

Mejorar las escuelas

ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN EN MÉXICO





Prefacio

La educación es fundamental para el futuro de cualquier país, para brindar las mismas oportunidades a nuestros ciudadanos y para el bienestar integral de nuestras sociedades. El hecho de poseer mejores y más diversificadas habilidades contribuye a consolidar el crecimiento económico, el desarrollo y la cohesión social. Por lo tanto, es crucial que los gobiernos busquen la combinación correcta de políticas públicas con el fin de mejorar la calidad y la equidad de sus sistemas educativos de enseñanza pública. Este informe propone una estrategia de reforma educativa global para México, basada en el análisis comparativo de los factores clave de la política pública para escuelas y sistemas escolares exitosos. Este análisis también puede ser útil para apoyar el desarrollo de política pública de los países miembros de la OCDE y de los países asociados.

En México, como en muchos otros países, ha crecido la necesidad de una reforma educativa debido al alto nivel de desempleo y al bajo porcentaje de participación posteriores a la crisis económica y financiera. Aunque la reforma educativa se ha ido realizando durante las últimas décadas, ahora se ha convertido en una prioridad específica de la política pública, tanto en términos económicos, como sociales.

Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México tiene como objetivo contribuir a reformar y mejorar los aspectos de calidad y equidad del sistema educativo, poniendo a las escuelas y a los alumnos en el centro de las políticas educativas. El reporte es resultado del diagnóstico y análisis de la situación en México y sus retos educativos, comparados con la de los países miembros de la OCDE y los países asociados. La clave para el progreso económico y social del país es: mejorar los resultados de los estudiantes, reducir las tasas de deserción (60% de los jóvenes de entre 25 y 34 años no ha completado la educación media superior) y evitar las desigualdades. En México, las condiciones estructurales y algunos mecanismos no favorecen que las escuelas se encuentren en el centro de las políticas educativas. Las jornadas escolares son cortas, el tiempo efectivo de enseñanza es insuficiente y se necesita asegurar la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar. Para mejorar los resultados de los estudiantes, el complejo sistema educativo descentralizado requiere enfocarse en un pequeño número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad.

Este informe propone una estrategia global para las escuelas de México. Incluye recomendaciones para mejorar la calidad y el potencial de los docentes mediante estándares nacionales claros, poniendo un mayor énfasis en su formación, desarrollo profesional, selección, contratación y procesos de evaluación. También hace recomendaciones para mejorar la eficacia escolar mediante la gestión escolar y el liderazgo fijando los estándares nacionales, la autonomía escolar, un financiamiento estable y adecuado, así como la contratación de profesionales y los procedimientos de formación de los mismos.

Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México es parte de los esfuerzos de la OCDE para apoyar la reforma de los países miembros de la OCDE y de los países asociados. Es el resultado del acuerdo establecido con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010).

Esta publicación ha sido elaborada por los miembros del Consejo Asesor de la OCDE en Gestión Escolar y Política Docente en México, un grupo selecto de expertos y analistas de la OCDE, presididos por Sylvia Schmelkes. Los autores son: Inés Aguerrondo, Francisco Benavides, Cristian Cox, Ulf Fredriksson, Andrew Hobson, Ben Levin, Peter Matthews, Hunter Moorman, Beatriz Pont, Sylvia Schmelkes, Robert Schwartz, Diana Toledo Figueroa y Margarita Zorrilla, con el apoyo de Elvira Berrueta Imaz. Caroline McLaughlin ha editado el informe en su versión inglesa. Vania Rosas realizó la traducción al español e Iván Salinas editó este informe.

Tengo la certeza que este análisis será de gran utilidad para México, para los otros países miembros de la OCDE y los países asociados, en su búsqueda para mejorar los resultados de los estudiantes y conseguir así un futuro mejor y más equitativo.



Angel Gurría
Secretario-General, OCDE

Agradecimientos

Este informe es el resultado de un proceso de dos años de análisis del contexto mexicano, y del estudio de políticas públicas y mejores prácticas internacionales relevantes en las áreas de la docencia, el liderazgo y la gestión escolar. Con este fin, se realizaron no sólo informes analíticos y documentos de trabajo, sino también talleres, seminarios, reuniones, visitas de estudio y consultas con numerosos expertos y actores mexicanos e internacionales. Específicamente, el informe se ha beneficiado del análisis y de las discusiones con muchos actores mexicanos que participaron en diferentes eventos:

- El conjunto de visitas realizadas por los miembros del Consejo Asesor y la OCDE a Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León y Puebla, entre marzo del 2009 y julio del 2010;
- Ocho talleres OCDE-Secretaría de Educación Pública (SEP) y varias sesiones de trabajo en México entre diciembre del 2008 y noviembre del 2010;
- El Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas llevado a cabo en Chile, Ontario (Canadá) y México.

El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente está extremadamente agradecido con el Secretario Alonso Lujambio, y los diferentes departamentos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por su compromiso con esta iniciativa y su apoyo durante las diferentes etapas. Expresamos un reconocimiento particular a Francisco Ciscomani, Jefe de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE) y a su equipo, especialmente a Lourdes Saavedra y a Silvia Ojeda por su organización, apoyo y orientación meticulosa durante estos dos años de colaboración. Muchos otros funcionarios de alto nivel apoyaron el proceso, entre ellos: Fernando González, Subsecretario de Educación Básica, y Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Educación Superior; los Directores Generales: Ana María Aceves, Marcela Santillán, Leticia Gutiérrez, Juan Martín Martínez; así como Diana Antillón y Daniel Hernández de la SEP; y Sylvia Ortega, Rectora de la Universidad Pedagógica Nacional. También quisieramos extender nuestra gratitud a la ex-Secretaria Josefina Vázquez Mota y a Jorge Santibáñez, ex-Jefe de UPEPE y sus equipos, por su apoyo y lanzamiento de esta iniciativa.

Igualmente expresamos nuestra gratitud a las autoridades educativas, servidores públicos y actores educativos mexicanos, quienes tomaron el tiempo de participar en las discusiones con el Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México, durante las diferentes actividades y procesos de consulta previamente mencionados. Hemos tenido la oportunidad de reunirnos y consultar a representantes de la SEP y de las secretarías de muchos estados, legisladores, líderes del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTTE), organizaciones de la sociedad civil, así como con directores, docentes, padres de familia, estudiantes y académicos de diferentes regiones de México. Las discusiones y contribuciones de todos estos actores relevantes nos han permitido desarrollar y afinar la estrategia presentada en este informe y adaptarla, tanto como nos ha sido posible, a la realidad mexicana. Les estamos extremadamente agradecidos por su tiempo, ayuda, consejo, compromiso y aportaciones.

Además del trabajo realizado en México, el Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas en México promovió oportunidades de diálogo importantes para los representantes mexicanos de alto nivel. Este seminario para líderes que combinó visitas a países con activos programas de formación aplicada, se llevó a cabo en Chile, Ontario (Canadá) y México. Agradecemos a los participantes mexicanos por su total compromiso durante los tres módulos del seminario; a la ex-Ministra de Educación de Chile, Mónica Jiménez de Jara, a Cristian Cox y su equipo del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Universidad Católica de Chile (CEPPE); a la Ministra de Educación de Ontario, Leona Dombrowsky, a Louis

Lizotte y también a Ben Levin y su equipo en el Instituto de Estudios Educativos de Ontario (OISE, por sus siglas en inglés). Nuestro agradecimiento va también para Fernando Reimers, Robert Schwartz de la Universidad de Harvard e Inés Aguerro, quienes tuvieron un papel destacado en la organización de los seminarios.

Quisiéramos agradecer al Embajador Agustín García López, Delegado Permanente de México en la OCDE, y a la Consejera en Educación Luisa Solchaga y su equipo, por su valiosa ayuda y apoyo a través de este proyecto.

Dentro de la OCDE, el equipo de autores agradece a Barbara Ischinger, Directora de Educación y especialmente a Bernard Hugonnier, Director Adjunto de Educación y Líder del Proyecto del Acuerdo de Cooperación OCDE-México. Al Secretario General, Angel Gurría, al Secretario General Adjunto, Aart de Geus, y a la Jefa del Gabinete del Secretario General Gabriela Ramos, por su continuo apoyo y orientación. A Deborah Roseveare y a Paulo Santiago, quienes han contribuido ampliamente a través del desarrollo del proyecto, así como al equipo de la Unidad de Apoyo de la Dirección de la Educación. Al Consejo Asesor de la OCDE sobre Evaluación y Políticas de Incentivos, presidido por Carlos Mancera y su equipo de la OCDE, quienes enriquecieron el trabajo. Elvira Berrueta Imaz proporcionó apoyo invaluable a lo largo del proyecto, y Vania Rosas, Cheryl Ruschke e Iván Porras ofrecieron ayuda clave en la última etapa de este informe. Finalmente, agradecer al equipo del Centro de la OCDE en México y su Director José Antonio Ardavín, quien ha proporcionado una asistencia importante a nuestro equipo y al desarrollo de este trabajo. La coordinadora del proyecto Beatriz Pont, Francisco Benavides y Diana Toledo Figueroa son los analistas que trabajaron en este reporte.

La información de todos los eventos e informes relevantes producidos bajo el Acuerdo OCDE-México para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas de México se puede encontrar la página: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.

Índice

PREFACIO.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	5
RESUMEN EJECUTIVO.....	11
CAPÍTULO 1 CONDICIONES PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	17
Introducción.....	18
Los países de alto desempeño muestran que las mejoras son posibles	18
¿Cuáles son los principios rectores de los sistemas educativos de alto desempeño?	25
Características de las escuelas eficaces	33
Conclusión.....	35
Bibliografía.....	37
CAPÍTULO 2 TRABAJAR PARA LA MEJORA EDUCATIVA EN MÉXICO.....	39
La educación puede fomentar el progreso social y económico.....	41
El progreso y los retos a los que se enfrenta el sistema educativo mexicano.....	43
Un amplio sistema con potencial de mejora	45
Condiciones y principios para la reforma en México.....	59
Conclusión.....	62
Bibliografía.....	64
CAPÍTULO 3 TRAYECTORIA PROFESIONAL DOCENTE: CONSOLIDAR UNA PROFESIÓN DE CALIDAD.....	67
Docentes y enseñanza en México.....	68
Recomendación 1: Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes.....	75
Recomendación 2: Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales	82
Recomendación 3: Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos.....	85
Recomendación 4: Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente)	91
Recomendación 5: Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas.....	99
Recomendación 6: Establecer un período de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habrá una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda.....	102
Recomendación 7: Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua.....	106
Recomendación 8: Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente.....	110
Conclusión.....	119
ANEXO 3.1 ACREDITACIÓN DOCENTE: MECANISMOS UTILIZADOS EN ALGUNOS PAÍSES	123
Bibliografía.....	125

CAPÍTULO 4 MEJORAR LA EFICACIA ESCOLAR EN MÉXICO: EL PAPEL QUE JUEGAN EL LIDERAZGO, LA GESTIÓN Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	131
Escuelas y liderazgo escolar en México	132
Recomendación 9: Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar basados en la mejora de los resultados escolares.....	138
Recomendación 10: Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares basados en los estándares de liderazgo	148
Recomendación 11: Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos.....	152
Recomendación 12: Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación.....	159
Recomendación 13: Reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible que se adapte a las necesidades de las escuelas	163
Recomendación 14: Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad	166
Conclusión	176
Bibliografía.....	180
CAPÍTULO 5 ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LAS ESCUELAS EN MÉXICO: GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN	183
Condiciones para el éxito en la implementación de estas estrategias.....	184
Propuesta para avanzar en la implementación de las recomendaciones.....	185
Recomendación 15: Crear un Comité de Trabajo para la Implementación y buscar más apoyo por parte de otros sectores de la sociedad	186
Bibliografía.....	191
ANEXO A BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES	193

Tablas

Tabla 1.1 Características clave de las escuelas eficaces.....	34
Tabla 2.1 Progreso social relativo en los países de la OCDE, 2000-2006.....	42
Tabla 2.2 Algunos de los programas escolares clave en México.....	46
Tabla 2.3 Tamaño y estructura del sistema educativo mexicano, 2000-2008.....	47
Tabla 3.1 Resultados del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009/10	93
Tabla 4.1 Ejemplos internacionales de áreas de competencia de los directores de escuela.....	146
Tabla 4.2 Guiar, enseñar y aprender: Estándares Nacionales para Directores en Inglaterra.....	147

Figuras

Figura 1.1 Relación entre el origen socioeconómico y el desempeño en ciencias, PISA, 2006.....	20
Figura 1.2 Una comparación entre varios países sobre el desempeño a los 15 años de edad en la prueba de ciencias, PISA 2006.....	21
Figura 1.3 Proporción de la población de 25-34 años de edad que no completó la educación media superior (2008).....	22
Figura 1.4 Porcentaje de población que tiene, al menos, estudios de educación media superior, 2008.....	23
Figura 1.5 Gasto educativo por estudiante comparado con el desempeño de los estudiantes de 15 años de edad, PISA 2006.....	24
Figura 2.1 Desempeño de los estudiantes de 15 años en México, comparado con el promedio de los países miembros de la OCDE, PISA 2006 (ciencias)	48



Figura 2.2 Los directores reportaron comportamientos que impiden la enseñanza en la escuela en los diferentes países, 2007-2008.....	50
Figura 2.3 Presión demográfica comparada con la cobertura educativa, 2006	52
Figura 2.4 Distribución del gasto corriente en instituciones educativas para educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, 2007	53
Figura 2.5 Gasto educativo por nivel de gobierno en México, 1990-2009.....	54
Figura 3.1 Edad y género de los docentes y directores de escuela de educación media básica.....	69
Figura 3.2 Desarrollo profesional para docentes de educación media básica.....	72
Figura 3.3 Trayectoria profesional para docentes de educación básica.....	74
Figura 3.4 Estándares de desempeño para escuelas eficaces	81

Recuadros

Recuadro 1.1 Una nueva metodología de la OCDE para apoyar la implementación de políticas educativas... 19	
Recuadro 1.2 Definir los objetivos para guiar la mejora educativa	26
Recuadro 1.3 Convergencia entre las políticas públicas y los actores implicados en la estrategia educativa en Ontario, Canadá	28
Recuadro 1.4 Apoyar la mejora a gran escala en los países miembros de la OCDE	30
Recuadro 1.5 La Academia Austriaca de Liderazgo	33
Recuadro 2.1 Descripción de las escuelas en México	49
Recuadro 2.2 Programas seleccionados de mejora escolar en México	54
Recuadro 2.3 Aumentar la capacidad para la reforma: el Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas	58
Recuadro 3.1 Estándares de desempeño docente en el aula para la educación básica: propuesta preliminar...75	
Recuadro 3.2 Estándares profesionales para docentes en Chile, Estados Unidos e Inglaterra.....	78
Recuadro 3.3 La necesidad de estándares docentes en México.....	80
Recuadro 3.4 El proceso de selección de candidatos para la formación inicial docente en Finlandia.....	84
Recuadro 3.5 Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y la evaluación de docentes en la preparación inicial docente.....	87
Recuadro 3.6 Medidas para fortalecer a las instituciones de capacitación docente (Normales) de la Alianza...88	
Recuadro 3.7 Ejemplos de cómo los programas de Formación Inicial Docente son evaluados en el mundo.....	90
Recuadro 3.8 Modalidades del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes	92
Recuadro 3.9 Inducción y período de prueba para docentes principiantes	103
Recuadro 3.10 Evaluación docente y su vínculo con Carrera Magisterial.....	111
Recuadro 3.11 Sistemas de evaluación docente en Chile e Inglaterra	112
Recuadro 3.12 Áreas cubiertas por los sistemas de evaluación docente.....	114
Recuadro 3.13 Propuestas de lineamientos para el desarrollo de una evaluación de docentes en servicio en México.....	119
Recuadro 4.1 Estándares de gestión escolar para educación básica, propuesta preliminar	138
Recuadro 4.2 Principios del "liderazgo por excelencia"	141
Recuadro 4.3 El objetivo principal del director.....	145
Recuadro 4.4 Certificación de competencias para directores de escuelas en el estado de Jalisco	151
Recuadro 4.5 Redes escolares para la educación primaria en Portugal	156
Recuadro 4.6 Las Redes en Aguascalientes, la creación de Centros de Desarrollo Educativo.....	158
Recuadro 4.7 El programa de Escuelas Autogestivas en Guanajuato	162
Recuadro 4.8 Modelos de gobernanza escolar.....	168
Recuadro 4.9 Consejos escolares profesionales en Columbia Británica, Canadá	171
Recuadro 4.10 Consejo escolares en algunos países.....	172





Resumen ejecutivo

La publicación *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México* tiene como objetivo ayudar a las autoridades educativas en México, y a las de otros países miembros de la OCDE, a fortalecer sus sistemas educativos. El informe se enfoca en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en educación básica. Esta publicación desarrolla un marco comparativo de los factores clave de la política pública en escuelas y sistemas escolares exitosos, y lo adapta al contexto y la realidad en México.

Al poner el **éxito de las escuelas y los estudiantes mexicanos en el centro** del diseño de política educativa, las quince recomendaciones de este informe establecen una agenda práctica de la política con el fin de que las escuelas, directores y docentes reciban un mayor apoyo para realizar sus tareas en México. Las recomendaciones proponen lo siguiente:

- Reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de la práctica docente; garantizar programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) de alta calidad; atraer mejores candidatos; profesionalizar la selección, contratación, y evaluación de docentes; y vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de la escuela.
- Redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia; consolidar el papel de los directores escolares fijando estándares claros: proporcionando formación, selección y contratación profesionales, facilitando una autonomía escolar con estructuras de apoyo, y garantizando la participación social. Las escuelas también necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas.

Condiciones para el éxito en la reforma educativa: los países pueden llevar a cabo mejoras excepcionales en sus resultados educativos en un período de tiempo relativamente corto, que puede ir desde unos pocos años, hasta una generación. Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea compleja que requiere una estrategia polifacética. En el centro hay políticas públicas que se enfocan en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, incluyendo el currículum, las habilidades docentes, liderazgo y evaluación. Al mismo tiempo, el diseño de política pública debe tomar en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación.

El análisis de las políticas públicas y las prácticas de los países de alto desempeño revela que hay algunos **postulados básicos que pueden orientar a los gobiernos:** objetivos claros que cuenten con el apoyo y la comprensión de la sociedad; una atención particular en la contratación, formación y retención de individuos con excelente desempeño (docentes y líderes) en el sistema; instituciones e infraestructura para apoyar la mejora educativa; un sistema de rendición de cuentas y de informes para apoyar los objetivos del gobierno y dar información profesional y objetiva sobre los resultados; finalmente, un enfoque en el trabajo de cada escuela, que es donde tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje.

Emprender la realización de todos estos puntos es **un gran desafío para cualquier país**. Las mejoras de todo un sistema educativo sólo pueden darse si existe un apoyo político consecuente y un liderazgo continuo durante un cierto plazo de tiempo. Ciertamente se requieren años de constante esfuerzo para que la mejora se produzca, pero los ejemplos de otros países muestran que esto se puede lograr reflexionando y siendo persistente.

Hacia una reforma educativa en México: La mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México, especialmente en años recientes, debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad. Aunque ha habido una mejora educativa y un enfoque cada vez más importante en las políticas educativas en años recientes, todavía una alta proporción de jóvenes no finalizan la educación

media superior y el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA (el promedio de la OCDE fue de 19.2% en 2006). La jornada escolar es corta, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; y en muchas escuelas la enseñanza y el liderazgo son de baja calidad, y el apoyo con el que se cuentan es débil.

Los desafíos estructurales permanecen: falta de capacidad, distribución poco clara de responsabilidades a través del sistema descentralizado, y las condiciones estructurales y procesos no facilitan que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas. Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre ellas. Esto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso.

México necesita desarrollar una estrategia educativa a largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más alto, lo que facilitará el crecimiento económico y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos. Una de las primeras condiciones necesarias es establecer un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad, enfocados en la mejora del desempeño de los estudiantes, reducir las tasas de deserción, asegurar el “egreso oportuno” y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo. El primer punto clave de la reforma es la necesidad de poner a las escuelas mexicanas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas. La mejora de las escuelas mexicanas necesitará repensar el sistema de gobernanza, así como el papel que juegan los líderes escolares y los docentes, para permitirles enfocarse en el apoyo de todos los niños y jóvenes para que alcancen su mayor potencial de aprendizaje.

Para **garantizar el progreso en el diseño y la implementación de la política pública**, puede ser de gran ayuda: proporcionar espacios para el diálogo y la comunicación entre todos los actores relevantes; asegurar que los actores y las políticas públicas estén alineados; revisar las estructuras que propondrán las reformas; hacer que haya una concordancia entre los siguientes tres elementos: la atención puesta en la educación, la formación, el desarrollo y el apoyo a la fuerza laboral de educadores, las decisiones de políticas públicas, y los recursos; incentivar el desarrollo de la creación de capacidad nacional, regional y local que permita tanto una mejor gestión de las escuelas, como seguir produciendo fuentes fiables de información para la evaluación y la mejora.

MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES A TRAVÉS DE...



1. Definir la enseñanza eficaz
2. Atraer a los mejores aspirantes
3. Fortalecer la formación inicial docente
4. Mejorar la selección docente
5. Abrir todas las plazas a concurso
6. Crear períodos de inducción y de prueba
7. Mejorar el desarrollo profesional
8. Evaluar para ayudar a mejorar
9. Definir el liderazgo escolar eficaz
10. Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores
11. Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas
12. Aumentar la autonomía escolar
13. Garantizar el financiamiento para todas las escuelas
14. Fortalecer la participación social
15. Crear un Comité de Trabajo para la Implementación



Las siguientes 15 recomendaciones proponen una estrategia de acción que busca dar más apoyo a las escuelas, directores y docentes para mejorar los resultados de las escuelas y los estudiantes.

Trayectoria profesional docente, consolidar una profesión de calidad: la reforma más importante en política pública que puede México hacer para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes, es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas. Ocho recomendaciones para la buena enseñanza sugieren una estrategia global para mejorar las condiciones en las que muchos docentes trabajan, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad. Siguen paso a paso la trayectoria docente, que va de la formación inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente, etapas en las que el desarrollo profesional y la evaluación se convierten en elementos importantes.

1. **Definir la enseñanza eficaz:** México necesita definir claramente los estándares docentes para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son el conocimiento, las habilidades y los valores centrales asociados a una enseñanza eficaz.
2. **Atraer mejores candidatos docentes:** Si se busca que la docencia en México adquiera el estatus de una profesión de alto nivel, el primer paso a dar es mejorar la calidad de los candidatos en las instituciones de formación inicial docente, especial pero no exclusivamente, en las escuelas Normales. Una forma de lograrlo es aumentar la exigencia en la entrada a los programas de formación inicial docente (ITP, por sus siglas en inglés) y establecer un examen de selección nacional y otras herramientas de evaluación.
3. **Fortalecer la formación inicial docente:** Las Normales públicas y privadas y otras instituciones de formación inicial docente necesitan mejorar sustancialmente si pretenden ser el principal medio del país para preparar a sus docentes. El primer paso debe ser establecer un sistema de estándares rigurosos para acreditar a todas las Normales y demás instituciones de formación inicial.
4. **Mejorar la evaluación inicial docente:** México debe desarrollar y mejorar el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes; continuar la introducción del uso de instrumentos más auténticos basados en el desempeño para medir el conocimiento y las habilidades de los docentes; también mejorar la estructura de gobernanza de estos mecanismos y en particular la operación del Organismo de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), buscando consolidar una estrategia más eficiente a largo plazo.
5. **Abrir todas las plazas docentes a concurso:** Todas las plazas docentes (incluyendo las vacantes) deben abrirse a concurso, pues algunas son asignadas actualmente por una comisión mixta y otras a través del examen de acreditación (Concurso). El sistema de asignación de docentes a escuelas, actualmente basado en la preferencia del docente, se debe mejorar para que exista una mayor concordancia entre el tipo de escuelas y los docentes. El Sistema de Corrimiento debe ser respetado y mejorado.
6. **Crear períodos de inducción y prueba:** Como los primeros años de práctica son clave para la calidad docente, y como existe una preocupación sobre la formación y la selección inicial docentes, es importante implementar un primer período formal de inducción, con apoyo sustancial para todos los docentes principiantes (incluyendo aquellos que no tienen plazas permanentes), y un segundo período de prueba en el que se espera que los docentes principiantes sean capaces de demostrar en la práctica que pueden favorecer realmente el aprendizaje del estudiante y hacerse cargo de otros aspectos de su papel como docentes.



7. **Mejorar el desarrollo profesional:** Actualmente, las opciones de desarrollo profesional se encuentran dispersas entre diversos proveedores y organizaciones, y los docentes señalan que los cursos no siempre responden a sus necesidades. Muchos docentes financian sus propias opciones más allá de los cursos que ofrecen el gobierno o los estados. La oferta de desarrollo profesional debe diversificarse y hacerse más coherente y relevante para las necesidades de las escuelas. El esfuerzo actual por aumentar la importancia del Catálogo Nacional debe prolongarse, así como deben ser ampliadas y apoyadas las oportunidades de desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela.
8. **Evaluar para ayudar a mejorar:** México necesita con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares. Un sistema puramente formativo en sus primeros años, acompañado de un adecuado apoyo profesional. Después de haber implementado este sistema y de haber socializado sus reglas, el sistema puede incluir variables formativas y sumativas; por ejemplo, recompensar a los docentes excelentes o dar apoyo a los docentes de menor desempeño. Los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo.

Mejorar la eficacia escolar: liderazgo, gestión y participación social. Junto con la enseñanza, la calidad en el liderazgo escolar es fundamental en el aumento del desempeño de los estudiantes. Pero el liderazgo instruccional no es una característica sobresaliente de las escuelas mexicanas. Los directores no tienen la formación, el desarrollo y los incentivos apropiados para enfocarse en mejorar la calidad de la instrucción y los resultados de las escuelas, ni para consolidar los vínculos de las escuelas con la comunidad. Las siguientes seis recomendaciones **para consolidar mejores escuelas** proponen una estrategia para que las escuelas en México cuenten con los ambientes de enseñanza y aprendizaje adecuados para los estudiantes y los docentes. Las recomendaciones se centran en la construcción de una profesión de liderazgo, en la reducción de desigualdades entre las escuelas que atienden a las comunidades más ricas y a las comunidades más pobres, en la simplificación de los planes de financiamiento, y en propiciar una mayor rendición de cuentas y la capacidad para responder a las necesidades de la comunidad.

