



**FLACSO**  
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos  
XIII Promoción  
2016-2018

**El Programa de Aprendizaje Multigrado: la gobernanza como una forma de  
implementación**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

**Nidia Karen Murrieta Roque**

Directora de Tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán

Lectores:

Mtro. Fernando Mejía Botero

Mtro. Lorenzo Gómez Morin Fuentes

Seminario de Tesis: Políticas Públicas

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México, julio de 2018

Esta investigación se realizó gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
(CONACYT)

## **Resumen**

Esta investigación realiza un análisis del proceso de implementación, a modo de gobernanza, del Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM) en la Región de Teziutlán, Puebla durante el periodo 2012-2017. Estudiar este programa desde un enfoque de políticas públicas se vuelve relevante, ya que en la implementación de cualquier política pública o programa participan una serie de actores que buscan perpetuar sus intereses con lo cual la probabilidad de desviarse del objetivo se vuelve cada vez mayor. El Programa de Aprendizaje Multigrado se destaca la participación de organizaciones civiles (Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, Centro de Estudios Educativos) e instancias gubernamentales (Secretaría de Educación Pública del estado de Puebla y el Gobierno Estatal) en su promoción y adaptación. El objetivo es la identificación de los mecanismos de coordinación y de los actores que fungen como emprendedores de políticas públicas los cuales favorecen y/o limitan alcanzar el objetivo del Programa.

Palabras clave: gobernanza, implementación, educación multigrado.

## **Abstract**

This research carries out an analysis of the implementation process, as a governance, of Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM) in the Teziutlán, Puebla, during the 2012-2017 period. Studying this program from a public policy approach becomes relevant, since in the implementation of any public policy or program a number of actors that seek to perpetuate their interests participate, with which the probability of deviating from the objective becomes ever greater. In Programa de Aprendizaje Multigrado highlights the participation of civil organizations (Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, Centro de Estudios Educativos) and government agencies (Secretaría de Educación Pública Puebla and the State Government) in its promotion and adaptation. The objective is the identification of the coordination mechanisms and the actors that act as entrepreneurs of public policies which favor and / or limit reaching the objective of the Program.

Keywords: governance, implementation, multigrade education.

## Tabla de contenido

Presentación .....	5
Justificación.....	8
Capítulo I. La escuela multigrado, qué sabemos y cómo la atendemos .....	9
IA. La organización multigrado en el mundo.....	9
IB. La escuela primaria multigrado en México. A quién atiende y por qué.....	12
IC . La gobernanza como modelo de implementación del Programa de Aprendizaje Multigrado.....	16
¿Por qué usar el concepto de gobernanza? .....	17
ID. Métodos de obtención de la información y metodología .....	21
Capítulo II De Escuela Nueva al Programa de Aprendizaje Multigrado .....	24
IIA. Cómo funciona el Modelo Escuela Nueva.....	24
IIB. Componentes del Programa de Aprendizaje Multigrado .....	28
Pre-existencias.....	30
IIC. Identificación de actores involucrados en la transferencia e implementación de Escuela Nueva en Puebla.....	32
IID. Cómo llega Escuela Nueva a Puebla .....	34
A) <i>Prueba piloto</i> .....	35
B) <i>Periodo de transición de Escuela Nueva a Programa de Aprendizaje Multigrado</i> .....	42
C) <i>Primera etapa de expansión del PAM</i> .....	44
D) <i>Segunda y tercera etapa de expansión del PAM</i> .....	46
E) <i>Cuarta etapa de expansión del PAM</i> .....	47
Mecanismos de coordinación .....	48
Capítulo III. Qué se aprendió del PAM en cuestiones de Política Pública .....	54
IIIA. Diferencias de implementación del Programa en escuelas multigrado y en escuelas unigrado .....	54
IIIB. Debilidades y fortalezas/cambios .....	56
Fortalezas en cuestión de implementación de un programa público .....	59
Recomendaciones de Política Pública.....	63
Bibliografía.....	65
Anexo .....	69

## Índice de figuras y tablas

### Figuras

Figura 1: número de planteles y matrícula atendida por tipo de servicio en primarias (ciclo escolar 2014-2015).....	13
Figura 2: mapa de actores y elementos que participan en la gobernanza.....	19
Figura 3: diagrama de mecanismos de coordinación .....	21
Figura 4: componentes pedagógicos del Programa de Aprendizaje Multigrado.....	28
Figura 5: diagrama de gobernanza con actores en el Programa de Aprendizaje Multigrado .....	33

### Tablas

<i>Tabla 1 Relación de escuelas visitadas.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabla 2 Modelo Escuela Nueva: instrumentos para cada componente.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabla 3 México: pre-existencias de elementos del Modelo Escuela Nueva en la normatividad mexicana.....</i>	<i>31</i>
<i>Tabla 4 Preguntas Policy Transfer.....</i>	<i>34</i>
<i>Tabla 5 Identificación de mecanismos de coordinación en el Programa de Aprendizaje Multigrado.....</i>	<i>48</i>

## El Programa de Aprendizaje Multigrado: la gobernanza como una forma de implementación

### Presentación

El Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM) es un programa público que se lleva a cabo en la región de Teziutlán, Puebla desde el ciclo escolar 2012-2013. Tiene como objetivo consolidar un modelo educativo-participativo para las escuelas de educación básica que favorezca la formación democrática del alumno y genere ambientes propicios para el aprendizaje<sup>1</sup>. El Programa comienza como una prueba piloto del Modelo Escuela Nueva de Colombia (EN) y conforme va consolidándose en la región presenta modificaciones que dan pie a la construcción del PAM. La relevancia de este Programa radica en hacer visible a la escuela multigrado dentro de la política educativa estatal y ofrecer alternativas para atender sus necesidades.

Dentro de sus principales particularidades en el proceso de implementación se tiene el encuentro de varias instancias públicas y de la organización civil como Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, Fundación Azteca y el Gobierno del Estado de Puebla como impulsores iniciales del piloteo de EN en Puebla. Asimismo, participaron la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (SEPP) como institución gubernamental y el Centro de Estudio Educativos (CEE) como evaluador externo del Programa.

Analizar el PAM desde la mirada de las Políticas Públicas tiene una gran importancia porque permite entender cómo interactuaron y coordinaron las organizaciones civiles y las instituciones gubernamentales para que el Modelo se introdujera y consolidara en el estado de Puebla, y lo más importante que no se desviara de su objetivo. Esta investigación pone especial énfasis en la importancia de la implementación por interés teórico y práctico debido a que la participación de un sin número de actores con intereses diferentes incrementa la posibilidad de que el objetivo de la política pública se desvirtúe.

Así, la presente investigación es un estudio de caso de políticas públicas con metodología cualitativa, de carácter observacional y descriptivo, el cual parte del problema público de que las escuelas primarias multigrado tienen los desempeños académicos más bajos en la prueba

---

<sup>1</sup> Información tomada de la página oficial de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. <http://www.sep.pue.gob.mx/docentes-y-directivos-carrera-magisterial/programas-federales/item/5762-objetivo-general>

PLANEA. Busca contestar *¿de qué manera se dio la coordinación entre los diferentes actores que participaron en la implementación del PAM en la región de Teziutlán?* Y tiene como objetivo *describir el proceso de implementación del PAM con énfasis en la coordinación entre diferentes actores involucrados a propósito de identificar qué favoreció y/o limitó los resultados de la misma.* El periodo de estudio es de 2012-2017.

Para contestar la pregunta de investigación se parte de dos enfoques: 1) *Policy Transfer*<sup>2</sup> que ayuda a entender de dónde se transfirió el Modelo Escuela Nueva al Estado de Puebla, quiénes participaron en la transferencia y de qué manera se dio ésta y 2) *Gobernanza*<sup>3</sup> que hace visible la coordinación como un objeto de estudio crucial para la implementación, ya que permite analizar la manera en la que cada uno de los actores se involucró en el proceso de implementación del PAM. En el enfoque de *Gobernanza* se hace uso del concepto de *emprendedores de políticas*<sup>4</sup> para resaltar el papel que jugaron algunos actores, dar cuenta de la relevancia de su participación y cómo influyeron en la implementación del PAM. El argumento central es que *una coordinación de los diferentes actores a modo de gobernanza impulsado por los emprendedores de políticas permitió/aseguró que la implementación del PAM incrementara las posibilidades de alcanzar sus objetivos.*

Para la reconstrucción de la toma de decisiones en la etapa de la implementación se hizo uso de *Narrative Policy* resaltando el contexto de la política pública, la descripción temporal de la toma de decisiones, la caracterización de los emprendedores de políticas y cómo impulsaron o participaron dentro de los diferentes mecanismos de coordinación existentes. La unidad de análisis son las decisiones tomadas por los funcionarios y organizaciones civiles, así como los diferentes tipos de coordinación.

El análisis del proceso de implementación del PAM identificó que Fundación Escuela Nueva de Colombia ya tiene un empaquetado estándar de transferencia del Modelo educativo a

---

<sup>2</sup> Hace referencia al traslado de políticas públicas de un país a otro. Para ello, es importante resaltar dos puntos: a) las políticas públicas no son sólo decisiones sino más bien, son un conjunto de objetivos, instrumentos y herramientas y acciones y b) durante la transferencia transnacional, los hacedores de política tienen que ajustar o traducir la política pública prestada a la jurisdicción que la recibe (Dussauge, 2013, p. 20).

<sup>3</sup> Conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias" (United Nations Development Programme, 1997).

<sup>4</sup> De acuerdo con Mintrom, N., & Norman, P. (2009), los emprendedores de políticas son los actores que tienen grandes deseos de lograr un cambio haciendo determinadas tareas en el área en la que se desenvuelven.

otros países. Asimismo, tiene identificados los elementos esenciales para dar a conocer el Modelo como lo son las pasantías y los talleres de inducción, así como otra serie de talleres y materiales que contribuyen a su implementación. Se encontró que la consolidación de Escuela Nueva y su adaptación mexicana tardaron alrededor de 5 ciclos escolares para poder llevarlo a otra región del estado de Puebla.

En el PAM Fundación Azteca, Centro de Estudios Educativos, Fundación Escuela Nueva y Secretaría de Educación Pública de Puebla lograron crear un órgano colegiado para la toma de decisiones siempre manteniendo su sentido pedagógico. La colaboración de docentes y estructura intermedia (supervisores, ATP y jefes de sector) fue crucial no solo para su implementación sino también para la divulgación entre la comunidad escolar de las bondades del Programa.

Al final, Escuela Nueva y PAM lograron varios cambios en el salón de clases entre ellos: el rol que juega el docente en el aula, mayor autonomía a los alumnos, mejorar la planeación de las clases. Todo esto logró un cambio positivo en el ambiente escolar que al final, se tradujo en un mejor desempeño académico de alumnos y alumnas.

## Justificación

La presente investigación retoma dos puntos de suma importancia: el primero de ellos es analizar la escuela multigrado en el estado de Puebla haciendo visible las condiciones en las que opera y al mismo tiempo, la importancia que tiene para un grupo de la población que vive en condiciones de pobreza y marginación. A través del trabajo de campo, esta investigación trata de contextualizar el compromiso social que tiene el docente con la comunidad.

El segundo punto importante en este trabajo es el análisis del Programa a través del uso de un enfoque de Políticas Públicas que permite dar importancia al proceso de implementación. ¿Por qué centrarse en la implementación de un Programa? Imaginemos que un grupo de expertos ha diseñado una intervención de política pública para la resolución de un problema público, se tiene un objetivo claro al cual llegar. Cuando se busca implementar la política pública se tienen que involucrar varios servidores públicos de distintas instancias gubernamentales, los cuales pueden sentir que sus intereses pueden estar amenazados con esta nueva política. Entonces, cada uno de estos actores buscará perpetuar su status quo actuando de tal manera, que poco a poco se va distorsionando el objetivo de la política pública. Como lo menciona Bardach (1978), cada uno de los actores lleva a cabo un juego en el proceso de implementación ya sea para proteger sus intereses, o porque su forma de pensar no concuerda con la política implementada por lo cual cada vez se hace menos probable que la política pública alcance su objetivo.

La importancia del análisis del Programa de Aprendizaje Multigrado no solo radica en ofrecer un plan de acción para explotar las fortalezas de la escuela multigrado, sino también que la participación organizaciones civiles e instancias gubernamental con diferentes visiones y objetivos lograron coordinarse de tal manera que, al parecer, el objetivo del Programa no se vio distorsionado. Analizar este proceso a través de un enfoque de Políticas Públicas permite entender el porqué de las decisiones tomadas y qué acciones obstaculizaron o favorecieron el proceso de implementación del Programa.

## Capítulo I. La escuela multigrado, qué sabemos y cómo la atendemos

Este primer capítulo, tiene el propósito de ofrecer elementos que permiten comprender la relevancia de la escuela multigrado en el mundo y en México a fin de visualizar los aportes del PAM en un espacio territorial específico a partir de su implementación en el estado de Puebla. Para lo anterior, este capítulo está comprendido en dos apartados; el primero de ellos es un recuento de las características de la escuela multigrado<sup>5</sup> en países desarrollados y en desarrollo. También se presenta cuál es la situación de la escuela primaria multigrado en México para dimensionar la importancia del Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM).

El segundo apartado se enfoca en la construcción del esquema teórico para comprender el proceso de implementación del PAM y visualizar qué aspectos jugaron a su favor y cuáles en contra. Este esquema se compone de dos enfoques: 1) *policy transfer* que ayuda a entender todo el proceso de transferencia del Modelo Escuela Nueva de Colombia a Puebla y 2) Gobernanza que hace posible analizar el proceso de implementación del Programa con énfasis en la importancia de la coordinación de actores desde la prueba piloto hasta su consolidación en la región de Teziutlán.

### IA. La organización multigrado en el mundo

Se pueden encontrar varias definiciones sobre qué es un aula multigrado, por ejemplo algunos autores (Hergreaves, 2001; Hyry-Beihammer, 2015) lo manejan como escuela multiedad o escuelas agrupadas verticalmente. En general, cuando se habla de escuelas multigrado se hace referencia a aquellas donde un docente atiende a más de un grado escolar al mismo tiempo. Las escuelas multigrado no son un fenómeno que se presente únicamente en países en desarrollo también tienen presencia en países desarrollados.

En general, existen dos razones por las cuales una escuela trabaja con una organización multigrado: 1) por necesidad donde su objetivo es ampliar la cobertura de educación hacia las poblaciones con menor densidad y 2) por elección en la cuales se busca explotar las ventajas educativas al tener un grupo integrado por alumnos de diferentes edades; en estas últimas también

---

<sup>5</sup> Cuando se habla de escuela multigrado se hace referencia a la escuela que cuenta con uno o más salones de clases donde un docente atiende a 2 o más grados simultáneamente.

se presenta al profesor como un guía y apoyo en el aprendizaje y se fomenta la cooperación entre alumnos. Habitualmente, se relaciona que las escuelas multigrado por necesidad son las que se encuentran en los países en desarrollo mientras que las escuelas multigrado por elección se encuentran en los países desarrollados.

De acuerdo con algunos estudios (Berry, 2001; Little, 2001; Raggl, 2015) se tiene que en su mayoría las escuelas multigrado se encuentran en localidades rurales, las cuales están alejadas de las ciudades por lo cual existe un número pequeño de alumnos que atender. Entonces, se pueden encontrar escuelas multigrado por elección y por necesidad en países desarrollados y en desarrollo. Lo importante a destacar aquí es que cuando se habla de las escuelas multigrado por necesidad su contexto es diferente a las escuelas multigrado por elección. Por ejemplo:

- En los países desarrollados, aunque las escuelas multigrado se encuentran en localidades rurales no significa que estén en desventaja económica, social y educacionalmente.
- Mientras que en los países en desarrollo, las escuelas multigrado sí se encuentran en un entorno pobre económicamente. Al mismo tiempo, el nivel educacional de los padres es bajo y los profesores no quieren ejercer en estas escuelas, pues se tiene una percepción negativa de las escuelas multigrado (en general, los docentes son jóvenes y con poca experiencia o preparación<sup>6</sup>).

Es importante señalar que la escuela multigrado no es sinónimo de escuela rural, es decir, que en localidades urbanas también se pueden encontrar aulas multigrado. Cuando se habla de escuela multigrado únicamente se hace referencia al tipo de organización que se tiene tanto en el salón de clases como en la escuela. Su opuesto se encuentra en la escuela unigrado (o de organización completa) donde existe un docente por cada grado.

---

<sup>6</sup> En el caso mexicano, específicamente esta característica responde a los cursos comunitarios que otorga el Conafe pues quienes ejercen el papel de docentes son jóvenes que reciben un apoyo económico durante uno o dos años pero que no cuentan con una formación para el desempeño de esta actividad. Hay que señalar que el Conafe y la Secretaría de Educación Pública (SEP) atienden a dos poblaciones diferentes. Si bien, todos los cursos comunitarios entran en la definición de escuela multigrado las localidades atendidas son mucho más pequeñas que en las que se encuentran escuelas multigrado de la SEP.

La escuela multigrado presenta algunas condiciones únicas como lo es que los docentes no cuentan con la preparación adecuada para atender sus necesidades. Por ejemplo, Hergreaves (2001) señala que el curriculum de las escuelas multigrado en Sri Lanka, Perú y Vietnam es el mismo que las escuelas unigrado; sin embargo su instrumento de enseñanza más usado es el pizarrón el cual se encuentra dividido en varias secciones, dependiendo del número de grados que se atiende, para que los alumnos copien de él. Al mismo tiempo, la escuela multigrado en estos países enfrenta el reto de desarrollar técnicas o estrategias adecuadas para que los niños logren aprender y no solo memorizar. En México, se presenta una situación similar, por ejemplo en un estudio de Juárez (2015) en escuelas multigrado en Chiapas, San Luis Potosí y Sonora se encontró que los docentes llevan a cabo sus clases poniendo tareas con el mismo nivel de dificultad para todos los grados que se atienden en el salón de clases. Esto tiene dos posibles reacciones, 1) los alumnos más pequeños encuentran muy difícil el ejercicio o 2) los alumnos más grandes lo encuentran demasiado fácil que ya no tienen incentivos para hacerlo. Lo anterior es la consecuencia de que, normalmente, la formación docente no contempla el desarrollo de habilidades para manejar grupos multigrado (Mulryan-Kyne, 2007).

