la inseguridad con que se reviste la actitud de estos sujetos. Desde la carencia piensan que no pueden “estar a la altura” de otros subsistemas y por ello observan sus limitaciones. Es decir, no ha habido, hasta ese momento, una retroalimentación o un mecanismo que les brinde seguridad del tipo de servicio que ofrecen. Por ser un subsistema para indígenas, simplemente piensan que no podrán acceder al reconocimiento que promete la RIEMS, a través del ingreso de los planteles al entonces SNB.

Pese a las dificultades, una de las fortalezas de este proceso fue particularmente la participación de docentes de los BIC. Aquellos de primera generación, los que nacieron con el modelo y conocían distintos planteles cuando llegaron a la DDA. Esto es un hecho inédito, pues da la oportunidad de integrar la experiencia y el compromiso a un trabajo que involucra a toda una comunidad educativa. No fue un MEII diseñado desde “los escritorios” fue un MEII que se reflexionó desde la práctica y experiencia.

Hay que señalar también que, dentro de este proceso, hubo la posibilidad de fortalecer la oferta educativa nutriéndola con los componentes para el trabajo. Dentro de éstos, el de intérprete en lengua indígena en el ámbito de la justicia penal es único en el país, en este nivel educativo. Además, el resto de los componentes para el trabajo fueron diseñados desde los referentes empíricos observados durante los diez años de trabajo del CSEIIO hasta ese momento.

Sobre la primera etapa de la implementación de la RIEMS en el CSEIIO puedo concluir que, en efecto, pasando por los problemas que se asocian a este nivel de implementación; se obtuvieron buenos resultados para los planteles BIC. Primero porque hubo que revisar los programas, dado que el MEII 2003 sólo contenía programas indicativos los cuales eran “muy generales”; por un lado, daban mucha apertura, pero, por otro, no brindaban elementos que pudieran orientar a los docentes que, recordemos, eran jóvenes recién egresados sin experiencia y en la mayoría de los casos sin formación docente.

Mientras, los programas del MEII 2014 no sólo integraron más temas, sino que además incluyeron competencias y estrategias de enseñanza y aprendizaje. No fue un trabajo de copiar los programas de la DGB, sino que fue una labor de revisar e integrar los propios del MEII. Esta ventana de posibilidad para este subsistema que abrió la RIEMS fue aprovechada, permitiendo la participación de los BNC quienes, a partir de sus referentes empíricos, pudieron introducir los componentes para el trabajo y fortalecer los contenidos. De otro modo no hubiera surgido la necesidad de reformular, reflexionar y modificar los planes y programas de estudio

Así, enfrentados a diferentes niveles de incertidumbre, interpretan lo que significa implementar la RIEMS y luego la van incorporando a su práctica cotidiana, pese a ello, no tienen acceso a muchas de las habilidades o conocimientos que se requieren. Por ello hacen lo mejor para ir respondiendo a las necesidades inmediatas de sus clientes, porque tratan de atenderlos de la mejor manera posible, en la mayoría de los casos, inclusive, cuando sienten que ya no pueden más. Sus recursos se convierten en la comprensión de lo que significa ser un docente competente que sepa dar seguimiento a los estudiantes, a las prácticas que acompañan del día a día de su profesión y a las habilidades con las que cuentan. Pero, también, quieren seguir aprendiendo, buscan mejorar su práctica y ofrecen posibles soluciones.

En ambos planteles se percibe distintos rangos de desinformación. Es decir, vemos cómo van enterándose, informándose y conociendo sobre la RIEMS, por rutas y vías distintas; además, los constantes cambios de docentes y directores entre planteles, no permite que haya una secuencia e implementación sostenida. No obstante, sí hay modificaciones en la práctica. El discurso de la RIEMS ha permeado las acciones de estos burócratas de nivel calle.

Distorsionada o no, la información se ha ido “instalando” en los planteles; en ambos, hay un manejo de las frases emblema de la reforma, y poco a poco se están usando de manera constante. Esto permite que los docentes, gradualmente, las interpreten y las integren a sus prácticas. Sin embargo, esto ocurre siempre desde las experiencias previas a su incursión e interés en la docencia.