9. **Definir un liderazgo escolar eficaz:** Al igual que con los docentes, México necesita definir estándares claros de liderazgo y gestión para señalar a la profesión, y a la sociedad en general: el conocimiento esencial, las habilidades y los valores asociados a los directores de escuelas eficientes.
10. **Profesionalizar la formación y el nombramiento de directores:** Las habilidades que requiere un director son distintas a las habilidades que requiere un docente, por lo que el sistema necesita preparar a los líderes usando estándares como punto de partida. El desarrollo del liderazgo debe ser considerado como un continuum. Esto implica alentar la formación inicial de liderazgo, organizar programas de inducción, y garantizar la formación en servicio para satisfacer las necesidades del contexto. El hecho de tener un marco de estándares de liderazgo hará posible usar la evaluación de directores para diagnosticar las habilidades clave que puede necesitar un director y encontrar las opciones convenientes para adquirirlas. La asignación de puestos de directores de escuela debe, en la medida de lo posible, realizarse a partir de una lista de candidatos que comprueben, en base a los estándares, estar calificados para el cargo.
11. **Construir capacidad de liderazgo instruccional en las escuelas y entre ellas:** Las escuelas mexicanas trabajan generalmente como unidades independientes, y por lo tanto muchas tienen capacidades limitadas para, entre otras tareas de gestión, acceder a los esquemas de desarrollo profesional de alta calidad basados en las necesidades de la escuela. Las escuelas en donde existen buenas prácticas y de alta calidad deben compartirlas con las escuelas que tienen una capacidad limitada para su propia mejora. De lo contrario, las escuelas continuarán haciendo únicamente lo que saben hacer y tendrán oportunidades muy limitadas para mejorar.



- | | |
|------------|--|
| 12. | Incrementar la autonomía escolar: Para profesionalizar a los líderes y exigirles que rindan cuentas, es necesario que participen en las decisiones clave que ocurren en su escuela, tales como contratar o despedir docentes. Las estructuras de decisión que se adaptan a sus contextos escolares también pueden tener un impacto positivo en su desempeño. |
| 13. | Garantizar el financiamiento para todas las escuelas: En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una disparidad en los recursos disponibles para las escuelas en comunidades ricas y en comunidades pobres. La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas. |
| 14. | Fortalecer la participación social: Los consejos escolares pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar, pero el simple hecho de crearlos no generará alianzas sociales eficaces. Los consejos escolares necesitan tener poder o influencia real sobre aspectos importantes; así como suficiente información, formación y transparencia. |

Guía para la implementación: Con el fin de lograr la transmisión desde la OCDE hacia México, es necesario que un grupo nacional de actores reflexione, se “apropie” de las recomendaciones y las adapte. Resulta absolutamente esencial que todos los actores participen como socios legítimos y responsables en la implementación de estas recomendaciones. Por ejemplo, diferentes estados pueden conducir distintos aspectos de estas recomendaciones y construir mecanismos que les permitan aprender los unos de los otros, evitando así que cada cual tenga que empezar desde el principio por su cuenta. Además, estas recomendaciones concuerdan con las metas establecidas por el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la Alianza por la Calidad de la Educación. La Secretaría de Educación y todos los actores educativos tienen igual interés por crear en México una cultura profesional de la enseñanza mucho más sólida. Hacer el mejor uso posible de las iniciativas ya en curso y alinearlas con estas recomendaciones puede generar un mayor impulso que propicie el cambio.

- | | |
|------------|--|
| 15. | Crear un Comité de Trabajo para la Implementación: Para reflejar y proponer estrategias de implementación, el comité debería estar compuesto por los responsables de generar políticas educativas, por miembros de la academia altamente respetados, por docentes, así como por personalidades del sector público y de la sociedad civil. Una de sus principales tareas debe ser el desarrollar un plan específico de implementación, considerando las prioridades e iniciativas existentes en México y en coordinación con los estados. El Consejo Asesor recomienda que la Secretaría otorgue al Comité de Trabajo el poder suficiente para crear grupos de trabajo, por ejemplo, en las siguientes áreas, teniendo en mente que cada una debe concentrarse en una tarea clara para desarrollar el plan de trabajo con plazos y presupuesto determinados: 1) estándares para la enseñanza y el liderazgo escolar y del sistema; 2) las Normales y otras instituciones de formación inicial docente; 3) desarrollo profesional docente y evaluación; 4) directores de escuela y tutores; 5) autonomía, financiamiento escolar, redes escolares y participación social. |
|------------|--|

La reforma educativa es demasiado importante para el futuro de México como para dejar solos a los educadores en esta tarea. El Consejo Asesor de la OCDE considera urgente la creación de una “coalición orientadora” que incluya a los líderes políticos y universitarios, a los líderes del sector privado y de la sociedad civil. La coalición debe impulsar estas reformas en la arena pública y hacerse cargo de su defensa para obtener el financiamiento adecuado y equitativo, así como exigir que los actores clave de la educación rindan cuentas de los resultados.

La capacidad del país para incrementar las oportunidades económicas y la movilidad social de la población, se verán altamente comprometidas si no se cuenta con una fuerza laboral de docentes y directores motivados, y altamente calificados, capaces de mejorar de forma radical los resultados de los jóvenes de México. No invertir en las amplias reformas de la política docente y el liderazgo escolar recomendadas por el Consejo Asesor puede ser, a largo plazo, mucho más costoso para el futuro de México que las inversiones que implican las iniciativas sugeridas en este reporte.





CAPÍTULO 1

Condiciones para el éxito de la reforma educativa

En los últimos diez años, las comparaciones internacionales sobre el desempeño de los distintos sistemas educativos se han vuelto cada vez más importantes. Los datos muestran que los países pueden llevar a cabo mejoras espectaculares en sus resultados educativos en un período de tiempo relativamente corto, que puede ir desde unos pocos años, hasta una generación. Al mismo tiempo, existen pruebas convincentes de que la calidad y la equidad no se excluyen mutuamente, y de que es posible obtener excelentes resultados para casi todos los estudiantes.

Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea compleja que requiere una estrategia polifacética. Este capítulo identifica algunos de los principios básicos que han guiado el desarrollo de los sistemas educativos de alto desempeño en los países miembros de la OCDE; describe los factores relacionados con un mejor desempeño escolar; y por último, analiza las políticas públicas y las prácticas, tanto en los países de alto desempeño, como en aquellos que han mejorado su desempeño rápidamente. Aunque no hay un modelo único que sigan todos los países de alto desempeño, estos lineamientos pueden ser pautas útiles para los gobiernos que quieren implementar cambios y aportar mejoras reales y duraderas en los resultados educativos.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es ayudar a las autoridades educativas en México, y a las de otros países miembros de la OCDE, a fortalecer su sistema educativo. El informe se centra en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la participación social en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en la educación básica. También desarrolla un marco comparativo de los factores clave de la política pública en escuelas y sistemas escolares exitosos, y lo adapta al contexto y la realidad en México. El Recuadro 1.1 muestra los resultados del estudio sobre la nueva metodología que llevó a cabo la OCDE, y que propone un análisis comparativo, asesoría e intercambios, para apoyar al gobierno de México en sus reformas educativas.

Este capítulo introductorio sitúa, por una parte, la petición de México en un contexto más general dentro de las mejoras educativas a nivel mundial, y recuerda cuáles son los principios comunes a los sistemas educativos de alto desempeño; por la otra, proporciona el contexto para la discusión sobre la enseñanza, el liderazgo y la participación social. El Capítulo 2 describe con más detalle la necesidad de una mejora educativa en México, mientras que los Capítulos 3 y 4 proporcionan análisis específicos y recomendaciones para consolidar una profesión docente de calidad y para mejorar la eficacia mediante el liderazgo, la gestión escolar y la participación social. El Capítulo 5 cierra el libro sugiriendo algunas pautas sobre cómo implementar estas recomendaciones.

LOS PAÍSES DE ALTO DESEMPEÑO MUESTRAN QUE LAS MEJORAS SON POSIBLES

En los últimos diez años, las comparaciones internacionales sobre el desempeño de los distintos sistemas educativos se han vuelto cada vez más importantes. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), ha desempeñado un papel fundamental en centrar la atención sobre este tema. En algunos países fueron desmentidos los mitos nacionales sobre los resultados, y se subrayaron las deficiencias en la calidad y la equidad. Asimismo, existen pruebas convincentes de que la calidad y la equidad no se excluyen mutuamente, y de que es posible obtener excelentes resultados para prácticamente todos los estudiantes (Figura 1.1). Países como Canadá, Corea, Finlandia, Irlanda, Polonia y Suecia, tienen un alto desempeño escolar y tasas bajas de abandono escolar; la proporción de su población adulta que completa la educación media superior aumentó, y tienen un porcentaje bajo de estudiantes con dificultades escolares (véase la Figura 1.2, que muestra el porcentaje de los estudiantes de 15 años de edad y su desempeño por nivel de competencia en ciencias). De entre los países que forman parte de la OCDE, México y Turquía tienen una proporción particularmente elevada de estudiantes con bajo desempeño y tasas de abandono escolar altas durante la enseñanza secundaria (Figura 1.3).



Recuadro 1.1 Una nueva metodología de la OCDE para apoyar la implementación de políticas educativas en los países

El proyecto de la OCDE-México continúa los esfuerzos cada vez mayores de la OCDE para apoyar las reformas educativas en los países miembros y en los países asociados. De manera más específica, se estableció un acuerdo entre la OCDE y el Ministerio de Educación Mexicano (Secretaría de Educación Pública, SEP) para apoyar el diseño y la implementación de las reformas en las políticas educativas para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México (2008-2010). Específicamente; se solicitó apoyo en las áreas de trayectoria profesional docente, gestión escolar, liderazgo y participación social.

A fin de promover el diseño y la implementación eficaces de la política pública, se creó una metodología específica. El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México aportó tres tipos de contribuciones: análisis comparativos, intercambios (talleres, conferencias y visitas a países) y recomendaciones (presentadas en este informe).

El Consejo Asesor OCDE-México. Para desarrollar y utilizar el conocimiento para México, la OCDE consolidó un cuerpo de expertos para dirigir el trabajo (ver sus biografías en el anexo A). El Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México combina su experiencia internacional sobre política educativa con el conocimiento sobre la política mexicana y la implementación de reformas. Con el apoyo analítico y organizativo del equipo de la Secretaría de la OCDE, el Consejo Asesor proporciona asesoramiento y apoyo sobre las formas en que pueden adaptarse las experiencias internacionales al contexto mexicano, así como sobre el diseño y la implementación acertada de las correspondientes políticas públicas. Sus tareas principales son las de proporcionar análisis, asesoría, apoyo y vínculos con los actores relevantes en sus respectivos campos de especialización. El Consejo está constituido por ocho miembros, todos ellos representantes de la comunidad internacional de expertos en educación, y por tres analistas de la OCDE. Los resultados concretos y las acciones incluyen:

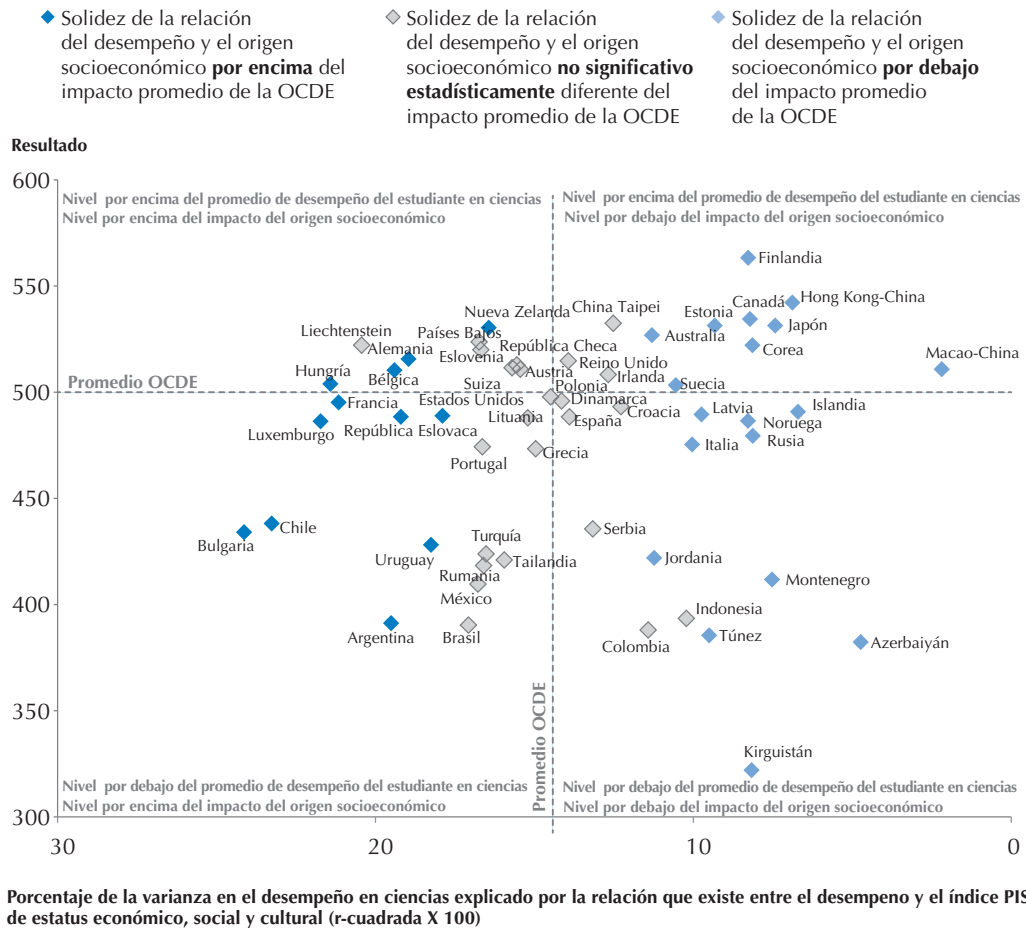
- **Análisis comparativo.** Se realizaron una serie de reportes y publicaciones para proporcionar un análisis comparativo sobre las cuestiones relevantes de política pública, como son la formación, el desarrollo, la selección, la contratación y la evaluación docentes, y el liderazgo escolar.
- **Intercambios y talleres.** Se diseñaron una serie de talleres para desarrollar el conocimiento necesario en el que se basan las recomendaciones, y para consultar e involucrar a los actores implicados en la reforma educativa en México. Estos talleres cumplen también el objetivo de difundir en México mensajes clave y prácticas internacionales con el fin de fomentar una mayor reflexión y el intercambio de ideas.
- **El Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas.** Basándose en las recomendaciones de la OCDE, este seminario fue organizado para desarrollar y aumentar las habilidades de los participantes para llevar a cabo la reforma de la política educativa. Este seminario, destinado a los responsables políticos mexicanos de alto nivel, combinó un activo programa de formación con visitas: a Chile (enero 2010), para estudiar la política docente; a Canadá, Ontario (mayo 2010), para estudiar el liderazgo escolar; y un módulo final en México sobre la implementación de las reformas (junio 2010). El objetivo fue permitir a los participantes trabajar juntos para desarrollar un plan de acción factible que pueda adaptarse a su propio contexto.
- **Recomendaciones específicas para México.** Como parte del proyecto se desarrollaron recomendaciones específicas para México, basadas en las visitas de estudio al país; en análisis comparativos y específicos sobre cuestiones de gestión escolar y de docentes; y en el conocimiento experto en estas áreas. Este informe presenta el conjunto de dichas recomendaciones. Un estudio paralelo se enfoca en la evaluación docente y en las políticas de valoración desde un punto de vista comparativo.

La información detallada se encuentran en: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.



Figura 1.1

Relación entre el origen socioeconómico y el desempeño en ciencias, PISA, 2006
Promedio del desempeño de los países en la escala PISA de ciencias y la relación entre el desempeño y el índice del estatus socioeconómico y cultural



Nota: Por ejemplo, todos los estudiantes de los países que se encuentran en el cuadro superior derecho combinan un nivel de desempeño en ciencias por encima del promedio con una equidad alta (medida por el bajo impacto del origen socioeconómico en los resultados). Al contrario, el grupo de estudiantes de los países del cuadro inferior izquierdo combina un nivel por debajo del promedio de desempeño en ciencias con un nivel de equidad bajo (alto impacto del origen socioeconómico en los resultados).

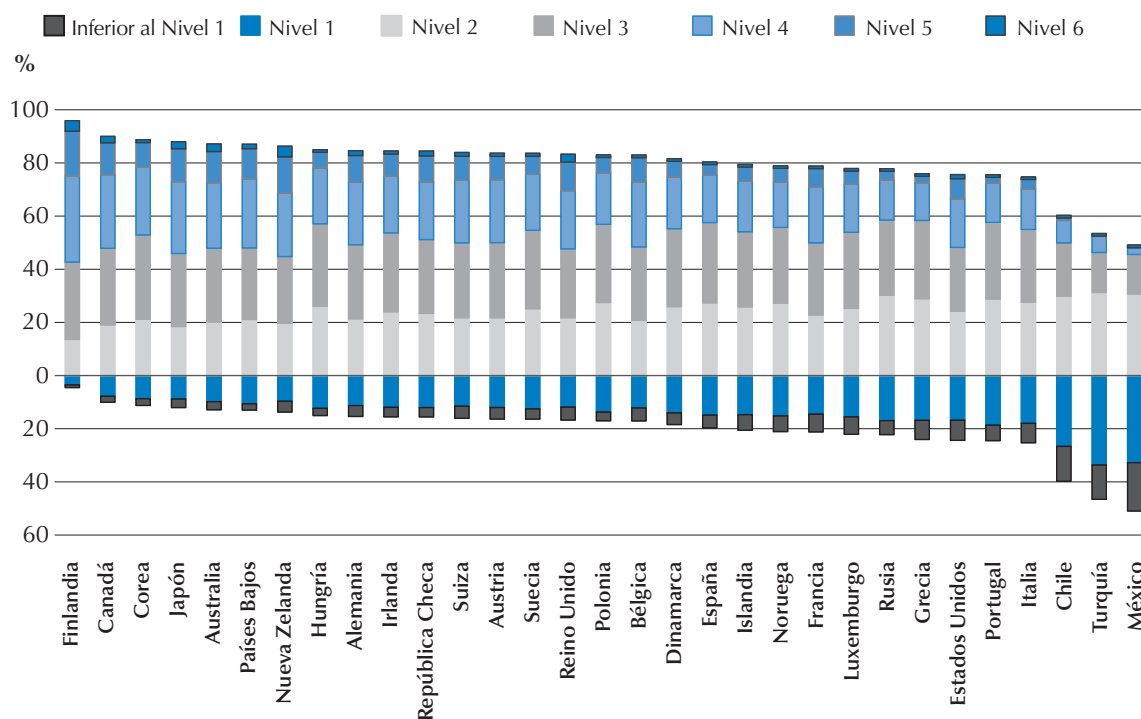
El promedio OCDE usado en esta figura, es la media aritmética de todos los países de la OCDE.

Fuente: OCDE (2007a), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Vol; 1: Analysis*, OCDE, París.

No obstante, se debe actuar con cautela antes de expresar un elevado descontento hacia la enseñanza pública. A pesar de la retórica recurrente de la crisis, la enseñanza pública ha sido un éxito considerable en muchas partes del mundo: en la mayor parte de los países miembros de la OCDE, prácticamente todos tuvieron acceso a, por lo menos, 12 años de educación formal.¹ La proporción de jóvenes que completa la enseñanza secundaria² ha ido en constante aumento en las últimas décadas (Figura 1.4), así como la proporción que se

Figura 1.2

Una comparación entre varios países sobre el desempeño a los 15 años de edad en la prueba de ciencias, PISA 2006
Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en la prueba PISA de ciencias



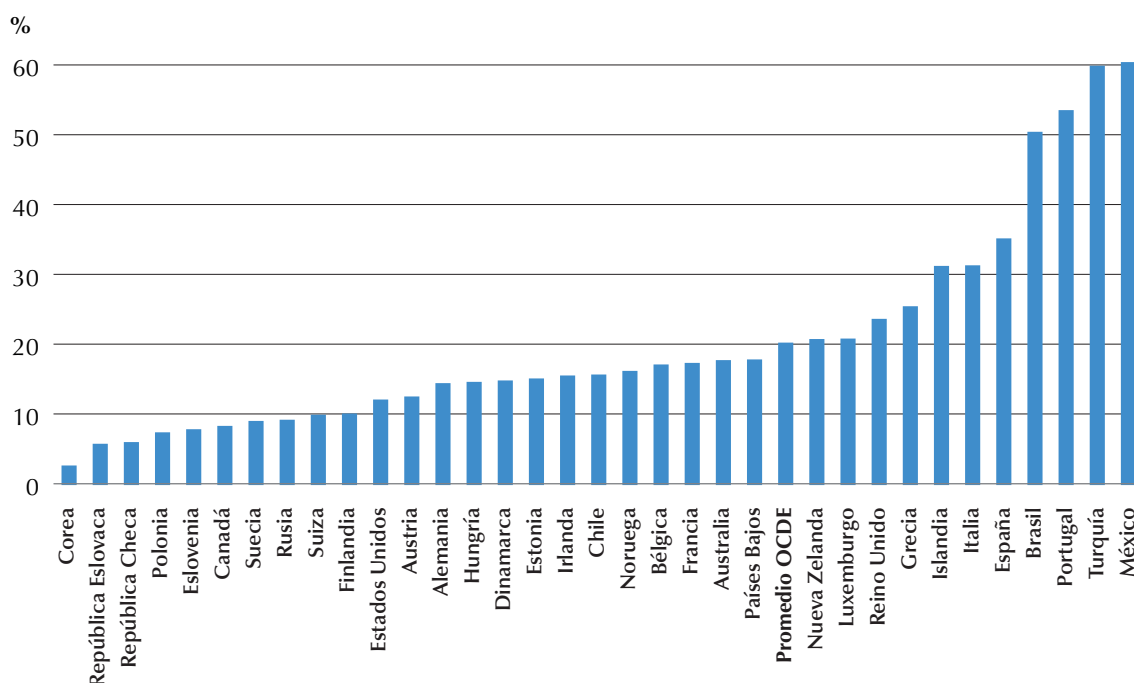
Nota: Los países están distribuidos en orden decreciente con respecto al porcentaje de alumnos de 15 años de edad en los niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Los seis niveles de competencia representan grupos de tareas con dificultad ascendente, el nivel 6 representa el nivel más alto y el nivel 1 el más bajo. Los estudiantes cuyo resultado máximo está por debajo del nivel 1 fueron incapaces de utilizar sus habilidades científicas para resolver las tareas más fáciles de PISA. En el nivel 5, por ejemplo, los estudiantes pueden desarrollar y trabajar con modelos de situaciones complejas, identificar restricciones y especificar suposiciones.

Fuentes: OCDE (2007a), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World, Vol; 1: Analysis*, OCDE, París.

incorpora a la educación después de la educación secundaria. Grupos a los que antes les fue negado cualquier tipo de educación formal, ahora tienen acceso a ella: la situación educativa de las mujeres ha mejorado de manera dramática y muchas personas con discapacidades reciben una educación infinitamente mejor de la que recibían antes. El analfabetismo ha disminuido significativamente. Aunque haya todavía mano de obra poco calificada y empleos mal remunerados, algunos estudios demuestran que en las economías avanzadas ha aumentado en promedio la demanda de las habilidades de lectoescritura y pensamiento matemático (Chiswick, Lee y Miller, 2002; Levy y Murnane, 2004). Los logros han sido considerables.

A pesar de ello, aún falta mucho por hacer. Ahora sabemos que el desarrollo del capital humano está estrechamente ligado a la productividad, al desarrollo económico y al bienestar social, y que un año adicional de escolaridad puede contribuir a incrementar el PIB per cápita en un 0.58% anual (Hanushek y Woessmann, 2007). Las evidencias recientes indican que un aumento en los niveles de habilidades se traduce en un aumento del

Figura 1.3

Proporción de la población de 25-34 años de edad que no completó la educación media superior (2008)¹

1. Excluye los programas cortos de la Clasificación Normalizada de la Educación 3C (ISCED, por sus siglas en inglés).
2. Año de referencia 2002.

Fuentes: OCDE (2010a), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OCDE, París.

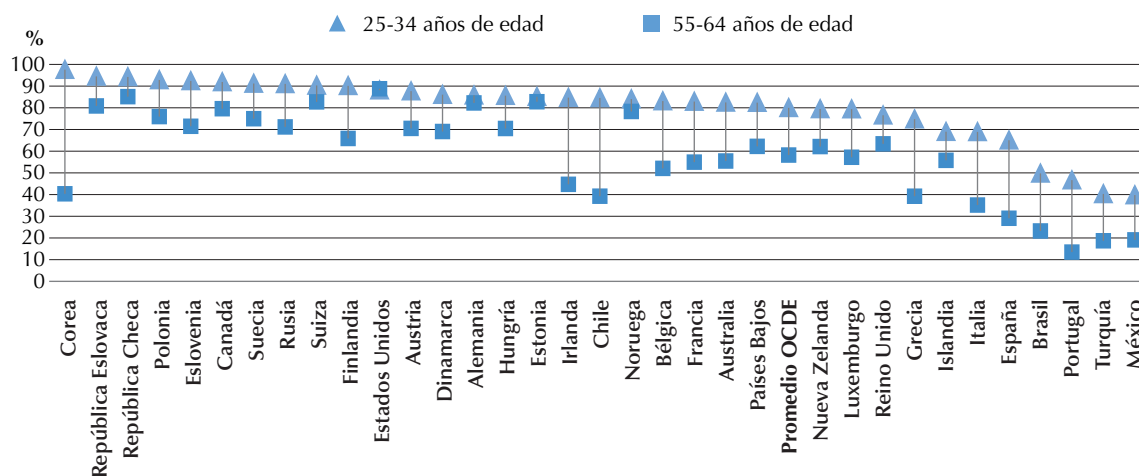
desarrollo económico en los países, y que las políticas educativas pueden hacer una gran diferencia en la mejora de los resultados escolares (Hanushek y Woessmann, 2009). Aunque resulta evidente que la mejora de los sistemas educativos es importante, hasta los sistemas más exitosos enfrentan desafíos, y la educación pública está bajo presión debido a las cambiantes condiciones económicas y sociales.