Cuando se habla de escuelas multigrado otro de los asuntos que genera preocupación es la idea de que los docentes no pueden transmitir el conocimiento de manera adecuada porque están enfocados en la realización de otras actividades. Debido a que no tienen la cantidad suficiente de alumnos para tener un profesor por grado, son los mismos docentes los que cumplen con funciones administrativas como ser director de escuela. En otras palabras, el docente ya contaba con un tiempo reducido para la planeación de las clases debido a que tiene que enseñar a niños de diferentes edades al mismo tiempo y el realizar actividades administrativas disminuye aún más el tiempo que les puede dedicar.

Otra de las preocupaciones sobre la escuela multigrado es en torno al aprendizaje, específicamente se pregunta ¿si los alumnos aprenden de igual manera que sus contrapartes en las escuelas unigrado? Al respecto, algunos estudios (Wilkinson. A. G. I. & Hamilton, R.J., 2003; Berry, 2001; Pratt, 1986; Thomas, C. & Shaw, C., 1992) escuelas unigrado es mejor que aquellos que se encuentran en escuelas multigrado.

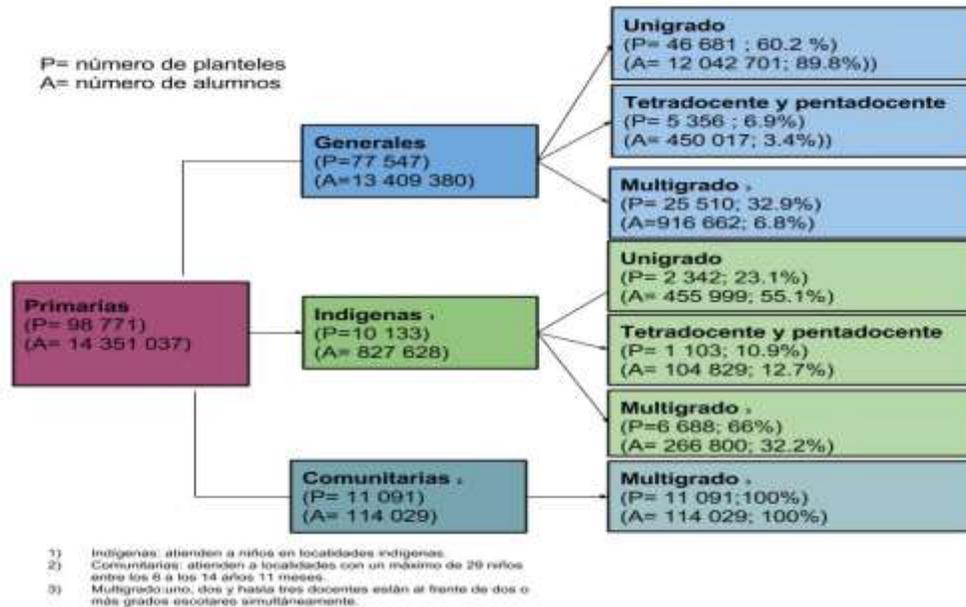
Si bien, existen una serie de estudios sobre distintas temáticas relacionadas con la enseñanza multigrado, parecen no existir investigaciones sobre escuelas multigrado desde un enfoque de

políticas públicas. ¿Por qué esto sería relevante? La escuela multigrado, en general, se encuentra supeditada por la decisiones que se toman entorno a la escuela de organización completa; además de que se encuentran en localidades alejadas o de difícil acceso atendiendo a una población con una posición socioeconómica en desventaja, donde la educación se convierte en un elemento clave para que puedan acceder a un mejor nivel de vida. Es indispensable realizar acciones para ofrecer alternativas para mejorar el manejo del tiempo, los recursos e instrumentos pedagógicos en el salón de clases. Analizar los programas o las políticas públicas que atañen a las escuelas multigrado con un enfoque de políticas públicas con énfasis en la implementación permite comprender la toma de decisiones durante esta etapa e identificar qué acciones favorecieron u obstaculizaron alcanzar el objetivo planteado.

## IB. La escuela primaria multigrado en México. A quién atiende y por qué

En México, una escuela multigrado es aquella donde uno, dos y hasta tres docentes atienden a más de un grado simultáneamente (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2015). Las escuelas primarias multigrado (conformadas por primarias generales, indígenas y comunitarias) representan el 43.8% del total de las primarias (43 289). De estas, el 25.8% son primarias generales, 6.8% primarias indígenas y 11.2% primarias comunitarias (ver Figura 1). De acuerdo con el Panorama Educativo 2016, también existen escuelas donde 4 o 5 docentes atienden los seis grados por lo cual deberían ser tomadas en cuenta como multigrado. Agregando el número de planteles que son tetra y pentadocentes a la definición de multigrado se encuentra que el 50.3% de las escuelas primarias en el país presentan esta situación. En términos de alumnos atendidos, el 12.9% asiste a escuelas donde 1 hasta 5 docentes atienden a más de un grado al mismo tiempo.

Figura 1: número de planteles y matrícula atendida por tipo de servicio en primarias (ciclo escolar 2014-2015)



Fuente: elaboración propia con base en “El Panorama Educativo 2015”, INEE.

Lo anterior deja ver que aun teniendo una definición muy concreta sobre qué se entiende sobre escuela multigrado, las escuelas tetra y pentadocentes parece que quedan aún más invisibilizadas pues de acuerdo a la definición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) no son multigrado pero tampoco existe un docente para atender un solo grado.

Si bien, ya se hizo la aclaración de que las escuelas tetra y pentadocentes también son multigrado, en la presente investigación cuando se hable de escuelas multigrado se hace referencia a la definición que es manejada por el INEE. Asimismo, solo aquellas escuelas donde existe un docente para cada grado se les denominarán unigrado o de organización completa.

La escuela multigrado representa un reto para las autoridades de Educación Pública tanto a nivel federal como a nivel estatal porque tienen necesidades que no comparten con las escuelas de organización completa. La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene un único método de enseñanza para todas las escuelas primarias en el país. No existe una diferenciación entre los contextos de las escuelas primarias generales, indígenas tanto multigrado como unigrado.

De acuerdo con Weiss (2000), la atención de las escuelas multigrado comenzó a ganar presencia en los programas compensatorios a partir de 1991, por ejemplo, en el Programa Integral

para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995-2000) y en el Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB 2000), en este último se dedicaron cuatro de seis cursos talleres con el fin de que los maestros planearan sus lecciones. No fue sino hasta 2005 cuando la SEP dio a conocer la Propuesta Educativa Multigrado (PEM05) la cual no logró llevarse a cabo completamente. Se realizaron las Guías de autoformación docente y las Guías didácticas multigrado. Junto con la PEM05, se tenía en mente una Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) y para los siguientes años se contemplaba una Reforma Educativa Multigrado, así como la implementación del Programa de Fortalecimiento de las Escuelas Multigrado en el marco de la RIEB (Estrada, 2015). Debido a que la Propuesta Educativa Multigrado comenzó su implementación al final casi al final del sexenio de Felipe Calderón, el cambio de gobierno dificultó que se llevara a cabo la Reforma Integral de Educación Básica. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, se implementó un Nuevo Modelo Educativo en el Marco de la Reforma Educativa de 2013; donde a pesar de hacer mención de las necesidades de la escuela multigrado no existen acciones específicas para atenderlas.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) también ha realizado estudios e investigaciones que permitan la elaboración de propuestas para la mejora de las escuelas multigrado como lo es el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado que toma la metodología utilizada en los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa para tener diagnósticos sólidos para el diseño de intervenciones con miras a la mejora de la calidad educativa (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2017).

A nivel estatal, las Secretarías de Educación han realizado esfuerzos para mejorar los métodos y la currícula de enseñanza de las escuelas multigrado. Dentro de los Estados que han realizado cambios se encuentran:

- 1) Yucatán- Reorganización curricular, plataforma de información y participación para docentes.
- 2) Nuevo León y Sonora- Cambios curriculares en 2009 y 2011.
- 3) Guanajuato-Experiencias y Propuestas de Modelos Multigrado.
- 4) Zacatecas- Propuesta Metodológica de Asesoría.
- 5) Puebla- Programa de Aprendizaje Multigrado.

Dentro de los Estados con las estrategias más consolidadas se encontró el estado de Puebla con el Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM) que está basado en el modelo de Escuela Nueva de Colombia. Este Programa se puso en marcha desde el ciclo escolar 2012-2013 en la región de Teziutlán<sup>7</sup>. Una de las principales ventajas que presenta el PAM es que ya ha sido evaluado con la prueba PLANEA y, de acuerdo con el Centro de Estudios Educativos (CEE) hay indicios de que las escuelas donde se ha aplicado este Programa tienen un porcentaje menor de alumnos en el nivel I (conocimiento insuficiente) comparado con escuelas de la misma condición socioeconómica y que no llevaron el Programa (Mejía, F., Argáandar, E., Arruti, M., Olvera, A. y Estrada, M., 2016)

Debido a que el Programa de Aprendizaje Multigrado es una intervención de política educativa pensada para la escuela multigrado, que tiene alrededor de cinco ciclos escolares en marcha y donde participan varias instituciones se tomó la decisión de realizar un trabajo de investigación para entender no solo el proceso de implementación sino los principales cambios que ha generado en el salón de clases. Por lo tanto, la presente investigación parte del problema público de que *las escuelas primarias multigrado en México tienen los puntajes más bajos en la prueba PLANEA*. Es un estudio de caso donde se analiza el Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM) en la Región de Teziutlán, Puebla durante el periodo de 2012-2017. Buscando responder ¿de qué manera se dio la coordinación entre los diferentes actores que participaron en la implementación del PAM en la región de Teziutlán, Puebla? El objetivo es ***describir el proceso de implementación del PAM con énfasis en la coordinación entre diferentes actores involucrados a propósito de identificar qué favoreció y/o limitó los resultados de la misma***. El argumento central con el que trabaja la investigación es que ***una coordinación de los diferentes actores a modo de gobernanza impulsado por los emprendedores de políticas permitió la implementación del PAM***. La reconstrucción de la coordinación entre los diferentes actores que participaron en la implementación del PAM se hizo a través de entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos encargados del Programa y con docentes de las escuelas que lo trabajan. Así como, la revisión de informes emitidos por las organizaciones involucradas.

---

<sup>7</sup>La Región de Teziutlán, Puebla está conformada por varios municipios pero solo en Acateno, Atempan, Ayotoxco de Guerrero, Chignautla, Cuetzalan del Progreso, Huehuetla, Hueyapan, Hueytamalco, Hueytlalpan, Huitzilán de Serdán, Nauzontla, Tenampulco, Teteles de Ávila Castillo, Teziutlán, Tlatlauquitepec, Tuzamapan de Galeana, Xiutetelco, Xochiapulco, Yaonáhuac, Zarazoga, Zacapoaxtla, Zautla se ha implementado en Programa.

## IC. La gobernanza como modelo de implementación del Programa de Aprendizaje

### Multigrado

Para entender la coordinación de los diferentes actores<sup>8</sup> que participaron en la implementación del PAM se utilizaron dos enfoques. El primero de ellos es el enfoque de Transferencia de Políticas (*policy transfer*) que hace referencia al traslado de políticas públicas de un país a otro. Para ello, es importante resaltar dos puntos: 1) las políticas públicas no son sólo decisiones sino más bien, son un conjunto de objetivos, instrumentos, herramientas y *acciones*<sup>9</sup> y 2) durante la transferencia transnacional, los hacedores de política tienen que ajustar o traducir la política pública prestada a la jurisdicción que la recibe (Dussauge, 2013, p. 20).

El objetivo particular de utilizar este enfoque de política pública es entender de qué manera se dio el proceso de transferencia del Modelo Escuela Nueva a Puebla. Es decir, quiénes fueron los actores que participaron en este proceso, a qué respondió esta transferencia y hasta qué punto el Modelo Escuela Nueva se aplicó al entorno poblano sin ninguna modificación. Para lograr lo anterior, se retomaron una serie de preguntas de Dolowitz, M. P. & Mash, D. (2000):

- 1) Por qué los actores (de gobierno/ políticos) se involucran en la transferencia de políticas.
- 2) ¿Qué es lo que se transfiere?
- 3) ¿De dónde se aprenden las lecciones?
- 4) ¿Quiénes participan?
- 5) ¿Cuáles son los grados de transferencia?
- 6) ¿Qué restringe o facilita el grado de transferencia?

Si bien, el conjunto de las seis preguntas anteriores ofrecen el panorama completo de la transferencia del Modelo, hay dos preguntas que detonan la investigación: ¿por qué los actores, ya sea políticos o de gobierno, se involucraron en la transferencia? y ¿quiénes participaron? Dado que ya se tiene conocimiento que diversos actores tanto funcionarios públicos como organizaciones civiles estuvieron involucrados en la transferencia y la prueba piloto de Escuela Nueva en México,

---

<sup>8</sup> Se entiende por actores entidades públicas o privadas o individuos que forman parte de la toma de decisiones sobre cómo se lleva a cabo un Programa o una Política Pública.

<sup>9</sup> Nota agregada a la definición.

se tomó la decisión de trabajar con un enfoque de gobernanza que buscó resaltar la manera en la cual se dio la coordinación entre ellos durante su implementación. Asimismo, se apuesta que el involucramiento o liderazgo de algunos actores durante el proceso de implementación fue clave para que Escuela Nueva (junto con sus adaptaciones) lograra buenos resultados.

### ¿Por qué usar el concepto de gobernanza?

El concepto de gobernanza tiene varias acepciones con distintas cualidades, es decir, expertos sobre el tema no han logrado llegar a un consenso sobre lo que es o no es. Se pueden encontrar conceptos como nueva o vieja gobernanza, buena o mala gobernanza, etc. Retomando a Luis Aguilar (2010) se tiene la diferenciación de dos conceptos importantes: gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad hace referencia a que la toma de decisiones para la resolución de los problemas de la sociedad únicamente es realizada por el gobierno, para que la gobernabilidad sea buena es necesario que cuente con credibilidad y aceptación de los individuos de una sociedad. *Por otro lado, la gobernanza hace mención de la resolución de problemas sociales a través de una coordinación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, ya que el gobierno no puede dar solución a todo.* Aguilar señala que la gobernabilidad hace referencia a una vieja gobernanza mientras que una vez que la sociedad civil se involucra en la toma de decisiones se llega a una nueva gobernanza. Además, se menciona que la gobernanza conlleva la gobernabilidad.

Debido a la existencia de un sin número de definiciones de lo que es gobernanza con un enfoque más teórico (Del Castillo, G., y Azuma, A., 2011; Blomgren, B. L., Nabatchi, T. & O'Leary, 2005; Hill, C. & Lynn, L., 2004) pero que no compaginaban con el objetivo de la investigación se tomó la decisión de buscar una definición de gobernanza con una perspectiva más práctica. Por lo tanto, para efectos de esta investigación cuando se hable de gobernanza se hace referencia **“al conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias”** (United Nations Development Programme, 1997). También, se rescata de Luis Aguilar (2010), lo que él denomina instancias clave de la gobernanza:

- 1) Estado (instituciones políticas y gubernamentales).
- 2) Organizaciones de la sociedad civil.
- 3) Sector privado.

Las instancias anteriores se complementan dentro de la existencia de determinadas características que hacen factible la gobernanza (Del Castillo y Azuma, 2011) como:

- a) Territorio delimitado donde se lleve a cabo la acción.
- b) Clara identificación de los actores que participarán.
- c) Recursos disponibles y su uso.
- d) Delimitación de los mecanismos de coordinación.
- e) Establecimiento de la responsabilidad de los actores.
- 1) Precisión de la meta colectiva.

Figura 2 recopila las instancias y las características de la gobernanza para analizar el proceso de implementación de una política o programa público. Recuérdese que se busca responder de qué manera se dio la coordinación entre los diferentes actores que participaron en el proceso de implementación, por lo cual la presente investigación se centra en la identificación y el análisis de los mecanismos de coordinación. Para responder esta pregunta se hace uso de la reconstrucción de la toma de decisiones en el entorno de la implementación del Modelo y al poder identificar cuáles fueron los mecanismos de coordinación que se utilizaron, qué actores (docentes, funcionarios de la SEPP, etc.) estuvieron involucrados y de qué forma se materializaron los mecanismos se logra comprender a que respondían las decisiones tomadas.

Aquí mismo, se apuesta al hecho de que los emprendedores de políticas actuaron de manera positiva para que el Programa alcanzara su objetivo. De acuerdo con Mintrom, N., & Norman, P. (2009) los emprendedores de políticas son los actores que tienen grandes deseos de lograr un cambio haciendo determinadas tareas en el área en la que se desenvuelven. Estos mismos autores mencionan que si bien es difícil identificar cuáles son los motivos por los que se impulsa un cambio, sí se tiene identificadas cuatro vías a través de las cuales influyen:

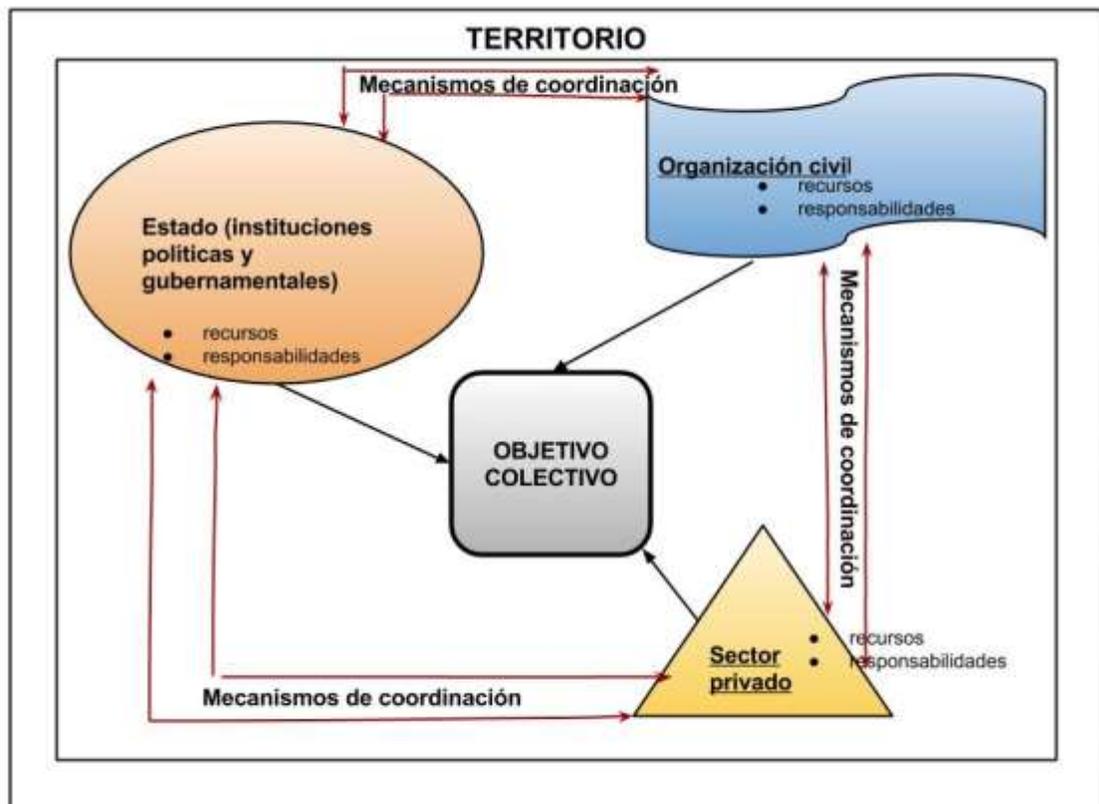
2) **Agudeza social.** Los emprendedores de políticas ponen en práctica esta vía al hacer uso de sus redes de política dentro y fuera de la organización o bien, comprendiendo ideas y motivando a otros actores en un contexto local específico.