Por ello resulta muy destacado la recuperación de las historias de estos burócratas de nivel calle. Si bien, la mayoría de los protagonistas de este trabajo no tuvieron una intención de ser docentes, puedo concluir que, en el andar del camino han encontrado motivación para desempeñarse. Por supuesto que también un trabajo estable; sin embargo, la condición relacional de su puesto, los hace mirar al otro, a sus estudiantes y a las circunstancias que los rodean; los sensibiliza y los impulsa a buscar que ellos aprendan, aprueben y que concluyan su bachillerato.

De este modo, la otra calidad se constituye a partir de la búsqueda de un bienestar para los jóvenes indígenas. Nos podemos percatar de ello en ambos planteles. Hay una actitud constante de mejorar las condiciones del plantel, de recuperar los saberes de las comunidades, de reafirmar la identidad étnica, de mejorarse como docentes. Dentro de las múltiples limitaciones a las que se enfrentan, los burócratas de nivel calle no implementan una reforma de manera consciente; más bien tratan de mejorar su trabajo y su relación con la comunidad educativa en general. Sí intentan llevar a cabo lo que plantea la reforma, pero ésta va ir perdiendo identidad, recreándose al ritmo de las condiciones y necesidades locales. La adaptan y la reinterpretan; y esto es un fenómeno que ocurre en toda política.

Me gustaría introducir un tema en este punto. Debido a la naturaleza de los BIC, a la forma en que se ha venido definiendo y construyendo la idea de enseñanza modular, así como a la particularidad de ofrecer educación a los jóvenes indígenas, existe una posición singular por parte de los burócratas de nivel calle. Ésta reviste una distinción sociopolítica que se ancla a la definición de una identidad específica. Los BNC de los dos BIC se perciben como maestros de una escuela en donde la educación también tiene que ver con un autorreconocimiento de las distintas etnias a las que se pertenezca. Inclusive, la mayoría de estos BNC se autodefinen como indígenas y los que no, aluden a sus raíces indígenas. Entonces, la autoafirmación identitaria, el binomio escuela-comunidad de donde parte y desarrolla el sistema modular de

los BIC, nos hablan de un diálogo intercultural. Por ello, los BNC reconocen que estas escuelas no solamente ofrecen una formación, el servicio no se reduce a la necesaria apropiación de los conocimientos que se deben adquirir en el bachillerato. Las interacciones con la comunidad van más allá, su tarea no puede reducirse únicamente a las normas y formas que sugiere la RIEMS, debido a que, desde su percepción, la reforma no considera contextos rurales. Durante la implementación esta idea cobrará fuerza atravesando sus juicios y decisiones.

Los relatos que hemos leído a lo largo del trabajo representan la expresión simultánea de diversos puntos de vista. Se sostienen en numerosas voces y perspectivas. En ocasiones contradictorias, pero igual ofrecen representaciones matizadas de sus prácticas y de sus instituciones. Nos dan una idea de las consecuencias de seguir, manipular o ignorar las normativas o prácticas que acompañan a la RIEMS; dan vida a las instituciones sobre las que me he referido, permitiéndome un acercamiento para entender cómo se traduce el trabajo de la calle dentro de una burocracia estatal. En efecto, hay modificaciones en la organización, sí cambian las circunstancias y la imagen que hay sobre la escuela, los estudiantes y el trabajo que deben realizar estos sujetos. Observar las escuelas me ha permitido construir epistemológicamente a los docentes y directores como burócratas de nivel calle. Conocer sus retos y desafíos, sus dudas y certezas.

Las narraciones representan el insumo más importante de este trabajo porque aportan vitalidad a la investigación, ya que las acciones individuales se colocan como un elemento importantísimo. De esta forma, lo que han dicho los docentes y directores que formaron parte de este estudio exponen sus perspectivas personales desde sus lugares sociales y laborales, además de ser subjetivos. Están conscientes de que deben aplicar las normas institucionales, y las de la reforma, conocen los medios que pueden aprovechar y al mismo tiempo las condiciones que no pueden modificar porque no están a su alcance; en medio de ello, lidian de la mejor forma posible desde el contexto dentro del que están inmersos.