Datos recientes muestran que los países pueden llevar a cabo mejoras espectaculares en sus resultados educativos en un período de tiempo relativamente corto, que puede ir desde unos pocos años, hasta una generación. La Figura 1.4 muestra las impresionantes mejoras en el desempeño educativo de la población más joven de algunos países de la OCDE, tales como Australia, Bélgica, Chile, Corea, Finlandia, o Irlanda, con relación a los adultos de 55 a 64 años de edad, todos por encima del promedio de la OCDE. Grecia, Portugal y España han alcanzando también mejoras importantes, pero todavía están por debajo del promedio de la OCDE.

En muchos de estos casos, la educación se ha convertido en una prioridad nacional para el gobierno. Es el caso de Corea que, en una sola generación, pasó de ser uno de los países con desempeño más bajo, a uno de los países con desempeño más alto en muchos de los indicadores educativos. Su estrategia ha sido dar prioridad al desarrollo del capital humano, apoyar una estrategia de enseñanza a largo de la vida, y asegurar un currículo sólido seleccionando y apoyando docentes de calidad. En Finlandia hubo un salto cualitativo en los resultados educativos después de haberse enfocado en la calidad de la enseñanza y en mejorar la equidad de los resultados, proporcionando ayuda inmediata a los estudiantes rezagados.

Figura 14

Porcentaje de población que tiene, al menos, estudios de educación media superior, 2008¹
Porcentaje, por grupo de edad



1. Excluye los programas cortos de la Clasificación Normalizada de la Educación 3C (ISCED, por sus siglas en inglés).

2. Año de referencia 2002.

Los países están distribuidos en orden decreciente con respecto al porcentaje de la población de 25 a 34 años de edad que completó, al menos, estudios de educación media superior.

Fuente: OECD (2010b), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, OECD, Paris.

La enseñanza secundaria se hizo incluyente (*comprehensive*); y aunque existen los marcos y estándares nacionales del currículum, los municipios y las escuelas cuentan con una autonomía considerable que les permite adaptarlos al contexto local. Por su parte, las escuelas también proporcionan muchos servicios de asistencia a los estudiantes.

Otro hallazgo importante de los estudios es que, más allá de un cierto nivel básico, los resultados de los estudiantes no parecen estar relacionados con el nivel del gasto educativo nacional (Grubb, 2009; OCDE, 2007a). Los resultados de PISA muestran que, en general, hay una correlación bastante moderada entre el gasto educativo y los resultados en matemáticas; pero si se toma en cuenta que esta relación es más fuerte en algunos países de más bajo desempeño, esto sugiere que el nivel de gasto nacional en estos países podría tener una mayor consecuencia en este rubro (Figura 1.5).

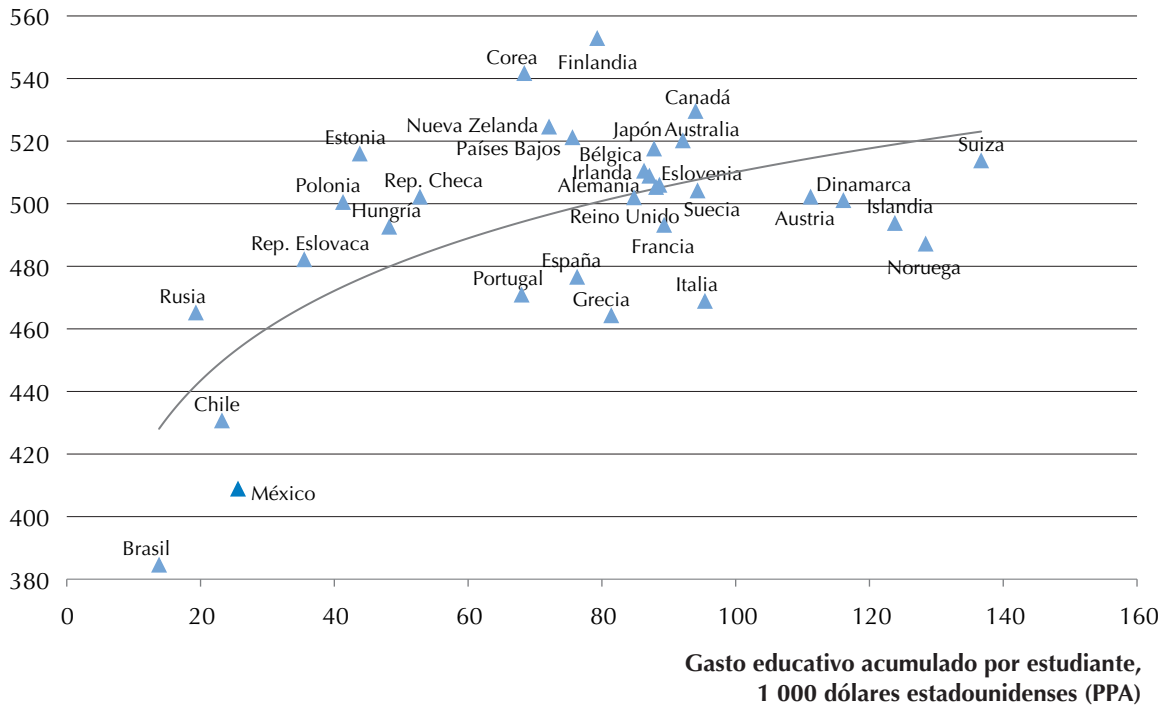
Un resultado importante que emerge del análisis, tanto de los datos de PISA como de otros estudios de política pública e investigación, es el hecho de que es poco probable que las medidas de política pública, del tipo que sean, produzcan por sí solas los efectos deseados. La mejora real en los resultados depende de estrategias integrales que toman en cuenta muchos aspectos al mismo tiempo (Barber, 2007; Levin, 2008; Fullan, 2010; Hopkins, 2006; Hopkins, 2007). Puesto que no todos estos elementos requieren o pueden recibir el mismo nivel de atención simultáneamente, los esfuerzos para mejorar los resultados de sistemas enteros necesitan estrategias multifacéticas. Esta idea será desarrollada más adelante en este informe con más detalle.

Estos resultados han elevado el nivel de exigencia para todos los países y han enfatizado la importancia de tomar las decisiones correctas en políticas públicas. Ningún país puede estar satisfecho con su nivel actual de desempeño educativo, y cada uno debe reconocer que, independientemente de lo bien que esté trabajando

Figura 1.5

Gasto educativo por estudiante comparado con el desempeño de los estudiantes de 15 años de edad, PISA 2006

Índice Sintético de PISA



Nota: Esta figura muestra el índice sintético de PISA, el cual combina los resultados en la escala de lectura, matemáticas y ciencias a través de un factor de análisis

Fuente: OCDE (2009), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OCDE, París.

un país, siempre se puede hacer más. Por ende, los países son ahora más sensibles a sus éxitos relativos, y muestran un mayor interés en seguir aprendiendo cómo crear niveles de desempeño más alto y cómo reducir la falta de equidad.

Dos fuentes principales de referencia nos ilustran sobre estas cuestiones. Como se mencionó antes, los datos de estudios internacionales como el de PISA (Schleicher, 2009) han sido importantes, así como los análisis comparativos de política pública y de práctica llevados a cabo por la OCDE y otros organismos (OCDE, 2005; Barber y Mourshed, 2007; Pont, Nusche y Moorman, 2008a). Además, la creciente y cada vez más sofisticada investigación educativa ha examinado muchas iniciativas de mejora usando una gran variedad de metodologías de investigación, que va de los estudios de caso hasta los análisis cuantitativos de grandes bases de datos (Hargreaves y Fullan, 2008; Leithwood, Harris y Strauss, 2010; Levin y Fullan, 2008; Chapman, 2006; Townsend, 2007). Ciertamente, mucho queda por aprender, y todavía hay mucho margen para mejorar la investigación educativa mundial (OCDE, 2007b). Pero al mismo tiempo, y más que nunca, el conocimiento educativo es sólido y existe un interés cada vez mayor en saber cómo los países pueden mejorar su desempeño. Este informe brinda a México parte de este conocimiento para la mejora de su desempeño educativo.



Aprender cómo hacer política pública y cómo implementarla en los países es una tarea compleja. Por una parte, la creciente base de evidencias ofrece algunas conclusiones claras sobre los requerimientos para llevar a cabo las mejoras. Por otra parte, la adopción de políticas públicas y prácticas que inevitablemente se lleva a cabo, se ve influenciada por el contexto local, que consta de estructuras institucionales, mercados laborales, estructuras de incentivos, historia, valores y creencias propios. El contexto es importante para el diseño de una política pública. Las prácticas y las políticas públicas que en un contexto son exitosas, pueden en otro funcionar de forma diferente. No se pueden adoptar políticas educativas de otros contextos y esperar tener éxito sin llevar a cabo el análisis adecuado.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE ALTO DESEMPEÑO?

Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea compleja para cualquier país, lo cual requiere una estrategia que tome en cuenta muchos, si no es que todos los componentes principales del sistema educativo. Por sí solo ningún elemento basta, ya que todos los elementos del sistema escolar están interconectados. Por ejemplo, mientras que las prácticas de enseñanza eficaces podrían ser, por sí solas, el elemento más importante para conseguir mejores resultados por parte de los estudiantes, dichas prácticas están influenciadas, entre otras, por el liderazgo, el currículum, las instalaciones, la autonomía escolar, el sistema de gobernanza, la cultura escolar, la rendición de cuentas y la educación docente. Es imposible para cualquier país tomar en cuenta todas estas condiciones al mismo tiempo o del mismo modo, pero en algún momento debe dársele atención a cada una de ellas.

Aunque es necesario tener una estrategia global, también es cierto que no existe un modelo único que sigan los países de alto desempeño. La trayectoria de Corea para la mejora educativa ha sido diferente de la de Finlandia o Irlanda. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas y las prácticas educativas muestra que existen algunos principios básicos y postulados, cuyo objetivo es producir de manera eficiente una mejora real y duradera, que pueden guiar a los gobiernos.

Las sugerencias aquí expuestas abarcan cuestiones tanto de la esencia como de los procesos de la política pública. Tan importante es contar con las políticas públicas correctas, como contar con instrumentos bien desarrollados para hacer realidad tales políticas en un gran número de escuelas. El diseño de la política pública debe tomar en cuenta las posibilidades de implementación; no tiene sentido adoptar políticas públicas que no pueden concretarse. De la misma manera, sólo en raras ocasiones la política pública acierta completamente en su primer intento, por eso la implementación de reformas debe incluir fases de retroalimentación que permitan hacer ajustes basados en las lecciones aprendidas y en las nuevas circunstancias.

El primer paso que dan los sistemas exitosos es esencial y consiste en **definir un número reducido de objetivos claros, medibles y de la más alta prioridad, enfocados en los resultados de los estudiantes**, pues centran la atención y proporcionan los puntos de referencia para el progreso. Estos objetivos deben estar relacionados con los resultados de los estudiantes, y no sólo con la cantidad de recursos o procesos, y hay que referirse a ellos en términos que sean accesibles al público y que repercutan en los educadores profesionales. Deben ser ambiciosos en la medida de lo posible, un sutil equilibrio a alcanzar. Por ejemplo, los objetivos podrían ser: incrementar en x por ciento el número de estudiantes que concluye la educación secundaria; mejorar resultados en los exámenes nacionales; o reducir de manera significativa ciertas desigualdades identificadas en los resultados de los estudiantes. Estos objetivos deben divulgarse ampliamente en el sistema educativo y en la opinión pública para construir un compromiso común con la mejora. Por ejemplo, un número de países miembros de la OCDE se fijó metas claras con respecto al porcentaje de alumnos que deben completar estudios de nivel medio superior; Inglaterra estableció los objetivos con respecto a las habilidades de lectoescritura y



pensamiento matemático que deben cumplir los alumnos al final de la educación primaria; en Ontario, las recientes mejoras fueron guiadas por los objetivos que se establecieron sobre la alfabetización a nivel primaria y el porcentaje de alumnos graduados a nivel medio superior (véase Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 Definir los objetivos para guiar la mejora educativa

La **Unión Europea** (UE) acordó crear un marco estratégico de cooperación europea en educación y formación: Educación y Formación 2020 (ET 2020, por sus siglas en inglés). Los puntos de referencia que se establecieron en 2009 incluyen lo siguiente:

- Por lo menos el 95% de los niños entre los cuatro años de edad y la edad en la que comienzan la educación primaria obligatoria debe participar en la educación preescolar.
- El porcentaje de estudiantes de 15 años de edad con habilidades insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias debe ser menor al 15%.
- El porcentaje de estudiantes en educación media superior que abandona la escuela de manera temprana debe ser menor al 10%.
- El porcentaje de los adultos de 30 a 34 años de edad que completaron la educación terciaria debe aumentar por lo menos en un 40%.
- La proporción de los adultos que tienen entre 25 y 64 años de edad que realiza una formación continua debe aumentar al menos en un 15%.

En **Ontario, Canadá**, una iniciativa llamada Fortaleciendo la Educación en Ontario (*Energising Ontario Education*) está enfocada en tres prioridades clave para todos los actores implicados en el sistema de enseñanza pública: 1) altos niveles de desempeño, lo cual prevé que el 75% de los estudiantes alcancen en el sexto grado los estándares provinciales y una tasa de graduados del 85%; 2) reducir las diferencias en el desempeño de los estudiantes; y 3) aumentar la confianza de la sociedad en la educación pública. Estos objetivos fueron fijados en 2004 y fueron prolongados en 2008 por un segundo período, asegurando así la continuidad de los trabajos y mantener el énfasis en el aprendizaje de los alumnos, principal objetivo de las escuelas. Esto ha hecho que la mayoría de los integrantes del sistema hayan adoptado la misma visión y trabajen buscando el mismo objetivo, proporcionando un enfoque claro y estabilidad al sistema.

Fuente: Comisión Europea; http://ec.europa.eu/education/life-long-learning-policy/doc28_en.htm

Los objetivos para la mejora deben estar centrados en la equidad y la calidad, con el compromiso de asegurar que todos los grupos de estudiantes progresen de manera constante. Wilkinson y Pickett (2010) han demostrado que una gran desigualdad está asociada a toda una serie de efectos negativos en la economía y la sociedad, por lo que la búsqueda de mayor equidad debe, por sí misma, ser una meta importante de la política educativa. También se ha demostrado que, a largo plazo, el desempeño educativo desigual y la deserción escolar tienen un alto costo para la economía y la sociedad (OCDE, 2007b; Lyche, 2010). La historia nos dice que las sociedades tienden a subestimar su propio potencial de aprendizaje, y que donde se proporciona el apoyo necesario casi toda la gente puede alcanzar un nivel más alto de desempeño. Por ejemplo, la Figura 1.1 muestra algunos de los países que han sido capaces de alcanzar mayor calidad en los resultados educativos y con menos desigualdad en la educación secundaria.



Al momento de escoger los objetivos, es aconsejable pensar en aquellos que no distorsionen ciertas prácticas del sistema escolar. Por ejemplo, si un objetivo está basado en un momento determinado, como es el porcentaje de estudiantes que obtiene un resultado por debajo de un cierto nivel en un examen nacional, existe el peligro de que esto genere prácticas indeseables, sobre todo si esta medida va acompañada de las sanciones respectivas por haber fracasado en el desempeño. Algunas prácticas indeseables posibles son: influenciar a los estudiantes que se presentan al examen; sustituir la buena enseñanza por estrategias limitadas a la preparación para el examen; o incluso hacer trampa para aprobar. Como March señaló hace muchos años, *“Un sistema de recompensas ligado a medidas precisas no es un incentivo para desempeñarse mejor, es un incentivo para obtener buenas notas”* (March, 1984).

También es importante asegurar que los objetivos no den lugar a un enfoque demasiado reducido de la educación. Los sistemas exitosos saben que los objetivos educativos deben ser amplios e incluyentes. Las capacidades de lectoescritura sirven muy poco si los estudiantes no tienen aprecio por el placer de aprender, ni sensibilidad ante la complejidad del conocimiento e interés humanos. En los sistemas exitosos las ciencias, las artes, la civilización, la salud y la educación física se consideran como parte complementaria y de apoyo a las materias básicas, y no una simple distracción. Estos sistemas buscan deliberadamente no reducir el currículum o las prácticas de enseñanza.

Los objetivos son importantes, pero insuficientes por sí solos. Para alcanzarlos, los sistemas deben **desarrollar una estrategia global que tome en cuenta todos los aspectos relevantes a lo largo del tiempo**. De acuerdo con las circunstancias, cambios en la legislación, el financiamiento, el currículum, los sistemas de rendición de cuentas o los informes públicos, pueden ser todos necesarios. Sin embargo, el punto de partida para las mejoras debe centrarse siempre en los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, lo que repercutirá en mejores resultados para el estudiante; y según sea necesario, continuar con cambios en otras variables. A lo largo del tiempo se ha comprobado que, por sí solos, los cambios en la gobernanza u otros sistemas de la política pública no dan como resultado un mejor desempeño; si bien pueden ser una condición necesaria para apoyar los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, no son del todo suficientes. Por ejemplo, existen algunos países como Suecia, Países Bajos o la parte flamenca de Bélgica, que han introducido esquemas de mayor competencia entre escuelas, sin que necesariamente se hayan mejorado los resultados con el paso del tiempo; por otra parte, los cambios en el equilibrio del financiamiento local y central tampoco han conseguido generar mejores resultados de los estudiantes.

Un peligro de la estrategia multifacética es la percepción de que puede haber demasiadas iniciativas sin ninguna conexión entre ellas, y que los actores implicados no cuenten con suficientes indicaciones sobre las prioridades. Para tener éxito, **los elementos y los actores principales del sistema educativo tienen que seguir una línea coherente que apoye la estrategia global**. Esto incluye alinear el currículum, los criterios de selección, la asignación de plazas, la evaluación de docentes y directores escolares, el sistema de rendición de cuentas, los esquemas financieros, y ajustar el papel que van a jugar los distintos actores implicados (véase el Recuadro 1.3).

La cultura de la organización debe ser consistente con su discurso. Por más que se insista en los discursos sobre el desempeño del estudiante, este dejará de ser una prioridad si la verdadera presión que experimentan los líderes se enfoca más bien en cumplir las reglas o en la gestión de problemas. Como lo expresa el aforismo “a lo que se da importancia, se le da respuesta”, en muchas organizaciones, así como en la arena política, los temas triviales de la administración y el papeleo logran atraer más la atención que los objetivos que se defienden. Los sistemas o países de alto desempeño se focalizan de manera intensiva en el desempeño del estudiante, y todos los recursos y acciones están alineados para apoyar las políticas públicas y los programas diseñados para reforzar el aprendizaje de todos los estudiantes. Cada uno de los actores implicados está consciente de que el aprendizaje del estudiante es la tarea principal, tanto en la realidad como en el discurso, de la organización.



Recuadro 1.3 Convergencia entre las políticas públicas y los actores implicados en la estrategia educativa en Ontario, Canadá

A partir de 2004, con la elección de un nuevo gobierno, el gobierno de la provincia de **Ontario** diseñó e implementó una estrategia de mejora educativa basada en tres objetivos principales (véase el Recuadro 1.2). Dentro de este marco, Ontario ha llevado a cabo una estrategia de liderazgo coherente, ha planteado bases adecuadas y acciones concertadas para incluir a todos los actores implicados (como son los consejos escolares, los sindicatos docentes, los académicos y docentes) en el diálogo y el proceso de la reforma para alcanzar el consenso y una alineación coherente. Con esta reforma se mejoraron los logros educativos y se creó en todos los niveles del sistema educativo capacidad de largo plazo.

- La **estrategia de liderazgo** se centra en atraer buenos candidatos a los puestos de enseñanza, prepararlos y apoyarlos para mejorar la calidad de la instrucción.
- Dentro de la estrategia se ha definido **un marco para el liderazgo**, el cual estipula cinco ámbitos clave que se pueden adaptar al contexto: 1) establecer una dirección; 2) construir relaciones y formar a los individuos; 3) desarrollar la organización; 4) dirigir el programa educativo pedagógico (*instructional programme*); 5) asegurar la rendición de cuentas. Estos ámbitos son bien conocidos por todos los actores implicados, adaptados a los contextos locales según las necesidades, utilizados en un nuevo sistema de evaluación de directores, y empleados para la formación y el desarrollo. Hay muchos ejemplos de consejos escolares y de escuelas que han adaptado este marco a sus necesidades.
- **Los requisitos para llegar a ser director son elevados**, lo que pone en evidencia el alto nivel de calidad que se busca. Los candidatos potenciales necesitan tener una licenciatura; cinco años de experiencia en la enseñanza; certificación por nivel escolar (primaria; principiante; intermedio; avanzado); dos formaciones adicionales como Especialista o como Especialista de Excelencia (en áreas de experiencia en la enseñanza), o el grado de maestría; y por último, concluir el Programa de Acreditación de Directores (PQP, por sus siglas en inglés), impartido por las universidades de Ontario, los sindicatos docentes y las asociaciones de directores, que consiste en una formación de 125 horas con prácticas.
- **Hay un esfuerzo evidente en los consejos escolares para planear la sucesión de los directores escolares** con el fin de conseguir que la gente preparada, y adecuada, integre el sistema. Por lo que el proceso de sucesión comienza antes de que haya un puesto vacante.
- **Se ofrece tutoría durante los primeros dos años de práctica** (para los directores, subdirectores, supervisores oficiales y líderes).
- **Se introdujo un nuevo modelo de evaluación del desempeño para líderes, basado en los resultados (2008)**. En el modelo para Evaluar el Desempeño de Directores/Subdirectores (PPA, por sus siglas en inglés), los Directores se fijaron objetivos enfocados en el desempeño y el bienestar de los estudiantes en un ciclo de 5 años. También tienen la obligación de mantener un plan de crecimiento anual que se revisa cada año en colaboración con el supervisor.

Fuente: OECD (2010d), "Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas en México: Gestión escolar y reforma escolar en Ontario", OECD, París. www.oecd.org/edu/calidadeducativa.

La asignación de recursos es un elemento particularmente importante y a menudo descuidado en esta alineación (Grubb, 2009). Si el presupuesto no refleja la prioridad de ofrecer una mejor enseñanza y aprendizaje, entonces el mensaje a todo el sistema es que en realidad estos rubros no importan mucho. Por ejemplo, un aspecto que suele descuidarse en la asignación de recursos es la adecuada distribución del personal, haciendo que la gente más capacitada trabaje donde más se le necesita.



Desde el punto de vista del aprendizaje del estudiante, la mejora requiere, en todos los escenarios, **seleccionar, contratar, educar, formar, desarrollar y apoyar a los educadores**. Los sistemas de alto desempeño toman en cuenta el número cada vez mayor de evidencias internacionales que respaldan lo que la mayoría de los padres siempre han supuesto: que la calidad docente es el parámetro más importante del aprendizaje del estudiante a nivel escolar (OCDE, 2005). Por lo tanto, consolidar la capacidad de los educadores (Fullan, 2007; Elmore, 2004) es el elemento más importante dentro de un programa de mejora escolar. Los países de alto desempeño ponen un énfasis considerable en hacer de la enseñanza una ocupación que atraiga a jóvenes con altos niveles de calificación. Sin embargo, un minucioso proceso de selección y contratación no es suficiente: dominar la enseñanza es un objetivo a largo plazo, lo que significa que deben haber sólidos programas de formación profesional a lo largo de la carrera docente. Para que estos programas sean eficaces, deben estar relacionados con el trabajo cotidiano de las escuelas; el hecho de impartir talleres de desarrollo en una sola ocasión tiene muy poco efecto en las prácticas subsecuentes (Timperley *et al.*, 2007; Musset, 2009). El desarrollo de estándares docentes específicos basados en la investigación educativa, como se recomienda posteriormente en este reporte, es una de las principales vías para establecer un compromiso claro y conseguir una enseñanza de excelencia, pues le da una forma específica a las propuestas deseadas. Estos temas se desarrollan en este informe más adelante de manera pormenorizada.

Para llevar a cabo mejoras a gran escala, se necesitan capacidad y estructuras institucionales. Si los nuevos procedimientos no se han implementado, se puede deber a una falta de voluntad, a una falta de capacidad, o a ambas. Para cambiar la voluntad y la capacidad de las grandes organizaciones se debe hacer un esfuerzo continuo. La publicación de una cierta directiva oficial, o proveer un cierto tipo de desarrollo profesional, son medidas insuficientes. De ahí que exista la necesidad de una infraestructura en varios niveles. Para empezar, la mayoría de los ministerios de educación de los países juegan un papel importante en la organización, pues determinan el enfoque de todo el sistema; tal es el caso de México. Desarrollar e implementar una estrategia de mejora global no es algo para lo que la mayoría de los ministerios de educación estén organizados o equipados. Los países de alto desempeño han aumentado **la capacidad de su ministerio de educación y organismos asociados para reforzar una mejora integral**. Esto puede requerir cambios en la cultura, el liderazgo y la estructura de estos organismos para que puedan enfocarse en dirigir y apoyar la mejora en cada uno de los niveles de todo el sistema. En los sistemas federales, como el de México, los ministerios de educación tanto a nivel nacional como estatal, requieren nuevas capacidades y nuevas maneras de trabajar que los alejen del enfoque de reglamentación y les permitan concentrarse en el fortalecimiento de sus capacidades.

Las organizaciones regionales o distritales, en donde las haya, necesitan una atención similar. Es un error asumir que una organización puede llevar a cabo una tarea nueva y distinta con las mismas habilidades, funciones y estructuras que fueron utilizadas para las tareas anteriores. Algunas veces, agencias o estructuras intermedias, independientes del gobierno, pueden desempeñar un papel útil en la promoción de las reformas, especialmente en un país tan grande y diverso como México. Un ejemplo de esto es la propuesta distrital que ilustra en el Recuadro 1.4 y se recomienda más adelante.