3) **Definiendo el problema.** Los emprendedores de política son cruciales en la definición del problema público ya que esto determina las características de la política o programa público.

4) **Construcción de equipos.** Los emprendedores de políticas pueden lograr un cambio a través de la habilidad de poder trabajar con otros actores para esto también hace uso de sus redes personales y profesionales.

5) **Liderando con el ejemplo.** Logran liderar el cambio al tomar una idea y poniéndola en práctica inmediatamente.

Figura 2: mapa de actores y elementos que participan en la gobernanza



Fuente: elaboración propia

Al hablar de mecanismos de coordinación se hace referencia a las decisiones o acciones hechas por uno o más actores para alcanzar un fin en común. Dado que las decisiones y acciones pueden tomar diversas formas, se clasifican a los mecanismos de coordinación en 5 tipos (Mintzberg, 1979):

**1. Ajuste mutuo (*mutual adjustment*)**

Coordinación del trabajo a través de un proceso simple de comunicación informal.

**2. Supervisión directa (*direct supervision*)**

Se tiene un individuo que tiene la responsabilidad de los otros, dándoles instrucciones y monitoreando sus acciones.

**3. Estandarización de los procesos de trabajo (*standardization of work processes*)**

Los contenidos del trabajo son especificados o programados.

**4. Estandarización de los resultados del trabajo (*standardization of work outputs*)**

Se tienen las dimensiones o características del producto a obtener.

**5. Estandarización de las habilidades del trabajo (*standardization of work skills*)**

Las habilidades y el conocimiento están estandarizados cuando un tipo de entrenamiento en específico es requerido para desempeñar el trabajo.

Figura 3: diagrama de mecanismos de coordinación



Fuente: La estructura de las organizaciones, Mintzberg H., 1979, pág. 7.

La figura anterior muestra cómo se organizan los mecanismos de coordinación, de acuerdo con Mintzberg conforme exista un mayor número de personas involucradas en las acciones o decisiones para realizar un trabajo se van alejando del mecanismo de ajuste mutuo (el más simple) para hacer uso de mecanismos más complejos. La presente investigación buscará determinar cuáles fueron los mecanismos de coordinación que se utilizaron en el proceso de implementación y a través de qué vías los emprendedores de políticas lograron impulsar el PAM.

#### ID. Métodos de obtención de la información y metodología

Para lograr la reconstrucción de los mecanismos de coordinación que se usaron en el PAM, se procedió a la realización de entrevistas semiestructuradas en el mes de agosto de 2017. Las entrevistas se realizaron en dos fases; en la primera se entrevistaron a los funcionarios públicos de la SEPP que formaron parte de la toma de decisiones en la implementación del PAM. Se logró entrevistar a la Subsecretaria de Educación Obligatoria, al primer coordinador del PAM, a la coordinadora actual del Programa, al coordinador académico y a la titular de la Secretaría de Educación Pública del estado de Puebla. En esta primera fase también se logró realizar una entrevista grupal con supervisores y jefes de sector de la Región que participaron en las pasantías a Colombia.

En la segunda fase se procedió a la visita a escuelas que trabajan con el PAM, tanto escuelas multigrado como unigrado (ver Tabla 1). Se visitaron 9 escuelas de las cuales 3 fueron multigrado. La selección de estas escuelas se dio con base en los resultados obtenidos en PLANEA, con los cuales se eligieron a las 4 escuelas con los resultados más bajos en la prueba y a las 4 escuelas con los resultados más altos, es importante destacar que éstas escuelas – multigrado y unigrado- se encuentran ubicadas en localidades con índices de marginación alto y muy alto<sup>10</sup>. Aunado a estas 8 escuelas, se pidió explícitamente a SEPP visitar la escuela Niños Héroes de Chapultepec en la localidad de Xomiaco, que maneja el Modelo desde la prueba piloto.

Las visitas a estas escuelas consistieron en entrevistas semiestructuradas a docentes que ya han trabajado con el PAM con el objetivo de saber de qué manera conocieron el Programa, cómo se coordinaron en las escuelas, los salones o en las zonas escolares para implementar el PAM, así como cuáles eran los espacios de retroalimentación. A través de las entrevistas se buscó identificar los mecanismos de coordinación que utilizaron docentes, supervisores, jefes de sector, SEPP y el CEE para lograr poner en marcha el Programa de Aprendizaje Multigrado. Sumado a las entrevistas, se recopiló información documental emitida por las organizaciones civiles involucradas para conocer más sobre el proceso de implementación.

---

<sup>10</sup> Exceptuando la escuela Niños Héroes de Chapultepec en Xomiaco, Tlatlauquitepec que tiene un índice de marginación medio.

Tabla 1 Relación de escuelas visitadas

NOMBRE DE LA ESCUELA	NOMBRE DEL MUNICIPIO	NOMBRE DE LOCALIDAD	ETAPA DE INSERCIÓN	TIEMPO EMPLEANDO EL PAM
IGNACIO ZARAGOZA	TEZIUTLAN	TEZIUTLAN	Ampliación II	DOS CICLOS ESCOLARES Y MEDIO
MIGUEL HIDALGO	TEZIUTLAN	TEZIUTLAN	Ampliación II	CICLO ESCOLAR Y MEDIO
NETZAHUALCOYOTL	TEZIUTLAN	IXTICPAN	Ampliación II	CICLO ESCOLAR Y MEDIO
MANUEL BARTOLO LOPEZ	TEZIUTLAN	XOLOATENO	Ampliación II	TALLER DE INDUCCION EN JULIO
CONSTITUCION DE 1857	ATEMPAN	CALA NORTE	Ampliación I	TALLER DE INDUCCION EN JULIO
MIGUEL HIDALGO	CHIGNAUTLA	COAHUIXCO	Ampliación II	DOS CICLOS ESCOLARES
JAIME TORRES BODET	XIUTETELCO	EL AGUAJE ATOLUCA	Primera etapa	DOS CICLOS ESCOLARES Y MEDIO
NIÑOS HEROES DE CHAPULTEPEC	TLATLAUQUITEPEC	XOMIACO	Piloto	DESDE EL INICIO
BANDERA NACIONAL	TETELES DE AVILA CASTILLO	COACALCO	Piloto	DESDE EL INICIO

Fuente: elaboración propia.

Para la reconstrucción de la toma de decisiones en el proceso de implementación se usó *Narrative Policy*. De acuerdo con Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2010) éste debe contener como elementos mínimos: 1) la descripción del contexto en el cual se desenvuelve la política, 2) la introducción de un elemento temporal estableciendo la relación entre el contexto y los actores y, al mismo tiempo, estructurando los mecanismos causales y 3) es imprescindible la caracterización en este caso, de quiénes fueron los actores que actuaron como emprendedores de políticas. La unidad de análisis son las decisiones tomadas por los funcionarios y organizaciones civiles para implementar el Modelo Escuela Nueva. Esta herramienta permitió identificar y describir cómo los emprendedores de políticas fueron elementos clave para hacer el enlace entre los funcionarios públicos de la SEPP, supervisores, jefes de sector y docentes hasta el momento en que el Modelo Escuela Nueva llegó a los salones de clases.

## Capítulo II. De Escuela Nueva al Programa de Aprendizaje Multigrado

Este capítulo tiene por objetivo mostrar la participación de las instancias claves de la gobernanza en la toma de decisiones para la implementación del Programa de Aprendizaje Multigrado (PAM). Para lo anterior, el capítulo ha sido dividido en cuatro apartados; el primero de ellos menciona los elementos pedagógicos y los elementos de transferencias con los que cuenta Escuela Nueva; el segundo apartado muestra cómo se transfiere Escuela Nueva e identifica quiénes participaron y cuáles fueron las adaptaciones mexicanas. El tercer apartado analiza el Modelo Escuela Nueva en territorio poblano identificando actores e instancias claves durante la prueba piloto y cómo se dio paso a la construcción del Programa de Aprendizaje Multigrado. Por último, el cuarto apartado cataloga las acciones en la implementación en mecanismos de coordinación y a los actores en emprendedores de políticas

### IIA. Cómo funciona el Modelo Escuela Nueva

El Modelo Escuela Nueva de Colombia surge a mediados de 1970 y fue adoptado por el Ministerio de Educación en 1980, está basado en una pedagogía participativa centrada en los alumnos (Colbert & Arboleda, 2016). Ha tenido buenos resultados en el desempeño académico de los alumnos por lo que se ha llevado a varios países tanto de América Latina, África y Asia (por ejemplo Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, India, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Timor Oriental, Zambia y Vietnam). La característica principal es que este Modelo está hecho para escuelas que se encuentran en un entorno rural aunque se han hecho adaptaciones para escuelas ubicadas en localidades urbanas y, que a su vez son distintivas por ser lugares de alta marginación.

La Fundación Escuela Nueva ha desarrollado un método de transferencia de este Modelo Educativo hacia otros países destacando puntos clave que no pueden dejarse de lado<sup>11</sup>. El primer elemento es el **desarrollo de pasantías en Colombia** que tiene por objetivo facilitar la comprensión del modelo pedagógico, se trata de que los docentes o las autoridades educativas que utilizarán el Modelo aprehendan los elementos que lo conforman. Con respecto a la

---

<sup>11</sup> Información tomada de la página oficial de la Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente. <http://escuelanueva.org/portal1/es/que-hacemos/nuestro-trabajo/soluciones-a-la-medida.html>

implementación se tienen identificados elementos claves como **los talleres de formación docente** donde se da a conocer a los docentes el Modelo Escuela Nueva y se les menciona cuáles son los objetivos de los diferentes instrumentos que se usarán en el salón de clases. Asimismo, se resalta la importancia **de los procesos de acompañamiento/seguimiento** para que el desarrollo del Modelo sea el adecuado. En este punto se destaca la importancia de las visitas al aula para observar cómo es que se está instalando el Modelo en el salón de clases. El desarrollo de microcentros es un elemento clave pues es aquí donde los docentes pueden retroalimentarse al compartir sus experiencias con otros docentes. Otro de los elementos clave es **la dotación y el uso de materiales de aprendizaje**, la Fundación Escuela Nueva ha desarrollado unas guías de aprendizaje que tienen el componente curricular del Modelo donde se respeta el avance al propio ritmo de aprendizaje del estudiante y fomentan el desarrollo del espíritu investigativo y la autonomía.

Forero-Pineda, C., Escobar-Rodríguez, D., & Molina, D. (2006) señalan que el gran cambio que logra Escuela Nueva en los alumnos es que la interacción entre los niños se dé de una manera pacífica. También, Escuela Nueva ha sido propuesto como un modelo que fomenta la enseñanza cívica (Pitt, 2003) y la participación democrática (De Baessa, Y., Cherterfield, R., & Ramos, T., 2002) destacando en este último que el estudio se hace con el Modelo de Escuela Unitaria de Guatemala que es la adaptación del Modelo colombiano.

De acuerdo con el Informe Final de evaluación Pre-test (2013) elaborado por el CEE se puede entender la implementación del Modelo a partir de cuatro componentes que son: capacitación, curricular, administrativo y comunitario<sup>12</sup> y su relación con cuatro dimensiones que son: aula, escuela, microcentro y gestión estatal.

---

<sup>12</sup> De acuerdo con el Informe del CEE, se entiende por: capacitación al conjunto de procesos a través de los cuales autoridades, personal técnico pedagógico, docentes y alumnos se forman y dan seguimiento para atender las demandas del modelo Escuela Nueva; curricular a los contenidos, formatos y acciones que gestionan alumnos, docentes y autoridades con la finalidad de operar el modelo Escuela Nueva que ocurre en diversos niveles: aula, escuela, microcentro y gestión escolar; administrativo como todas aquellas acciones y seguimiento a procesos que lleva a cabo cada uno de los actores: alumnos, docentes y autoridades, para gestionar el modelo en sus ámbitos de acción (aula, escuela, microcentros y gestión estatal), y que permiten poner en juego aspectos normativos, de organización, manejo de recursos y retroalimentación y comunitario tiene que ver con los objetivos y los temas de las guías de trabajo tiene que ver con el estilo de vida de los estudiantes y sus comunidades. Los familiares participan en las actividades escolares y la escuela promueve acciones en favor de la comunidad.

Tabla 2 Modelo Escuela Nueva: instrumentos para cada componente

<b>Componente</b>	<b>Instrumentos</b>	
<b>Capacitación</b>	Talleres	Escuelas demostrativas
	Rol docente	Microcentros
	Red de maestros	Manual de capacitación
<b>Curricular</b>	Pedagogía activa	Módulos de aprendizaje
	Áreas curriculares	Materiales/textos
	Biblioteca escolar	Rincones de trabajo
	Gobierno escolar	Promoción flexible
	Proyectos pedagógicos	Mobiliario
	Evaluación	
<b>Administrativo</b>	Planes de mejoramiento	Desarrollo del PEI
	Manual de convivencia	Gobierno estudiantil
<b>Comunitario</b>	Ficha familiar	Calendario agrícola
	Croquis y monografía veredal	Proyecto pedagógicos productivos

Fuente: elaboración propia con base en la información del Informe Final Pre-test del Escuela Nueva en el Estado de Puebla.

El componente de capacitación es uno de los ejes centrales del Modelo pues es en los talleres y en las escuelas demostrativas donde los docentes comprenden esta forma de trabajar. El rol de docente es esencial para el Modelo ya que su papel es el de un facilitador del aprendizaje, es decir, aquí el maestro se convierte en guía para que los alumnos puedan aprender a su ritmo. Una parte esencial del Modelo son los microcentros que

“funcionan como comunidades de aprendizaje, donde tienen la oportunidad de reflexionar sobre sus prácticas, aprender de la experiencia de otros y resolver problemas conjuntamente. Son definidos como verdaderos círculos de calidad para el desarrollo y mejoramiento de la Escuela Nueva, teniendo en cuenta los problemas de cada escuela y de cada localidad conformados por maestros de escuelas vecinas, con su correspondiente Junta Directiva, cumplen un papel fundamental en la discusión, apropiación y fortalecimiento de los diferentes componentes del programa. Después de cada taller, se invita a los docentes a reunirse una vez por mes en una escuela cercana para analizar problemas y discutir resultados. Comparten logros, dudas y reflexionan en conjunto. Los

microcentros dan un marco de referencia para reestructurar los esfuerzos de las escuelas y han sido la mejor herramienta para enfrentar los problemas logísticos y para afinar los detalles de la puesta en práctica de EN” (Centro de Estudios Educativos, 2013).

El componente curricular menciona instrumentos clave para el aula como lo son los rincones de aprendizaje o el gobierno escolar destacando que una de las principales características de EN es la pedagogía activa. Es decir, el Modelo busca dotar al alumno de una mayor toma de decisiones al desarrollar habilidades democráticas como es la elección del gobierno estudiantil. Escuela Nueva trabaja con una promoción flexible donde cada uno de los alumnos avanza a su paso en el conocimiento, ya que el alumno aprende a su ritmo siempre teniendo en cuenta que el docente está ahí para guiarlo en el aprendizaje. También, el componente curricular busca dotar al salón de clases de un mobiliario adecuado para el aprendizaje, se pone énfasis en los materiales para trabajar ya sea con las guías de aprendizaje o con los libros que se encuentran en las bibliotecas escolares.

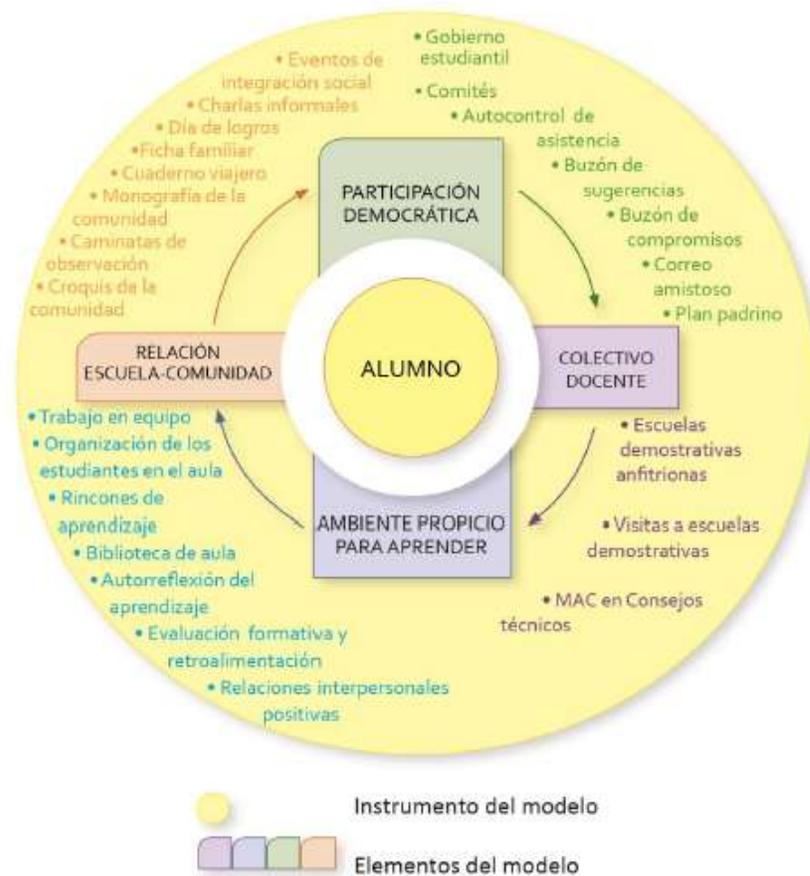
El componente comunitario busca fortalecer la relación entre la comunidad y la escuela a través de una serie de instrumentos como lo son el calendario agrícola donde el docente toma en cuenta las fechas de temporadas de recolección o de siembra más importantes para la comunidad y así, planear las clases y que los niños no se ven afectados. Otro de los elementos que se encuentran en este componente, es el croquis y monografía veredal que tiene como objetivo que los alumnos identifiquen lugares importantes de su comunidad como caminos, veredas y ríos, así como en dónde viven sus compañeros esto con la intención de que conozcan bien su comunidad.