La RIEMS ha sido la reforma que ha permanecido por más tiempo. Sin embargo, actualmente no hay claridad sobre su continuidad, a pesar de que la Subsecretaría de Educación Media Superior no ha definido una postura clara al respecto; permanece el MCC y el Sistema Nacional de Educación Media Superior (SINEMS) en el discurso de la Nueva Escuela

Mexicana (NEM). Esta última desplaza el enfoque en competencias y define un marco curricular común desde las progresiones de aprendizajes, acorde con la propuesta de articulación desde el plan SEP de 0 a 23. Incorpora una terminología distinta y también una dinámica distinta de planeación. Sugiere programas de estudio indicativos y flexibiliza (aún más) la planeación didáctica. Este aspecto representa un punto de partida para las siguientes investigaciones en el nivel. Habrá que dar continuidad a lo que ocurra en los BIC, en el marco de la NEM.

Con estos cambios estamos frente a un futuro incierto en el que, nuevamente los burócratas de nivel calle se cuestionarán sus prácticas, sus creencias, sus conocimientos. Dará inicio nuevamente este ciclo de “entregas”, dentro del que pareciera que todo vuelve a empezar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguerrondo, I. (septiembre, 2010). Retos de la calidad de la educación: perspectivas Latinoamericanas. *Seminario Internacional “Desafíos de la Educación Contemporánea: la calidad como asunto de derechos”*, Bogotá, Colombia. Recuperado: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Facultad%20de%20Ciencias%20Sociales/PDF/educacion/articulos-aguerrondo-bogota-2010-retos-de-la-calidad-de-la-educacion.pdf>.
- Aguilar V., L.F. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. México: MAPorrúa.
- Aguilar V., L.F. (2014a) *La hechura de las políticas*. México: MAPorrúa.
- Aguilar V., L.F. (2014b) *La implementación de las políticas*. México: MAPorrúa.
- Aguilar, N. J. (2019). *Políticas de equidad en el nivel medio superior en México: una panorámica de cara al siglo XXI*. México: IISUE/UNAM.
- Alcántara, A. y Zorrilla, J. F. (2010). “Globalización y educación media superior en México. En busca de la pertinencia curricular”. *Perfiles Educativos*, (XXXII), 38-57. Recuperado: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_02/po-nencias/0170-F.pdf
- Bartolomé, M. A., (2006). Los laberintos de la identidad: procesos identitarios en las poblaciones indígenas. *Avá. Revista de Antropología*, (9),28-48. ISSN: 1515-2413. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169014140003>
- Benítez, G.S. (2015). Educación media superior: oferta actual y desafíos para la universalización de su cobertura. En: Ramírez Raymundo, R. (Coord.). *Los desafíos de la educación media superior*. (pp. 15-61). México: Senado de la República. Recuperado: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2939/desafios_educacion.pdf?sequenc.
- Berman, P. (1978). El estudio de la macro y microimplementación. En: Luis F. Aguilar, 2014 (comp.) *La implementación de las políticas*, (pp. 281-321). México: M. A. Porrúa.
- Bernal, R. L.E. (2020) EL CONALEP: Desarrollo de una estrategia de formación técnica para el trabajo. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. (25) (84) 21-152. Recuperado: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v25n84/1405-6666-rmie-25-84-121.pdf>.

- Berteley B., M. y González A E. (2003). Etnicidad en la Escuela. En: M. Berteley B. (coord.) *Educación, derechos sociales y equidad*. Tomo I. Colección la Investigación Educativa en México 1992-2002 COMIE. (pp. 57-81). México: Grupo Ida Editores.
- Berteley B., M. (2000). *Conociendo nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar*. México: Paidós.
- Biggs, J. (2004). *Calidad del aprendizaje universitario*. Madrid: Narcea.
- Bueno S.C. y Osuna L., J.L. (2013) Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (57) 1-18. Recuperado: <http://siare.clad.org/fulltext/0073800.pdf>.
- Bustelo R., M. (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En: Roberto Salcedo (comp.) *Evaluación de políticas públicas*, (pp. 185-252). México: Siglo XXI.
- Cardozo, M. (1993) La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública*. (167-197). Recuperado: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>.
- Castrejón, D. J. (1998) El bachillerato. En: Latapí S. Pablo (1998) (coord.) *Un siglo de educación en México*. (pp. 276-297). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ FCE.
- Castrejón, D.J. (1982). Congreso Nacional de Bachillerato. Introducción. Recuperado: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista77_S3A2ES.pdf.
- Chávez G., C.M. (2014). *La Reforma Integral de educación media superior en dos bachilleratos de Oaxaca: la apropiación de los docentes*. Tesis de maestría. Facultad de filosofía y letras. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coffey, A. & J. Atkinson (2003). *Encontrar sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín Colombia: Contus/Universidad de Antioquía.
- Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO) (2003). *Modelo Educativo Integral Indígena (MEII) para los Bachilleratos Integrales Comunitarios*. (Documento no publicado).
- Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO) (2014). *Modelo Educativo Integral Indígena (MEII)* (Documento no publicado).
- Colegio Superior de Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO) (2016). *Estudio de viabilidad para los componentes para el trabajo* (Documento no publicado).