Los sistemas exitosos reconocen la necesidad de comprometer a todos los actores en la creación de la mejora. La posibilidad de lograr mejoras sustentables y a largo plazo en los sistemas educativos es mayor si se logra alcanzar, entre los actores implicados, un consenso político sobre la necesidad de reformar y la naturaleza específica de las reformas que hay que introducir. Los cambios en la política educativa no llevan necesariamente a una mejora inmediata. Hacer mejoras en el conocimiento y las habilidades de la fuerza laboral, y que tales mejoras repercutan en el aprendizaje de los estudiantes, toma tiempo. Para que las reformas propuestas fructifiquen, la política pública necesita avanzar en una dirección específica durante un cierto número de años, incluso a través de los cambios de gobierno.



Recuadro 14 Apoyar la mejora a gran escala en los países miembros de la OCDE

Los países miembros de la OCDE han desarrollado diversas estructuras para promover la mejora educativa. Algunas pueden ser unidades especializadas dentro del ministerio de educación; otras pueden ser agencias intermediarias. Estas organizaciones desempeñan papeles diversos, pero todas tienen el objetivo de aumentar la capacidad del sistema para implementar prácticas y políticas públicas eficaces.

En **Inglatera**, el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para la Educación de los Adultos (NRDC, por sus siglas en inglés), fue creado en 2002 como parte de la estrategia Habilidades para la Vida. El objetivo de la estrategia era mejorar la capacidad de lectoescritura y las habilidades matemáticas de 750 000 adultos antes de 2004, para después alcanzar la cifra de 1.5 millones en 2007. Creado originalmente por el gobierno, el NRDC es un consorcio de universidades y de organizaciones de desarrollo que trabaja como un centro independiente para mejorar la práctica y elaborar políticas públicas mediante la investigación y el desarrollo. Sus cinco campos de estudio son: 1) desarrollo económico, impacto de las habilidades básicas e inclusión social; 2) motivar a los estudiantes para tener éxito: aumentar la participación, la retención y el desempeño; 3) aumentar la calidad: enseñanza y aprendizaje eficaces; 4) desarrollo profesional y calidad de las habilidades permanentes de la fuerza laboral; y 5) el contexto, la infraestructura y el impacto de las habilidades para la vida en el suministro y los estudiantes.

Desde 2008, **Australia** dio inicio a la estrategia de la “Revolución de la Educación” para mejorar la calidad de su sistema educativo. Como parte de ella, el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG por sus siglas en inglés) inscribió un Grupo de Trabajo en la Agenda de la Productividad. La principal labor de este grupo de trabajo es desarrollar propuestas de Asociaciones Nacionales para fomentar propuestas de reformas en: el desarrollo de la primera infancia; el tratamiento de desventajas educativas; la mejora en la calidad de la enseñanza en las escuelas; y el fomento de un modelo de mercado del sector de formación y educación vocacional. Para apoyar la implementación de las acciones del Grupo de Trabajo, el COAG y el gobierno de la Commonwealth han fomentado un nuevo marco financiero que vincula los fondos con los resultados. Éste incluirá una exposición clara de los objetivos, roles, responsabilidades y resultados con los que ambos niveles de gobierno tendrán que comprometerse. En la enseñanza, el acuerdo incluirá sectores escolares no gubernamentales, y la formación se extenderá a la industria.

En **Ontario, Canadá**, el Ministerio de Educación creó estructuras con el propósito específico de apoyar sus principales estrategias de mejora, conformadas por educadores distinguidos de la provincia. Para apoyar la práctica en las escuelas primarias se creó el *Literacy and Numeracy Secretariat* (Secretariado de Lectoescritura y Habilidades Matemáticas). También se creó el Sistema de Liderazgo para el Éxito del Estudiante para apoyar los esfuerzos que permitan aumentar el porcentaje de egresados de estudios secundarios. En ambos casos, el personal del ministerio trabajó de cerca con las escuelas y los distritos, creando una estrategia de apoyo alineada hacia las mejores prácticas y los resultados.

Fuentes: www.nrdc.org.uk; www.deewr.gov.au/Ministers/Gillard/Media/Speeches/Pages/Article_081008_160501.aspx; Levin (2008). *How to Change 5000 Schools*, Harvard Education Press, Cambridge, Massachusetts.

Para conseguir esto, se requieren múltiples **espacios para el diálogo y la comunicación entre todas las partes**: todos los niveles de gobierno, los docentes, los directores de escuelas, los dirigentes sindicales, los estudiantes, los padres y otros grupos clave de la sociedad civil. El modelo de colaboración social (*social partnership*) presente en muchos países europeos es un ejemplo de este procedimiento. La educación es un proyecto de



toda la sociedad y la mejora sólo puede sostenerse cuando todas las partes están comprometidas. Como se demuestra en el trabajo que hizo la OCDE sobre la implementación de reformas (OCDE, 2010b), el común acuerdo de las partes implicadas en las sociedades democráticas es esencial, y no se puede obtener por un mandato, o ser asumido sobre la base del resultado de una elección.

Los países han desarrollado diversos medios para esta clase de compromiso político, implicando en general alguna estructura que integra a todos los interlocutores sociales en la discusión abierta de las políticas educativas, prácticas y reformas propuestas. En la mayoría de los países europeos, los Consejos de Educación presentan una manera estructurada de reunir a todos los actores clave, implicados en la educación, para proporcionar asesoría en temas importantes. A menudo, los países crean comisiones especiales de consulta sobre reformas o problemas específicos. Por ejemplo, al emprender una reforma para proporcionar más oportunidades de formación continua, el parlamento danés creó una comisión especial para entrevistar especialistas, practicantes y otros actores implicados, con el objetivo de que formulara recomendaciones, pero también con el de construir un soporte para esas ideas. Muchas de estas estrategias garantizan que se han examinado múltiples puntos de vista, que fueron escuchados con respeto, y no sólo durante el proceso de creación de la política pública, sino también durante su implementación, lo cual permite hacer ajustes en las políticas públicas cuando se considere necesario. Siempre que sea posible, esto puede contribuir a asegurar que las diferencias se resuelvan mediante el diálogo. El resultado generará entonces un mayor compromiso y una implementación más eficaz de las mejoras.

Los sistemas escolares son asociaciones de múltiples niveles. Cada escuela, así como las aulas de cada escuela, son los sitios clave en donde ocurre la enseñanza formal; pero el éxito de cada escuela depende también de la existencia de esquemas adecuados de apoyo y monitoreo. Esto significa que los sistemas escolares deben **lograr un equilibrio apropiado entre una iniciativa local y los esfuerzos centrales para concretizar la mejora**. El modelo correcto no es un sistema de autoridad aplicado de manera vertical (*top-down command system*), ni un sistema que delega todas las decisiones a las escuelas. El conocimiento y la iniciativa locales son vitales, y los sistemas que imponen demasiados controles a las escuelas individuales pueden sofocar ese espíritu emprendedor. Del mismo modo, es importante asegurarse de que cada escuela tenga un buen desempeño, de que la falta de visión no tenga una influencia inadecuada, o de que la competitividad excesiva entre escuelas no mine la mejora del sistema en su conjunto. Los resultados de PISA indican que las escuelas con más autonomía en algunos ámbitos fundamentales tienden a tener niveles más altos de desempeño, pero sólo cuando van acompañadas con medidas de rendición de cuentas. No se puede asumir que miles de escuelas contarán fácilmente con la capacidad de hacer las indispensables planeación y supervisión locales. Más autonomía requiere más apoyo para que las escuelas puedan funcionar correctamente (Pont, Nusche y Moorman, 2008a; 2008b). Este sistema más amplio debe, por una parte, proporcionar el apoyo para las escuelas, y por la otra, tomar las medidas necesarias cuando las escuelas, por alguna razón, no pueden hacerlo ellas mismas.

Los países emplean actualmente diversas estructuras para crear este equilibrio. En muchos países los gobiernos municipales están implicados profundamente en la gestión y la operación de las escuelas. En los Estados Unidos y Canadá, los distritos escolares juegan un papel clave en la dirección y el apoyo a las escuelas, inscritos en marcos más grandes de política pública. En otros países se han consolidado de manera espontánea, o planeada, redes de escuelas para trabajar juntas sin burocracia excesiva. Esto ha estado sucediendo en los Países Bajos y en la parte flamenca de Bélgica, en donde se han desarrollado comunidades de escuelas (Pont, Nusche y Moorman, 2008a; 2008b), y en Barcelona, con el desarrollo de zonas de educación. En Dinamarca, el Gobierno Local de Dinamarca (Kommunes Landsforening, KL), que reúne a las 98 municipalidades del país, estableció una asociación a nivel de educación media para mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Esta iniciativa tiene como objetivo proveer asistencia técnica y orientación a los docentes y directores de escuela, con el fin de desarrollar prácticas de evaluación en el aula y a nivel escolar que



permitan a los educadores identificar mejor a los estudiantes en dificultad, a diagnosticar mejor las fuentes de sus problemas y a desarrollar los correspondientes planes personalizados de educación (OCDE, 2010b). Sin embargo, el factor clave no suele ser la estructura particular, sino el espíritu o la cultura que animan el sistema para valorar tanto la autonomía escolar, como el desempeño del sistema.

La mejora en cualquier sistema o servicio requiere buenos datos sobre los niveles reales de desempeño. Si se deben tomar decisiones basadas en la evidencia sobre cómo aumentar el aprendizaje y el desarrollo de los niños y de la gente joven, los educadores, los padres y los responsables de hacer las políticas públicas necesitan datos oportunos y exactos. Disponer de los datos apropiados es, en los sistemas de alto desempeño, una condición esencial para construir y mantener el apoyo social, así como para la mejora continua de sus escuelas.

Esto significa, para las escuelas, **establecer sistemas de rendición de cuentas y de información que ayuden a alcanzar los objetivos, que proporcionen la información profesional y pública sobre los resultados, sin que esto desmotive a los docentes o genere comparaciones injustas entre las escuelas.** En muchas jurisdicciones educativas, el área de política pública más polémica ha sido la de rendición de cuentas. Cada persona u organización quiere ser juzgada sobre una base justa (y esto incluye a todos los estudiantes de todas las edades en las aulas), pero todas las medidas, incluyendo las evaluaciones de valor añadido, tienen un grado inherente de error y de fluctuación. Todas las medidas producen falsos positivos y falsos negativos. Una manera de encauzar esta tensión es la de utilizar fuentes de datos múltiples e invitar a diferentes partes para que hagan análisis y extraigan conclusiones. Cuando diferentes datos y diferentes análisis obtienen resultados similares, se puede tener mucho más confianza en estos. Un segundo requisito es asegurarse de que cualquier intervención, o sanción, del desempeño pobre esté basado en varias medidas, incluyendo un juicio fundado. De tal modo, el desempeño pobre en cierta medida puede, y debe ser causa de investigaciones posteriores, pero no debe, en sí mismo, ser la causa de sanciones. Los programas para la mejora necesitan en sí mismos contener buenos datos y una buena retroalimentación. Es inevitable que los planes iniciales requieran de modificaciones conforme las cosas se van llevando a cabo. Para esto, debe existir la buena voluntad de evaluar el progreso y de ajustar las actividades, tanto como sea necesario. El liderazgo de una estrategia de reforma no puede pretender que otros en el sistema hagan los ajustes basándose únicamente en los datos, si no existe la voluntad de hacerlo al nivel del sistema. Esto puede ser un problema cuando existe un compromiso político fuerte hacia un programa particular de acciones; pero sin la voluntad de aprender y de adaptarse a las circunstancias que van cambiando. Un programa de reforma con estas características alienará a los partidarios potenciales y perderá su impulso renovador.

Todos estos elementos dependen de un liderazgo eficaz en todos los niveles del sistema (Pont, Nusche y Moorman, 2008a; 2008b). Sin la gente adecuada en el lugar adecuado, ningún marco de política pública producirá buenos resultados; la gente adecuada hará que cualquier marco de política pública sea más eficaz de lo que podría ser sin ella. **El liderazgo en las escuelas y a nivel del sistema debe ser, por lo tanto, un componente clave de cualquier esfuerzo para mejorar la educación.** En relación a los docentes, el desarrollo del liderazgo implica mucho más que una selección y contratación cuidadosas o un prolongado esquema de desarrollo profesional; en realidad, este tiene que ser integrado a todos los aspectos de la organización. El liderazgo también necesita ser considerado como una función que se extiende a la mayor cantidad de gente, y no sólo a aquellos que detentan un puesto oficial. Las escuelas tienen un mejor desempeño cuando varios miembros del equipo consideran que tienen ciertas responsabilidades de liderazgo en la organización; y lo mismo se aplica a los sistemas escolares. Un elemento importante es también la existencia de un sentido fuerte de responsabilidad colectiva, con ella la gente asume un compromiso que va más allá del rol particular que juega cada uno. La Academia Austriaca de Liderazgo proporciona un ejemplo de un enfoque integral en el desarrollo del liderazgo dirigido a los actores del sistema, y que va del concepto de gestión escolar, de tipo más burocrático, al liderazgo educacional centrado en los roles profesionales, y cuyo objetivo es la mejora escolar (Recuadro 1.5).



Recuadro 1.5 La Academia Austriaca de Liderazgo

En 2004, **Austria** creó la Academia Austriaca de Liderazgo: un programa de dos años que combina los principios del aprendizaje, la estructura y el contenido del currículum. Éste consiste en cuatro foros de dos a tres días sobre cooperación, equipos de formación, redes regionales y redes virtuales. Además de los directores de escuela, los otros participantes en estos cursos están implicados en el liderazgo y la gestión escolar en los departamentos educativos regionales y nacionales. Cerca del 25% (6 000) de los participantes se ha inscrito voluntariamente y se ha graduado de este programa.

Fuente: Pont, Nusche y Moorman (2008b), *Improving School Leadership: Volume 2*, OCDE, París

Otros elementos del sistema deben apoyar estas prioridades centrales. Por ejemplo, es importante poseer un currículum de alta calidad con estándares apropiados para dirigir la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, por sí solos el currículum y los estándares no dan lugar a mejoras en la enseñanza; mucha evidencia muestran que tales instrumentos son bastante ignorados en las aulas, a menos de que sean reforzados por elementos adicionales, como son el desarrollo profesional, buenos materiales y la integración de estándares en los sistemas de supervisión y de rendición de cuentas.

Finalmente, cabe mencionar el **papel que juegan los recursos**. Se ha mencionado antes que el gasto educativo global en los países miembros de la OCDE no es suficiente para predecir los niveles del desempeño del estudiante. En la educación, la comprensión de la relación existente entre los recursos y los resultados con frecuencia ha recibido poca atención. En general, el uso de los recursos se realiza siguiendo ideas convencionales sobre cómo debe funcionar un sistema escolar, y no según la evidencia que demuestra dónde son verdaderamente útiles (Grubb, 2009). Queda claro que los recursos son importantes, por lo que resulta primordial entender de manera más profunda cómo utilizarlos mejor. Por ejemplo, el tamaño de los grupos en escuelas secundarias es a menudo más pequeño que en escuelas primarias, aunque hay evidencia de que es mejor tener grupos más pequeños en las escuelas primarias. La tecnología ha sido una fuente significativa de egresos que ha contribuido poco a mejorar el nivel educativo (Grubb, 2009; Wiliam, 2009).

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS EFICACES

En secciones previas se han discutido las políticas educativas al nivel del sistema, tanto del país, como de las regiones. Sin embargo, el verdadero trabajo educativo se lleva a cabo en las aulas y escuelas. Las políticas públicas a nivel del sistema son un factor crucial, pero es igual de importante, o quizá más, prestar atención a las características que hacen de cada escuela un lugar efectivo de aprendizaje para todos los estudiantes.

En los últimos 40 años se ha producido una gran cantidad de investigación sobre lo que hace que una escuela sea eficaz. Si las escuelas eficaces se han definido de distintas maneras, todas tienen un tema en común: el progreso alcanzado por los niños y jóvenes que asisten a ellas. Muchos estudios han resumido las características clave, y hay un acuerdo general sobre los elementos principales que constituyen la eficacia escolar. La Tabla 1.1 reproduce la lista que arrojó el estudio de Sammons, Hillman y Mortimore (1995) y que sigue vigente hasta la fecha.

Estas características son un recordatorio de la importancia central de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en los resultados de los estudiantes, y de elementos como la relación entre la escuela y el hogar, lo que refuerza la mejora de la enseñanza y el aprendizaje. También son un recordatorio de que cambios en aspectos estructurales frecuentemente adoptados, como el tamaño de la clase, el establecimiento de horarios o la organización de los grados, son menos relevantes.



Tabla 1.1

Características clave de las escuelas eficaces

LIDERAZGO	
Liderazgo profesional	Con intención y firmeza Enfoque participativo Dirección profesional
Expectativas altas	Expectativas altas generalizadas Expectativas de comunicación Ofrecer desafío intelectual
Visión y objetivos compartidos	Unidad en los objetivos Consistencia en la práctica Colegialidad y colaboración
Organización de aprendizaje	Desarrollo del personal basado en las necesidades de la escuela
Ambiente de aprendizaje	Una atmósfera de orden Un atractivo ambiente de trabajo
ENSEÑANZA, APRENDIZAJE Y EVALUACIÓN	
Enfoque en la enseñanza y el aprendizaje	Maximización del tiempo de enseñanza Énfasis académico Enfoque en el desempeño
Enseñanza intencionada	Organización eficaz Claridad del propósito Lecciones estructuradas Práctica adaptable
Seguimiento del desempeño (rendición de cuentas)	Seguimiento del progreso del alumno Seguimiento del desempeño escolar
ALUMNOS Y PADRES	
Reforzamiento positivo	Disciplina clara y justa retroalimentación
Derechos y responsabilidades de los alumnos	Aumento de la autoestima del alumno Cargos de responsabilidad Control del trabajo
Relación hogar-escuela	Implicación parental en el aprendizaje de sus hijos

Fuente: Sammons, Hillman y P. Mortimore, (1995), *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*, Institute of Education y la Office for Standards in Education, Londres.



Estas características parecen aplicarse en muchos contextos internacionales. Murillo (2007) hizo una revisión sobre la eficacia escolar en América Latina y concluyó que “los factores destacados en esos estudios comparten muchas características con el estudio de Sammons (Sammons, Hillman y Mortimore, 1995). Elementos tales como el clima de la escuela, el salón de clases, el liderazgo, los objetivos compartidos, las altas expectativas, la metodología y el trabajo en equipo, aparecen constantemente en estudios no sólo de América Latina, sino también del resto del mundo”. Sin embargo, hay dos aspectos adicionales en el estudio de Murillo: los recursos y la preparación docente. La investigación demuestra que, a diferencia de otras regiones, la calidad y la gestión de los recursos materiales en América Latina, incluyendo las finanzas, están directamente relacionadas con el desempeño del estudiante. Lo mismo sucede con la calidad de la formación inicial y continua de los docentes y sus condiciones de trabajo. Estos resultados reflejan las grandes desigualdades que hay en muchos países, incluso dentro de un mismo estado o ciudad, en la repartición de los recursos, incluyendo los financieros y la calidad docente. Sin embargo, otros factores que identifican los estudios latinoamericanos sobre la eficacia escolar incluyen: el clima de la escuela; las metas compartidas; el clima del salón de clases; la planeación y los métodos pedagógicos; las expectativas altas y la participación (Murillo, 2007). Estos aspectos están bastante relacionados con el liderazgo escolar, sobre el que hay un interés creciente en la investigación en algunos países latinoamericanos.

Stoll y Sammons (2007) señalan que “la investigación sobre la eficacia escolar ha llamado constantemente la atención sobre el liderazgo [del director], y sobre la promoción y el mantenimiento de la eficacia escolar como características clave de las escuelas eficaces”. Hay una asociación bastante fuerte entre la calidad y la eficacia escolar y la calidad del liderazgo educacional. El reconocimiento de la importancia del liderazgo llevó a la OCDE a lanzar el importante proyecto Mejorar el Liderazgo Escolar (ISL, por sus siglas en inglés) (Pont, Nusche y Moorman, 2008a; 2008b), el cual ha permitido a varios países reformar sus políticas públicas. El estudio de Sammons (resumido en la tabla 1.1) encontró que “casi todos los estudios sobre eficacia escolar han mostrado que el liderazgo es un factor tanto en la primaria como en la secundaria”. La investigación no ha encontrado ninguna prueba de escuelas eficaces con liderazgo débil (Gray, 1990), lo que significa que mejorar el liderazgo es esencial para las escuelas que quieren incrementar su bajo desempeño (Matthews y Sammons, 2005).

Aplicar estos principios tiene implicaciones para la gestión del sistema educativo a todos los niveles. Estos principios refuerzan algunos de los elementos que se definieron anteriormente, como son el equilibrio apropiado entre la autonomía local y la dirección central, o el de un enfoque en la consolidación de capacidades y habilidades educacionales en todos los que trabajan en el sistema.

CONCLUSIÓN

Existen algunas condiciones esenciales para la mejora de los resultados escolares. Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea que requiere una estrategia polifacética que involucra a muchos de los principales componentes del sistema. Por sí solo, ningún elemento es suficiente para el progreso, por lo que se requiere contar con el mayor número posible. En el centro de las reformas se encuentran las políticas públicas que se focalizan en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, incluyendo las habilidades de enseñanza del currículum, el liderazgo y la evaluación.

Al mismo tiempo, mientras que es vital contar con las políticas públicas correctas, también es importante contar con los medios desarrollados adecuadamente para implementar esas políticas en todo el sistema escolar. El diseño de política pública debe tener en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación; no tiene sentido adoptar políticas públicas que no puedan concretizarse.



El análisis de las políticas públicas y prácticas de los países de alto desempeño revela que hay algunos postulados básicos que pueden orientar a los gobiernos cuyo objetivo es llevar a cabo una mejora real y duradera de forma eficaz. Estos pueden ser agrupados como sigue:

- Objetivos claros que cuenten con el apoyo y la comprensión de la sociedad, relacionados con los resultados del estudiante, basados en la calidad y la equidad; guiados por una estrategia global que alinee los elementos necesarios, recursos y niveles de gobernanza que buscan alcanzar estos objetivos;
- Una atención particular en la contratación, formación y retención de individuos excelentes en el sistema; esto también implica promover un liderazgo que contribuya a aumentar la capacidad para la estrategia, la enseñanza y el aprendizaje;
- Instituciones e infraestructura para apoyar la mejora: esto implica procesos e instituciones que hagan participar en el diálogo a todos los actores que sean relevantes para la mejora; un equilibrio apropiado entre la dirección central y la flexibilidad local; y una infraestructura a todos los niveles que apoye la mejora a través de los sistemas y las escuelas;
- Un sistema de rendición de cuentas y de informes para apoyar los objetivos y dar información profesional y pública sobre los resultados, sin desmotivar a los docentes o sin hacer comparaciones injustas entre las escuelas.

Si, por una parte, los objetivos del sistema son importantes, también es necesario prestar atención al trabajo de cada escuela, que es donde tiene lugar la enseñanza y el aprendizaje. La investigación sobre las escuelas eficaces ha revelado un conjunto de características que necesitan ser apoyadas por políticas públicas a nivel del sistema, ya que se enfocan también en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en cada escuela para todos los estudiantes. Los procedimientos a nivel del sistema y a nivel escolar se deben alinear y reforzar mutuamente.

Emprender la realización de todos estos puntos es un gran desafío para cualquier país. Las mejoras de todo un sistema educativo sólo pueden darse si existe un apoyo político consecuente y un liderazgo continuo durante un cierto plazo de tiempo. Ciertamente se requieren años de constante esfuerzo para que la mejora se produzca, pero los ejemplos de otros países muestran que se puede lograr con estrategias inteligentes y siendo persistente.

En el caso de México, un país que cuenta con un sistema de capacidad relativamente débil, con grandes variaciones regionales y altos niveles de pobreza, el reto es considerable. Los siguientes capítulos se enfocan a continuación en tres aspectos clave para la mejora de un sistema educativo: los docentes y la enseñanza; las escuelas y el liderazgo en el sistema; y la participación social en la educación.

Bibliografía

- Barber, M.** (2007), *Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets*, Politico's Publishing Ltd, Londres.
- Barber, M. y M. Mourshed** (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, Londres.
- Chapman, C.** (2006), *Improving Schools through External Intervention*, Continuum, Londres.
- Chiswick, B.R., Y.L. Lee y P.W. Miller** (2002), "Schooling, Literacy, Numeracy and Labour Market Success", Reporte de discusión IZA, Vol. 450.
- Elmore, R.** (2004), *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*, Harvard Education Publishing Group, Cambridge, Massachusetts.
- Fullan, M.** (2007), *The New Meaning of Educational Change*, Teachers College Press, Teachers College, Columbia University, Nueva York.
- Fullan, M.** (2010), *All Systems Go: The Change Imperative for Whole System Reform*, Corwin Press Inc, una publicación conjunta con el Ontario Principals' Council, Toronto.
- Gray, J.** (1990), "The Quality of Schooling: Frameworks for Judgement", *British Journal of Educational Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 204-233.
- Grubb, W.N.** (2009), *The Money Myth: School Resources, Outcomes, and Equity*, Russell Sage Foundation Publications, Nueva York.
- Hanushek, E. y L. Woessmann** (2007), "The role of education quality for economic growth", Policy Research, Reporte de trabajo WPS 4122, El Banco Mundial, Washington, DC.
- Hanushek, E. y L. Woessmann** (2009), "Do Better Schools Lead to More Growth?" *Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*, National Bureau of Economic Research, Reporte de trabajo N. 14633.
- Hargreaves, A. y M. Fullan** (eds.) (2008), *Change Wars*, Solution Tree, Bloomington, Indiana.
- Hopkins, D.** (2007), *Every School a Great School*, Open University Press/McGraw Hill, Maidenhead, Berkshire.
- Hopkins, D.** (2006), *Every School a Great School – Meeting the Challenge of Large Scale, Long Term Educational Reform*, una lectura en la serie iNet publicada para celebrar el lanzamiento del Centre for Leadership in Learning, Institute of Education, Specialist Schools and Academies Trust, Londres.
- Leithwood, K., A. Harris y T. Strauss** (2010), *Leading School Turnaround: How Successful Leaders Transform Low-Performing Schools*, Jossey Bass Wiley, San Francisco.
- Levin, B.** (2008), *How to Change 5000 Schools*, Harvard Education Press, Cambridge, Massachusetts.
- Levin, B. y M. Fullan** (2008), "Learning about System Renewal", *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 36, No. 2, pp. 289-303.
- Levy, F. y R.J. Murnane** (2004), "Education and the Changing Job Market", *Educational Leadership*, Vol. 62, No. 2, pp. 80.
- Lyche, C.** (2010), "Preventing Drop Out: Policies that Work", artículo preparado para la actividad de la OCDE "Overcoming School Failure: Policies that Work", OCDE, París.
- March, J.G.** (1984), "How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life", in *Leadership and Organizational Culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*, University of Illinois Press, Urbana, Illinois, pp. 18-35.
- Matthews, P. y P. Sammons** (2005), "Survival of the Weakest: The Differential Improvement of Schools Causing Concern in England", *London Review of Education*, Vol. 3, No. 2, pp. 159-176.