Por último, el componente administrativo está conformado por planes de mejoramiento donde se incorporan a supervisores y agentes administrativos que fungen en este Modelo como agentes pedagógicos. También se encuentran los manuales de convivencia los cuales se elaboran de manera colegiada (participación de docentes, administrativos y supervisores) para mejorar las relaciones entre docentes, padres de familia y alumnos.

## IIB. Componentes del Programa de Aprendizaje Multigrado

El PAM toma elementos clave del Modelo EN y suma características de otras propuestas mexicanas para atender a la escuela multigrado, entre ellas la Propuesta Educativa Multigrado (PEM05). El Programa está compuesto por cuatro elementos donde cada uno presenta instrumentos para aplicarlo (ver Figura 4).

Figura 4: componentes pedagógicos del Programa de Aprendizaje Multigrado



Fuente: Guía para la Gestión Escolar y de aula del Programa de Aprendizaje en Multigrado en el Estado de Puebla. Orientaciones para docentes, Fundación Azteca, Escuela Nueva México, SEP Puebla y Centro de Estudios Educativos, 2014.

Estos cuatro componentes están basados en el Modelo Escuela Nueva: 1) Participación democrática es similar al componente curricular; 2) Ambiente propicio para aprender puede encontrarse parecido con el componente Administrativo debido a que se hace referencia a la importancia de las relaciones interpersonales, a la evaluación formativa y a la organización de los

estudiantes en el aula que pueden ser elementos encontrados en el rubro “Manual de convivencia” (CEE, 2013) ; 3) Relación escuela- comunidad hace referencia al componente Comunidad en el Modelo EN y por último, 4) Colectivo Docente que puede ser identificado como el componente Capacitación.

1) **Participación democrática.** En este componente se pueden encontrar elementos de Escuela Nueva como el gobierno estudiantil, el correo amistoso, el autocontrol de asistencias. Un elemento importante de este componente es el Plan Padrino donde, por lo general, un alumno más grande apadrina a un niño más pequeño. Es decir, lo ayuda a resolver dudas en algunos ejercicios lo que trae como consecuencia que el docente pueda atender otras cuestiones o inclusive a otros alumnos con necesidades más apremiantes.

En las visitas realizadas a escuelas en agosto de 2017 se encontró que el plan padrino es uno de los elementos que más gusta y funciona para los docentes debido a que logran que los alumnos tengan más o menos el mismo nivel aprendizaje, de acuerdo a sus edades. También se encontró que algunos docentes dan incentivos a sus alumnos al mejor padrino.

2) **Ambiente propicio para aprender.** Contiene elementos como los rincones de aprendizaje, se busca promover el trabajo en equipo en lugar de que los alumnos realicen actividades de manera individual. El elemento de evaluación formativa y retroalimentación también se encuentra en este componente, así como la autorreflexión del aprendizaje donde se busca que el alumno evalúe sus conocimientos.

3) **Colectivo docente.** Este componente se encarga de crear espacios para que los docentes que no manejan PAM puedan conocer de qué va el Programa a través de las escuelas demostrativas y las escuelas demostrativas anfitrionas. Aquí también entran los consejos técnicos que sirven como un lugar para la retroalimentación entre docentes, supervisores, jefes de sector y ATP.

4) **Relación escuela-comunidad.** En este componente se encuentra el croquis de la comunidad, las caminatas de observación que al igual que en Escuela Nueva buscan que el niño logre conocer bien su localidad. También se cuenta con la ficha familiar que tiene como objetivo conocer un poco más sobre los aspectos familiares de los alumnos y alumnas como el grado de escolaridad de sus padres, a qué se dedican y si los niños sufren alguna enfermedad. El día de logros se hace por lo regular al final del ciclo escolar e implica la participación de los padres de familia pues los alumnos les dan a conocer los trabajos que realizaron a lo largo del año.

Es importante recordar que el Programa de Aprendizaje Multigrado es el resultado de todo un proceso de adaptación del Modelo Escuela Nueva al entorno de la Región de Teziutlán. En los apartados siguientes se muestra cómo se dio la transferencia del Modelo a Puebla y cuáles fueron sus adaptaciones, tomando en cuenta lo que el CEE denominó como pre-existencias, y quiénes estuvieron involucrados.

### Pre-existencias

El Centro de Estudios Educativos como evaluador externo del proceso de implementación de Escuela Nueva en Puebla identificó elementos que forman parte del Modelo y que ya se encontraban en la estructura educativa nacional a lo cual denominó pre-existencias<sup>13</sup>. La Tabla 3 muestra cada una de las pre-existencias de acuerdo a cada componente.

---

<sup>13</sup> Si bien, Escuela Nueva llegaba como un modelo novedoso a Puebla hay que señalar Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente ya había tenido por lo menos un intento de implementar el Modelo en México (en el estado de Chiapas).

Tabla 3 México: pre-existencias de elementos del Modelo Escuela Nueva en la normatividad mexicana

<b>Instrumento</b>	<b>Normatividad</b>		<b>Área</b>
Talleres	Programa Estatal de Formación Continua	Acuerdo 620	Capacitación
Microcentros	Centros de maestros	Acuerdo 96	
Pedagogía activa	Acuerdo 592		Curricular
Módulos de aprendizaje	Acuerdo 592		
Biblioteca escolar	Bibliotecas escolares y de aula, SEP	Acuerdo 592	
Rincones de trabajo	PEM05		
Gobierno Estudiantil	PEM05		
Promoción flexible	PEM05	Acuerdo 648	
Proyecto pedagógicos	PEM05	Acuerdo 592	
Evaluación	PEM05	Acuerdo 648	
Planes de mejoramiento	Acuerdo 590	Acuerdo 620	
Desarrollo del PEI	Lineamientos Generales de los Consejos Escolares de Participación Social	Plan Estratégico de Transformación Escolar	
Ficha familiar y croquis de la comunidad	Acuerdo 592		Comunitario

Fuente: elaboración propia con base en el “Informe Final de la implementación de Escuela Nueva en Puebla”, CEE, 2013.

En el componente de capacitación el CEE encontró pre-existencias para los microcentros que están plasmados en el Centro de maestros y en el Acuerdo 96 donde se busca que haya una retroalimentación entre docentes y supervisores. Un aspecto importante a señalar es que en el Acuerdo 96 se establece que en las escuelas unidocentes y de menos de 4 docentes (en este caso multigrado de acuerdo a la definición manejada en esta investigación) el supervisor convoca a los docentes de este tipo de escuelas para organizar el Consejo Técnico de manera sectorial. Este es un elemento importante, ya que si se recuerda los microcentros son esenciales para el acompañamiento y seguimiento del funcionamiento del Modelo.

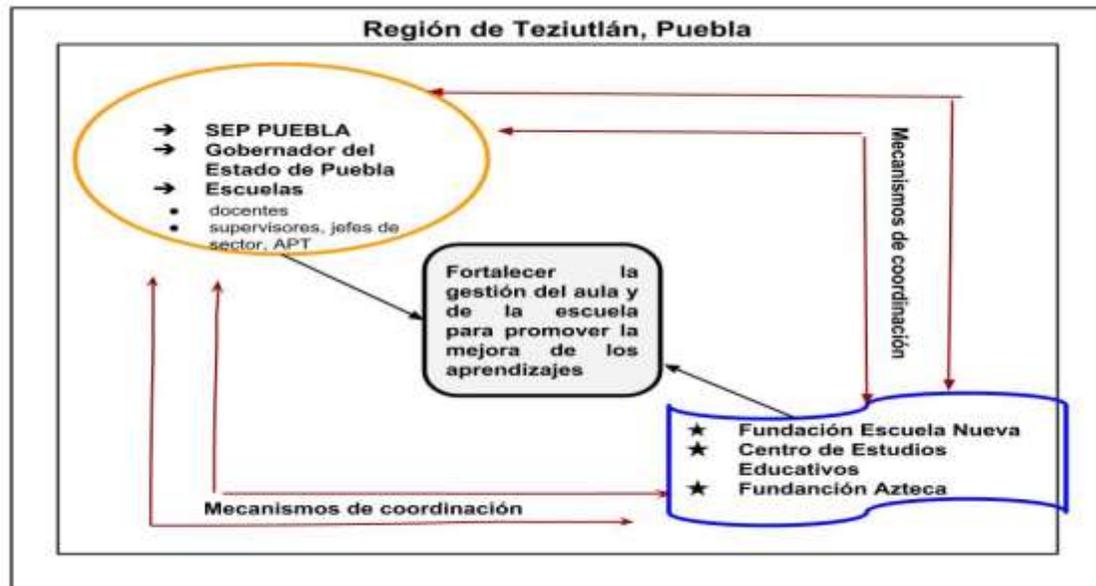
En el componente curricular, la Propuesta Educativa Multigrado de 2005 ya había planteado algunas estrategias de trabajo parecidas a las que maneja en Escuela Nueva, así como en los Acuerdos 592 y 698. Aquí se pueden encontrar los rincones de trabajo, la biblioteca escolar o el gobierno estudiantil. En el componente administrativo se tienen los Lineamientos Generales de los Consejos Escolares y el Plan Estratégico de Transformación Escolar. Por último, para el componente comunitario se tiene que en el Acuerdo 592 tratan los temas de la ficha familiar y el croquis de la comunidad.

IIC. Identificación de actores involucrados en la transferencia e implementación de Escuela Nueva en Puebla

Figura 5 muestra el diagrama de gobernanza para entender la implementación de un programa o política pública pero ahora, ya con los actores identificados. Si bien, en el esquema teórico aparecen tres instancias claves que son las instituciones gubernamentales, las organizaciones civiles y el sector privado cuando se identificaron a los actores involucrados en la prueba piloto del Modelo EN y su adaptación poblana, el PAM, solo se encontró la participación de instancias gubernamentales y de organizaciones civiles. Aunque no hay como tal una participación del sector privado en el PAM, es un gran avance que una institución gubernamental como SEPP haya dado pie a la participación de organizaciones civiles. Aquí es importante destacar la participación de la titular de la Secretaría de Educación del Estado de Puebla, Patricia Vázquez, fue crucial no solo para ofrecer una alternativa a las necesidades de escuelas primarias multigrado sino también para permitir una participación constante de diferentes organizaciones civiles para ofrecer soluciones a diversos problemas educativos al Estado de Puebla.

Se muestra que en la instancia de instituciones gubernamentales se encuentra la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (SEPP) y el Gobernador del Estado de Puebla en ese momento, Rafael Moreno Valle quien toma la decisión de poner en marcha la prueba piloto de Escuela Nueva. Asimismo, en esta instancia encontramos a docentes, jefes de sector y supervisores de la Región de Teziutlán quienes ponen en práctica el Modelo. En la instancia de las organizaciones civiles se encuentran Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente y el Centro de Estudios Educativos.

Figura 5: diagrama de gobernanza con actores en el Programa de Aprendizaje Multigrado



Fuente: elaboración propia.

Estas 2 instancias que participaron en la implementación tuvieron como objetivo común fortalecer la gestión del aula y de la escuela para promover la mejora de los aprendizajes. Dado que existe una interacción entre una serie de actores que tienen visiones diferentes, la identificación de los mecanismos de coordinación es muy importante para entender qué fue lo que favoreció o limitó la instalación de Escuela Nueva en Puebla y después que se diera paso al PAM. No se debe perder de vista que si bien, los mecanismos de coordinación fueron de suma importancia, la presencia de emprendedores de políticas fue crucial para que una iniciativa como esta lograra su objetivo.

## IID. Cómo llega Escuela Nueva a Puebla

La Tabla 4 muestra algunas respuestas a las preguntas que se plantearon en el capítulo I para el Enfoque de *Policy Transfer*.

Tabla 4 Preguntas Policy Transfer

Policy Transfer	Caso poblano
<b>Por qué los actores (de gobierno/ político) se involucran en la transferencia de políticas</b>	Se busca un modelo de aprendizaje que contribuya a atender las particularidades de las escuelas multigrado y potenciar sus ventajas educativas.
<b>Qué se transfiere</b>	El Modelo de Escuela Nueva.
<b>De dónde se aprenden las lecciones</b>	Colombia
<b>Quiénes participan</b>	Secretaría del Estado de Puebla, Fundación Azteca y Fundación Nueva Escuela de Colombia.
<b>Cuáles son los grados de transferencias</b>	En la prueba piloto se toma tal cual el modelo. A partir de la primera expansión se incorporan características de la estructura educativa mexicana y se explotan características de la Región de Teziutlán. .
<b>Qué restringe o facilita el proceso de transferencia de políticas</b>	La comunicación entre Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, el Centro de Estudios Educativos y la Secretaría del Estado de Puebla facilita el proceso de transferencia.
<b>Cómo se relaciona el proceso de transferencias con el éxito o fracaso de la política</b>	

Fuente: elaboración propia.

La reconstrucción del proceso de implementación y adopción de EN en Puebla consta de varias fases. De acuerdo con lo que plantea Mejía et al (2016) y sumado a las visitas que se realizaron en agosto de 2017 en escuelas primarias de la región de Teziutlán se identificaron las siguientes:

- **Prueba piloto:** consta de dos ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014. En esta fase las escuelas piloto y las escuelas control conocen, implementan y adaptan el Modelo Escuela Nueva al entorno poblano.
- **Fase de adaptación de Escuela Nueva a Programa de Aprendizaje Multigrado:** de acuerdo con la información proporcionada por informes del CEE (2013) y

por Mejía et al (2016) en 2014 Puebla comenzó a trabajar con una apropiación poblana de EN.

- **Primera fase de expansión:** esta sucede en el ciclo escolar 2014-2015 donde ya se implementa la adaptación mexicana de Escuela Nueva conocida como Programa de Aprendizaje Multigrado.
- **Segunda y tercera fase de expansión:** se presentan en el ciclo escolar 2015-2016 donde se insertan escuelas de tiempo completo al PAM.
- **Cuarta fase de expansión:** se ubica en el ciclo escolar 2017-2018 donde el PAM comienza a instalarse a la Región de Huachinango, Puebla.

La narración del proceso de transferencias, de implementación y de adaptación de Escuela Nueva a Puebla será con base en estas fases destacando cada una de las participaciones y decisiones de los actores clave.

#### A) *Prueba piloto*

Lo primero que se debe señalar es que la idea de pilotear el Modelo EN surge como una propuesta de Fundación Azteca al Gobierno del Estado de Puebla, alrededor de julio de 2012. En este momento se firma un convenio de colaboración entre SEPP, Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva y Centro de Estudios Educativos reconocido como Alianza Estratégica. Si bien, es Fundación Azteca quien hace los primeros acercamientos con Fundación Escuela Nueva, los recursos económicos para realizar el piloteo corren a cargo de SEPP. Es importante señalar que este Modelo se ubicó en la Subsecretaría de Educación Básica a cargo de Jorge Benito Cruz Bermúdez; sin embargo, es la coordinadora académica Patricia Vázquez quien tomó un particular interés en el piloteo de este Modelo. En este primer momento se pueden identificar como emprendedores de políticas a Fundación Azteca y al Gobernador Rafael Moreno Valle debido a que ellos se comunicaron primero para tomar la decisión de pilotear el Modelo Colombiano en Puebla. Asimismo conforme evoluciona la implementación, adaptación y aprehensión de EN en territorio poblano, Patricia Vázquez quien después se convierte en la titular de SEPP (hasta abril de 2018) juega un papel clave para alcanzar el objetivo del PAM. Conforme a lo que opina del Modelo Escuela Nueva, Patricia Vázquez destaca que fueron tres grandes aspectos los que llamaron su atención: 1) presentaba un empoderamiento enfocado a los alumnos, 2) representaba una

reorganización de la escuela multigrado con una metodología que incluyera las diferencias con los alumnos y 3) es una re-capacitación, un re-empoderamiento del director y de las figuras que convergían en la escuela en general.

De las entrevistas que se realizaron tanto a docentes, supervisores, ATP, jefes de sector funcionarios de la SEPP y a personas involucradas en el proceso de implementación por parte del CEE, todos llegaron a una misma conclusión: la colaboración de Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, Centro de Estudios Educativos fue crucial para lograr que el Modelo Escuela Nueva se instalara en Puebla y para su adaptación, el Programa de Aprendizaje Multigrado, lograra su objetivo. En general, se consideró que Fundación Azteca fue un actor clave para la política educativa en el Estado de Puebla durante la gubernatura de 2011-2017.