- Coll, C. (2007). Las competencias en la educación escolar: algo más que una moda y mucho menos que un remedio. *Revista Aula. De innovación educativa*. (161). 34-39. Recuperado: <http://www.grao.com/revistas/aula/161-lengua-y-expresion-plastica--las-competencias-en-la-educacion-escolar/las-competencias-en-la-educacion-escolar-algo-mas-que-una-moda-y-mucho-menos-que-un-remedio>
- Colom C., J. (2001) Evaluación de políticas educativas. *Educació i Cultura*. (14). 11-31. Recuperado: www.raco.cat/index.php/EducacioCultura/article/download/75849/96444.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2008.) *Colección Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*. Recuperado: https://www.inpi.gob.mx/2021/dmdocuments/region_sur_tomo_1_oaxaca.pdf.
- Comisión Nacional para la mejora continua de la educación (MEJOREDU), (2021). *Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México Edición 2021: cifras del ciclo escolar 2019-2020. Principales hallazgos*. Recuperado: <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/hallazgos-indicadores2021.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2014) *Informe de pobreza en México*. Recuperado: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>
- Consejo para la Evaluación de la educación de tipo Medio Superior (COPEEMS), 2013. Recuperado: <http://www.copeems.mx/copeems/ique-es-el-copeems>.
- Consejo para la Evaluación de la educación de tipo Medio Superior (COPEEMS), 2016. *Manual 4.0*. (Documento no disponible).
- Consejo para la Evaluación de la educación de tipo Medio Superior (COPEEMS), 2018. *Informe de evaluación y dictamen del plantel Bachillerato Integral Comunitario Núm. 29*. Documento no publicado).
- Deleón, P. (2010). Una revisión del proceso de las políticas de Laswell a Sabater. En: Aguilar, L. F. (comp.) *Política Pública*. (pp.61-73). México: Siglo XXI Editores.
- Di Maggio, P. y Powell W. (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Dussauge Mauricio I. L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores) (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. México: CIDE.

- Elmore, R.F. (1978) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Luis F. Aguilar, 2014 (comp.) *La implementación de las políticas*, (pp. 185-249). México: MAPorrúa.
- Escudero, J. M. (2005). Fracaso escolar, exclusión educativa. ¿De qué se excluye y cómo? Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. (1-24). Recuperado: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART1.pdf>.
- Filgueira, F. y Rossel, C. (2015). Adolescencia y Juventud. En: Simone Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, (136) Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Flores C., P. (2008). Análisis de política pública en educación: Línea de Investigación. Documento de investigación 5, Ciudad de México: INIDE-Universidad Iberoamericana.
- Flores, C. P. (2004) Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas. *Perfiles Educativos*. (106) (73-101). Recuperado: <https://www.redalyc.org/pdf/132/13210604.pdf>
- Frigerio, G. (agosto de 2000). ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, Chile. Recuperado: <http://lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Sesion1.pdf>.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. España: Gedisa.
- Gertler, P.J. et. al. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (GEO) (2004) *La marcha educativa en Oaxaca 1998-2004* Tomo III. *Educación Integral para los pueblos indígenas de Oaxaca. Los primeros pasos de un proyecto innovador. El Bachillerato Integral Comunitario 2001-2004*. Oaxaca: IIEPO.
- Gobierno del Estado de Oaxaca (GEO). (1 de febrero de 2003). Decreto por el que se crea el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca. Recuperado: http://www.cseiio.edu.mx/transparencia/frac1/decreto_de_creacion/decreto_de_creacion.pdf