- Murillo, J.** (2007), "School Effectiveness Research in Latin America", en T. Townsend (ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, Springer, Países Bajos, pp. 75-92.
- Musset, M.** (2009), *Initial teacher education and continuing training policies in a comparative perspective*, Reporte de trabajo de la OCDE, OCDE, París.
- OCDE** (2005), *Education and Training Policy Teachers Matter*, OCDE, París.
- OCDE** (2007a), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis*, OCDE, París.
- OCDE** (2007b), *Education and Training Policy No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OCDE, París.
- OCDE** (2008b), *Improving School Leadership: Volume 2*, OCDE, París.
- OCDE** (2009), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OCDE, París.
- OCDE** (2010a), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OCDE, París.
- OCDE** (2010b), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OCDE, París.
- Pont, B., D. Nusche y H. Moorman** (2008a), *Improving School Leadership: Volume 1*, OCDE, París.
- Pont, B., D. Nusche y H. Moorman** (2008b), *Improving School Leadership: Volume 2*, OCDE, París.
- Sammons, P., J. Hillman y P. Mortimore** (1995), *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*, Institute of Education and the Office for Standards in Education, Londres.
- Schleicher, A.** (2009), "International Benchmarking as a Lever for Policy Reform", en A. Hargreaves y M. Fullan (eds.), *Change Wars*, Solution Tree Press, Bloomington, Indiana, pp. 97-116.
- Stoll, L. y P. Sammons** (2007), "Growing together: school effectiveness and school improvement in the UK", en T. Townsend (ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, Springer, Países Bajos, pp. 207-222.
- Timperley, H., A. Wilson, H. Barrar y I. Fung** (2007), *Teacher Professional Learning and Development: Best Evidence Synthesis Iteration*, Ministry of Education, Wellington, Nueva Zelanda.
- Townsend, T.** (ed.) (2007), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, Springer, Países Bajos.
- William, D.** (2009), "Assessment for Learning: Why, what and how?", *Institute of Education*, Londres.
- Wilkinson, R. y K. Pickett** (2010), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin, Londres.

NOTAS

1. En Alemania, Bélgica, España, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Suecia y en el país socio Estonia, al menos el 90% de los estudiantes están matriculados durante 14 años o más. El porcentaje de matriculación por un período de 11 años excede el 90% en Corea, Estados Unidos, Grecia y México.
2. Nota del editor: aquí se refiere a la educación media, posterior a la educación básica y previa a la educación terciaria.

CAPÍTULO 2

Trabajar para la mejora educativa en México

La mejora de la calidad educativa en México debe ser una prioridad política y social. Niveles más altos de habilidades pueden contribuir a consolidar el crecimiento económico, el desarrollo y la cohesión social. Este capítulo estudia los principales logros en el sistema educativo, los retos a los que se enfrenta México en la actualidad y las principales reformas relacionadas con la educación básica que el país tiene que fomentar para darles respuesta. En la última sección se estudian algunas de las condiciones y estrategias que pueden contribuir al éxito en la implementación de las muy necesitadas reformas en México.

La conclusión principal es que, para asegurar que todos los niños y jóvenes alcancen su máximo potencial de aprendizaje y mejoren sus resultados, es necesario situar a las escuelas y a los estudiantes mexicanos en el centro del diseño de la política educativa. Por lo tanto, escuelas, directores y docentes necesitan estar mejor apoyados y preparados para cumplir sus tareas; y los actores principales necesitan alinear todos sus recursos para alcanzar esta meta.

Mejorar la educación es un gran reto para cualquier país, y México no es la excepción. Reformar un sistema educativo tan grande como el de México es una tarea compleja y resulta difícil encontrar el conjunto de formulas que puedan garantizar su éxito. Además, las reformas educativas necesitan tiempo para ser implementadas, así como un fuerte apoyo público.

La población mexicana es una de las más extensas en la OCDE, y sus características socioeconómicas hacen de México uno de los países de la OCDE que se enfrenta a grandes retos educativos. Sin embargo, también cuenta con un fuerte potencial para la mejora. A pesar de los múltiples desafíos, el Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México está convencido, y tiene suficiente evidencia para confirmarlo, de que México posee no sólo la voluntad política y social, sino también la capacidad para responder a la necesidad de mejorar la educación para todos los niños y niñas mexicanos.

Mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo de México, y ayudar a **todos** los estudiantes a alcanzar su máximo potencial, deben ser una prioridad nacional para la sociedad. Existen varios argumentos, sociales, económicos, legales y estratégicos, que apoyan este objetivo. Muchos de estos serán analizados en este y en los próximos capítulos. Existen otros factores importantes también que considerar. Varios indicadores muestran que la desigualdad creciente, el aumento de los brotes de violencia y un crecimiento económico limitado hacen vulnerables los procesos de desarrollo de México. En este contexto, una estrategia bien planeada y a largo plazo para mejorar el sistema educativo, tras la cual se alineen todos los actores, no es sólo esencial, también es urgentemente necesaria.

Este capítulo resume el análisis del Consejo Asesor sobre la situación actual de México, el contexto, los actores principales y las reformas de política pública en desarrollo, así como las condiciones y los principios que orientan las mejoras educativas a largo plazo en México. Aunque este análisis no pretende ser un plan de acción (*road map*) para la implementación de políticas públicas, sí presenta algunas condiciones fundamentales del sistema educativo que requieren ser desarrolladas para conseguir una mejora a mediano y largo plazo. A lo largo de este capítulo, hay que tener siempre en mente dos principios fundamentales:

1. A pesar de los múltiples retos y numerosas estrategias existentes, los esfuerzos de México deben estar concentrados en un sólo objetivo: **que todos los niños y jóvenes alcancen su máximo potencial de aprendizaje**. De hecho, éste debería ser el principal objetivo de cualquier sistema educativo. Para poder lograrlo en el complejo sistema educativo mexicano descrito en este capítulo, el Consejo Asesor de la OCDE recomienda: establecer un reducido número de altas prioridades específicas; establecer objetivos medibles, centrados en la mejora del aprendizaje de todos los estudiantes; y encauzar todos los esfuerzos para alcanzarlos. Los objetivos concretos deberían ser: mejorar el desempeño de los estudiantes, reducir la deserción escolar, asegurar el “egreso oportuno” y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo.



2. La necesidad de reconocer que **la implementación de cualquier política pública tiene lugar en un entorno complejo**. Muchos de estos cambios remiten a condiciones educativas, pero otros están relacionados con dinámicas políticas más generales, económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales. El Consejo Asesor reconoce que las autoridades y los actores educativos principales se enfrentan a numerosos retos.

Este capítulo presenta el contexto y el progreso de las reformas en México y concluye que, para que todos los niños y jóvenes alcancen su máximo potencial de aprendizaje, es indispensable **poner las escuelas y los estudiantes mexicanos en el centro del diseño de políticas educativas**. Las políticas necesitan enfocarse en cómo mejorar y apoyar a los docentes, directores y escuelas para contribuir a este objetivo; y los principales actores educativos mexicanos necesitan alinear los recursos para poder llegar a este fin.

LA EDUCACIÓN PUEDE FOMENTAR EL PROGRESO SOCIAL Y ECONÓMICO

México es un país con mucho potencial para proporcionar mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. En décadas recientes, México ha tomado su lugar entre los países más industrializados de la OCDE. Sin embargo, con un GDP per cápita de 14 500 dólares estadounidenses en 2008, México tiene uno de los ingresos per cápita más bajos de la OCDE. También tiene el porcentaje más alto de gente que vive en la pobreza entre los países de la OCDE (más del 25% de la población total), y sólo está en la posición 53 (de 177) en el Índice de Desarrollo Humano Internacional (OCDE, 2008; OCDE, 2009a; OCDE Statistics Portal, 2010; UNDP, 2009). Más aún, la población de México es relativamente joven, pero la mitad de los que viven en la pobreza son niños, lo que puede tener consecuencias estructurales para el país.

Comparada con la actividad y el dinamismo de otras economías emergentes, en los últimos 20 años la economía mexicana no se ha desempeñado de acuerdo a su potencial. Se han realizado esfuerzos para responder a este reto y se debe continuar buscando opciones. Si México no logra aumentar su tasa de crecimiento a largo plazo, se necesitarán varias generaciones para poder alcanzar niveles de vida comparables a los de otros países de la OCDE. Algunos de estos avances necesitan enfocarse en mejorar el crecimiento de la productividad. Esto implica implementar diferentes medidas de política pública, como las que fomentan la competencia, la mejora del marco regulatorio y del capital humano fortaleciendo los resultados educativos. Estas medidas pueden desarrollar el potencial del crecimiento de la productividad y mejorar el entorno para la inversión (OCDE, 2009d; OCDE, 2010a).

Además, en años recientes, las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad han hecho que el desarrollo de una educación de buena calidad se convierta en una prioridad: el objetivo es poner a las escuelas en el centro del sistema y apoyar a los docentes para que se desarrollen como profesionales que creen en su trabajo y poseen las herramientas necesarias para llevarlo a cabo.

No hay que olvidar que las reformas de política educativa sólo tienen un éxito limitado si no son acompañadas por una mayor equidad en la distribución de los ingresos o un acceso a otras oportunidades de desarrollo social. La Tabla 2.1 presenta un panorama comparativo general del progreso social. En él se observa que, a pesar de haber hecho esfuerzos para reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud, aumentar las habilidades y el logro escolar, todavía hay rubros a los que debe prestarse especial atención, como el incremento en los niveles de criminalidad y el deterioro del bienestar de la población. La educación puede contribuir no sólo al crecimiento económico, sino también a mejorar la equidad en la sociedad y a reducir la pobreza a largo plazo. Incluso se le ha asociado con la reducción de las tasas de criminalidad (OCDE, 2007a; OCDE, 2007b; OCDE, 2008; OCDE, 2009e; OCDE, 2010a).

Para apoyar más el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población, una de las principales áreas en las que hay que enfocarse en México es fortalecer la impartición de la educación básica. En tiempos de crisis, lo que a menudo se sacrifica es el gasto social para apoyar los gastos en otros sectores



Tabla 2.1

Progreso social relativo en los países de la OCDE, 2000-2006

	Autosuficiencia		Equidad		Salud		Cohesión social		Ingresos
	Ratio Empleo/ Población, total	Parte de los estu- diantes con capacidades insuficientes de lectura	Coefficiente de Gini de desigualdad en los ingresos	Diferencia salarial por género	Esperanza de vida a la edad de 65 años, hombres	Mortalidad infantil	Bienestar subjetivo	Víctimas de delitos	PIB real per capita
	Cambio 2007/2003	Cambio 2006/2003	Cambio 2004- 05/2000	Cambio 2006/prin- cipios de 2000	Cambio 2006/2000	Cambio 2006/2000	Cambio 2006/2000	Cambio 2005/2000	Cambio 2006/2000
Australia	↑	→	↑	↓	↑	↓	→	↑	→
Austria	→	→	-	→	→	→	↓	→	→
Bélgica	→	→	-	-	↑	→	↑	↓	↓
Canadá	→	→	↓	→	→	↓	↓	→	→
República Checa	→	↓	↓	→	→	→	→	-	↑
Dinamarca	→	↑	→	→	→	→	→	→	→
Finlandia	↑	↑	→	→	↑	→	↑	↑	→
Francia	↓	↓	→	↓	↑	→	→	↑	↓
Alemania	↑	↑	↓	↓	↑	→	↑	→	↓
Grecia	↑	→	↑	-	→	↑	→	-	↑
Hungría	↓	→	→	↑	↓	↑	↓	-	↑
Islandia	→	→	-	-	↓	→	-	-	↑
Irlanda	↑	→	-	↑	↑	↑	→	-	↑
Italia	→	↓	↓	-	↓	↓	↑	→	↓
Japón	→	↑	-	↓	→	↓	↓	↑	↓
Corea	↓	↑	-	→	↑	→	→	-	↑
Luxemburgo	↓	→	→	-	↑	↑	↑	↓	→
México	→	↑	↑	-	↓	↑	↓	↓	↓
Países Bajos	→	↓	↑	↑	↑	→	↑	↓	↓
Nueva Zelanda	↑	→	→	↓	→	→	-	→	→
Noruega	→	↓	↓	-	↑	↓	↓	↓	→
Polonia	↑	↑	-	↑	↓	↑	↑	↑	↑
Portugal	↓	↓	-	-	→	↑	↓	→	↓
Rep. Eslovaca	↑	↓	-	-	↓	↑	↑	-	↑
España	↑	↓	-	-	→	→	→	↑	→
Suecia	→	→	↑	↓	↓	↓	→	↑	→
Suiza	↓	↑	-	→	↑	↓	↓	↓	↓
Turquía	↓	↑	-	-	↓	↑	↑	-	↑
Reino Unido	↓	↓	↑	↑	→	↓	→	→	→
Estados Unidos	↓	→	↓	↑	↓	↓	↓	↓	→

Nota: Las flechas describen cambios en el funcionamiento en un cierto tiempo. Las flechas azul oscuro apuntando hacia arriba denotan los países en los tres deciles superiores de funcionamiento, las flechas grises apuntando hacia abajo denotan esos países en los tres deciles inferiores de funcionamiento y las flechas azul claro que señalan a la derecha denotan a los países en los cuatro deciles medios de funcionamiento.

Fuente: OECD (2009), *Society at a Glance 2009: OECD Indicators*, OCDE, París.



públicos. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo a largo plazo, es importante continuar con inversiones sociales en campos como la nutrición, la salud y la educación, para promover la movilidad social y permitir a los ciudadanos salir de la pobreza, encauzándolos en una trayectoria de desarrollo de habilidades de alto nivel. Los cortes en el gasto social durante las crisis han tenido un impacto negativo en los resultados educativos y de salud pública, generando un crecimiento más bajo (OCDE, 2009c). El apoyo gubernamental en estas áreas es especialmente importante, teniendo en cuenta que los hogares vulnerables no pueden estar protegidos contra las consecuencias de la crisis pues, como se ha demostrado, las crisis suelen conllevar pérdidas continuas en el capital humano de la población pobre. Por tal motivo, hay que continuar con las reformas educativas que buscan mejorar de forma deliberada el logro de los niños; y es sobre todo ahora, en el actual ambiente económico de bajo crecimiento, cuando se vuelve más importante invertir en educación.

EL PROGRESO Y LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Muchos factores económicos y sociales hacen que sea necesario mejorar el sistema educativo mexicano, y ya se han realizado algunos avances en la dirección adecuada.

El sistema educativo mexicano ha crecido rápidamente, de menos de un millón de estudiantes en 1950 a más de 30 millones en 2000. La tasa actual de niños inscritos de entre 5 y 14 años de edad es casi universal (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009; OECD, 2010b). México también ha visto algún progreso en los esfuerzos por garantizar que los jóvenes terminen la escuela teniendo una base sólida de calificaciones. La proporción de estudiantes graduados de la educación media superior ha aumentado del 33% en el 2000 al 44% en 2008, reduciendo la distancia en el logro educativo entre México y otros países de la OCDE. Este progreso se ha alcanzado a pesar de un contexto de restricciones presupuestarias, de un rápido crecimiento de la población en edad escolar, de la gran diversidad lingüística, de la importante migración interna y fronteriza, y de un porcentaje considerable de la población (15%) viviendo con menos de 2 dólares estadounidenses al día.

Se han realizado progresos también a nivel estatal: durante los últimos diez años, la brecha entre los estados ricos y pobres se ha reducido en cuanto al número de estudiantes que dejó la escuela, al porcentaje que repitió el año escolar, y también de aquellos que completaron su educación sin desertar. Sin embargo y debido a que los esfuerzos se concentraron en la educación primaria, en educación media sigue habiendo marcadas diferencias en el logro y las matrículas entre los estados.

Durante los últimos 20 años se han realizado iniciativas para reformar la educación, y una parte considerable empezó con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 entre las autoridades federales y las estatales. Este acuerdo fue construido principalmente sobre tres líneas de acción: la reorganización del sistema educativo, la reformulación del currículo y los materiales educativos, y una nueva evaluación de la profesión docente (Zorrilla, 2008; Zorrilla, 2002). Este acuerdo fue el principio de un proceso para descentralizar la educación, considerado principalmente como una estrategia para mejorar la eficacia en el gasto educativo, reduciendo costos y diversificando las fuentes de financiamiento (Fierro Evans, Tapia García y Rojo Pons, 2010).

La descentralización significó que los estados se hicieron cargo de operar los servicios de educación básica que antes manejaba el gobierno central, es decir, de los niveles preescolar, primaria y secundaria, de las Normales, y de la educación especial e indígena. Así, cada estado tuvo que añadir estos servicios federales a los servicios estatales que ya eran su responsabilidad (Zorrilla y Villalever, 2003; Barba, 2000). Para el 2009, 28 de las 32 entidades federativas tenían una Secretaría de Educación estatal que gestionaban sus sistemas educativos; otros tres estados, Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo, crearon instituciones descentralizadas. Los servicios educativos en el Distrito Federal no se descentralizaron y siguieron siendo dirigidos a nivel federal por un administrador de educación, designado directamente por la Secretaría de Educación Pública.



Sin embargo, la descentralización de los servicios educativos no ha evolucionado en la consolidación integral de un sistema educativo institucionalizado. Aunque de manera oficial las diferentes funciones están claramente definidas, en la práctica algunas veces las instituciones federales y estatales se superponen o trabajan de manera descoordinada. En diez estados todavía existe un secretario de educación y una institución descentralizada que se ocupa de las distintas partes del sistema (los servicios educativos del estado y los antiguos servicios educativos federales en la entidad).

Parece que los recursos en México no se usan de manera eficaz; por ejemplo, con respecto al financiamiento escolar o a las opciones de desarrollo profesional docente. Los gobiernos locales han jugado roles desiguales en el país y las escuelas siguen teniendo poca autonomía. El sistema sigue enfocado en los docentes (en lugar de estar centrado en el aprendizaje y los estudiantes). Esto se debe en parte al papel activo que tiene el Sindicato Nacional para los Trabajadores de la Educación (SNTE) en cada nivel del sistema educativo, y en casi todas las cuestiones políticas educativas, no sólo laborales.

La Ley General de la Educación, aprobada en 1993, regula la educación proporcionada por el estado (gobierno federal, los estados y los gobiernos locales), por las entidades descentralizadas y la educación privada (Secretaría de Educación Pública, 1993). Esto fortaleció el papel del gobierno federal como la entidad principal en la toma de decisiones concernientes al sistema nacional educativo; en contraparte, los estados se convirtieron en los responsables de manejar los servicios educativos

No obstante, se obtuvo un mayor progreso con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, la principal guía educativa del gobierno actual. Este programa nacional definió la necesidad de introducir una reforma educativa a gran escala con el fin de establecer un conjunto de objetivos básicos, incluyendo la necesidad de incrementar la calidad y la equidad de la educación (Secretaría de Educación Pública, 2007). Los principales objetivos son:

1. Mejorar la calidad de la educación;
2. Proporcionar una mayor equidad en las oportunidades educativas;
3. Alcanzar un uso didáctico de las tecnologías de información y de la tecnología educativa;
4. Aplicar una política pública basada en el Tercer Artículo de la Constitución Mexicana;
5. Proporcionar educación relevante y pertinente que fomente el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo;
6. Conseguir una democratización total del sistema educativo.

Entretanto, el Gobierno Federal y el SNTE firmaron en 2008¹ un pacto nacional educativo, la Alianza por la Calidad de la Educación, que más tarde fue apoyado por la mayoría de los gobiernos de las entidades federativas. La Alianza ha sido un importante acuerdo político que coincide con las líneas directrices establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, y ha ayudado desde su creación a diseñar una política educativa específica. El programa se concentra en cinco áreas, cuyo objetivo es fomentar el cambio en el sistema educativo:

1. La modernización de las escuelas;
2. La profesionalización de los docentes y las autoridades educativas;
3. El bienestar de los estudiantes y el desarrollo personal;
4. La preparación de los estudiantes para la vida y el trabajo;
5. La evaluación para mejorar la calidad de la educación.



La Alianza definió objetivos relevantes y ha habido progreso en diferentes áreas en la dirección adecuada (como la implementación del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes), pero todavía debe enfrentarse a varios retos. Uno en particular es que muchos de los objetivos y actividades parecen estar desconectados y dispersos entre sí. Se desconocen muchos de los objetivos, o no han sido examinados lo suficiente. Algunos grupos de investigadores educativos se han opuesto abiertamente a algunos de los resultados de la Alianza, mientras que algunos estados no han apoyado el programa. Los docentes en las aulas parecen estar alejados de las decisiones políticas que se toman. Para muchos, la Alianza parece estar más asociada a estrategias políticas que a estrategias educativas.

Además de la inversión en estos grandes marcos o estrategias de política pública, en los últimos años se ha invertido mucho en educación. Esto ha incluido un gasto creciente en infraestructura escolar, con un programa dedicado a este fin: Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Educativa. A nivel nacional, la Secretaría de Educación Pública introdujo la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), un examen diagnóstico para medir los resultados de los estudiantes a diferentes niveles y los contenidos de los temas en los distintos grados que están disponibles para las escuelas y los padres.

La Secretaría también ha desarrollado una variedad de programas para responder a las necesidades educativas en las escuelas. De hecho, hay muchos programas que guían la educación en México, a niveles federal y estatal, pues esta es una de las principales formas en que opera el sistema educativo. La Tabla 2.2 proporciona un panorama global de algunos de estos programas. Muchos de ellos fueron creados originalmente para grupos específicos de población y se han convertido en estructuras permanentes consolidadas. Recientemente, se han fortalecido nuevos programas, cuyo objetivo es mejorar la calidad en el servicio educativo. Entre estos, el Programa Escuelas de Calidad es uno de los más relevantes (el Recuadro 2.2 presenta sus principales componentes). De igual forma, la Secretaría ha introducido recientemente una estrategia para mejorar el logro educativo en las escuelas de bajo desempeño, basada en los resultados de ENLACE, llamada Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo.

Un avance importante ha sido el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, introducido en 2008 por la Alianza para evaluar qué tan aptos son los candidatos docentes y los docentes en servicio para la enseñanza. Este proceso de acreditación docente contribuye a la selección de una fuerza laboral docente de mayor calidad, y hace que el proceso de asignación de plazas docentes y de escuelas sea más transparente (en el Capítulo 3 hay información adicional, así como las recomendaciones relacionadas con este punto). El Congreso y el Senado también han trabajado en reformas educativas y laborales serias que puedan tener un impacto positivo en el área. Por ejemplo, en la primavera de 2010 votaron una iniciativa para establecer un censo nacional docente (Padrón Nacional de Maestros) para precisar quiénes y cuántos docentes hay, algo que se necesita con urgencia en México.

Además, la descentralización ha traído consigo una mayor implicación de los estados en el diseño de políticas educativas. Muchos estados han introducido cambios innovadores, y hay experiencias importantes a lo largo del país en diversas áreas, tales como en el desarrollo profesional docente, supervisión, redes de escuelas e iniciativas de tutorías entre pares. Muchas organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación también han contribuido a estas iniciativas; algunas construyen puentes entre el estado y las iniciativas federales (e internacionales).

UN AMPLIO SISTEMA CON POTENCIAL DE MEJORA

Esta sección da una visión global de las dimensiones, operación y resultados del sistema mexicano de educación básica, subraya algunos de sus principales retos. Explica por qué las recomendaciones de la OCDE se enfocan en la profesionalización docente, la gestión escolar y el liderazgo.



Tabla 2.2

Algunos de los programas escolares clave en México

Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico
Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género
Escuelas de Calidad
Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
Escuelas de Tiempo Completo
Escuela Segura
Escuela Siempre Abierta a la Comunidad
Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable
Enciclomedia
Promoción y Fomento de Libros y la Lectura
Programa Nacional de Lectura
Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
Habilidades Digitales para Todos
Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil
Asesor Técnico Pedagógico
Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena
Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo, desarrollado con la Alianza.

Un sistema escolar amplio y variado

En el año escolar 2007/08, alrededor de 25 millones de estudiantes estuvieron inscritos en educación básica, y cerca del 90% estuvo inscrito en escuelas públicas. Cuatro millones estuvieron inscritos en educación media superior y tres millones en educación superior. Los docentes y los directores de escuela representan cerca de 1.7 millones de trabajadores de la educación (entre estos, 1.1 millones están en educación básica) repartidos en 32 jurisdicciones: 31 estados y un distrito federal (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2009). Véase la Tabla 2.3.

Los servicios de educación están organizados en tres niveles principales: a) educación básica, que incluye: la educación preescolar (tres años: de los 3 a los 5 años de edad); educación primaria (seis años: de los 6 a los 11 años de edad); y la educación media básica (3 años: de los 12 a los 14 años de edad), así como la educación inicial, especial y para adultos (personas analfabetas); b) la educación media superior; c) y la educación superior, que incluye la formación inicial para los docentes de educación básica. Asistir a la escuela es obligatorio hasta completar la educación media básica, a la edad de 14-15 años.