Después de la firma de este convenio, se ubicaron dos momentos en los cuales se realizó la transferencia del Modelo. La primera de ellas son las pasantías que se realizaron de 1 al 5 octubre de 2012 a Quindío, Colombia donde participaron docentes, ATP, jefes de sector, supervisores y algunas personas por parte de las organizaciones civiles involucradas, así como gente de SEPP. En esta primera fase de transferencia se seleccionaron escuelas primarias generales de la región de Teziutlán, específicamente del municipio de Tlatlauquitepec, que se caracterizaban por tener un desempeño académico bajo y además, supervisores, ATP, jefes de sector y docentes que son reconocidos por ser muy trabajadores y comprometidos con el aprendizaje de los alumnos. De acuerdo con CEE, el objetivo de esta pasantía fue ver operar el Modelo EN directamente. Con respecto a la pasantía se logró entrevistar a una de las docentes que realizó este viaje a Colombia, ella señaló que fue impactante observar que a pesar de que son países diferentes tienen situaciones similares. Dentro de las cosas que pudieron presenciar fue cómo funcionaba realmente esta estrategia educativa, pues por la mañana asistieron a los salones de clases para observar cómo se llevaba la clases y por la tarde pudieron convivir con los docentes es en ese momento donde los docentes mexicanos que asistieron a la Pasantía lograron disipar algunas dudas de cómo instalar el Modelo en su salón de clases, de acuerdo con la docente entrevistada fue muy enriquecedora esta experiencia.

La segunda fase de transferencia realizada del 15 al 19 de octubre de 2012 fue una visita que realizó personal de la FEN a las instalaciones de SEPP para seguir formando a los docentes sobre qué es el Modelo Escuela Nueva, en esta fase se integraron docentes que no estuvieron en la

pasantía a Colombia. A lo largo de la prueba piloto existió una fase de acompañamiento por parte de las organizaciones civiles a las escuelas. Tal es el caso del Centro de Estudios Educativos (CEE) que fue la institución encargada de realizar la evaluación externa de la implementación de Escuela Nueva en Puebla al ser contratado por Fundación Azteca.

Del 6 al 8 de noviembre de 2012, el CEE realizó el levantamiento de la información a 20 escuelas piloto y 10 escuelas control para la elaboración del Informe Pre-Test, mencionando que ésta últimas no recibieron el Taller de Inducción de EN. Con esto, el CEE logró observar cuáles fueron las preexistencias o elementos que ya se encontraban en las escuelas primarias multigrado y que presentaban similitudes con lo planteado en EN; dentro de sus hallazgos se tiene que el gobierno estudiantil ya tenía un precedente en la escuela multigrado llamado Asamblea Escolar, la elaboración de acuerdos de convivencia, la presencia de comités (alumnos, padres de familia o docentes), entre otras cosas.

De acuerdo con el Informe Post-Test (CEE, 2013b), el objetivo del Taller de Inducción fue que los docentes aprendieran a usar las guías, a organizar el espacio en el salón de clases y para conocer los usos de los instrumentos que tiene el Modelo EN. Al igual que en la Pasantía, a este taller asistieron docentes, supervisores, ATP y jefes de sector. Este Taller tuvo una duración de 40 horas en 5 días es importante señalar que se sigue manejando el mismo formato ya como Programa de Aprendizaje Multigrado. Una de las docentes que trabaja el Modelo desde esta fase mencionó que a ella le llegó la invitación para asistir al taller por parte de su supervisor; asimismo señaló que al momento de regresar a dar clases tuvo que llegar a un acuerdo con los padres de familia para recuperar de alguna forma las clases que no se tuvieron en esa semana. Cuando se le cuestionó sobre su percepción del Taller, la docente mencionó que fue diferente porque fue vivencial, es decir, a diferencia de otros talleres que suelen recibir los docentes que son en su mayoría teóricos, éste les muestra cómo es el Modelo, cómo se usan los instrumentos (control de autoasistencia; buzón de sugerencias, correo amistoso, mapa de la comunidad, etc.), por lo cual les es más fácil llevarlo a su salón de clases. Esta misma opinión la compartieron todos los docentes que fueron entrevistados en agosto de 2017.

Siguiendo con el rubro acompañamiento y seguimiento de Escuela Nueva son los microcentros quienes cumplen con este papel y que de acuerdo al Informe Pre-Test (CEE, 2013) tienen como objetivo servir como un espacio para compartir experiencias y sugerencias para llevar

a cabo el Modelo. En ese mismo documento, se menciona que en el Taller de inducción que se realizó en Puebla, Puebla se tomó la decisión de la creación de tres microcentros de acuerdo a la cercanía geográfica de las escuelas. Se programó que las reuniones de los microcentros serían una vez al mes. La característica de los microcentros es que en esta fase piloto sirvieron como un espacio para darle a conocer el Modelo a los docentes que no pudieron asistir al Taller de Inducción, es decir, en este momento se hacía una capacitación en cascada. En los informes de Pre-Test y Post-Test realizados por el CEE se menciona que los docentes de las escuelas piloto identificaron a los microcentros como un espacio para poder resolver dudas sobre cómo llevar EN. Estos microcentros estuvieron conformados por: 1) Microcentro 1- jefe de sector 13, supervisor escolar de la zona 026 y 16 docentes de grupo; 2) Microcentro 2- jefe de sector 13, supervisor de la zona 094, 2 ATP, y 17 docentes de grupo y 3) Microcentro 3- jefe de sector 13, jefa de sector 13 estatal, supervisor de la zona 93, supervisor de la zona estatal 053, 4 ATP, una maestra comisionada de la jefatura III y 11 docentes de grupo.

Aquí es importante mencionar que la instalación de los instrumentos o herramientas de EN en los salones de clases poblanos sucedió en diferentes tiempos. Por ejemplo, al entrevistar a docentes que trabajan con EN desde la prueba piloto mencionaron que comenzaron a trabajar con el Modelo alrededor de diciembre de 2012, otros docentes mencionaron para el Pre-Test (noviembre de 2012) que ya habían comenzado a trabajar con algunos instrumentos del Modelo, es decir, el periodo de aprehensión del Modelo fue variado. De acuerdo con lo señalado por los docentes entrevistados comprender en su totalidad tanto EN como PAM lleva tiempo, más de un ciclo escolar. Algunos docentes mencionaron que el primer ciclo escolar les sirve para conocer el Programa, en el siguiente ciclo escolar ya pueden ir integrando más instrumentos a la dinámica del salón de clases e inclusive ya pueden conjugarlos con otros programas que se manejan en las escuelas. También señalaron que cada ciclo escolar existe un periodo de adaptación para implementar el Programa pues cada grupo tiene características diferentes y lleva tiempo adecuar los instrumentos o herramientas a las necesidades de los alumnos.

Las visitas a escuelas demostrativas en este caso para EN como más adelante para PAM, son un elemento importante para que otros docentes puedan asistir a una escuela que emplee el Modelo y observar directamente cómo se implementa, cómo se trabaja con los alumnos. Es por eso que en esta fase de piloteo del Modelo, se eligieron 6 escuelas demostrativas para el Estado de

Puebla. En este mismo ciclo escolar se puede encontrar una actividad de animación para las escuelas demostrativas que realizó la Fundación Escuela Nueva; asimismo se tiene la videograbación de clases, entrevistas a alumnos y docentes por parte de Fundación Azteca (Guía para la gestión escolar y de aula del Programa de Aprendizaje en Multigrado en el estado de Puebla, 2014).

Para finales de 2012, algunas escuelas piloto ya manejaban algunos instrumentos o elementos de Escuela Nueva pero aún no se contaba con las Guías de aprendizaje que tiene el Modelo que son una parte esencial para el manejo de las clases. Fue hasta abril de 2013 (del 15 al 19) que los docentes de las escuelas piloto pudieron recibir un taller para el uso de estas guías impartido por personal de Fundación Escuela Nueva. De acuerdo con el CEE (2013), el objetivo de este Taller fue mostrar a los docentes cómo estudiar, seleccionar y contextualizar el trabajo con las guías de aprendizaje e identificar las características que deben tener los procesos de evaluación para iniciar su aplicación en una escuela. En este mismo informe, se menciona que este Taller forma parte de un paquete internacional prototipo que maneja la Fundación Escuela Nueva y que los contenidos de la guía no son particulares a un país. Por lo tanto, la Guía de Aprendizaje también juega un papel esencial en el proceso de transferencia del Modelo a Puebla junto con la Pasantía y el Taller de Inducción. Hasta el momento se puede ver que FEN ya tiene un paquete estándar que facilita el traslado del programa educativo a otros países. Esto facilita su transferencia porque FEN ya ha identificado los elementos esenciales del programa educativo. De acuerdo con los testimonios de algunos supervisores y docentes se señaló que tenían cierta dificultad con el manejo del lenguaje debido a la descontextualización del entorno ya no solo mexicano, sino poblano.

Para 2013, se realizó la primera etapa de EN donde se sumaron 77 escuelas primarias ya no solo generales sino también indígenas y además se incluyeron telesecundarias. Si bien, esta investigación se centra en las escuelas primarias generales, el coordinador actual de telesecundarias señaló que la forma de organización de las telesecundarias y de las escuelas primarias multigrado es muy similar porque existe un solo docente que imparte todas las clases pero que es experto en la planeación pedagógica de las clases. Asimismo, los docentes de primarias entrevistados señalaron que es bueno que exista una continuidad con el Programa pues el alumno o alumna ya tiene una forma de trabajar. En este punto podemos destacar que los docentes también mencionaron que cuando egresan los alumnos de las escuelas primarias multigrado llegan a ir a secundarias

generales y que no trabajan con el Modelo, en ocasiones la forma de trabajar de los alumnos PAM logra permear la forma de organizar las clases en sus salones, lo cual muestra que el Programa está logrando un cambio importante.

El 24 y 25 de abril el CEE realizó el levantamiento de información para la elaboración del Informe Post-Test. El objetivo de éste fue conocer cómo iba el proceso de implementación de Escuela Nueva en las escuelas poblanas. De acuerdo con sus resultados, se tiene que más docentes ya habían implementado instrumentos del Modelo, se le conocía mejor y algunos docentes habían asistido a escuelas demostrativas e incluso habían visitado una escuela en la localidad de Xomiaco, en el mismo municipio de Tlatlauquitepec pero que no estaba considerada como tal.

Para mayo y noviembre del mismo año se realizaron visitas de seguimiento y retroalimentación a escuelas piloto por parte de Fundación Escuela Nueva (Guía para la gestión escolar y de aula del Programa de Aprendizaje en Multigrado en el estado de Puebla, 2014). Es importante mencionar que el CEE fungió un papel muy importante como ente de supervisión de la implementación del Modelo, para facilitar esta supervisión se creó la plataforma digital llamada Bitácora donde tanto supervisores y docentes vacían sus notas sobre cómo se implementaban los instrumentos del Modelo EN en el aula, así el CEE podía revisar los avances y las dudas que se tenía en el manejo del Modelo y se realizaban sugerencias de cómo podría mejorarse.

En octubre de 2013 llega como primer coordinador del Programa un supervisor del municipio de Tlatlauquitepec. Esta decisión fue crucial pues se pone a alguien que conoce perfectamente de qué manera son los docentes de la zona que se encuentran trabajando en la prueba piloto. Al entrevistarlo, el primer coordinador mencionó que se llevaban a cabo constantemente sesiones de trabajo entre CEE, FEN, FA y SEPP para discutir cuáles serían las siguientes acciones. Menciona que logró crearse un órgano colegiado compuesto por las organizaciones civiles y SEPP donde cada uno de los actores tenían fortalezas distintas, por una parte se tenía una institución con un corte altamente académico, instituciones con visiones pedagógicas y a la institución gubernamental. Se señaló la importancia de llegar acuerdos entre todas estas instituciones pero siempre teniendo en mente que se debía respetar el sentido pedagógico de EN.

Esta fase de piloteo del Modelo tuvo una gran interacción tanto de personal de las organizaciones civiles participantes y autoridades educativas, así como el Gobernador de Estado de Puebla (Rafael Moreno Valle) y el presidente de Grupo Salinas (Ricardo Salinas Pliego) con los

docentes y alumnos de las escuelas participantes quienes visitaron en febrero de 2014 una de las escuelas piloto en la localidad de Xomiaco, Tlatlauquitepec. Esta cercanía logró crear una identidad de comunidad. Las autoridades educativas tienen presente que la participación de las organizaciones civiles en el impulsó de programas o decisiones que atañen a la política educativa permitió dar mayor credibilidad tanto a la prueba piloto como más adelante al PAM. Al entrevistar a la Subsecretaria de Educación Básica y a la entonces, titular de la SEPP se declaró que esta participación de instituciones ajenas a lo gubernamental permitieron que el docente y la estructura intermedia (jefes de sector, supervisores y ATP) comprendieran que éste no era un programa más y que después de algunos ciclos escolares se perdería, de alguna manera los motivó a comprometerse con el manejo del Modelo debido a las visitas recurrentes que recibían.

Hasta aquí se tiene una buena aceptación de EN en Puebla; sin embargo tanto la Subsecretaria de Educación Básica como la Secretaria coincidieron en expresar que llevar este Modelo a las escuelas implicó un gran trabajo de sensibilización primero a la estructura intermedia (supervisores, jefes de sector y ATP) sobre los beneficios que éste traía. Para que después la estructura intermedia, en especial, los supervisores sensibilizaran a los docentes sobre las bondades de implementar EN en el salón de clases.

Finalizando el ciclo escolar 2013-2014 se concluyó la prueba piloto del Modelo de Escuela Nueva. Se hizo de nueva cuenta una retroalimentación a las escuelas piloto por parte de Fundación Escuela Nueva. De acuerdo con las visitas que realizaron tanto FA, FEN, CEE y SEPP se llegó a la conclusión de que este Modelo funcionaba bien en las escuelas multigrado poblanas. Se observó que los docentes presentaban un alto compromiso con cada uno de los componentes. Por lo tanto, Fundación Azteca propuso dos cosas: 1) hacer una adaptación mexicana del Modelo Escuela Nueva y 2) llevar el Modelo a otra región de Puebla.

Con respecto a estas dos propuestas, la titular de la SEPP tomó la decisión de no llevar el Modelo a otra región del estado debido a que como ella lo expresa había que contextualizar de nuevo lo que ya se había hecho en la Sierra Nororiental del estado. Se tenía que empezar de cero el trabajo de sensibilización a docentes y estructura intermedia, así como la capacitación. Por lo anterior, se llegó a la conclusión de que era mejor seguir agregando escuelas en la región de Teziutlán. Otra de las decisiones clave que se tienen dentro de este proceso de transición de Modelo Escuela Nueva a Programa de Aprendizaje Multigrado fue la selección de un equipo que tuviera

conocimiento no solo sobre educación sino en especial sobre la organización multigrado. Es así como Lucero Nava en 2014 llega a SEPP, quien fue una pieza clave en este proceso porque tiene ya varios años trabajando con la escuela multigrado desde el CONAFE. Un aspecto importante tanto para SEPP como para las organizaciones civiles involucradas es que cada una de las decisiones tomadas por el equipo no perdiera su sentido pedagógico pues al final del día, el cambio lo tenía que recibir el alumno o alumna en su salón de clases. Por lo cual contar con un equipo especializado en el tema pedagógico fue crucial para lograr una buena adaptación de EN.

#### *B) Periodo de transición de Escuela Nueva a Programa de Aprendizaje Multigrado*

Entre los meses de junio y julio de 2014, que corresponde al receso entre el ciclo escolar 2013-2014 y 2014-2015 hubo una serie de acciones encaminadas a la construcción del Programa de Aprendizaje Multigrado. Primero ya se tenía el antecedente de cierta dificultad que presentaban los docentes al utilizar las guías de Escuela Nueva debido a que en ocasiones no lograban entender el lenguaje. Entonces se tomó la decisión de la elaboración de una guía propia para lo que sería el PAM, una guía que estuviera contextualizada en el entono no solo mexicano sino poblano. Es así que tanto docentes frente a grupo, ATP, supervisores y jefes de sector de las zonas escolares 94, 96, 26, 93 y 53 quienes participaban en la prueba piloto de EN más personal de Fundación Escuela Nueva, de Fundación Azteca, de SEPP y de CEE comenzaron a trabajar en junio de 2014 para la realización de la Guía para la gestión escolar y de aula del Programa de Aprendizaje Multigrado en el Estado de Puebla la cual fue terminada en julio del mismo año. Una cosa importante de esta Guía es que no solo tiene como base las estrategias de Escuela Nueva sino que también se ve complementada por las pautas y estrategias que se presentan en el Acuerdo 592 (que son parte de las pre-existencias mencionadas en el apartado anterior) y elementos de la Propuesta Educativa Multigrado (PEM05). Esta Guía fue el resultado de un ejercicio de contextualización de las necesidades de las escuelas multigrado de la Sierra Nororiental, de la visualización de que no bastaba traer un Modelo Pedagógico ya probado; sino tal como lo señala Dussauge (2013) la entidad que trae un programa o política pública del exterior tiene que adaptarlo a su jurisdicción.

Es importante resaltar aquí, la participación de docentes y personal de la estructura intermedia que ya había trabajado con EN durante dos ciclos escolares y que ahora podía plasmar sus ideas y estrategias en ésta Guía. Dentro del enfoque de gobernanza es de suma importancia que

no solo las autoridades gubernamentales y en este caso, las organizaciones civiles involucradas creen instrumentos o tomen decisiones clave. La SEPP logró darles cabida a personas que, al final del día, son quienes logran el cambio en el salón de clases. Asimismo, esta participación logró fortalecer ese sentido de comunidad que ya había surgido desde las visitas realizadas por las FEN, FA y CEE. La elaboración de esta guía tuvo una serie retroalimentaciones y comentarios por parte de CEE, FEN, FA y SEPP, es decir, de nueva cuenta lograron conjugar distintas visiones para obtener un producto.

Dado que se tenía en mente la transición a un modelo poblano propio se realizó del 30 de junio al 4 de julio de 2014 un Taller de Formación de Formadores en Tlatlauquitepec, Puebla impartido por personal de Fundación Escuela Nueva. La intención de éste Taller fue lograr la capacitación de docentes y estructura intermedia para que ellos ahora fueran los encargados de la reproducción del Taller de Inducción a nuevos docentes. El 28 de julio de 2014 se realizó un taller de introducción para nuevos docentes que participarían en el Programa, un aspecto importante para mencionar es que se contó con la presencia de Esteban Moctezuma de Fundación Azteca y del entonces, secretario de SEPP Jorge Bermúdez. De nuevo la presencia de actores principales en este taller dio motivación a los docentes y se sigue construyendo ese sentido de comunidad.