- Gobierno del Estado de Oaxaca (GEO). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Recuperado: <http://www.ped2016-2022.oaxaca.gob.mx/pedinicial/default.aspx>
- Goetz, J. P. y Lecompte, M.D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.
- González A., E. (2004). *Significados escolares en un bachillerato Mixe*. México: SEP Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB).
- González V., R. (2018). La reforma educativa en México: 1970-1976. *Espacio, Tiempo y Educación*, 5(1) (95-118). doi: <http://dx.doi.org/10.14516/ete.214>.
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. En: N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. (pp. 105-117). Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications
- Guerra R., M. I. (2000). “¿Qué significa estudiar el bachillerato? La perspectiva de los jóvenes en diferentes contextos socioculturales”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. (10) (243-272).
- Guevara G., I. (2002) *La educación en México Siglo XX*. México: UNAM/IIIE.
- Guzmán G., C. (2018). *Avances y dificultades en la implementación del MCC. Telebachillerato Estatal, EMSaD y Telebachillerato Comunitario*. México: INEE. Recuperado: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/PlC234.pdf>.
- Hernández, S.R., C. Fernández Collado y M. P. Baptista Lucio (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGrawHill.
- Hill, H. C. (2018). Comprender la implementación. Los recursos de los burócratas de nivel calle para reformar. En: Mauricio I. Dussauge L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores) (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. (pp. 127-161). México: CIDE
- Hirnas, R. C. (2008). Educación y Diversidad Cultural: Lecciones desde la práctica en América Latina. Red. Innovemos. ORELAC/UNESCO Santiago. Recuperado: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162699>.
- Hupez P. y Buffat, Aurélien, (2013). Una brecha de servicio público. Cómo incorporar los contextos en un enfoque comparativo sobre la burocracia de nivel calle. En: Mauricio I. Dussauge L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores) (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. (pp. 203-273). México: CIDE
- Ibarra Colado E. y Soria M.V. (1997). Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen salinista 1989-1994. En Garza Toledo, E. (1997)

(Coord.) *Políticas públicas alternativas en México*. (pp 311-351). México: La jornada ediciones.

Ibarra M., G.A. (2010). *Política Educativa en el Bachillerato Mexicano. Análisis de cuatro sexenios 1989-2008*. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ibarrola, María de. (2020). La formación para el trabajo en las escuelas del tipo medio superior. *Panorama nacional. Revista mexicana de investigación educativa*, 25(84), 29-59. Recuperado:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662020000100029&lng=es&tlng=es.

Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), (2001). De las notas de campo a la teoría. Descubrimiento y redefinición de nagual en los registros chiapanecos de Esther Hermitte. *Alteridades*, 11 (21), 65-79. Recuperado:

<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=74702105>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2015). *Encuesta Intercensal*. Recuperado:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. Recuperado:

<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/241/P1I241.pdf>

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2017). *Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente*. Recuperado:

https://www.unicef.org/mexico/spanish/PEPIA_2017_low.pdf

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2018). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación básica y media superior*. Recuperado:

<https://historico.mejoredu.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>

Instituto Nacional de la Juventud, 2012. Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 México, IMJUVE-III, UNAM, 2012. Área de Investigación Aplicada y Opinión. Encuesta nacional en vivienda de 5000 casos. Recuperado:

http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf

Lankshear, C. y Knobel, M. (2001) Problemas asociados con la metodología de la investigación cualitativa. *Perfiles Educativos*, (87) (6-27). Recuperado:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13208702>.

- Laswel, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En: Aguilar, V.L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 79-103). México: Siglo XXI.
- Latapí S. Pablo (1998) (coord.) *Un siglo de educación en México* (Vols. 1-2). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ FCE.
- Lindblom, C.E. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Traducción de Eduardo Zapico Goñi.
- Lipsky, M. (1987) «Street-Level Bureaucrats as Policy Makers», en Yarwood, D. L. (ed.) *Public Administration: Politics and the People*, Londres, Longman. Traducción de Moisés Amorós.
- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. En: Mauricio I. Dussauge L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (edit). *La burocracia a nivel calle. Una antología* (pp. 27-40). México: CIDE
- López Bonilla, Guadalupe, y Tinajero Villavicencio, Guadalupe. (2009). Los docentes ante la reforma del bachillerato. *Revista mexicana de investigación educativa*, 14(43), 1191-1218. Recuperado: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140566662009000400009&lng=es&tlng=es.
- Luna G, G., Nava C., A.A. y Martínez C., D.A. (2022). El diario de campo como herramienta formativa durante el proceso de aprendizaje en el diseño de información. *Zincografía – pensamiento*, 6 (11), 245-264. DOI: <https://doi.org/10.32870/zcr.v6i11.131>
- Majone, G. (1978). Los usos del análisis de políticas. En: Aguilar, V., L. (2010). En: *Política Pública*. (pp. 94-114). México: Siglo XXI.
- Martínez Rizzo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, (27) (35-56). Recuperado: <https://www.redalyc.org/pdf/800/80002703.pdf>
- Martínez F. y Poy L. (22 de febrero de 2008). Reforma en bachillerato, para ya no ser “país de reprobados”: Calderón. *La jornada*. Recuperado: <https://www.jornada.com.mx/2008/02/22/index.php?section=sociedad&article=039n1soc>
- May Peter J. y Soren C. Winter (2018). Políticos, gerentes y burócratas de nivel calle. En: Mauricio I. Dussauge L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores). (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. (pp. 163-202). México: CIDE
- Maynard-Moody, S. y Michael Musheno (2003). Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad En: Mauricio I. Dussauge L,

- Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores) (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. (pp. 85-125). México: CIDE.
- Maynard-Moody, S. y Shannon Portillo (2010). Teoría de la burocracia de la calle. En: Mauricio I. Dussauge L, Guillermo L. Cejudo y María del Carmen Pardo (editores) (2018). *La burocracia a nivel calle. Una antología*. (pp. 41-84). México: CIDE
- Medina M., S. R. (1996). *Educación y modernidad. El Bachillerato Mexicano frente a los desafíos del tercer milenio*. San Luis Potosí, México: Editorial Universitaria Potosina.
- Mendoza Rojas, J. (2018). Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional. *Perfiles Educativos*. (XL) (11-52). Recuperado: <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2018-e-situacion-y-retos-de-la-cobertura-del-sistema-educativo-nacional.pdf>
- Mendoza, D.C. (2013). “La investigación sobre las políticas de la educación media superior”. En: *Educación y ciencia. Políticas y producción de conocimiento 2002-2011*, (pp. 84-142). México: COMIE.
- Meneses, M. E. (1983) *Tendencias educativas oficiales 1821-1911*. (Vols. I-V). México: CEE/Uia.
- Meneses, M. E. (1997) *Tendencias educativas oficiales 1976-1988*. (Vols. V-V). México: CEE/Uia.
- Meneses, M. E. (1998) *Tendencias educativas oficiales 1911-1934*. (Vols. II-V). México: CEE/Uia.
- Meneses, M. E. (1999) *Tendencias educativas oficiales 1964-1976*. (Vols. IV-V). México: CEE/Uia.
- Meneses, M. E. (2007) *Tendencias educativas oficiales 1934-1964*. (Vols. III-V). México: CEE/Uia.
- Merino, M. (2011). La evaluación de políticas públicas. En: Roberto Salcedo (comp.) *Evaluación de políticas públicas*, (pp. 169-184). México: Siglo XXI.
- Meyer y Rowan, (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura social como mito y ceremonia. En: Powell, W.W. y Dimaggio, P.J. (comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 79-190). México: CNCPyAP/UAEM/FCE.
- Miles y Huberman (1994). Métodos para el manejo y análisis de datos. En Norman Denzin & Yvonnas Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Sage publications. Recuperado: http://metodo3.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/169/2015/03/DC_1_Hamilton_1994.pdf

- Morán Pérez, N. (2013). El Modelo Intercultural del Bachillerato Integral Comunitario Integral Ayuujk Polivalente (BICAP): una experiencia Mixe de educación compleja. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*. (México). (10) Recuperado: <http://ride.org.mx/1-11/index.php/RIDASECUNDARIO/article/viewFile/336/328>
- Mucchielli, A. (2001). *Diccionario de métodos cualitativos en ciencias humanas y sociales*. Madrid: Síntesis.
- Muñoz, I. C. (2012). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas*. México: FCE.
- Olvera, A. (2013). Las últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México) (XLIII). 73-97. Recuperado: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27028898003>.
- Pérez D., F. (2008). *El Bachillerato Integral Comunitario, un modelo educativo de nivel medio superior de los Pueblos Originarios de Oaxaca, México: un análisis curricular*. Tesis de Maestría. CECTE-ILCE, México.
- Perrenoud, Philippe. (2010). *Construir competencias desde la escuela*. México: J.C. Sáenz Editor.
- Pinazo H., J. (2014) (julio-diciembre 2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (12) (Recuperado: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281532956004>> ISSN 1134-6035.
- Popewitz, T. (1994) Política, Conocimiento y Poder: Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. *Revista Educación*. (305) 8-29 Recuperado: http://www.oei.es/reformaseducativas/politica_conocimiento_poder_popkewitz.pdf.
- Powell, W.W. y Dimaggio, P.J. (comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: CNCPyAP/UAEM/FCE.
- Prieto, A. M. (2000). La educación Media Superior en México. En: Anuario Educativo Mexicano: Visión retrospectiva. Guadalupe Teresinha Bertussi V. (Coord.). Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado: <https://editorial.upnvirtual.edu.mx/index.php/publicaciones/colecciones/anuario-educativo-mexicano/630-anuario-educativo-mexicano-vision-retrospectiva-2000-tomo-i>.
- Ramírez G. R.G y Remedi, E. A. (2015). La calidad de la educación media superior ¿qué sabemos hoy? En: Ramírez Raymundo, R. (Coord.) (2015). *Los desafíos de la educación media superior*. (pp. 161-217). México: Senado de la República. Recuperado:

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2939/desafios_educacion.pdf?sequence.

Ramírez Raymundo, R. (Coord.) (2015). *Los desafíos de la educación media superior*. México: Senado de la República. Recuperado: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2939/desafios_educacion.pdf?sequence.

Restrepo, E. (2004). *Teorías contemporáneas de la etnicidad, Stuart Hall y Michel Foucault*. Papayán: Editorial del Cauca.

Rivera E., H. (s/f). Santiago Choápam: entre la costumbre electoral y el uso de la discriminación. Recuperado: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3218/14.pdf>

Rockwell, E. (1996). Keys to Appropriation: Rural Schooling in Mexico. En: Levinson, B., D. Foley and D. Holland (eds.). *The Cultural Production of the Educated Person. Critical Ethnographies*, (pp. 301-324) .Albany, New York: State University of New York Press.

Rockwell, E. (2005). La apropiación, un proceso entre muchos que ocurren en ámbitos escolares. *Memoria, Conocimiento y Utopía. Anuario de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación*, (1) 28-38.

Rodríguez C., K. y Salgado F., L.I. (2009). Puntos críticos sobre la reforma en Educación básica y media superior en México. *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle, 8 (32), 121-134. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34213107009>.

Rodríguez G., G., Gil F. J. y García J., E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada: Ediciones Aljibe.

Salcedo A., R. (2011) Evaluación de políticas públicas. En: Roberto Salcedo (comp.) *Evaluación de políticas públicas*, (pp.17-51). México: Siglo XXI.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001) *Diario Oficial de la Federación*. 22 de enero de 2001. *Por el que se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe* (CGEIB). Recuperado: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=788506&fecha=22/01/2001

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2008) *Acuerdo Secretarial 442.- Por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato*. 26 de septiembre de 2008. Modificado 23 de junio de 2009. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado:

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7aa2c3ff-aab8-479f-ad93-db49d0a1108a/a442.pdf>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2009). *Guía para llevar a cabo el Proceso de certificación de competencias docentes para la Educación Media Superior* (CERTIDEMS) Recuperado:

http://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/ems/publicaciones/certidems/mzo_26_2009.pdf.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2013). *Elementos del componente intercultural extendido*. Recuperado:

https://dgb.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/Guia_op_Comp_Inter_Ext.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2017). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. Recuperado:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019). *Principales cifras del sistema educativo nacional*. Recuperado:

https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019^a). *La Nueva Escuela Mexicana. Principios y orientaciones pedagógicas*. Recuperado:

<http://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13516/1/images/NEMprincipiosyorientacionpedagogica.pdf>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019^b). *Marco Curricular Común, EMS 2022*. Recuperado:

<http://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13516/1/images/MarcoCurricularComunEMS2022.pdf>.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2019^c). Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS). *Lineamientos para la elaboración del Plan de Mejora continua (PMC)*. Recuperado:

<https://dgb.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Lineamientos-PMC-2022-Final.pdf>

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2020). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional*. Recuperado:

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). *Rediseño del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior 2019-2022*. Recuperado: http://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/13540/1/images/Rediseno_MCCEMS2022.pdf.

Silva, L.M. (2014). Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. *UDUAL México* (59). 23-35. Recuperado: <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/296/310>.

Stake, R.E. (1994). Case Studies. En: N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks. (pp. 236-247). C.A.: Sage Publications.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*- Madrid, España: Gráficas Ancora.