En 2002 se decidió que la educación preescolar fuera obligatoria para los niños entre los 3 y 5 años de edad. Esta medida fue implementada progresivamente entre los ciclos 2004/05 y 2008/09. La educación preescolar obligatoria ha despertado algunas inquietudes. La educación preescolar es ciertamente una herramienta importante para paliar las desigualdades en el aprendizaje que resultan del contexto social de los niños, sin

Tabla 2.3

Tamaño y estructura del sistema educativo mexicano, 2000-2008

Modalidades del sistema educativo		Estudiantes		Docentes		Escuelas	
		Total 2008/2009	2000-2008 Cambio	Total 2008/2009	2000-2008 Cambio	Total 2008/2009	2000-2008 Cambio
Educación básica (3-14)	Preescolar	4 634 412	35.4	218 206	39.6	89 395	24.4
	Primaria	14 815 735	0.2	568 752	3.7	98 575	-0.4
	Secundaria	6 153 459	15.0	369 548	19.5	34 380	21.3
	Subtotal	25 603 606	8.6	1 156 506	14.1	222 350	11.6
Educación media superior (15-17)	Bachillerato General	2 378 655	34.9	173 952	39.6	10 100	61.7
	Bachillerato Tecnológico	1 178 203	41.7	69 903	31.3	2 577	37.1
	Profesional Técnico	366 964	1.5	28 962	-10.1	1 426	-12.7
	Subtotal	3 923 822	32.8	272 817	29.9	14 103	44.5
Educación superior (18-24)	Normal	131 763	-34.4	15 462	-11.0	487	-25.6
	Universidad y grados Técnicos	2 387 911	39.0	238 911	36.8	3 420	48.7
	Posgrado	185 516	43.9	36 895	121.9	1 653	51.1
	Subtotal	2 705 190	32.1	291 268	39.6	5 560	37.3
Total	32 232 618	12.8	1 720 591	20.1	242 013	13.6	

Fuentes: Zorrilla y Barba (2008). Datos actualizados de acuerdo con información proporcionada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

embargo, la obligación legal de proporcionar tres años de educación preescolar puede desviar de la enseñanza media los ya escasos recursos, en donde el número de estudiantes aumenta con rapidez y los estándares del desempeño son insatisfactorios.

Los estudiantes mexicanos pueden mejorar su desempeño

A pesar de la tasa de matriculación casi universal de niños de entre 5 y 14 años de edad, muy pocos estudiantes continúan en México la educación media superior, y la calidad de la educación es aún muy baja en muchas partes del sistema (véase las Figura 1.3 en el Capítulo 1, Figuras 2.1 y 2.2 y OCDE, 2009b). La situación de los jóvenes que están fuera del sistema educativo es preocupante. Casi 19.2 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años de edad (lo equivalente al 66.4% de la población total de esta categoría de edad) no están escolarizados: ésta es, por mucho, la cifra más alta en los países de la OCDE y los países asociados. De este grupo, más de 12.5 millones de ellos (65%) están empleados y 6.7 millones (el 35%) son jóvenes que ni estudian ni trabajan (OCDE, 2010b). Poder acceder al mercado de trabajo y una necesidad importante de mano de obra parecen ser razones clave por las que los jóvenes no permanecen en la escuela, quienes además se ven muchas veces en la necesidad de mantener a sus familias y a ellos mismos. Si los jóvenes no están en la escuela o trabajando de manera formal, es muy probable que un porcentaje significativo de ellos trabaje en el sector informal (comercio no regulado, por ejemplo).

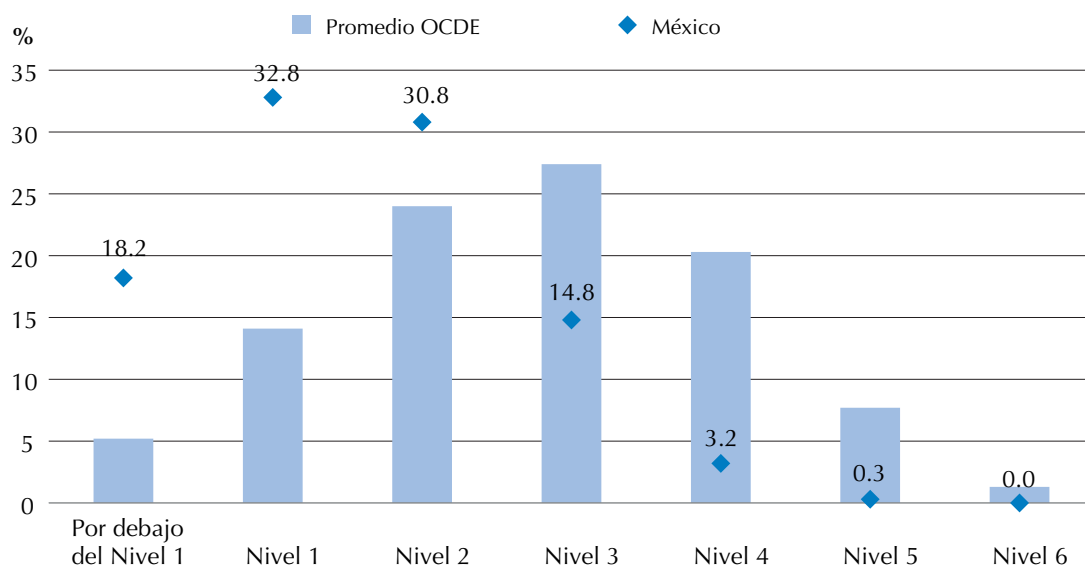
En términos de desempeño, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) muestran que, en comparación con otros países de la OCDE, demasiados

estudiantes mexicanos no tienen un alto nivel de habilidades y de conocimiento (Figura 2.1). En México, la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA, mientras que el promedio de la OCDE fue de 19.2% (en 2006). Sólo el 3% de los estudiantes mexicanos alcanzó los niveles superiores 5 y 6, los cuales requieren que los estudiantes demuestren que pueden identificar, explicar y aplicar conocimiento científico en una variedad de situaciones complejas de la vida. Por su parte, el porcentaje de los jóvenes de 15 años de edad que alcanzó los niveles 5 y 6 en otros países de la OCDE fue de 9% (OCDE, 2007a; Hopkins *et al.*, 2008).

El desempeño de los estudiantes mexicanos puede mejorarse. A pesar de los múltiples desafíos y de las numerosas estrategias que existen para hacerles frente, México necesita centrar sus esfuerzos en este objetivo: **que todos los niños y jóvenes alcancen su máximo potencial de aprendizaje**. Para conseguir esto en el complejo sistema educativo mexicano, el Consejo Asesor de la OCDE recomienda establecer un número reducido de objetivos claros, medibles y de la más alta prioridad, enfocados en la mejora del aprendizaje de **todos** los estudiantes y dirigir **todos** los esfuerzos para alcanzar estos objetivos. Los objetivos concretos deberían ser: mejorar el desempeño de los estudiantes, reducir la deserción escolar, asegurar el “egreso oportuno” y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo.

Figura 2.1

Desempeño de los estudiantes de 15 años en México, comparado con el promedio de los países miembros de la OCDE, PISA 2006 (ciencias)



Fuente: OCDE (2007), *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*, Volume 2, OCDE, París, Tabla 2.1a.

Las escuelas y la enseñanza deben ocupar un lugar central

El sistema de educación cuenta con cerca de 220 000 escuelas de educación básica con 194 121 **escuelas públicas** al servicio de 23.1 millones de estudiantes, y con 26 200 **escuelas privadas** con 2.3 millones de estudiantes. El Recuadro 2.1 describe los tipos y estructura de las escuelas en México.

**Recuadro 2.1 Descripción de las escuelas en México**

El sistema de Escuelas Generales de nivel preescolar y primaria se complementa con las Escuelas Comunitarias, que se ocupan de los estudiantes en áreas marginales, alejadas y pequeñas, y con las Escuelas Indígenas; que sirven a una importante población indígena. Sin embargo en muchas escuelas puede haber un solo, o unos cuantos docentes para enseñar dos o más niveles, como es el caso en el 44% de las escuelas de educación primaria; o no enseñar todos los niveles de educación. Mejorar la calidad y la equidad en estas escuelas es un reto urgente en México.

La educación media básica también está dividida en Escuelas Generales y Escuelas Comunitarias. Estas se complementan con las Telesecundarias que proporcionan enseñanza de educación media básica a través de la televisión en zonas remotas, así como de la Secundaria Técnica.

Escuelas de "Educación básica"	
Nivel de educación	Tipo de escuela
Preescolar (18%)	General (16%)
	Comunitaria (1%)
	Indígena (1%)
Primaria (58%)	General (54%)
	Comunitaria (1%)
	Indígena (3%)
Educación	General (12%)
	media básica (24%)
	Técnica (7%) Comunitaria (0%)

El tamaño de estas escuelas varía considerablemente, dependiendo del lugar en donde se encuentren (zonas urbanas o rurales) y el tipo de población que atiendan. En educación primaria, el tamaño promedio de la clase es de 20 estudiantes en escuelas públicas y 21 en escuelas privadas. En educación media, el tamaño promedio de la clase es de 30 estudiantes en escuelas públicas y sólo 25 en escuelas privadas.

Fuentes: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2009), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Mexicano*, INEE, México, y Santizo Rodall, C. (2009), *Mejorar el Liderazgo Escolar: Reporte del Contexto Mexicano*, Reporte analítico, OCDE, París.

En educación básica, los niños asisten a la escuela en el turno de la mañana o en el turno de la tarde, excepto en algunas escuelas privadas o en aquellas que han introducido la educación de tiempo completo. En promedio, la jornada escolar en preescolar va de las 9:00 a.m. a las 12:00 p.m., en educación primaria de las 8:00 a.m. a las 12:30 p.m., en educación media básica de las 7:00 a.m. a las 1:30 p.m., y en las Telesecundarias de las 8:00 a.m. a las 2:00 p.m. En la tarde, las escuelas primarias tienen cuatro horas y media de cursos, en general entre las 2 p.m. y las 6:30 p.m. Esto implica que muchos de los edificios escolares se usan dos veces por grupos diferentes de estudiantes y docentes, y que un edificio escolar puede tener dos directores distintos: uno para el turno matutino y otro para el turno vespertino. Además, existe evidencia de que la calidad de las escuelas varía mucho entre ambos turnos.

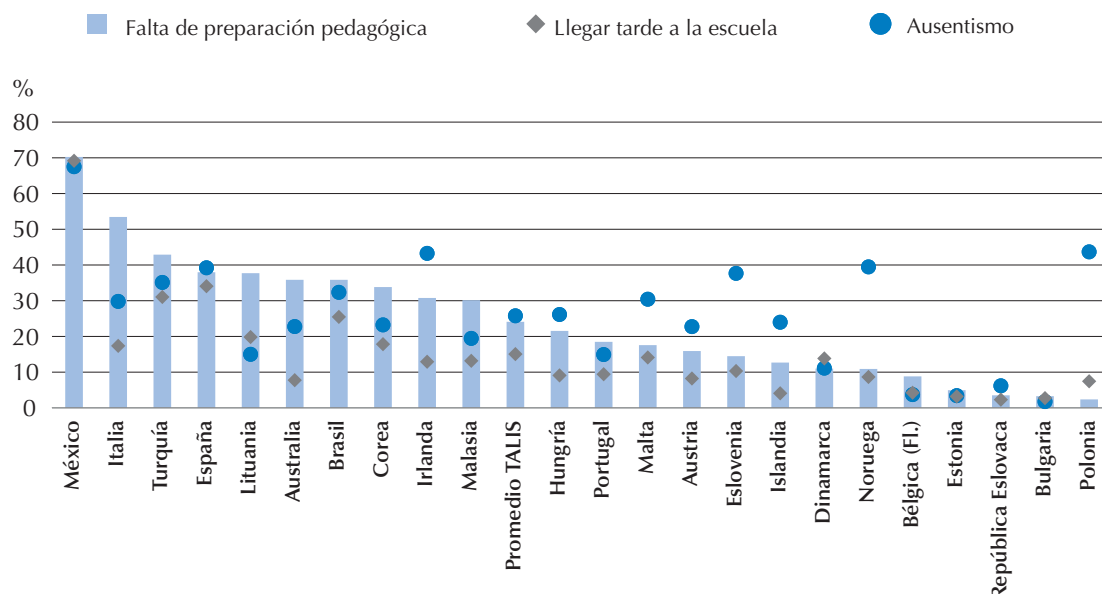


Aparte de que en casi todas las escuelas mexicanas la jornada escolar está dividida en turnos matutinos o vespertinos, parece que no se ha hecho lo suficiente para aprovechar mejor el tiempo disponible. En México, las horas previstas de instrucción son obligatorias. Las 800 horas al año (200 días en 41 semanas = 4 horas en promedio por día) de tiempo de instrucción planeado para los alumnos en edad primaria, están un poco por encima del promedio de la OCDE para los 7 y 8 años de edad (759 horas) y apenas por debajo del promedio de la OCDE para los 9 a 11 años de edad (802 horas). En educación media básica, las 1 167 horas (200 días en 41 semanas = 5.8 horas en promedio por día) de instrucción planeadas en México están por encima del promedio de la OCDE (918 horas); y en cuanto al tiempo de instrucción previsto para los jóvenes de 15 años de edad, México tiene el cuarto lugar de la OCDE (OCDE, 2010b) con 1 058 horas (173 días en 36 semanas = 6.1 horas en promedio por día).² Pero estas obligaciones no se cumplen necesariamente en la práctica; por ejemplo, en México, una “hora” de enseñanza promedio en la educación secundaria no se calcula por períodos de 60 minutos. Cada estado federal define el tiempo de su “hora pedagógica”, que puede ir de los 40 a los 50 minutos.

Estas cifras están enmarcadas en un contexto de alto ausentismo docente y de retraso con que inician sus cursos, lo que produce que los alumnos no reciban la enseñanza a la que tienen derecho por los maestros asignados durante el tiempo previsto. Esto es un desafío significativo de gestión a todos los niveles del sistema. Aunque esta gran cantidad de horas de trabajo es obligatoria, esto no concuerda con la realidad. La Figura 2.2 muestra que México tiene que ocuparse de las cuestiones referentes a la calidad docente, al ausentismo o a llegar con retraso a la escuela, pues estos problemas pueden impedir que la importante carga de horas laborales al año sea realmente productiva.

Figura 2.2

Los directores reportaron comportamientos que impiden la enseñanza en la escuela en los diferentes países, 2007-2008



Fuente: OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, París.



La fuerza laboral docente en México opera en una cultura de escasos recursos. Muchos docentes enseñan en una escuela por las mañanas y en otra por las tardes, o tienen otro empleo, o enseñan en pequeñas escuelas donde hay pocas oportunidades para trabajar en equipo y aprender de los demás. Esto despierta inquietudes con respecto a la formación, selección y asignación docente en las escuelas; a las trayectorias profesionales docentes; y a la calidad del apoyo que reciben los docentes y las escuelas por parte de los directores, supervisores y demás personas que guían y gestionan el sistema.

Además, el sistema carece de estándares definidos de manera adecuada y clara con que dirigir cada aspecto del trabajo docente, empezando por ¿qué es lo que los estudiantes deben saber y deben poder hacer en cada área de conocimiento en cada nivel de grado? México también carece de estándares claros de la práctica profesional docente que definan la buena enseñanza, de estándares que deben satisfacer los directores y de estándares escolares claros. Sin embargo, según se explica más adelante en este capítulo y en los Capítulos 3 y 4, actualmente existen algunas iniciativas para desarrollar estándares en todas estas áreas.

Una nueva herramienta de evaluación, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), fue introducida en 2005 para medir el desempeño de los estudiantes en todo el país. En la educación básica, esta prueba se aplica a los estudiantes de primaria y de educación media cada año, de manera alternada, en las siguientes áreas: matemáticas, español, civismo y ética. En educación media superior, todos los estudiantes hacen la prueba ENLACE en su último año de estudios para evaluar las habilidades en lengua y las habilidades matemáticas que adquirieron durante su carrera escolar. Los resultados de ENLACE son públicos y se han convertido en una herramienta importante para que las escuelas, las familias, los estudiantes, los docentes y las autoridades puedan retroalimentarse, contribuir a medir el progreso y a garantizar que se proporcione la ayuda adecuada a las escuelas que más lo necesitan.

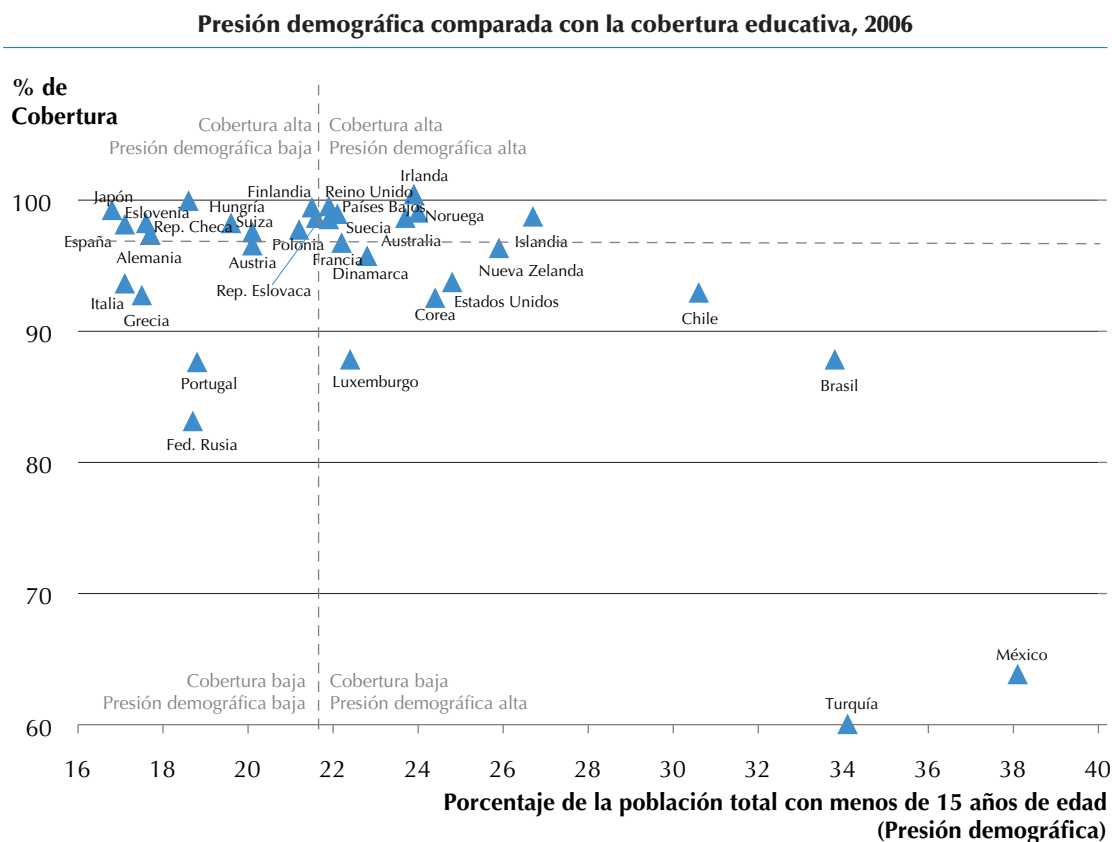
Las escuelas en México tienen mucho que ganar centrándose con mayor énfasis en los estudiantes y su mejora. Esto se puede lograr invirtiendo en la calidad docente y proporcionando el marco correcto para que los docentes sean más eficientes. Esfuerzos recientes se han enfocado en esta necesidad, pero todavía queda mucho por hacer para que las escuelas estén en el centro del sistema.

La inversión continua se puede distribuir con mayor eficacia

México ha aumentado la inversión en educación de manera constante, no sólo en términos absolutos, sino también en términos del porcentaje del PIB dedicado a la educación. Con un 21.7%, la proporción del gasto público invertido en educación³ es una de las más grandes entre los países de la OCDE (13.3% es el promedio de la OCDE). De hecho, basado en estas cifras, el compromiso económico de México está por encima del de la mayoría de los demás países de la OCDE. Sin embargo, el tamaño de su población joven hace que la cantidad gastada por estudiante resulte más bien baja. El gasto por estudiante sigue siendo bajo para los estándares internacionales. El gasto por estudiante en educación primaria en México, de 2 111 dólares estadounidenses (ajustados según las diferencias en la paridad del poder adquisitivo), sigue siendo muy bajo, ni siquiera un tercio del promedio de la OCDE (6 741 dólares estadounidenses). El gasto por estudiante en educación media básica (1 814 dólares estadounidenses) es un poco más de una cuarta parte del promedio de la OCDE de 7 598 dólares estadounidenses. Aunque esto refleje en parte la estructura demográfica de la población mexicana, que es más joven que la población de la mayoría de los países de la OCDE, hay una urgente necesidad de analizar cómo optimizar el gasto para aumentar la eficacia de la inversión en educación (OCDE, 2010b).



Figura 2.3

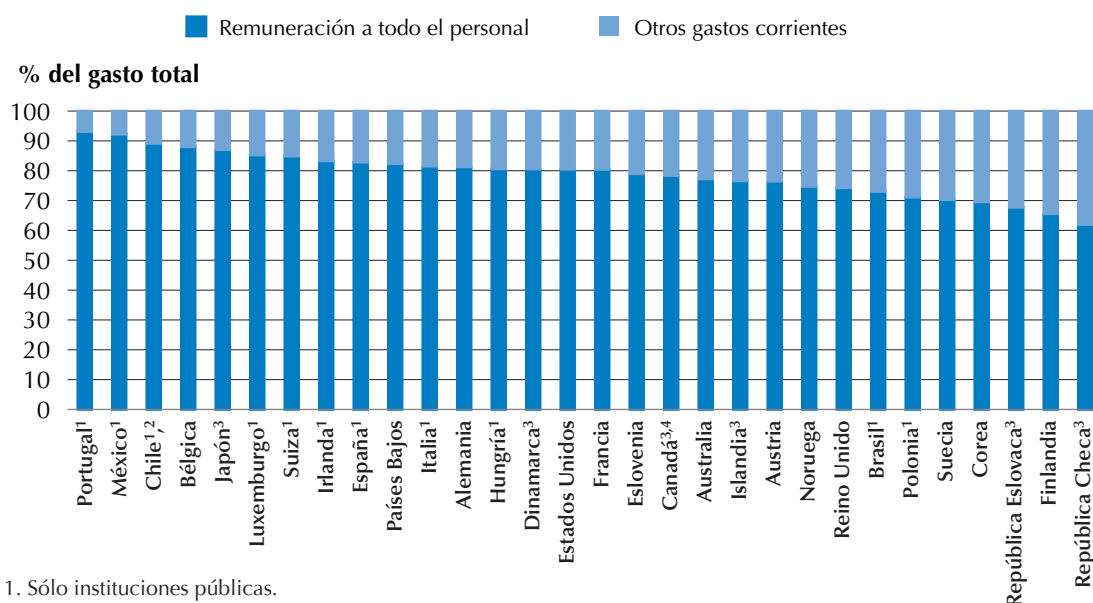


Parece ser entonces que hay una distribución y un uso productivo de los recursos débiles. Comparada con otros países de la OCDE, la remuneración del personal absorbe un porcentaje muy elevado del gasto en educación (92.2%) en los niveles de primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, mientras que otros gastos corrientes, por ejemplo los materiales didácticos, representan una parte muy pequeña del gasto total (7.8%) (Figura 2.4). Del mismo modo, el gasto corriente total representa el 97.5% del gasto total de México, y los gastos en inversión de capital sólo el 2.5%. Éste es el segundo gasto corriente más alto, después de Portugal, entre los países de la OCDE (OCDE, 2010b). Que las escuelas dependan de las donaciones de los padres de familia significa que las escuelas que atienden a comunidades más prósperas reciben más dinero, mientras que las escuelas que atienden a los niños de las familias pobres reciben menos. Esto ha dado lugar a una injusticia endémica enquistada en el sistema.

También hay una distribución desigual de los insumos en las escuelas. En general, las escuelas que se encuentran en las áreas de bajos ingresos poseen una infraestructura pública pobre y docentes menos calificados. La manera en que se asignan actualmente los recursos en México deja un margen de maniobra muy limitado para mejorar la infraestructura escolar. De hecho, comparado con otros países, México invierte muy poco en infraestructura escolar y materiales educativos, aún cuando éstos resulten de vital importancia para el país.

Figura 2.4

Distribución del gasto corriente en instituciones educativas para educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, 2007



1. Sólo instituciones públicas.

2. Año de referencia: 2008.

3. Algunos niveles educativos están incluidos dentro de otros.

4. Año de referencia: 2006.

Nota: Los países están clasificados en orden descendiente según el gasto total en instituciones educativas de educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria. La gráfica muestra la distribución del gasto corriente en instituciones educativas por tipo de recurso. El gasto en instituciones educativas puede dividirse en gasto de capital y gasto corriente. Dentro del gasto corriente se puede distinguir el gasto en la enseñanza comparado al auxiliar y los servicios de investigación y desarrollo.

Fuente: OCDE (2010b), *Education at a Glance 2010: OCDE Indicators*, OCDE, París.

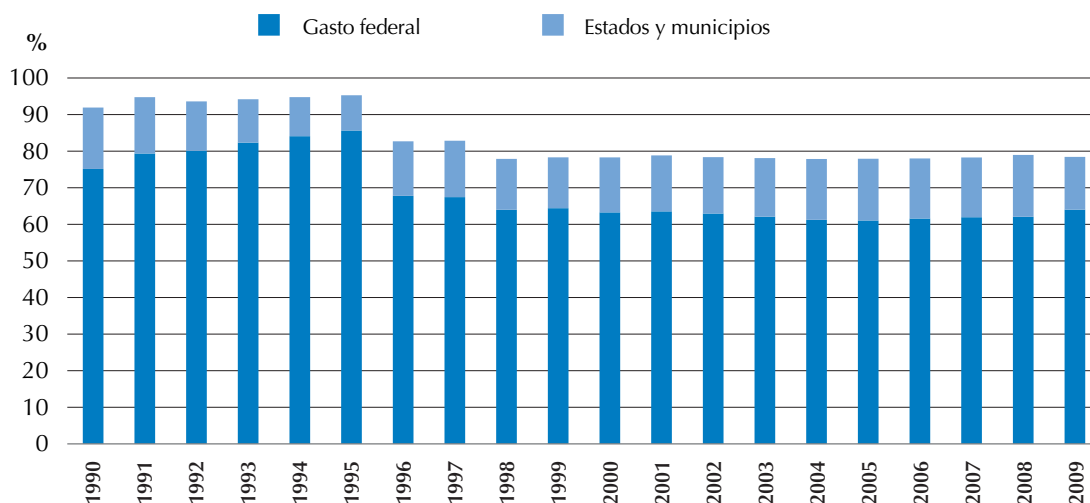
Si se analiza con más detalle el gasto educativo en México, se concluye que en el nivel de educación primaria sólo el 1.9% del gasto se dedica al gasto de capital, cuando el promedio de la OCDE es de 7.8%; en el nivel de educación media, el gasto es de 3.2%, cuando el promedio de la OCDE es de 7.4%; y en el nivel de educación terciaria es de 4.8%, cuando el promedio de la OCDE es de 9.3% (OCDE, 2010b).