En general, 2014 fue un año clave pues es para el ciclo escolar 2014-2015 ya que se inicia la implementación de la adaptación de Escuela Nueva en Puebla, el Programa de Aprendizaje Multigrado. Asimismo, la SEPP inició un proceso de alineación y coordinación de programas federales y programas estatales. Hay que recordar que en la fase de la prueba piloto el recurso monetario con el cual SEPP le pagaba a Fundación Azteca para pilotear el Modelo provenía de diversos de recursos estatales, por lo cual este proceso de articulación fue esencial para que el PAM se fortaleciera en SEPP. Otro de los sucesos clave que se dieron en este año fue la anexión de 61 escuelas más para trabajar con PAM, destacando que ahora ya no solo son escuelas multigrado sino también escuelas de organización completa. De acuerdo a las entrevistas realizadas esta decisión está enmarcada en el hecho de que se buscaba que PAM siguiera operando y una forma de articularlo con los programas federales fue insertando a escuelas de tiempo completo dentro de las cuales se encontraban escuelas de organización completa. Esta fue una decisión crucial porque se tiene en mente que el Programa genera cambios positivos para las escuelas multigrado y se decide no abandonarlo.

Hay que destacar que el PAM no ha sufrido ninguna adaptación para las escuelas de organización completa, los docentes de las escuelas piloto que fueron entrevistados mencionaron que el Programa sirva tanto para multigrado como para unigrado. Un punto interesante aquí es que cuando se entrevistó a docentes de escuelas completas que trabajan con el Programa mencionaron que el primer día del Taller de Inducción les generó conflicto recibir una capacitación de un programa hecho para la escuela multigrado. Les cuesta entender por qué tienen que recibir ese Taller si ellos son de escuelas de organización completa. También, los docentes de las escuelas unigrado que implementan el PAM mencionaron que sería conveniente realizar adecuaciones a su entorno, ya que desde su visión hay cosas que no comparten con la escuela multigrado. Con respecto a la aprehensión del Programa a las escuelas de organización completa esta ha sido muy desigual; en las entrevistas realizadas a docentes de escuelas unigrado que ya llevan el Programa se logró captar en algunos un cambio en la forma de dar clases. Sin embargo, otros docentes comentaron que si bien utilizan instrumentos del PAM su forma de dar clases sigue siendo de manera tradicional pues es la manera de trabajar que ya conocen.

### *C) Primera etapa de expansión del PAM*

En la primera fase de expansión ya como Programa de Aprendizaje Multigrado se siguieron realizando visitas de animación por parte del CEE, FA y SEPP. En la parte final del 2014, se llevaron a cabo una serie de reuniones (5 de noviembre y 15 de diciembre) en las instalaciones de SEP Puebla con las organizaciones interesadas (CEE, SEPP, FA) para trabajar y discutir acerca de la ruta que tomaría el PAM para 2015. También se tiene registrada el 27 de noviembre de ese año una visita de seguimiento a escuelas que ya trabajaban con el PAM. En este punto se puede observar que aunque el Programa ya tenía varios ciclos escolares trabajando y que ya se había identificado un cambio en los alumnos, las organizaciones civiles y SEPP dialogaron constantemente para generar acuerdos de implementación para el siguiente año.

Uno de los cambios más importantes que aconteció ya como PAM fue en lo que respecta a la figura del microcentro. Si bien, en la fase de la prueba piloto servía más como un lugar para dar a conocer el Modelo a los docentes que no asistieron al Taller de Inducción y como un lugar para resolver dudas, se tomó la decisión de utilizar los Consejos Técnicos Escolares (una de las pre-existencias identificadas) como una figura similar a la del microcentro. Los Consejos Técnicos son

un espacio ya conformado, con una periodicidad ya establecida para llevarse a cabo, así que se buscó que éstos fueran un lugar para lograr resolver dudas y retroalimentar la implementación de los docentes.

El Consejo Técnico Escolar sirvió muy bien tanto para las escuelas multigrado como para las de organización completa para retroalimentar en lo que respecta al PAM. Como ya se mencionó para las escuelas multigrado el supervisor es quien convoca a los docentes de su zona para realizar el Consejo Técnico mientras que en el caso de las escuelas de organización completa, se reúnen en la escuela directivos y docentes. El Consejo Técnico es el lugar donde los docentes comentan cómo han usado los instrumentos del PAM, cuáles han sido sus resultados, o bien, qué no les ha funcionado correctamente. Cabe destacar que de alguna forma se corrió la voz sobre las bondades de este Programa por lo cual algunas escuelas comenzaron a implementarlo de manera informal, estas escuelas en su participación en los Consejos Técnicos también mostraban evidencia de sus avances con el Programa y cómo es que lo implementaban.

Una de las docentes que fue a la Pasantía a Colombia mencionó que cuando ella llegó a una escuela de organización completa que aún no conocía el PAM usó el Consejo Técnico para dar a conocer el Programa y sus instrumentos. Si bien, esta escuela aún no recibía la capacitación, la docente motivó a sus compañeras docentes y directivos para impulsar la implementación del PAM de manera informal. Esta iniciativa muestra que cuando un docente logra captar la esencia del Programa busca promocionarlo, en este caso a través de un espacio permanente como lo es el Consejo Técnico. También es importante mencionar que aunque los docentes reciben la capacitación para llevar PAM no es obligatorio que lo implementen en su salón de clases. Sin embargo, en las visitas a las escuelas de organización completa se encontró que en algunas de ellas directivos y docentes se ponen de acuerdo para implementar determinados instrumentos.

También se encontró que no solo los docentes daban a conocer el PAM sino que también los supervisores llevaban el Programa a escuelas que no eran multigrado. Tal es el caso de una escuela en la comunidad de Cala Norte en Teteles que recibió el taller de inducción hasta julio de 2017 pero ya contaban con un docente que implementaba el PAM desde una ciclo escolar antes debido a las conversaciones que mantuvo con el supervisor de la zona. Cuando se entrevistó a una docente de una de las escuelas control en la fase de piloteo mencionó que había una escuela

religiosa en el municipio de Teteles que el ciclo escolar pasado había trabajado con PAM debido al impulso del mismo supervisor.

*D) Segunda y tercera etapa de expansión del PAM*

Para 2015, se llevó a cabo la segunda y tercera expansión del PAM, la ampliación II donde se incorporaron otras 50 escuelas tanto primaria indígena, general, de organización completa y telesecundarias. Estas nuevas escuelas a incorporar correspondían a los municipios de Tlatlauquitepec y de Zacapoaxtla. Asimismo, se realizaron dos reuniones de trabajo con el equipo de formadores para proponer acciones encaminadas a la mejora de los talleres de inducción. De 14 al 15 de enero de ese año se realizó un breve taller de inducción a nuevos docentes con presencia de CEE, SEPP, FA. Del 4 a 5 de febrero se llevó a cabo un breve taller de acompañamiento y seguimiento con jefes de sector, ATP y supervisores de nueva cuenta con el personal de las instituciones anteriormente mencionadas. Del 9 al 13 de marzo, se realizó un taller de formación de formadores para ampliar el equipo de facilitadores para la impartición del taller de inducción. Éste Taller fue realizado por personal de Fundación Escuela Nueva.

Si bien, se estaba expandiendo el PAM cabe mencionar que llevar a cabo el Taller de Inducción no era una tarea fácil. Normalmente, este taller se venía haciendo en los recesos escolares ya sea de julio o en las semanas correspondientes a semana santa. A su vez, las autoridades educativas se enfrentan a un primer rechazo por parte de los docentes porque ellos consideran que estos periodos son para descansar lo que menos quieren es una capacitación. Así que el primer día de la inducción es el día más difícil porque es ahí donde comienza el proceso de sensibilización hacia los docentes. Asimismo, las autoridades educativas han ido cambiando el tiempo en el cuál hacen los Talleres por ejemplo en enero de 2016 se realizó un Taller de inducción en contraturno. Al parecer esta opción generó aún más descontento con los docentes.

De acuerdo con lo señalado por supervisores y jefes de sector, primero ellos realizan la invitación a los docentes de las escuelas para asistir al Taller de inducción destacando que no es obligatorio su asistencia con eso lo que se busca es que el que docente que asista no tenga una actitud negativa. Cuando se entrevistó a los docentes sobre su opinión sobre el Taller mencionaron que el primer día no están muy convencidos del Taller; sin embargo para el último día de éste han

cambiado por completo su opinión consideran que es un Taller muy diferente y sobre todo que les aporta herramientas concretas y les muestra cómo llevarlas al salón de clases. Otra de las características de los talleres de inducción es que esta capacitación se da de forma directa, es decir, del docente conocedor del Programa hacia nuevos docentes. Se dejó de lado la capacitación en cascada que se llevaba a cabo en los microcentros en la prueba piloto. Esta capacitación directa hace que cada uno de los docentes, directivos o supervisores logre captar la esencia del PAM y que al final del día, logre su objetivo.

En 2017, la SEPP comenzaba otro proceso crucial para el PAM dado que la gubernatura de Rafael Moreno Valle terminaba en este año, se buscó consolidar por completo el PAM. A esta altura del Programa ya se había terminado el convenio con Fundación Azteca- el cual desde 2012 se renovaba anualmente. La SEPP se planteó como objetivo que el Programa pudiera funcionar por sí solo, es decir, que no fuera necesario la participación de las organizaciones civiles ni de los emprendedores de política para que los supervisores, jefes de sector y ATP, así como los docentes cumplieran con cada una de las funciones que tienen en la implementación del Programa. Las autoridades educativas reconocen que si bien, no lo lograron al 100% se avanzó de manera importante en la consolidación del PAM.

#### *E) Cuarta etapa de expansión del PAM*

Por último, se ha considerado una cuarta fase de expansión que corresponde al ciclo escolar 2017-2018. Al iniciar este ciclo escolar ya se ha logrado una cobertura de 100% de escuelas primarias multigrado en la región de Teziutlán y hasta esta fecha el PAM está llevándose a cabo en 1000 escuelas en total. Dado el gran éxito que tuvo el PAM en la región de Teziutlán, se tomó la decisión de llevarlo a la región de Huachinango. Hay que reconocer que ahora ya se cuenta con un Programa poblano que de acuerdo al testimonio de los funcionarios de la SEPP se incorporara sin ningún problema en otra región. Destacando que los docentes que imparten los Talleres de Inducción en la región de Teziutlán son ahora los encargados de dar a conocer el Programa en Huachinango ya sin la presencia de Fundación Azteca.

Este largo proceso de implementación cuidó tres elementos que el CEE (2013) ya había identificado como de gran incidencia en la expansión del Modelo: la capacitación, los usos de los

talleres y las preexistencias. En general, la toma de decisiones se enfocó en la instalación y consolidación de las capacitaciones para los docentes, para los supervisores para que al final, fueran ellos quienes reprodujeran el Programa sin la intervención de las organizaciones civiles.

### Mecanismos de coordinación

En el apartado anterior se mostraron las decisiones tomadas en orden cronológico en el proceso de implementación de Escuela Nueva y del Programa de Aprendizaje Multigrado, esto permite entender su contexto. En este apartado se identifican los mecanismos de coordinación que se dieron para su implementación.

Los mecanismos de coordinación sirven para que una institución tenga un proceso organizado. De acuerdo con Mintzberg (1979), entre más sencilla sea la institución la organización es mucho más fácil coordinarse por lo cual el mecanismo de coordinación se logra a través de una comunicación informal. Paradójicamente, el autor también menciona que la comunicación informal (ajuste mutuo) es el mecanismo de coordinación que sirve para una institución donde confluyen muchas personas.

Los actores involucrados en el proceso de implementación del PAM crearon mecanismos para coordinarse y lograr alcanzar el objetivo. A continuación se detallan de mejor manera los mecanismos de coordinación que se han identificado tanto en la prueba piloto de EN como en la implementación y consolidación del PAM.

Tabla 5 Identificación de mecanismos de coordinación en el Programa de Aprendizaje Multigrado

Mecanismo	Justificación	Lugar o instrumento	Programa
Estandarización de las habilidades	Carta descriptiva de capacitación y presentación del Taller. Su propósito es que los docentes aprendan a usar las guías, a organizar el espacio del salón de clases a instalar y a operar el gobierno estudiantil, y a usar la biblioteca del aula.	Taller de inducción	Escuela Nueva/ Programa de Aprendizaje Multigrado

Estandarización de los procesos de trabajo	Los docentes llevaron a cabo actividades relacionadas con los diversos componentes del Modelo, así como con la estructura de las guías, la forma en que se trabajan (momentos de las actividades y su evaluación) la adaptación al currículo mexicano y la contextualización al país.	Taller de manejo de guías de aprendizaje	Escuela Nueva
Estandarización de los resultados	Su finalidad es que los profesores conozcan el modelo a partir de las prácticas observadas entre los miembros de la comunidad escolar.	Visita a escuelas demostrativas	Escuela Nueva
Estandarización de las habilidades	Es un material que se utiliza en las capacitaciones incluye fundamentos conceptuales de EN y algunas orientaciones de trabajo.	Manual del docente	Escuela Nueva
Estandarización de las habilidades	En la etapa inicial de implementación se ocuparía el espacio de los microcentros para replicar el taller de inducción a los maestros que no habían asistido al mismo. También sirvió para resolver dudas a los docentes por parte de supervisores y ATP.	Microcentro	Escuela Nueva
Supervisión directa	Reuniones convocadas por los supervisores de la zona escolar donde asisten los docentes que se encuentran en escuelas multigrado.	Consejos Técnicos Escolares	Programa Aprendizaje Multigrado
Estandarización de las habilidades	Herramienta para la introducción, el uso y la apropiación del modelo en las escuelas.	Guía para la gestión escolar y del aula	Programa Aprendizaje Multigrado
Supervisión directa	Software que ayuda a documentar y valorar la implementación del PAM. Ayuda en el proceso de seguimiento y acompañamiento.	Bitácora PAM/ Manual de bitácora	Programa Aprendizaje Multigrado
Supervisión directa	Recuperación información sobre la ejecución del Programa para determinar el	Instrumento para el fortalecimiento	Programa Aprendizaje Multigrado

	estatus a nivel escolar y proporcionar una retroalimentación.	de la escuela multigrado	
Estandarización de los procesos de trabajo	Agenda y carta descriptiva que contiene la secuencia didáctica de la capacitación.	Taller de formación de formadores	Programa Aprendizaje Multigrado
Estandarización de los procesos de trabajo	Agenda y carta descriptiva de capacitación, así como documentos con orientaciones para la integración del PAM en las Rutas de Mejora.	Taller de seguimiento y acompañamiento	Programa Aprendizaje Multigrado
Estandarización de los resultados	Documento para seleccionar las escuelas demostrativas y las normas a seguir para visitarlas.	Manual para escuelas demostrativas	Programa Aprendizaje Multigrado
Ajuste mutuo	Resolver dudas para la implementación del PAM, sucede únicamente entre docentes.	Comunicación informal entre docentes a través de medios electrónicos.	Programa Aprendizaje Multigrado

Fuente: elaboración propia con base en la información del CEE (2012,2013,2016) y las entrevistas realizadas a docentes en agosto de 2017.

La tabla anterior muestra los mecanismos de coordinación tanto para la implementación de Escuela Nueva como para PAM.

### **Estandarización de habilidades de trabajo.**

a) Talleres de inducción. Durante la prueba piloto de este Modelo el personal de FEN impartió este taller en Puebla a docentes de 20 escuelas primarias multigrado del municipio de Tlatlauquitepec, Puebla. Se consideró que este Taller se encuentra en la estandarización de las habilidades de trabajo porque su objetivo es mostrar a través de una forma vivencial cómo se implementa el Modelo en el salón de clases. Capacita a los docentes sobre cuál es el objetivo de cada elemento de los cuatro componentes y que se logra con cada uno de ellos.

b) Manual del docente. En el Taller de inducción se les entregó a los docentes un manual como apoyo para resolver dudas de la implementación del Modelo. Se ha catalogado como estandarización de las habilidades debido a que el personal de FEN no podía estar presente en todo momento con los docentes. Así, si el maestro presentaba alguna duda de cómo implementar por lo regular recurría al manual para resolverla.

c) Microcentro. Éste espacio se utilizó en la fase de implementación de EN para poder reproducir la capacitación recibida en el Taller de Inducción impartida por los docentes asistentes hacia otros docentes que no pudieron asistir. Se catalogó como estandarización porque una de sus funciones fue enseñar a los docentes cómo implementar el Modelo.

### **Estandarización de los resultados**

a) Visitas a escuelas demostrativas. Hay que recordar que el objetivo de este mecanismo es tener en mente cuáles son las dimensiones o características del producto final. Las visitas a escuelas demostrativas ha sido clasificado en este mecanismo porque su finalidad es mostrar al docente cómo funciona el Modelo al ponerlo en marcha de manera correcta. El docente puede observar cuáles son las funciones del gobierno estudiantil, qué cambio logra en los niños, qué responsabilidades se les asigna a los integrantes de éste. Puede ver la ubicación de los rincones de aprendizaje, de las bibliotecas escolares, la altura adecuada de la ubicación de los materiales, etc. Puede preguntarle directamente al docente cómo hizo para incorporar el autocontrol de asistencias a la dinámica de las clases. Muestra al docente cómo es que se tiene que ver el Modelo bien implementado y al final, sirve de motivación para querer aplicarlo.

### **Estandarización de los procesos de trabajo**

a) Taller de manejo de guías de aprendizaje. Escuela Nueva utiliza para sus dinámicas en el salón de clases una guía de aprendizaje muestra cómo tratar los temas. Muestra la forma en la cual pueden combinar las guías de aprendizaje con los libros de texto.

b) Taller de formación de formadores. Este taller se ha clasificado como estandarización de los procesos de trabajo porque capacita a docentes para que ellos puedan impartir el taller de inducción. Por lo cual, se debe estandarizar la forma en la cual abordar elementos como la elección de gobierno, qué se debe hacer y qué no acción no va acorde a lo planteado en el Modelo.

c) Manual para escuelas demostrativas. Se le ha clasificado como estandarización de los procesos de trabajo porque da una guía para que se seleccionen las

escuelas demostrativas y el procedimiento correcto para que otros docentes puedan visitarlos.

d) Taller de seguimiento y acompañamiento. Está destinado a los supervisores y jefes de sector para que puedan incorporar el PAM en las rutas de mejora de las escuelas. Se le clasifica en este mecanismo porque ofrece instrucciones generales de cómo lograr su objetivo.