Subirats, J. (coord.) (2002). *Gobierno Local y Educación: la importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Ariel: España.

Székely P., M. (2009). Avances y transformaciones en la Educación Media Superior. Recuperado: <http://www.boletines.sems.gob.mx/work/sites/Boletines/resources/LocalContent/100/1/Avances.pdf>.

Székely, M., C. Rodríguez-Castelán, I. Flores, F. Leyson and P. Mendoza (2017). “*La Pobreza en el Estado de Oaxaca: Evolución y Perspectivas para una Agenda de Política Social*.” Banco Mundial, Washington, DC.

Tamayo, S. M (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Rafael Bañón y Ernesto Carillo (comp.) *La nueva administración pública*. (pp. 2-22). Madrid: Alianza Universidad.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados* (3ª reimpr.) (J.Piatigorsky, trad.) Barcelona, España: Paidós Básica.

Tenti Fanfani, E., (2008). Dimensiones de la exclusión educativa y políticas de inclusión. *Revista Colombiana de Educación*, (54),60-73. Recuperado: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413635248004>

Vásquez, Josefina Z. (s/f) La modernización educativa 1988-1994. Recuperado: <http://www.zona-bajio.com/La%20Modernizacion%20Educativa.pdf>.

- Vela P., F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En: Tarrés, M. L. *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 63-95). México: Porrúa/Flacso/Colmex.
- Velásquez A. M. de L. (1989) *El primer congreso nacional de escuelas preparatorias de la República Mexicana (1922)*. México: UNAM.CESU
- Weber, M. (1980). *¿Qué es la Burocracia?* México: Libros Tauro
- Weiss, E. (2012). La educación media superior en México ante el reto de su universalización. *Archivos de Ciencias de la Educación. Memoria Académica*. 6 (6). Recuperado: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5927/pr.5927.pdf.
- Winter, S.C. (2012). Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración. En: Pardo, M.C. et.al (2018). *La implementación de políticas públicas. Una antología*. (pp. 61-89). México: CIDE.
- Yin, R.K. (1984). *Case study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Zorrilla A., J. F. (2010). *El bachillerato mexicano: un sistema académicamente precario. Causas y consecuencias*. México: IISUE/UNAM.
- Zorrilla A., J.F. (2006). *La educación anómica en el nivel medio superior*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zorrilla A., J.F. (2018). *La transformación de la educación media superior entre 2008 y 2014. La experiencia de 115 instituciones públicas con el enfoque por competencias genéricas*. México: CREFAL. Recuperado: http://www.iisue.unam.mx/investigacion/textos/libro_287.pdf

Otros:

Acuerdos de Tepic, 1972. Recuperado: <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res077/txt10.htm#contenido>.

ArchDaily México PRODUCTORA, 02 may 2020. “Centro Cultural Comunitario Teotitlán del Valle”. Recuperado: <<https://www.archdaily.mx/mx/881706/centro-cultural-comunitario-teotitlan-del-valle-productora>> ISSN 0719-8914.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). México: Juridiediciones.

Declaración de Tepic, (1972). Recuperado:
http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista31_S4A2ES.pdf.

Declaración de Villahermosa, (1971). Recuperado:
<http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res077/txt10.htm#contenido>.

Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994, México, Ejecutivo Federal, 1989.

Ejecutivo Federal, Programa de Modernización Educativa, 1989-1994, México, Ejecutivo Federal, 1990.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Recuperado:
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0399_a.pdf.

Ley General de Derecho Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación. México. 2003. Última reforma publicada DOF 20-06-2018. Recuperado:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf

Ley general de Educación (LGE). Texto vigente. Última reforma publicada 19 de septiembre de 2019. Recuperado: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>.
[Consultado](#)

Plan de Desarrollo Municipal de Santiago Choápam (2009-2010). Recuperado:
https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/460.pdf.

Secretaría de gobernación. Acuerdo No. 71 *por el que se determinan objetivos y contenidos del ciclo de Bachillerato*. Recuperado:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4736774&fecha=28/05/1982#gsc.tab=0.

Secretaría de gobernación. *Acuerdo número 17/08/22 por el que se establece y regula el Marco Curricular Común de la Educación Media Superior*. (DOF. 2/09/22) Recuperado:
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663344&fecha=02/09/2022#gsc.tab=0.