En 1993, la Ley General de Educación estableció que, con la descentralización de los servicios educativos a los estados, los recursos educativos nacionales serían transferidos a los estados y el financiamiento sería concurrente. El gobierno central también proporcionaría los recursos específicos para los estados con menos recursos (Artículos 25 y 34) (Secretaría de Educación Pública, 1993). A este respecto, quedan muchos retos que resolver. La descentralización y la ayuda no se materializaron por completo, mientras que existe todavía un marcado centralismo. Con la descentralización de los servicios educativos, la reducción del gasto público federal no fue compensada por un aumento en el gasto estatal, como muestra la Figura 2.5. La revisión del modelo para asignar los recursos a los estados,⁴ que parece haber creado grandes desigualdades en la cantidad de recursos que reciben los estados para la educación, sigue pendiente.

Como se mencionó anteriormente, una parte significativa de los servicios educativos y el financiamiento son proporcionados mediante programas, que son intervenciones estructuradas con objetivos y actividades específicas, a los que casi siempre se añade un presupuesto específico. Estos programas pueden ser federales o estatales, y en

Figura 2.5

Gasto educativo por nivel de gobierno en México, 1990-2009



Nota: Las cifras muestran sólo el gasto público en educación. Las diferencias entre estos porcentajes y el gasto total (100%) se explica por el gasto privado en educación. Los años 2006, 2007, 2008 y 2009 están basados en datos preliminares.

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública (Dirección General de Planeación y Programación).

un solo estado pueden operar simultáneamente varios de ellos en el mismo año (se informó al Consejo Asesor que en un momento dado operan hasta 200 programas). El Recuadro 2.2 muestra algunos ejemplos de los programas centrados en la mejora escolar. Los programas no han solucionado el problema de la desigualdad financiera, ya

Recuadro 2.2 Programas seleccionados de mejora escolar en México

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) está previsto para reducir la brecha de calidad que existe entre las escuelas mediante subvenciones que financien planes de mejora escolar. El objetivo es dar autonomía a las escuelas y promover una toma de decisiones compartida entre los directores, los docentes y los padres a través de los Consejos de Participación Social. El proyecto empezó en 2001 y en el ciclo 2008/9 cubrió unas 40 790 escuelas, 296 478 docentes y 34 688 directores de escuela. Entre 2006 y 2009 obtuvo financiamiento del Banco Mundial, fue renovado para el período 2010-13.

Para participar en el programa, la escuela y los padres preparan un plan que define los pasos a seguir para conseguir una mejora escolar. La escuela recibe una subvención anual que puede durar hasta un máximo de 5 años, siempre y cuando la escuela sea elegida cada vez para implementar las actividades incluidas en el plan. Durante los primeros cuatro años, el PEC exige que las escuelas gasten el 80% de la subvención en materiales, infraestructura y otras mercancías. En el último año, las escuelas deben gastar sólo el 50% de la subvención en ese tipo de materiales y destinar la mayor parte a financiar el desarrollo y la formación de los docentes. Las asociaciones de padres de familia están involucradas en diseñar los planes de mejora escolar, en la compra de material y en la implementación de los planes. Los directores de escuela también reciben formación por medio del PEC, pues no existe actualmente ningún tipo de formación oficial para los directores.



Este programa proporciona subsidios, con recursos federales, estatales y privado, por 5 años por un monto de hasta 15 000 dólares estadounidenses a cerca de un 21% de las escuelas mexicanas de educación básica. Sin embargo, los recursos asignados a las escuelas han disminuido: la cantidad de recursos totales se ha mantenido estable, mientras que el número de escuelas que participa en el programa ha aumentado. A pesar de que cada escuela primaria mexicana puede participar en el PEC, y de que el programa está dirigido en especial a las escuelas desfavorecidas, algunos expertos subrayan el riesgo de que este programa fomente la brecha entre las escuelas “pobres”, sobre todo de origen rural, y las escuelas urbanas con más recursos.

El **Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)** está enfocado principalmente a la población que vive en contextos urbanos marginales, o que cuenta con una gran proporción de indígenas, inmigrantes o estudiantes con bajo desempeño escolar. Este programa propone el aumento gradual de la jornada escolar hasta alcanzar las 1 200 horas por año, basado en una propuesta pedagógica de 6 elementos: 1) fomentar el aprendizaje de los contenidos curriculares; 2) el uso didáctico de las TIC; 3) el aprendizaje de otros idiomas; 4) el arte y la cultura; 5) esparcimiento y educación física; y 6) vida sana. Creado en 2007, este programa contaba con 500 escuelas participantes de educación básica en todo el país. Durante el ciclo 2009/10 alcanzó los 365 269 estudiantes, 2 000 directores de escuelas y 13 271 docentes de 2 214 escuelas en 30 entidades federales.

Entre los principales alcances del programa se encuentran: 1) la mejora en los resultados de los estudiantes en escuelas que han participado durante tres años consecutivos en el programa (cerca de 40 puntos en español y matemáticas en el examen ENLACE a nivel nacional); 2) mejores ambientes de aprendizaje que proporcionan a los niños un “entorno seguro, estímulos para el aprendizaje y el desarrollo de competencias”; y 3) mayor cooperación con otros programas y niveles diferentes de la administración (federal, estatal y gobiernos locales).

El **Programa Emergente para la Mejora del Logro Educativo (PEMLE)** está enfocado en proporcionar apoyo a las 7 395 escuelas con los niveles más bajos de desempeño en los exámenes ENLACE de 2007, 2008 y 2009. Lanzado como un plan de tres años (de noviembre del 2009 a diciembre del 2012), este programa está compuesto por dos elementos clave: 1) redes de formación docente, y 2) desarrollo de capacidades (*capacity-building*) personalizadas en las escuelas y para el personal escolar mediante tutorías.

Además de mejorar los resultados escolares, los objetivos del programa son: 1) fomentar la comprensión de lo enseñado y de temas que van más allá de las lecciones impartidas; 2) ayudar a los docentes a adquirir un mejor conocimiento de los principales temas educativos básicos, más allá de los niveles o grados; 3) desarrollar redes de tutores de formación continua; y 4) fortalecer un mejor intercambio pedagógico entre docentes y estudiantes, dentro y fuera de las regiones, para poder construir capacidades locales.

La estrategia de formación consta de seis elementos: 1) tutoría personalizada; 2) grupos de trabajo con el objetivo de profesionalizar sus prácticas docentes; 3) la creación de redes de dichos grupos; 4) proporcionar a los participantes materiales educativos para facilitar un mejor entendimiento del contenido de las áreas más difíciles para los estudiantes; 5) trabajar con los padres; 6) proporcionar catálogos temáticos específicos de apoyo; 6) implementar iniciativas adicionales de desarrollo educativo y social para luchar contra situaciones desfavorables que impiden el logro académico. Estos elementos están organizados en una estrategia conocida como Módulos Integrales de Fortalecimiento Académico Específico (MIFAE).

Fuentes: Skoufias y Shapiro (2006), *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Non Experimental Data*, Reporte de trabajo No. 4036, Políticas de investigación del Banco Mundial, El Banco Mundial, Washington, DC; <http://basica.sep.gob.mx/pec>; <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/start.php?act=oportunidades>; <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/cva/sitio/start.php?act=notapp111>.



que sólo cerca del 50% de escuelas accede realmente a ellos. Muchas escuelas en las regiones más pobres o aisladas no pueden acceder a estos programas, ni a sus recursos humanos, capitales y financieros.

A pesar de los esfuerzos económicos realizados, las escuelas mexicanas operan con escasos recursos que necesitan ser distribuidos entre una población joven. Como se mostró anteriormente, México se enfrenta a desafíos estructurales, como son la necesidad de aumentar el número de escuelas que ofrezcan jornadas escolares más largas, o la necesidad de proporcionar ambientes de aprendizaje adecuados para todos los estudiantes. Existen también retos relacionados con el trabajo cotidiano (como los citados en la Figura 2.2), que explican por qué los directores de escuela en México juzgan que el retraso, el ausentismo y la falta de preparación pedagógica de los docentes son factores importantes que obstaculizan la reforma educativa en México. De tal modo, parece ser que el desafío de México no es sólo aumentar u optimizar la distribución de los recursos, sino que también debe garantizar que tales recursos sean utilizados de forma eficaz.

Involucrar a una amplia gama de actores

La complejidad de la interacción entre los diversos actores del sistema educativo mexicano ha crecido durante los últimos 30 años. Esto se debe no sólo al creciente proceso de pluralismo en el país, sino también al proceso de descentralización. Aún cuando el gobierno federal conserva todavía la mayor parte de la responsabilidad para fijar la dirección de la política educativa en México, una variedad de actores están cada vez más implicados.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la responsable de formular las políticas educativas principales del país. Con el acuerdo de 1992 (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal), la SEP conservó la responsabilidad de definir el carácter nacional de la educación, incluyendo la educación básica y la formación inicial y continua de los docentes de educación básica. Entre sus atribuciones está: a) definir el currículum nacional, fijar el calendario escolar nacional, preparar los libros de texto gratuitos y regular las instituciones privadas; y b) regular un sistema nacional de formación docente y desarrollo profesional, planear y programar distintas medidas en el sistema educativo, determinar las líneas generales de evaluación y hacer las evaluaciones coordinadas entre los estados.

Actualmente, cada estado es responsable de administrar el sistema educativo en su territorio y de nombrar al equipo responsable, excepto en el Distrito Federal. Éste no fue descentralizado en 1992, y es dirigido por un administrador nombrado por la Secretaría de Educación Pública. Los estados tienen responsabilidades administrativas clave, incluyendo el suministro de algunos programas de formación docente (Artículo 13) (Secretaría de Educación Pública, 1993).

Para garantizar una mayor influencia de las autoridades estatales en la toma de decisiones a nivel nacional, en estos últimos años los gobernadores y secretarios estatales participan en dos foros: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU). Estos foros garantizan que los responsables federales y locales de diseñar las políticas educativas se reúnan periódicamente para analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, y para formular recomendaciones y acciones que consoliden la educación (Artículo 17 de la Ley General de Educación). El CONAEDU fue constituido en 2004 para que los secretarios de los estados y la autoridad federal debatieran cuestiones de interés común, y para tomar decisiones y acciones colegiadas. Actualmente, el CONAEDU juega un papel más bien consultivo cuando es solicitado por la federación; su influencia pareciera ser menor en el diseño de política pública y limitarse más bien a aspectos de la implementación.

El acuerdo de 1992 también acrecentó el alcance de la jurisdicción de las **autoridades locales**; actualmente, la construcción, renovación y equipamiento de los espacios escolares se llevan a cabo de forma descentralizada. Su implicación en los programas educativos y en consejos escolares es también una confirmación del modo en que se



espera que su papel evolucione. Sin embargo, hasta ahora las autoridades locales han jugado papeles desiguales: en algunas regiones, como las áreas rurales y aisladas, las autoridades escolares locales pueden jugar un papel relevante, mientras que en otras áreas, como en las regiones urbanas, su papel ha sido menos marcado.

En México un importante actor en la educación es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación o SNTE,⁴ al cual están afiliados entre 1.3 y 1.5 millones de trabajadores de la educación. Esta cifra incluye: docentes de educación básica, directores de escuela, supervisores (inspectores), jefes de zona y departamentos, y personal administrativo y técnico de todos los niveles. También incluye un porcentaje elevado del personal de las instituciones de formación inicial docente (por ejemplo las Normales), de los responsables de la educación continua y el personal que trabaja en las Secretarías de los estados y la SEP. Personal del sector público que tiene un contrato permanente, interino o temporal, también puede ser miembros del sindicato, así como los pensionados o personas jubiladas que han trabajado en la educación y que contribuyen económicamente a la organización. Para su manutención, el SNTE deduce para su uso discrecional el 1% del salario de los trabajadores que son miembros (Santibáñez, 2002).

Los representantes de la sociedad civil ocupan poco a poco un importante espacio en México, y la concientización sobre la necesidad de consolidar la enseñanza pública ha aumentado en parte gracias a su labor, creando puentes importantes entre los padres, la sociedad, la educación y las escuelas. Además de las asociaciones de padres de familia, en estos últimos años han surgido a nivel estatal y nacional activas organizaciones y redes de la sociedad civil. Sus demandas parecen ser cada vez más escuchadas por las autoridades educativas y otros actores relevantes. El Consejo Asesor de la OCDE ha visto y recibido contribuciones de un conjunto de organizaciones, entre otras, se pueden mencionar: Empresarios por la Educación Básica, Mexicanos Primero, Observatorio Ciudadano y Suma por la Educación. Pese a todo parece que no existen todavía medios oficiales que representen sus opiniones en materia de política educativa. El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) fue creado para reflejar las opiniones de estos grupos de interés y de los representantes de diversas instituciones, pero en la última década no ha habido mucho progreso para desarrollarlo cabalmente.

A nivel escolar hay un grupo de actores clave que desempeñan un papel activo en la educación, y que incluye a los supervisores, a los directores de escuela y a los consejos escolares. La reglamentación mexicana considera a los directores de escuela como la máxima autoridad educativa en la escuela. Su principal labor es definir los objetivos, estrategias y políticas tanto para la operación de la escuela, incluyendo la guía pedagógica para los docentes y demás personal de la escuela, como para las tareas administrativas. El papel de los supervisores es hacer respetar (junto con el director) el vínculo entre la escuela y el sistema educativo. Los asesores técnico pedagógicos (ATP) carecen de una tarea bien definida, ya que su puesto no existe oficialmente dentro de la estructura legal, pero tienen una presencia transversal en los diferentes niveles del sistema, proporcionando apoyo en diversos tipos de tareas. Un análisis adicional sobre estos actores clave se realiza en el Capítulo 4, que examina la gobernanza y la estructura de la gestión escolar en México.

Todos estos grupos e instituciones juegan un papel clave en el sistema educativo y en el desarrollo de la política pública, y muchos están implicados en los procesos de política pública. Sin embargo, no existen estructuras institucionalizadas que permitan garantizar la capacidad sistémica de respuesta, y tampoco hay canales oficiales de comunicación que permitan construir consensos en este contexto de descentralización inacabada. A menudo, no hay suficiente coordinación o consulta entre los diferentes actores, lo que conlleva a resultados ineficaces. Muchos actores tienen diferentes niveles de responsabilidad y de capacidad para definir y actuar sobre las reformas. Y aún no existen marcos institucionales que encarnen un compromiso claro y permanente de los diferentes grupos.



Los resultados obtenidos en el Seminario de la OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas (llevado a cabo durante 2010 en Chile, Ontario y México), en donde se reunieron diferentes actores mexicanos clave para la política educativa, pusieron en evidencia el valor que tiene para ellos la discusión y la construcción de consensos. En particular, los participantes valoraron el hecho de reunir a muchos de los actores clave descritos arriba para involucrarlos en discusiones con el fin de indagar cuáles son sus prioridades y cómo se puede avanzar (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3 Aumentar la capacidad para la reforma: el Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas

Como parte del Acuerdo OCDE-México para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas en México, el Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas fue diseñado para formar y desarrollar las capacidades de los líderes educativos y en particular para analizar los temas de gestión escolar y profesionalización docente en países con buenas prácticas educativas.

Este seminario destinado a los responsables de alto nivel del sistema educativo combinó tres módulos: dos visitas de estudio en Chile y Ontario (Canadá), y un intenso programa de formación en México, usando como material de estudio las recomendaciones de la OCDE presentadas en este reporte. Gracias a las visitas de estudio a Chile y Ontario (Canadá), los participantes en el seminario mejoraron sus habilidades para las reformas mediante:

- El desarrollo de una perspectiva comparada en cuestiones de liderazgo escolar y profesionalización docente;
- Visitas e intercambios con actores locales a diferentes niveles de un sistema educativo diferente, analizando las mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas de gestión escolar y profesionalización docente;
- Un trabajo conjunto para desarrollar un plan de acción capaz de ser implementado en su propio contexto.

La visita de estudio es un programa activo de formación dirigido a los responsables de hacer las políticas públicas. Su principal objetivo es acrecentar las habilidades de los participantes para que se involucren y promuevan reformas basadas en la evidencia. Esto se lleva a cabo haciendo que los participantes se comprometan en el estudio de conocimientos cualitativos y cuantitativos y analicen las experiencias prácticas que ofrecen diferentes opciones de reformas. Esta metodología ha demostrado ser útil en aquellos contextos en donde las reformas son necesarias y existen intereses y actores divergentes.

Los participantes desarrollaron una estrategia adecuada a su propio contexto basada en el conocimiento adquirido en el seminario. Este seminario es un proceso activo de aprendizaje basado en una interacción doble: por un lado, entre la teoría y la práctica, y por el otro, entre los diferentes actores involucrados en las reformas específicas. Gracias al seminario, los participantes participan activamente en:

- Decisiones conjuntas sobre los aspectos concretos que serán analizados;
- Observación de campo de todos los aspectos acordados;
- La preparación de informes de los resultados para el intercambio entre los participantes;
- Discusiones activas sobre la posible aplicación de lo que se ha aprendido en su propio contexto;
- La preparación de un informe escrito con las conclusiones acordadas por todo el grupo.

Fuente: www.OCDE.org/edu/policyimplementation



CONDICIONES Y PRINCIPIOS PARA LA REFORMA EN MÉXICO

Como se ha demostrado en este capítulo, México necesita implementar reformas estructurales que logren fortalecer la calidad y la equidad educativa en un ambiente de gran complejidad. Esta sección discute las condiciones clave para conseguir reformas educativas exitosas (presentadas en el Capítulo 1) en el contexto de la situación actual en México, de la que se habló en secciones previas.

Quizá el primer elemento para establecer un modelo para la mejora sea la necesidad de **hacer que la educación se convierta en una prioridad nacional fundamental**. Un ex-secretario de educación mexicano explicó que en el sistema educativo de México hay una tensión entre lo que es urgente y lo que es importante. Mientras que él reconoció que lo “importante” no podía ser solucionado sin poner atención a lo “urgente”, él consideraba que lo urgente (problemas que son en general de índole político, como las huelgas, las agendas políticas o los conflictos de interés dentro de los estados) no deja tiempo suficiente para resolver los problemas realmente importantes como puede ser la implementación de decisiones políticas bien estudiadas y maduras. El orden de prioridades de un Secretario de Educación en México suele ser el siguiente: 1) los aspectos políticos; 2) los temas relacionados con la comunicación; 3) la administración y gestión; 4) la gestión de recursos; y por último: 5) los problemas de la educación (Latapí, 2007). Por lo tanto, la estrategia de política pública debe ser de naturaleza educativa y ésta la prioridad para todos los actores, teniendo el aprendizaje y el bienestar de todos los estudiantes como su objetivo principal.

En los años últimos México ha acentuado cada vez más la importancia de garantizar que los niños vayan a las escuelas y aprendan en ellas. Se ha asegurado, por ejemplo, la matriculación casi universal de los estudiantes de entre 5 y 14 años de edad, implementado medidas para analizar el progreso de aprendizaje de los estudiantes (por ejemplo ENLACE), y ofrecido la educación de tiempo completo en algunas escuelas (Recuadro 2.2). La Constitución Mexicana, que determina en su Artículo Tercero que todos los mexicanos tienen el derecho a recibir una educación, define muchos de los objetivos educativos centrales. El Programa Sectorial de Educación (2007-2012) establece los objetivos educativos específicos para este gobierno; y la Alianza por la Calidad de la Educación (Alianza), también establece objetivos y prioridades. Por su parte, los gobiernos de cada estado establecen sus prioridades y asignan los presupuestos respectivos. El Senado y la Cámara de Diputados legislan tomando en cuenta estos planes asignando los recursos disponibles a lo que ellos consideren prioritario.

A pesar de que hay muchas estrategias, prioridades, iniciativas, planes y programas diferentes, parece que los objetivos básicos no han permeado de manera clara en el sistema educativo. Como sugiere el Capítulo 1, el Consejo Asesor considera esencial **establecer un reducido número de objetivos claros, medibles y de la más alta prioridad, enfocados en la mejora del aprendizaje de todos los estudiantes**, centrándose en la equidad y en la calidad, con el compromiso de garantizar que *todos* los grupos de estudiantes progresen de manera constante. Conforme a esto, los actores relevantes necesitan comprender la “lógica” detrás de las reformas y los planes específicos: ¿Por qué se promueven estas iniciativas? ¿Qué se puede alcanzar a través de ellas? ¿Por qué es importante que todos los actores las apoyen a través del tiempo?” Entender esto ayudará a que los actores definan los puntos básicos de consenso que serán preservados a través del tiempo.

Como los objetivos son importantes pero insuficientes, los sistemas deben **desarrollar una estrategia global que tome en cuenta todos los componentes relevantes a través del tiempo**. Cualquier estrategia comienza con la *definición* de sus objetivos. Pero el *diseño* de la estrategia es la etapa intermedia clave entre la creación y la implementación de objetivos. De hecho, México puede extraer muchas lecciones de sus propias iniciativas pasadas.

Cuando se fijan las metas o los objetivos, es importante **entablar una discusión con todos los actores**, particularmente con las autoridades estatales y **asegurar que los objetivos clave cubran las necesidades**



específicas tanto nacionales como estatales. Se necesita dar la oportunidad y la capacidad a los estados para que evalúen su propia situación con respecto a sus logros y desafíos. Si los resultados se generan con una dinámica centralista, sin que se comprometan los responsables de los servicios educativos, los resultados no serán eficaces, pues conducirán a una serie de visiones aisladas y desarticuladas. Los objetivos y la estrategia nacionales deben estar basados en una evaluación de lo que se puede hacer con las capacidades existentes a nivel nacional y local, para responder a las necesidades locales. Puesto que es fácil extraviarse en numerosos intereses y necesidades diversas, tiene que estar claro en la mente de todos los participantes cuál el objetivo principal del sistema: contribuir a la mejora educativa de los niños.

La creación de consenso significa crear procesos estructurados que definan los objetivos nacionales, basados en la evidencia y en los principios democráticos y participativos, de modo que sean creíbles y duraderos. Los elementos principales y los actores del sistema educativo necesitan estar **alineados coherentemente** siguiendo la estrategia global. Esto requiere rebasar uno de los retos a los que se enfrentan los países que llevan a cabo reformas: conseguir que la estrategia sea consistente con el objetivo, de modo que los actores involucrados acaben comprometiéndose con la estrategia, y que la trayectoria tomada conduzca hacia ese objetivo. Para que esto suceda, es necesaria una mayor coordinación y alineamiento entre la SEP y las autoridades estatales, así como al interior de la misma SEP. Otorgar más atribuciones a actores como la CONAEDU y la CONAGO puede ser una de las estrategias posibles. Paralelamente, se requiere contar con el compromiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues el éxito depende también de los recursos disponibles y de cómo son utilizados. México necesita de todos los **espacios para un constante diálogo** que incluya a todos los actores relevantes.

Lograr un **equilibrio entre los esfuerzos hacia la mejora de la federación y las iniciativas locales y regionales** es una cuestión clave en México. La distribución apropiada de responsabilidades y el desarrollo de capacidades entre los niveles: nacional, regional y local, puede garantizar que todos los actores asuman el papel apropiado y que tomen decisiones en lo que los afecta directamente. Es posible conseguir que el sistema educativo opere de manera eficaz y efectiva sólo si hay una alineación correcta de los actores y los medios hacia un objetivo común.

Otra condición necesaria para el éxito es la necesidad de **enfocarse en la educación, la formación, el desarrollo y el apoyo a la fuerza laboral educadora**, incluyendo a los docentes y a los directores de escuela, que son los actores clave en promover la mejora en las escuelas. En México, la necesidad de una fuerza laboral docente de alta calidad ha encontrado dificultades económicas, políticas y pedagógicas. La causa de esto no es la falta de proyectos o de programas, sino de la falta de capacidad, de coordinación y de eficiencia para distribuir los recursos. Este tema es analizado con más detalle en los Capítulos 3 y 4. Además, es importante desarrollar propuestas de evaluación que tengan como resultado una enseñanza efectiva, opciones de desarrollo profesional de los educadores, y la transformación de sus prácticas. Las escuelas necesitan apropiarse de este proceso asumiendo que éste no las estigmatizará, sino todo lo contrario: el proceso beneficiará tanto a las escuelas como a los docentes.

Incrementar la mejora en los diversos niveles del sistema educativo también requiere una infraestructura y capacidades adecuadas. El principio del **desarrollo de capacidades necesita permear en todos los niveles del sistema** (gobierno federal, estados, gobiernos locales y educadores). Para que las reformas sean implementadas es tan importante diseñarlas como revisar las estructuras que las llevarán a la práctica. Las estructuras burocráticas (tanto del sindicato como de las secretarías) han permanecido intocables, incluso se han fortalecido, pero no han estado sujetas a procesos de evaluación o de rendición de cuentas.

Aún cuando se han identificado las escuelas de bajo desempeño, no se han modificado las estructuras para



apoyar la mejora. Incentivar enfoques colaborativos y redes para mejorar el trabajo de la gestión intermedia de las escuelas, como se sugiere en el Capítulo 4, puede ser útil para aumentar la información y la rendición de cuentas y para mejorar la productividad y la eficacia a este nivel.

Esto implica también fomentar el **desarrollo continuo de las capacidades locales** para crear, gestionar y evaluar políticas. El personal que opera en los niveles intermedios de los sistemas educativos locales carece de un adecuado nivel de profesionalización. Una de las razones de esto son los cambios de gobierno y la intermitencia del personal asociado a este proceso. De igual modo, existe una “falta de memoria institucional” de las experiencias y los proyectos exitosos de anteriores administraciones. El objetivo es, por lo tanto, desarrollar las capacidades de los equipos de los mandos medios y desarrollar los mecanismos que fomenten la estabilidad en los sistemas del estado a través de, entre otros: el análisis de la política pública, el estudio de las innovaciones exitosas o el diseño y el monitoreo de las mejoras a pequeña escala. Como se discute en el Capítulo 4, también es importante aumentar y apoyar la capacidad para tomar decisiones en el nivel más básico: la escuela, que en México tiene bajos niveles de recursos y de poder de toma de decisión. Los programas estatales y federales han creado experiencias fragmentadas para fomentar la nueva gestión escolar basada en el liderazgo, la participación y el trabajo colegiado. Un ejemplo positivo es el PEC, que tiene el potencial para adaptarse y servir mejor a más escuelas en México.