### **Supervisión directa**

a) Bitácora PAM/Manual de bitácora. La bitácora es un software que permite al CEE dar retroalimentación y sugerencias a los docentes en el uso de los instrumentos y los componentes del PAM. Está clasificado como supervisión directa porque es el CEE quien se encarga de guiar a docentes, supervisores y jefes de sector para una buena implementación del Programa.

b) Instrumento para la el fortalecimiento de la escuela multigrado. Este instrumento busca recuperar la información sobre la ejecución del Programa y ver cómo se está llevando a cabo el Programa a nivel escolar. De igual manera, es supervisión directa porque hubo un responsable que en este caso de Escuela Nueva fue el CEE quien se encarga de supervisar las acciones de docentes y estructura intermedia.

c) Consejos Técnicos Escolares. Este es un espacio que ya tenía la normatividad mexicana donde se construyen rutas de mejora para la escuela. En el caso de las escuelas multigrado el supervisor es quien convoca al consejo una vez al mes y es ahí donde el docente señala cómo le ha ido con el manejo de los instrumentos del PAM y se busca incorporarlos a la ruta de mejora. Para las escuelas de organización completa, los consejos técnicos escolares son convocados por el director de las escuelas para tratar los mismos temas que en el consejo técnico de las escuelas multigrado. Está clasificado como supervisión directa porque hay una persona encargada de convocar y revisar cómo va la implementación del PAM y cómo se puede mejorar.

### **Ajuste mutuo**

a) Uso de medios electrónicos para la comunicación entre docentes. La realización de las entrevistas mostró que en ocasiones cuando un docente imparte un taller de inducción se crean grupos de whatsapp para seguir manteniendo comunicación. Esta vía

permite a los docentes comunicarse con el formador para preguntarle sobre cómo implementar un elemento o incluso para mostrar cómo lo están llevando a cabo. La característica es que no hay un lineamiento que obligue a los docentes a comunicarse sino que ellos lo proponen.

## Capítulo III. Qué se aprendió del PAM en cuestiones de Política Pública

En los capítulos anteriores se ha construido un enfoque de análisis de políticas públicas que permitió la reconstrucción de las decisiones de implementación desde el Modelo Escuela Nueva hasta la elaboración del Programa de Aprendizaje Multigrado. En este tercer capítulo se tiene por objetivo mostrar en qué consistió la incidencia del PAM en los procesos de aprendizaje. Estos hallazgos se construyeron a partir de un contexto de implementación a modo de gobernanza del PAM dentro de la política educativa del estado de Puebla para identificar qué lecciones se encontraron en cuestión de Política Pública.

El presente capítulo se encuentra dividido en tres apartados: el primero de ellos busca averiguar si existieron diferencias en la forma de implementación del Programa en escuelas de organización completa y en escuelas multigrado. Mientras que en el segundo apartado se identifican las debilidades y fortalezas en la implementación del Programa de Aprendizaje Multigrado. Por último, el tercer apartado muestra las recomendaciones de política pública para la mejora del Programa de Aprendizaje Multigrado.

### IIIA. Diferencias de implementación del Programa en escuelas multigrado y en escuelas unigrado

Del 24 al 31 de agosto se realizaron visitas a escuelas primarias generales que trabajan con el PAM. Se visitaron 3 escuelas primarias multigrado 2 de las cuales están desde la prueba piloto y 1 que se insertó en la primera etapa de expansión del Programa. Se visitaron seis escuelas de organización completa que se encontraban en distintas etapas de implementación del PAM. Dos de ellas acababan de recibir el taller de inducción del PAM y otras ya lo estaban trabajando desde hace más de un ciclo escolar.

En estas visitas a escuelas solo se entrevistaron a docentes que estuvieran frente a grupo. Se les preguntó a los docentes cómo habían conocido el Programa, cuál era su percepción y qué cambio habían visto en los alumnos. Se pueden caracterizar a las escuelas en dos grandes rubros: el primero de ellos corresponde a las escuelas que conocieron el Programa desde la prueba piloto. En estas escuelas se logró detectar las constantes visitas de Fundación Azteca, Fundación Escuela

Nueva, Centro de Estudios Educativos y la SEP Puebla quienes los motivaron para entender el Modelo y que junto con el compromiso de los docentes con el aprendizaje de los alumnos lograron crear un sentido de escuela-comunidad<sup>14</sup>. Los docentes de la escuela primaria multigrado visitada que se insertó al Programa en la primera etapa de expansión señalaron que ellos nunca habían recibido alguna visita por parte de las organizaciones civiles antes mencionadas a pesar de que en varias ocasiones les habían comentado que lo harían. Si bien, esta última escuela ya estaba contemplada en el PAM desde el ciclo escolar 2014-2015 es importante mencionar que solo una docente de las tres que se encuentran en la escuela había recibido la capacitación. Fue hasta el receso de julio de 2017 que las dos docentes restantes y la directora temporal<sup>15</sup> de la escuela conocieron el Programa a través del Taller de inducción.

El segundo rubro es el grupo de escuelas de organización completa visitadas donde los docentes comentaron que no recibieron visitas por parte de las organizaciones civiles para observar el proceso de implementación del Programa. La percepción del PAM es muy distinta en estas escuelas, algunos docentes señalaron que el Programa era una herramienta excelente para el alumno que le fomentaba una mayor autonomía y responsabilidad y que había logrado cambiar su rol como docente al dar sus clases de forma diferente. A su vez, se encontraron docentes que implementaban instrumentos del Programa pero que no fueron permeados para cambiar su forma de dar clases. Mencionaron que el Programa les parecía que funcionaba mejor en la escuela multigrado ubicada en una localidad pequeña porque podía realizar todas las actividades que plantea el Programa como las caminatas de observación mientras que en una escuela de organización completa y en una localidad urbana no podían realizarla porque el entorno no les favorecía. Se encontró que las escuelas de organización completa presentan dificultades que no necesariamente tienen las escuelas multigrado. Tal es el caso de una de escuela que mencionó ser de doble turno, por lo cual algunos docentes no pueden instalar todos los materiales para los rincones de aprendizaje o las bibliotecas

---

<sup>14</sup> Las escuelas comunidad son centros caracterizados por una fuerte implantación en el territorio, por una activa aceptación de la diversidad social y por una fuerte identificación de sus componentes con un proyecto bien definido (Subirats, 2002).

<sup>15</sup> Se ha mencionado que en las escuelas primarias multigrado las docentes a cargo del salón de clases también cumplen con funciones administrativas como la dirección de la escuela, en esta escuela en particular se encontró que contaban con una ATP que fungía como directora temporal mientras esperaba su jubilación. Ella mencionaba que su llegada a la escuela les restaba carga de trabajo a las docentes por lo cual podían atender de mejor manera a sus alumnos.

escolares o la exhibición de los trabajos de los alumnos porque obstaculiza el trabajo del turno vespertino.

De acuerdo con lo planteado por el CEE (2013), la expansión del Programa cuidó tres elementos (preexistencias, capacitaciones y usos de talleres) pero no se vislumbró el papel clave que fungieron las visitas de las organizaciones civiles durante el proceso de consolidación de Escuela Nueva en Puebla y que serían importantes al tenerse que ampliar a tantas escuelas. Al entrevistar a la ex titular de SEPP mencionó que ellos ubicaron estas debilidades en el proceso de expansión y que fue causada por que se dio por hecho que el Programa ya estaba afianzado por lo que en las subsecuentes etapas de ampliación se omitieron acciones que parecían no provocar grandes cambios.

### IIIB. Debilidades y fortalezas/cambios

Cuando se realizaron las entrevistas a los funcionarios de SEPP se les preguntaba acerca de cuáles serían las debilidades que le encuentran al Programa. La primera de estas debilidades hace referencia a la **alta movilidad de los docentes** esta situación no solo afecta al PAM sino a otros programas y a la misma escuela. Los supervisores y jefes de sector entrevistados mencionaron que la alta movilidad obstaculiza los procesos de seguimiento y acompañamiento del PAM. Señalaron que aunque la escuela ya esté catalogada como escuela PAM es común que ciclos escolares después ya no se tenga ningún docente con los conocimientos del Programa. Por lo cual, se tiene que volver a capacitar a los docentes de una escuela que ya estaba contabilizada. Entonces, el supervisor en el próximo Taller de Inducción tiene que hacer de nuevo la invitación para contemplarla.

Otra de las debilidades es el **requerimiento de acompañamiento continuo** hasta que el docente logra manejar todas las herramientas del Modelo o del PAM. Algunos funcionarios de la SEPP mencionaron que el proceso de implementación del Programa lleva tiempo por lo cual, antes de que la escuela o el docente lo pueda trabajar por sí solo, se necesita de la retroalimentación de la estructura intermedia (jefes de sector, supervisores y ATP) para resolver dudas.

A lo largo de la descripción del proceso de implementación se mencionó la importancia de contextualizar el Programa, las características de la Sierra Nororiental de Puebla son diferentes de las que se encuentran en la Sierra Negra, por ejemplo. Por lo tanto, la inserción del Programa a una

nueva región llevó casi 5 años. Entonces, el **escalonamiento del Programa** no puede hacerse de manera masiva porque en primer lugar no se tiene aún la cantidad suficiente de formadores y en segundo lugar porque el proceso de implementación funciona mejor probándolo en espacio pequeños. Asimismo, el escalamiento a nuevas escuelas o nuevas regiones pasa por un proceso muy fuerte e importante de sensibilización primero a supervisores y después de ellos hacia los docentes. Si bien, la **participación de la estructura intermedia** es un aspecto central de la implementación del Programa también es una debilidad que presenta puesto que es como un primer filtro, si no se logra la sensibilización de los ATP, los jefes de sector y los supervisores de la zona difícilmente se logrará que los docentes adopten el Programa.

El que el Programa lleve la palabra multigrado hace un poco más difícil el trabajo del formador que imparte los talleres de inducción, puesto que tiene que trabajar un poco más para que los docentes de **escuelas de organización completa** logren abrirse para recibir una capacitación de un Programa que en esencia está hecho para escuelas multigrado. Con respecto a la implementación en escuelas unigrado, a pesar de estar ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, sus resultados son diversos incluso dentro de las mismas escuelas. Es decir, la adopción del Programa depende mucho del docente, se encontraron docentes en una misma escuela que lograron comprender cuál es su objetivo mientras que otros solo observaron el Programa como un cúmulo de herramientas aisladas que permiten mejorar la dinámica en la clases pero sin una vinculación pedagógica.

Durante todo el proceso de implementación del Modelo EN y del PAM se observó una fuerte participación de autoridades no solo educativas de la SEPP sino de FA y FEN. Las visitas realizadas a las escuelas sobre todo en la fase de la prueba piloto lograron crear un gran sentido de comunidad PAM. Sin embargo, cuando se da el paso a la primera expansión del Modelo ya como PAM, estas visitas de figuras como Rafael Moreno Valle o Ricardo Salinas Pliego desaparecieron teniendo como consecuencia que las escuelas que se insertan al Programa como las de organización completa no logren consolidar este sentido de comunidad. Esto al final del día provoca que las escuelas no logren adoptar por completo el PAM.

Los docentes de escuelas multigrado entrevistados mencionaron que dar a conocer al padre de familia el Programa también requiere un gran proceso de sensibilización de su parte, ya que el Modelo cambia por completo el rol de docente, pues de ser quien imparte el conocimiento pasa a

ser solo un guía en el aprendizaje, algunos padres de familia mal entendían que el docente ya no quería hacer nada en el salón de clases. La comunicación con los padres de familia tiene que ser constante para hacerles ver que mientras más autónomo es el alumno logra aprender más.

Por último, con las entrevistas realizadas se encontró que tal vez la mayor debilidad del PAM es la falta de un quinto elemento que se enfoque en la parte curricular. Este componente tendría que proponer una nueva forma de llevar los temas y contenidos de los grados escolares del sistema mexicano para no tener que manejar tantos libros en la escuela multigrado.

Por otro lado, el gran cambio que alcanzó el Programa de Aprendizaje Multigrado fue en primer lugar, la creación de un ambiente idóneo para el aprendizaje. Es decir, el alumno a trabajar con valores, al hacerse responsable no solo de su asistencia a la escuela sino también del cuidado de materiales logró hacerse más autónomo. Asimismo, creó una mayor conciencia de las relaciones interpersonales no solo con sus compañeros sino también con sus padres y con sus maestros. Lo anterior trajo como consecuencia que el ambiente en el salón de clases fuera pacífico y que de esta manera el alumno o alumna aprendiera más.

Otro de los grandes logros que se identificaron es que este programa educativo logra darle un orden pedagógico a una serie de herramientas ya conocidas. Ahora pueden entender en que les beneficia el utilizar tal o cual instrumento en el salón de clases y pueden articularlos de una manera más pedagógica y ya no con un sentido aislado. De acuerdo con las declaraciones de los docentes entrevistados, Escuela Nueva y luego el Programa de Aprendizaje Multigrado están compuestos por herramientas o instrumentos que ellos ya trabajaban pero sin un orden o una sistematización específica (las llamadas preexistencias que el CEE identificó).

Una de las características de la región de Teziutlán y que se convirtió en una fortaleza fue el gran compromiso por parte de los docentes tanto de escuelas multigrado como de organización completa. Esto se confirma constantemente durante todo el periodo de estudio pues el PAM se va dando a conocer de manera informal por pláticas entre supervisores y docentes o entre docentes y docentes no en esta Región sino también con docentes de otros estados.

## Fortalezas en cuestión de implementación de un programa público

Las debilidades y logros mencionados anteriormente hicieron referencia a lo que presentó el Programa de Aprendizaje Multigrado en el ámbito escolar. Si bien, los hallazgos pedagógicos del PAM son de suma importancia porque el programa es parte de la agenda educativa. Una de los hallazgos más imperantes en cuestión de implementación es que en el gobierno de Rafael Moreno Valle y especialmente en la SEPP, se logró dar cabida a las organizaciones civiles como actores o instancias clave para la resolución de problemas educativos apremiantes. El ejercicio de gobernanza realizado por el Estado de Puebla durante 2011-2017 es un gran ejemplo para impulsar la gobernanza como un nuevo modo de implementación de los programas públicos, de pensar la realidad y sobre todo de dar soluciones a problemas. Dentro del marco de gobernanza también es importante mencionar la participación que SEPP le da a los docentes que formaron parte de la prueba piloto de Escuela Nueva en Teziutlán. Logró hacerseles parte de un proyecto como es la construcción de la Guía para el aula para lo que se conoce como PAM.

Otro punto importante a resaltar es que la presencia de los emprendedores de políticas en el proceso de implementación fue crucial para que el Programa lograra su objetivo. Se encontraron actores que fungían como liberadores del flujo en el proceso de implementación cuando algo lo detenía. La toma de decisiones iba encaminada no solo a dar soluciones a los problemas de implementación sino también a legitimar el Programa. Los emprendedores de políticas también fueron cruciales en el proceso de alineación de los programas federales y estatales en la SEPP con miras a que el PAM no dependiera de sí determinada persona se encontrara en un puesto clave para su promoción. Se buscaba que los cambios de administración no truncaran el Programa y se tirara a la basura lo ya hecho.

También tenemos que las instancias clave (CEE, SEPP, FA, FEN) se como (Del Castillo, G., y Azuma, A., 2011):

- a. Territorio delimitado donde se lleve a cabo la acción.
- b. Clara identificación de los actores que participarán.
- c. Recursos disponibles y su uso.
- d. Delimitación de los mecanismos de coordinación.
- e. Establecimiento de la responsabilidad de los actores.
- f. Precisión de la meta colectiva.

A lo largo de la reconstrucción del proceso de implementación se encontró la presencia de los elementos que hacen factible la gobernanza. Se tiene la delimitación de un territorio pues Escuela Nueva y Programa de Aprendizaje Multigrado trabajaron a lo largo de cinco ciclos escolares en una sola región del estado de Puebla. Se dio prioridad a las escuelas multigrado que en su mayoría se encuentran en localidades de alta y muy alta marginación.

Esta investigación logró la identificación de los actores que participaron considerados emprendedores de políticas como lo fueron el gobernador del estado de Puebla de 2011 a 2017, RMV; el presidente de Fundación Azteca Esteban Moctezuma quienes tienen las primeras conversaciones para el inicio de la prueba piloto de EN en Puebla.

Asimismo, un actor clave fue la ex titular de SEPP, Patricia Vázquez; si bien, ella llega a este puesto alrededor de 2015 EN llega a sus manos desde el inicio en 2012. Patricia Vázquez fue una emprendedora de políticas clave dentro de la SEPP para que EN y PAM logaran su objetivo debido a que se cuidó que cada una de las tomas de decisiones para su puesta en marcha nunca perdiera su sentido pedagógico. Aquí también hay que señalar que el Centro de Estudios Educativos quien fue el evaluador externo del Programa es una organización civil con una visión altamente pedagógica para las escuelas de organización multigrado, por lo que al realizar los procesos de retroalimentación a los docentes y a la estructura intermedia (supervisores, ATP y jefes de sector) se entendía a la escuela multigrado como un modelo pedagógico que presenta grandes ventajas para el aprendizaje de niños y niñas.

A su vez, Fundación Escuela Nueva es el actor que va promoviendo el Modelo pensando en que puede ser la solución a algunos problemas que enfrenta la escuela multigrado. Ha hecho un gran trabajo en la elaboración del empaquetado para la transferencia del Modelo hacia otros países. Es un paquete de transferencia estándar que ya tiene mapeado los elementos centrales del Modelo lo cual facilita ese proceso de traslado.

Esta investigación se centró en la identificación de los mecanismos de coordinación que favorecerían la implementación del Programa. Estos mecanismos no son menores puesto que en la promoción de EN confluían actores con distintas visiones pero con un objetivo en común dar alternativas de trabajo a las escuelas multigrado para mejorar la organización de sus clases. Hay que señalar que parte de los mecanismos de coordinación de alguna manera ya venían dibujados

en el empaquetado que tiene FEN. Tal es el caso de los talleres de inducción, los manuales para el docente que se ha catalogado como estandarización de los habilidades para el trabajo pues permiten al docente aprehender el Modelo a través de vivirlo, lo cual resuelve dudas sobre cómo llevarlo al salón de clases. O bien, los microcentros creados como un espacio para compartir experiencias.

Cuando se pone en marcha como tal el PAM en el ciclo escolar 2014-2015, FA, FEN, CEE y SEPP se dieron a la tarea de crear mecanismos de coordinación aprovechando el conocimiento que ya se tenía con Escuela Nueva y el mapeo de las pre-existencias y los informes Pres-Test y Post Test que había realizado el CEE. Así, comenzaron a visualizar espacios o acciones que permitieron una buena retroalimentación a los docentes. Aquí encontramos la adaptación que se le dio a los microcentros pues se tomó la decisión de explotar un espacio ya conformado como lo son los Consejos Técnicos, como mecanismo de coordinación ha sido catalogado como supervisión directa. En la adaptación también encontramos la elaboración propia de una guía que está basada en Escuela Nueva pero que a su vez incorpora estrategias puntuales de propuestas mexicanas.

Considero que el mecanismo más destacado es que el que ha surgido entre los docentes puesto que han creado vías de comunicación para resolver dudas sobre cómo implementar el PAM sin necesidad de que una autoridad educativa les ordene entablar esta comunicación se ha creado un mecanismo de ajuste mutuo. Esto es muestra del compromiso de los docentes de la región.

Los elementos c) y e) están altamente ligados pues en este proceso de implementación se observó que cada uno de los actores tenía bien entendido cuáles eran sus funciones. El CEE era el encargado de monitorear la implementación, retroalimentar a integrantes de la estructura intermedia, guiar para un buen proceso. Para esto se crearon recursos como la bitácora PAM para hacer más fácil el trabajo debido a que no se encontraban en el mismo territorio. A su vez, FEN siguió participando varios ciclos escolares primero dando el taller de inducción a los docentes para la prueba piloto y después capacitando a estos docentes para que ellos llevaran la responsabilidad de ser formadores. También haciendo visitas periódicas a las escuelas y guiando a los docentes para mejorar el manejo de las herramientas o la colocación de los instrumentos en su salón de clases.

Fundación Azteca y el Gobierno del Estado participaron haciendo visitas a las escuelas, esto generó motivación y un vínculo más fuerte de los docentes hacia el Programa. Fundación Azteca también participó en la implementación con personal altamente calificado para la toma de decisiones y preservar el sentido educativo del Modelo.

Los supervisores, ATP y jefes de sector como estructura intermedia y como apoyo fundamental para el docente de la escuela multigrado asistían a los talleres de inducción y se empapaban del modelo. Conocían los instrumentos, trabajan en el Taller como el resto de los docentes esto le permitía saber cómo resolver las dudas al momento de la implementación y guiar al docente en el proceso de transición. Por su parte los docentes comprendieron la necesidad de un cambio de rol en su salón de clases, destacando que esto lleva su tiempo.

Al final, el encuentro de todos estos elementos permitió que los alumnos sean más autónomos, más reflexivos y más responsables mejorando significativamente en ambiente en el salón de clases y permitiendo a los docentes realizar otras funciones administrativas.

## Recomendaciones de Política Pública

Esta investigación se centró en el análisis de la implementación del Programa de Aprendizaje Multigrado debido a que en esta se puede generar un círculo vicioso que desvirtuó el objetivo de la intervención gubernamental. Dado todo el mapeo que se hizo en la implementación de este Programa, se lograron identificar algunas debilidades. Tomando estos hallazgos se proponen recomendaciones de Política Pública con miras a la mejora del Programa.

Una de las primeras recomendaciones, aunque muy simple, puede tener un impacto importante al momento de presentar el Programa a los docentes de escuelas de organización completa, y es el cambio del nombre del Programa. Si bien, las opiniones entre los docentes estuvieron divididas sobre si el Programa se ajusta bien tanto a escuelas multigrado como a escuelas de organización completa, tener un nombre que logre hacer entender al docente que este Modelo educativo no solo es para escuelas multigrado podría contribuir a aceptarlo más fácilmente.

La segunda gran recomendación se identifica en el proceso de implementación y se relaciona con el papel que jugaron los emprendedores de políticas en el proceso de adaptación de Escuela Nueva en la Región de Teziutlán. Las visitas que autoridades de Fundación Azteca, Fundación Escuela Nueva, Secretaria del Estado de Puebla, Gobierno Estatal y Centro de Estudios Educativo permitieron a los docentes de escuelas multigrado crear un sentido de comunidad. Sin embargo, en las expansiones del PAM estas visitas se dejaron de realizar y este sentido de pertenencia se fue perdiendo. Por lo tanto, hay que buscar suplir estas visitas de alguna manera, por ejemplo a través de cartas dirigidas a los docentes que se incorporan a los Talleres de Inducción firmadas por el Gobierno Estatal y SEPP narrando la importancia de este Programa para la Política Educativa. Otra propuesta sería la presentación de videos donde los mismos docentes que están desde la prueba piloto narren cómo ha cambiado su forma de dar clases a partir de la implementación de este Programa.

La última recomendación está encaminada a la cuestión de la pérdida de docentes conocedores del Programa debido a la alta movilidad. Los Talleres de inducción se realizan en los recesos escolares y es través de una invitación del supervisor. Testimonios de supervisores de la Región de Teziutlán señalaron que se complica realizar el seguimiento del Programa porque cada ciclo escolar se da una alta movilidad de docentes y que algunos ciclos escolares después ya no se cuenta con ningún docente que lo conozca aunque la escuela esté contabilizada como escuela PAM.

Para contrarrestar esto, la SEPP podría realizar convenios con las escuelas normales de la región para que docentes que manejen el Programa impartan cursos a los normalistas sobre cómo implementarlo y cuáles son sus ventajas. De esta manera, el proceso de implementación se haría más bondadoso.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2000). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Benveniste, L. A., & McEwan, P. J. (2000). Constraints to implementing educational innovations: the case of multigrade schools. *International Review of Education*, 46(1/2), 31-48.
- Berry, C. (2001). Achievement effects of multigrade and monograde primary schools in the Turks and Caicos Islands. *International Journal of Educational Development*, 21(6), 537-552. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059301000141>
- Blomgren, B. L., Nabatchi, T. & O'Leary. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, (65), 547-558.
- Centro de Estudios Educativos . (2013). *Informe Post-Test. Monitoreo y Evaluación del Proyecto de Escuela Nueva en el Estado de Puebla*. Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos, A.C.
- Centro de Estudios Educativos. (2013). *Informe Pre-Test. Monitoreo y Evaluación de la Implementación del Modelo Escuela Nueva en el estado de Puebla*. Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos, A.C.
- Colbert, V. & Arboleda, J. (2016). Bringing a student-centered participatory pedagogy to scale in Colombia. *Journal of Educational Change*, 17(4), 385-410.
- De Baessa, Y., Cherterfield, R., & Ramos, T. (2002). Active Learning and Democratic Behavior in Guatemalan Rural Primary Schools. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 32(2), 205-218.
- Del Castillo, G., y Azuma, A. (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Díaz, B. A. (1998). Estrategias de enseñanza para la promoción de aprendizajes significativos. En B. A. Díaz, *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista* (págs. 69-112). México: McGraw Hill.
- Dolowitz, M. P. & Mash, D. (2000). Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13, 5-23.
- Dussauge, L. M. (2013). Cross National Policy Learning and Administrative Reform. The Making of 'Management for Results' Policies in Chile and Mexico (1990-2010). *Doctoral Thesis*. London, United Kingdom: London School of Economics and Political Science.
- Estrada, R. M. (2015). Multigrado en derecho propio. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLV(2), 43-62.

- Forero-Pineda, C., Escobar-Rodríguez, D., & Molina, D. (2006). Escuela Nueva's impact on the peaceful social interaction of children in Colombia. En A. Little, *Education for All and Multigrade Teaching: challenges and opportunities* (págs. 265-300). Netherlands: Springer.
- Fuenlandra, I. y Weiss, E. (2006). *Prácticas escolares y docentes en las escuelas primarias multigrado*. México: DIE-Cinvestav, Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Hergreaves, E., Montero, C., Chau, N., Sibli, M. & Thanh, T. (2001). Multigrade teaching in Peru, Sri Lanka and Vietnam: an overview. *International Journal of Educational Development*, 21, 499-520.
- Hill, C. & Lynn, L. (2004). Governance and Public Management , an Introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 3-11.
- Hyry-Beihammer, E. K. & Hascher, T. (2015). Multi-grade teaching practices in Austrian and Finnish primary schools. *International Journal of Educational Research*, 74 , 104-133.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2015). *Panorama educativo 2015. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2017). *Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME)*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Evaluación para la Educación.
- Jiménez, M. (1994). Competencia social: intervención preventiva en la escuela. *Infancia y Sociedad: Revista de estudios*, (24), 21-48.
- Jones, M. D. & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.
- Juárez, B. D. (2015). Condiciones de trabajo y prácticas didácticas de profesores que atienden escuelas primarias rurales en México. *Revista Senderos Pedagógicos*, (6), 15-27. Obtenido de [ojs.tdea.edu.co/index.php/senderos/article/download/341/344/](http://ojs.tdea.edu.co/index.php/senderos/article/download/341/344/)
- Juárez, B. D. (2016). *Educación Rural: Experiencias y propuestas de mejora*. México: Colofón, Universidad Autónoma, Red Temática de Investigación Rural.
- Juárez, B. D. (2016). La construcción local de una política de evaluación federal. Atención a la diversidad. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 2(6), 54-58.
- Little, A. (2006). *Education for All and Multigrade Teaching*. London: Springer.
- Little, W. A. (2001). Multigrade teaching: towards an international research and policy agenda. *International Journal of Educational Development*, 21(6), 481-497. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059301000116>
- Mejía, F., Argáandar, E., Arruti, M., Olvera, A. & Estrada, M. (2016). Programa de Aprendizaje en Multigrado: una experiencia de mejora educativa en el estado de Puebla. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVI(3), 111-136.

- Mintrom, N., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. New Jersey: Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Mulryan-Kyne, C. (2007). The preparation of teachers for multigrade teaching. *Teaching and Teacher Education*, 23(4), 501-514.
- Pitt, J. (2003). *Civic education and citizenship in Escuela Nueva Schools in Colombia*. Obtenido de Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente: [http://escuelanueva.org/portal1/images/PDF/Evaluaciones/02\\_pitt\\_ing.pdf](http://escuelanueva.org/portal1/images/PDF/Evaluaciones/02_pitt_ing.pdf)
- Popoca, O. C. (2014). Reforma educativa y equidad, deuda del Estado Mexicano el caso de las escuelas multigrado. *VI Congreso Internacional Identidad Cultural y Desarrollo Social en la Contextualización Curricular*.
- Pratt, D. (1986). On the Merits of Multiage Classrooms. *Research in Rural Education*, 3(3), 111-115.
- Raggl, A. (2015). Teaching and learning in small rural primary schools in Austria and Switzerland—Opportunities and challenges from teachers’ and students’ perspectives. *International Journal of Educational Research*, 74, 127-135. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883035515000804>
- Ramírez, R., & Chaves, P. (2006). *La evaluación de los programas compensatorios. Notas para una política de equidad educativa*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Secretaría de Educación Pública del estado de Puebla, Centro de Estudios Educativos, Fundación Azteca & Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente. (2014). Guía para la gestión escolar y de aula del Programa de Aprendizaje Multigrado en el Estado de Puebla. Orientaciones para docentes. *Guía*. Puebla, Puebla.
- Subirats, I. H. (2002). Educación y territorio. El factor proximidad y de comunidades en las políticas educativas . En I. H. Subirats, *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela* (págs. 37-41). Barcelona: Ariel.
- Thomas, C. & Shaw, C. (1992). *Issues in the Development of Multigrade Schools*. Washington DC: World Bank Technical Paper 172, The World Bank.
- United Nations Development Programme. (1997). *Reconceptualising governance. Discussion paper 2*. New York: United Nations Development Programme.
- Weiss, E. (2000). La situación de la enseñanza multigrado en México. *Perfiles Educativos*, 22(89-90), 57-76.
- Weiss, E. (2002). Los programas compensatorios: Una revisión al pasado y al futuro. En C. Ornelas, *Valores, calidad y educación. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación* (págs. 205-222). México: Aula XXI-Santilla.
- Weiss, E., Taboada, E., Block, D., Candela, A., Pellicer, A., y Rocwell, E. (2007). *Evaluación Externa de la Construcción de la Propuesta Multigrado 2005*. México: DIE-Cinvestav.

Wilkinson. A. G. I. & Hamilton, R. J. (2003). Learning to read in composite (multigrade) classes in New Zealand: teachers make the difference. *Teaching and Teacher Education*, 19(2), 221-235. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0742051X02001051>

## Anexo

Línea del tiempo de las decisiones para la implementación del Programa de Aprendizaje Multigrado (2012-2017)

		Mes/ año	Día	Acción o evento	
<b>Fase de prueba piloto</b>	<b>Ciclo escolar 2012-2013</b>	<b>2012</b>			
		Ciclo escolar 2012-2013		Actividad de animación de escuelas demostrativas, FEN.	
				Inicio del piloto en 20 escuelas primarias poblanas/ los docentes son acompañados con ATP, supervisores y jefes de sector/ también en reuniones para definir compromisos, compartir experiencias y aclarar dudas.	
				Videograbación de sesiones de clase, entrevistas a alumnos y docentes, FA.	
				Evaluación y monitoreo en las escuelas piloto. CEE	
		Julio 2012		Alianza estratégica institucional: SEPP, FA, FEN, CEE para llevar a cabo una prueba piloto en escuelas primarias multigrado en el Estado de Puebla.	
		Octubre 2012	1 -5		Pasantía de docentes, ATP y supervisores_ FEN. Lugar: Quindío (Colombia)
			15-19		Taller de inducción para docentes, supervisores y ATP. Lugar: Puebla, Pue.
					Instalación de algunos microcentros
		Noviembre de 2012	6-8		Realización de la evaluación pre-test; 20 escuelas pilotos y 10 escuelas control
		<b>2013</b>			Primera etapa se suman 77 escuelas tanto primarias indígenas y generales de organización multigrado, así como telesecundarias.
		Abril 2013	15-19		Taller sobre manejo y usos de guías FEN. Lugar: Puebla, Pue.
			24-25		Levantamiento post test. CEE.
Mayo y novie			Visitas de seguimiento y retroalimentación a escuelas del piloto, FEN.		

		mbre 2013		
<b>Ciclo escolar 2013-2014</b>		Octubre de 2013		Llegada de Rubén Hernández para participación en la implementación.
		<b>2014</b>		Lucero Nava llega a SEPP. Se busca coordinar, alinear y articular programas federales y estatales con el objetivo de que el fondeo pueda venir de recursos federales. Así, el programa no queda como un satélite.
				Ampliación I se suman 61 escuelas primarias generales, indígenas ya no solo multigrado sino también de organización completa, así como telesecundarias.
		Ciclo escolar 2013-2014		
		Febrero de 2014		Visita del Gobernador Rafael Moreno Valle y Ricardo Salinas Pliego a la escuela primaria Niños Héroe de Chapultepec, Xomiaco, Tlatlauquitepec.
	<b>Periodo de transición de Escuela Nueva a Programa de Aprendizaje Multigrado</b>		Junio 2014	
		Junio 23-27 de 2014		Retroalimentación a las escuelas del proyecto piloto FEN
		Junio y julio 2014		Retroalimentación y comentarios a las versiones preliminares de una guía para docentes, FEN, CEE, FA, SEPP.
		Junio 30- Julio 4 de 2014		Taller de formación de formadores FEN. Lugar: Tlatlauquitepec, Pue.

		Julio 2014	28	Taller de introducción a docentes que participaran en el Programa. Asistencia de Esteban Moctezuma., FA y Jorge Bermúdez Cruz, SEPP.
<b>Primera etapa de expansión</b>	<b>Ciclo escolar 2014-2015</b>	Ciclo escolar 2014-2015		Escuelas convertidas en demostrativas, entre las 20 de la prueba piloto.
				Nuevas visitas de animación a las escuelas SEPP, FA, CEE.
		Noviembre de 2014	5	Reunión de personal de FA, SEPP, CEE para discutir puntos clave del Programa.
		Noviembre de 2014	27	Reunión de seguimiento del PAM. Lugar: Tlatlauquitepec, Puebla.
		Diciembre de 2014	15	Reunión en las instalaciones SEPP con personal de CEE y FA para determinar qué ruta tomar para el Programa el siguiente año.
			<b>2015</b>	Ampliación II se suman 50 escuelas tanto multigrado como de organización completa, indígenas, generales y telesecundarias.
				Dos reuniones de trabajo con el equipo de formadores para identificar acciones encaminadas a la mejora continua del taller de inducción PAM.
		enero de 2015	14-15	Taller breve de inducción con la presencia de personal de FA, CEE y SEPP.
		febrero de 2015	4-5	Taller breve de acompañamiento y seguimiento con jefes de sector, ATP y supervisores impartido por personal de CEE, FA, SEPP.

		Marzo de 2015	9-13	Taller de formación de formadores para ampliar el equipo de facilitadores del taller de inducción. El Taller fue impartido por personal de FEN, asimismo asistieron personal de CEE, SEPP y FA.
		Junio de 2015		Visitas de seguimiento a escuelas PAM.
<b>Segunda y tercera fase de expansión</b>	<b>Ciclo escolar 2015-2016/2016-2017</b>	Agosto de 2015	10-14	Taller de inducción para 50 escuelas de tiempo completo en dos sesiones, Tlatlauquitepec y Zacapoaxtla (Ampliación II).
		Enero de 2016		Taller de inducción en contra turno. Se siguen insertando escuelas de organización completa
		<b>2017</b>		
<b>Cuarta fase de expansión</b>	<b>Ciclo escolar 2017-2018</b>			Expansión del PAM a 1000 escuelas, se logró cubrir el 100% de las escuelas multigrado en la región de Teziutlán.
				Se busca que el PAM funcione sin la necesidad de la intervención de las organizaciones civiles (FA, CEE).
		Julio de 2017	19-25	Taller de inducción en escuelas telesecundarias y primarias de la región de Huachinango, Puebla.
Fuente: elaboración con base en la información de la "Guía para la gestión escolar y del aula del PAM en el Estado de Puebla", "Informe PostTest del Monitoreo y Evaluación de del Proyecto de Escuela Nueva en Puebla", "Informe PreTest del Monitoreo y Evaluación del Modelo de Escuela Nueva en Puebla" y entrevistas realizadas en agosto de 2017.				