Resultado del desarrollo de un número cada vez mayor de fuentes fiables de información, en México está creciendo la capacidad para la **evaluación y la mejora**. En los últimos años ha habido un interés creciente en fortalecer estas fuentes, ya que pueden ayudar a identificar dificultades y a establecer prioridades. México mide el desempeño de los estudiantes a escala nacional con instrumentos tales como ENLACE, EXCALE y PISA, pero también hay esfuerzos locales y de los estados para evaluarlas y valorarlas.

A pesar de que hay un relativo aumento en la información disponible, algunos desafíos de la evaluación persisten. El principal es saber cómo utilizar esta información de manera equilibrada para alcanzar la meta deseada: que **todos los niños y jóvenes alcancen su máximo potencial de aprendizaje**. Los desafíos pueden ser un riesgo si las evaluaciones son vistas como medios de presión ya que pierden el rol que juegan como herramientas para mejorar el desempeño. Esto puede tener como consecuencia que algunas escuelas manipulen los exámenes y no se concentren en la mejora. Otro desafío puede ser la interpretación de la información disponible en el sistema educativo. Los resultados educativos no sólo incluyen los resultados de los exámenes estandarizados; en sí, los exámenes son sólo parte de un proceso más complejo para estimar la calidad educativa y lo que el sistema aporta a los estudiantes.

Por último, las reformas no pueden ser implementadas sin considerar el papel fundamental de los actores implicados y sin permitirles **adueñarse y liderar** las reformas. La coordinación de su conocimiento, motivación, visión y competencias ayudará a crear y a mantener el consenso necesario, lo que traerá beneficios con el tiempo. Un líder inteligente reunirá a los equipos de trabajo adecuados para diseñar las estrategias. Con este equipo, el líder buscará comprender los diferentes tiempos y procesos necesarios que implicaría una determinada política, anticipar cómo pueden reaccionar otros actores y prever opciones de respuesta. Finalmente, se pueden subrayar cinco componentes necesarios para los líderes de la reforma: humildad, pragmatismo, valor, convicción e iniciativa. La experiencia en la implementación de las reformas de la política pública a nivel internacional y en México, muestra que las reformas deben hacerse trabajando de cerca y cara a cara con las personas (Zorrilla, 2009).



CONCLUSIÓN

El desarrollo del capital humano en México es una condición indispensable para mejorar las condiciones de vida de su población y para fomentar un progreso social y económico sostenido. Además, en años recientes, las elevadas tasas de pobreza, las marcadas desigualdades y el aumento de la criminalidad han hecho que el desarrollo de una educación pública equitativa y de buena calidad se convierta en una prioridad. Para responder a esta necesidad, ha habido un interés creciente en la política educativa en estos últimos años, y México necesitará seguir explorando estrategias de mejora de forma más sistemática, constante y eficaz.

Algunos de los desafíos estructurales clave identificados en México, y que la política pública necesita tomar en consideración, son los siguientes:

- Una amplia gama de reformas en los últimos 20 años ha llevado a mejorar en cierta medida el acceso a la escuela y el fortalecimiento de la calidad de la educación; sin embargo, todavía un 66% de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad no está en la escuela, y el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita ahora, y en el futuro.
- Los procesos de la reforma todavía no han asegurado la adecuada creación de capacidades ni la distribución de responsabilidades en el sistema, teniendo una descentralización inconclusa y una autonomía escolar baja.
- Diversas condiciones estructurales y procesos no favorecen que las escuelas estén en el centro de las políticas educativas: los días escolares son cortos, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; en muchas escuelas la calidad de la enseñanza y de liderazgo es bajo, y el apoyo, débil.
- Las escuelas operan con escasos recursos que necesitan estar mejor distribuidos entre las escuelas. Los recursos son asignados en su mayoría a la remuneración del personal, y las escuelas reciben financiamiento sobre todo a través de un gran número de programas. Uno de los retos de México es la optimización de la distribución de recursos y asegurar que las estructuras y programas que son financiados sean diseñados para que las escuelas los usen eficazmente.
- La complejidad de la interacción entre los diferentes actores dentro del sistema educativo mexicano (por ejemplo entre los gobiernos nacional, estatal y local, el sindicato de maestros y la sociedad civil) ha aumentado. Esto requiere una mayor capacidad y la creación de estructuras institucionalizadas que garanticen el diálogo y la construcción de consenso.

Desarrollar una estrategia educativa a largo plazo

México necesita desarrollar una estrategia educativa a largo plazo para garantizar un nivel general de habilidades y conocimiento más altos, lo que facilitará el crecimiento económico y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos. Una de las primeras condiciones debe ser el establecimiento de **un reducido número de objetivos claros, medibles y de alta prioridad, enfocados** en mejorar el desempeño de los estudiantes, reducir las tasas de deserción, asegurar el “egreso oportuno” y reducir las desigualdades dentro del sistema educativo.

El Consejo Asesor de la OCDE de Gestión Escolar y Política Docente en México sugiere un conjunto de condiciones que puedan facilitar que se avance en la implementación de esta estrategia:

- Proporcionar espacios para el diálogo y la comunicación entre todos los actores relevantes.
- Asegurar que los actores y las políticas públicas sigan los lineamientos mediante la coordinación y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles nacional, regional y local, así como asegurar la disponibilidad de recursos y su uso eficaz para que lleguen a las escuelas. Esto puede necesitar la revisión de las estructuras que propondrán las reformas.
- Hacer que haya una concordancia entre la atención dada a la educación, a la formación, al desarrollo y el apoyo a la fuerza laboral de educadores, con las decisiones de políticas públicas y los recursos.



- Incentivar el desarrollo de la creación de capacidad nacional, regional y local que permita una mejor gestión de las escuelas.
- Seguir produciendo fuentes fiables de información para la evaluación y la mejora, como son el ENLACE, EXCALE, PISA, así como los esfuerzos de evaluación a nivel estatal.

Colocar a las escuelas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas

El primer punto clave de la reforma es **la necesidad de poner a las escuelas mexicanas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas**. Aunque mejorar las escuelas mexicanas requiere actuar en un cierto número de frentes, la investigación subraya enfáticamente la importancia del liderazgo escolar y la calidad de la enseñanza y el aprendizaje: estas áreas son el núcleo central de este informe. La mejora de escuelas mexicanas necesitará repensar el sistema de gobernanza, así como el papel que juegan los directores y supervisores de las escuelas y los docentes. Esto requiere reforzar la importancia del papel que juegan los docentes; determinar estándares claros de la práctica docente; profesionalizar la selección, contratación y evaluación; y vincular a los docentes de forma mucho más directa con las necesidades de la escuela. Para que esto se pueda alcanzar, los maestros necesitan programas sólidos de formación inicial y un desarrollo profesional continuo basado en las necesidades de las escuelas en donde trabajan. El Capítulo 3 propone un conjunto de recomendaciones para la consolidación de una profesión docente de calidad en México

Resulta también necesario redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia; consolidar el papel de los directores escolares fijando estándares claros, proporcionando formación, selección y contratación profesionales y facilitando la autonomía con estructuras de apoyo. Para concretizar estos objetivos, se puede ayudar a los directores y a las escuelas para que trabajen de manera conjunta en redes, para que compartan la excelencia individual, las mejores prácticas institucionales e incrementen así sus capacidades. También necesitan tener una fuente de financiamiento estable, equitativa y racional que responda a las necesidades de cada una de sus escuelas y de sus estudiantes. Asimismo, necesitan tener el apoyo y rendir cuentas a los padres y a la comunidad que los rodea. El Capítulo 4 propone una serie de recomendaciones para una gestión y un liderazgo escolar más eficaces que fomenten el aprendizaje y la enseñanza.

Las recomendaciones propuestas requieren definir prioridades y una estrategia para implementarlas a corto y a largo plazo. El Capítulo 5 propone una guía de los pasos a corto plazo de la política educativa, de manera que México pueda desarrollar una estrategia para poner a las escuelas y a los estudiantes en el centro y apoyar así a todos los niños y jóvenes para que alcancen su mayor potencial de aprendizaje.



Bibliografía

Aguerrondo, I., F. Benavides y B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, París. www.oecd.org/edu/calidadeducativa.

Barba, B. (Coord.) (2000), *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, SEP, México.

Fierro Evans, C., G. Tapia García y F. Rojo Pons (2010), "Descentralización Educativa en México: Un Recuento Analítico", Reporte analítico, OCDE, París.

Hopkins, D., E. Ahtaridou, P. Matthews, C. Posner y D. Toledo Figueroa (2008), "Reflections on the Performance of the Mexican Education System", Reporte analítico, OCDE, París.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2009), *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Mexicano*, INEE, México.

Latapí, P. (2007), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Fondo de Cultura Económica, México.

OCDE (2007a), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 2: Data*, OCDE, París.

OCDE (2007b), *Understanding the Social Outcomes of Learning*, OCDE, París.

OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries*, OCDE, París.

OCDE (2009a), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, París.

OCDE (2009b), *Education at a Glance 2009: OCDE Indicators*, OCDE, París.

OCDE (2009c), *Latin American Economic Outlook 2010*, OCDE, París.

OCDE (2009d), *OCDE Economic Surveys: Mexico*, OCDE, París.

OCDE (2009e), *Society at a Glance 2009: OCDE Social Indicators*, OCDE, París.

OCDE (2010a), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, OCDE, París.

OCDE (2010b), *Education at a Glance 2010: OCDE Indicators*, OCDE, París.

OCDE Statistics Portal, (2010), OCDE. Disponible:

http://www.OECD.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html (consultado el 2010, 03/10).

Santibáñez, L. (2002), "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXII, No. 2, pp. 9-41.

Santizo Rodall, C. (2009), "Mejorar el Liderazgo Escolar: Reporte del Contexto Mexicano", Reporte analítico, OCDE, París.

Secretaría de Educación Pública (1993), *Ley General de Educación*, SEP, México.

Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, SEP, México.

Skoufias, E. y J. Shapiro (2006), *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Non Experimental Data*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4036, The World Bank, Washington, DC.

UNDP, (2009), *Human Development Report 2009 Overcoming barriers: Human mobility and development*, UNDP. Disponible: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009>.

Zorrilla, M. (2002). "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). Disponible: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-Zorrilla.html>

Zorrilla, M. (2008), *La escuela secundaria mexicana. Un estudio multinivel de los efectos escolares y sus propiedades científicas*. Tesis de doctorado, Universidad Anáhuac, México.

Zorrilla, M. (2009), "¿Cuál es la aportación de la escuela secundaria mexicana en el rendimiento de los alumnos en Matemáticas y Español?", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 11, No. 2. Disponible: <http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-zorrilla2.html>

Zorrilla, F.M. y B. Barba. (2008). "Reforma Educativa en México. Descentralización y nuevos actores", *Sinéctica*, no. 30 . Disponible: <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>

Zorrilla, M. y L. Villalever (eds.) (2003), *Políticas Educativas. La investigación Educativa en México 1992-2003*, Volumen 9, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.

NOTAS

1. El presidente dirige este acuerdo en representación del Gobierno Federal, pero el principal actor es la Secretaría de Educación Pública. Las Secretarías de Salud, de Hacienda y de Desarrollo Social también formaron parte de este acuerdo.
2. Esto se calcula de acuerdo al número de semanas y días de instrucción asignados a la educación media superior en los programas generales (OCDE, 2010b).
3. En 2000 México invirtió 23.4% del gasto público total en educación.
4. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica.
5. Esto lo convierte en el mayor sindicato de México, y uno de los sindicatos docentes más grandes en el mundo. En promedio, casi uno de cada 100 mexicanos está afiliado al SNTE.



CAPÍTULO 3

Trayectoria profesional docente: Consolidar una profesión de calidad

En este capítulo se argumenta que la reforma en política pública más importante que México puede hacer para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes es construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas. Se abordan los retos de la selección, preparación, desarrollo y evaluación de una fuerza docente de alto nivel, y se presentan ocho recomendaciones importantes, analizadas siguiendo paso a paso la trayectoria docente, que va de la formación inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente, etapas en que el desarrollo profesional y la evaluación se convierten en elementos importantes.

Este capítulo comienza con una descripción general de los docentes y de la profesión docente en México. A continuación presenta ocho recomendaciones en una secuencia que sigue la trayectoria docente, que va de la formación inicial hasta la obtención del estatus permanente como profesional docente. Cada recomendación se presenta siguiendo la misma estructura: primero se describe el contexto de la recomendación, después se estudia la evidencia internacional relevante, y por último, la recomendación.

DOCENTES Y ENSEÑANZA EN MÉXICO

En México hay cerca de 1.7 millones de personas que se desempeñan como docentes (de las cuales 1.1 millones están en educación básica), trabajando en más de 245 500 establecimientos (de los cuales más de 220 000 son de educación básica). En el año escolar 2007/2008, más de 33 millones de estudiantes (76.5%, es decir 25.5 millones, en educación básica) fueron atendidos por docentes mexicanos (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2008).

¿Quiénes son los docentes en México?

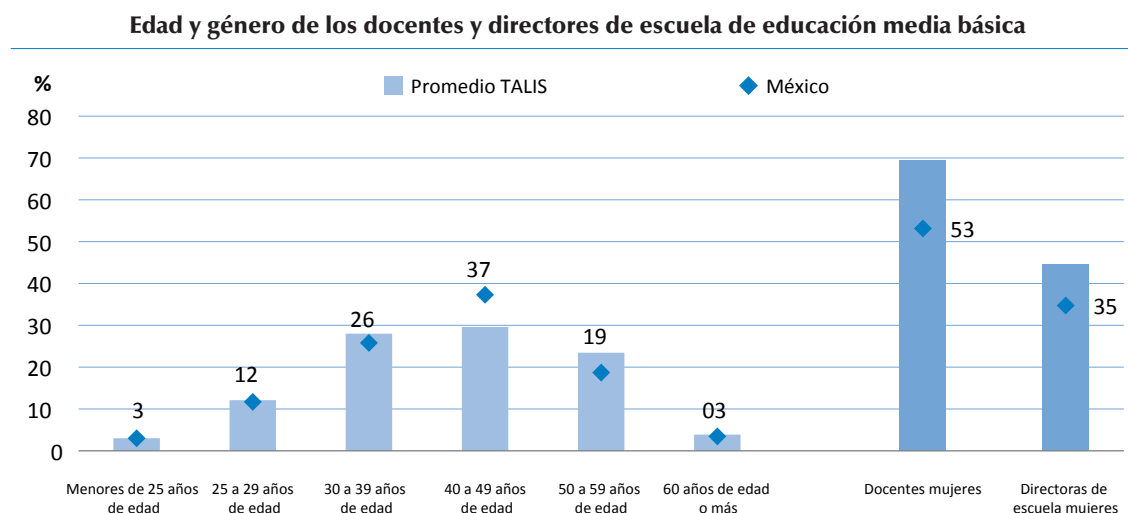
La importancia y el papel de los docentes y la enseñanza son temas que a menudo se discuten (y se critican) públicamente en México. Sin embargo, la escasez de información con respecto a las prácticas de enseñanza “reales” revela una falta de interés hacia estos temas por parte de los responsables de las políticas públicas y, con algunas excepciones, de los investigadores (Goodson, 2003). Por ejemplo, las estadísticas oficiales sobre el número de docentes registrados se basan en el número de plazas docentes, cifra que no coincide con el número de docentes que está realmente trabajando en las escuelas. De hecho, se desconoce el número exacto de docentes en el país¹. Para responder a estos desafíos, en la primavera del 2010, el Congreso Nacional y el Senado aprobaron una iniciativa que da inicio a la consolidación de un Padrón Nacional de Maestros. Sin embargo, en esta primera etapa, la iniciativa no se aplica a todos los docentes².

Los estudios recientes ofrecen una caracterización de los docentes mexicanos de educación básica. En la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés), realizada por la OCDE en 2008, se encontró que en los 23 países encuestados 69.3% de los docentes eran mujeres, mientras que en México esta proporción era del 53.2%³. Los resultados de esta encuesta apoyan la teoría del “techo de cristal”, es decir, que en las escuelas hay menos mujeres que hombres en puestos de dirección. 44.6% de los directores de los países de TALIS son mujeres, mientras que en México esta cifra es menor, del orden del 34.7% (véase la Figura 3.1).

Una característica común en la mayoría de los países de la encuesta TALIS, es que la fuerza laboral educativa en México está envejeciendo, por lo que los docentes de mayor edad tendrán que ser sustituidos dentro de poco. La Figura 3.1 muestra que el grupo de edad que va entre los 40 y los 49 años representa la categoría más grande de docentes en México. Aunque el promedio de edad de los docentes mexicanos es menor al de otros países que participan en la encuesta de TALIS (lo que resulta coherente con el hecho de que la población de México es generalmente más joven), sería deseable aumentar el acceso de docentes jóvenes a la profesión para responder al envejecimiento de la actual fuerza laboral.



Figura 3.1



Fuente: OCDE, (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, París.

Los resultados del informe TALIS muestran también que más del 86% de los docentes en educación media básica en México han alcanzado un nivel educativo equivalente a un grado universitario o de maestría (ISCED 5A)⁴, cifra cercana al promedio de otros países. Sin embargo, la proporción de docentes con estudios de posgrado en otros países es tres veces superior a la de México.

Tenti (2007) encontró que la proporción de docentes de mayor edad en México proveniente de hogares con bajos niveles educativos⁵, era mayor que la de docentes más jóvenes. Más del 62% de los docentes mexicanos que participaron en la encuesta no se consideraba pobre, y un número significativo de ellos (el 61%) creía que su situación financiera era mejor que la de sus padres, lo que sugiere que la profesión docente ha sido un factor impulsor de movilidad social en México. Tenti también investigó el papel que juegan los docentes en el hogar, y encontró que casi 57% de los docentes entrevistados en México eran los jefes de familia, comparado con el 37% y el 35% de Brasil y Argentina, respectivamente.

Una parte del atractivo que tiene la profesión docente para ciertos individuos atañe al nivel de ingreso de los docentes en México, junto con las prestaciones y la seguridad laboral que suelen acompañar la obtención de una plaza permanente (Nieto de Pascual Pola, 2009). En un estudio realizado en 2002, Santibáñez (2002) concluye que, comparado con otros servidores públicos, e incluso con otros grupos de profesionales, los docentes están relativamente bien pagados. "Por las horas que trabaja, un docente gana en promedio más que otros individuos en la economía. En otras palabras, si los docentes trabajaran 40 horas completas por semana con el salario por hora que reciben actualmente, percibirían en el sector privado niveles comparables a otros profesionistas o individuos con niveles de educación y experiencia similares". Los docentes con doble plaza ganarían un 25 por ciento más que un profesionista de nivel medio. Sin embargo, en términos absolutos, Santibáñez admite que el nivel salarial de los docentes jóvenes con una sola plaza está por debajo de lo que gana la mayoría de los profesionistas o técnicos. Sería útil realizar estudios sobre las condiciones de trabajo de los docentes, el nivel de ingreso y su impacto en el desempeño de la enseñanza y los niveles de satisfacción personal.



Ser docente en México

Los docentes mexicanos trabajan en condiciones difíciles. Muchos enseñan en una escuela por la mañana y en una segunda por la tarde, o tienen un segundo empleo sin relación con la enseñanza. Muchos otros trabajan en escuelas bastante alejadas, o pequeñas, enseñando en un medio aislado, sin muchas oportunidades para trabajar en equipo o aprender de sus colegas. Los recursos a los que tienen acceso en general son escasos.

Hay evidencias sustanciales de la marcada desigualdad de la calidad dentro de la fuerza docente en México. Para la encuesta TALIS, se pidió a los directores de escuela que identificaran los comportamientos de los docentes que obstaculizaban una enseñanza de buena calidad. La falta de preparación pedagógica, el ausentismo y el retraso fueron citados por el 70% de los directores en México, un porcentaje mucho más elevado que en cualquier otro país de la encuesta (OCDE, 2009).

De acuerdo con muchas de las entrevistas realizadas en 2009 por el Consejo Asesor de la OCDE, la profesión docente en México ha perdido mucho de su prestigio de antaño. La docencia no siempre se reconoce como una *profesión*, sino como una ocupación *técnico/vocacional*. Esto puede ser en parte porque no existe un marco formal de estándares profesionales que orienten las prácticas de enseñanza y el trabajo docente. También puede ser porque en las últimas décadas se ha culpado a los docentes de deficiencias sistémicas de la estructura educativa, causadas por decisiones impopulares y medidas tomadas por las autoridades y los dirigentes sindicales. También es posible que los resultados de las encuestas educativas nacionales e internacionales tengan efectos negativos en la imagen de la profesión docente.

Por último, se debe considerar un elemento adicional: los mecanismos actuales de promoción para educadores (Carrera Magisterial y, en menor grado, Escalafón), no parecen ser eficaces para evaluar el desempeño docente como lo confirman varios estudios (Nieto de Pascual Pola, 2009; Santibáñez, 2002; Guevara y González, 2004). Esto sugiere que México no tiene un sistema de evaluación adecuado para los docentes en servicio, ni los medios para identificar y recompensar a los docentes de excelencia. Del mismo modo, como el sistema mexicano no tiene la capacidad de identificar a los docentes de baja calidad, estos permanecen en las aulas. Situaciones que contribuyen a mantener la opinión negativa sobre los docentes y a esperar resultados bajos por parte de los estudiantes.

La preparación e incorporación a la profesión docente

La mayoría de los docentes en México ha recibido algún tipo de formación inicial docente. Como en muchos otros países, la educación docente en México está organizada por niveles: uno para los docentes de educación básica (esto incluye los niveles preescolar, primaria y escuelas de educación media básica), y otro para los docentes en educación media superior (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009).

La mayoría de los docentes de educación básica reciben una formación inicial en instituciones especiales de educación docente, conocidas como Escuelas Normales (en lo sucesivo llamadas Normales). En total hay 493 Normales, de las cuales 267 son públicas y 226 privadas (Nieto de Pascual Pola, 2009). Estas instituciones matriculan aproximadamente a 170 000 estudiantes por año, 70% en instituciones públicas y el resto en instituciones privadas (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). En la actualidad, los estudiantes de las Normales pasan casi un tercio de su educación cursando pedagogía general, un tercio en la formación sobre el contenido específico de un área, y el último tercio en prácticas en escuelas asignadas. Las Normales se convirtieron en 1984 en instituciones de educación superior sin adoptar, no obstante, un enfoque de investigación. Las Normales, que antes formaban parte de la Subsecretaría de Educación Básica, integraron en 2005 la Subsecretaría de Educación Superior, con el objetivo de reducir su aislamiento y mejorar su calidad.



Los docentes de educación media superior reciben en las universidades una formación sobre el contenido específico de las diferentes áreas, a menudo sin ninguna formación profesional específica para desarrollar sus habilidades de enseñanza (OCDE, 2005). Estos, por lo general, no buscan incorporarse a la docencia como primera opción, sino como segunda, o incluso tercera opción de carrera profesional. Muchos lo hacen cuando carecen de cualquier otra alternativa, y sobre todo porque representa el mejor o incluso el único trabajo disponible.

En términos globales, parece que México prepara más docentes de los que necesita, dada la disminución del número de estudiantes en educación básica. Si se toma en cuenta lo anterior y la composición demográfica de los docentes en el país, parece que México puede renovar su fuerza docente en unos cuantos años, y sin afectar los derechos laborales de los docentes actuales (Nieto de Pascual Pola, 2009).⁶ Esto representa una coyuntura histórica que México no puede desaprovechar.

Acceso a la profesión y primeros años de docencia

Hasta hace poco tiempo, México no contaba con un mecanismo nacional de acreditación para la enseñanza. En 2008 se llevó a cabo el primer Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes en 30 estados (de las 32 entidades federativas). El objetivo del examen es identificar, de entre los docentes principiantes, los docentes sin plaza permanente y los docentes que desean tener una doble plaza, quién cuenta con las aptitudes para enseñar en el aula. Los resultados de los exámenes en los ciclos 2008/09 y 2009/10 fueron desalentadores: sólo un 30% de los docentes aprobó el examen.

Desde 1993 ha sido responsabilidad del estado asignar los docentes a las escuelas. En realidad, esta tarea se divide en casi todo el país entre las autoridades estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Desde que se instituyó el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, la meta ha sido asignar todas las **nuevas** plazas de enseñanza a los docentes que aprueben el examen. La mayor parte de las plazas vacantes **existentes** (debido a renuncias, decesos o jubilaciones de otros docentes) todavía no están abiertas a la competencia. Las escuelas y los directores de escuela carecen de “voz y voto” en la asignación de del poder necesario para asignar las plazas docentes.

México no tiene programas establecidos de inducción para docentes principiantes; los docentes tampoco cuentan con un apoyo o tutoría adecuados, ni con un período de prueba antes de obtener una plaza permanente.

Desarrollo profesional y evaluación

Desde 1992, México proporciona desarrollo profesional continuo a un gran número de docentes. De acuerdo con las cifras de TALIS, el 92% de los docentes mexicanos participan en formaciones y desarrollo profesional (Figura 3.2). Este es uno de los porcentajes de participación más alta (89%) de entre los países de TALIS (OCDE, 2009).

Una gran parte de los docentes que tiene plaza ha tenido la oportunidad de participar en el desarrollo profesional. La mayor parte de los cursos que se ofrecen a los individuos se encuentran agrupados en el Catálogo Nacional de Formación Continua. El enfoque del catálogo ha cambiado en estos últimos años: pasó de ofrecer cursos más generales en pedagogía a cursos orientados más al contenido.⁷ La estrategia general del desarrollo profesional docente también se ha orientado hacia opciones más estructuradas y profesionales, permitiendo que los docentes participen y concluyan especializaciones (diplomados), maestrías y doctorados. La participación en estos cursos puede ser utilizada por algunos docentes para incrementar sus salarios, junto con otros criterios, a través de Carrera Magisterial. Así, El Catálogo Nacional de Formación Continua es el pilar de una estrategia nacional más amplia, cuyo objetivo es desarrollar el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio.⁸

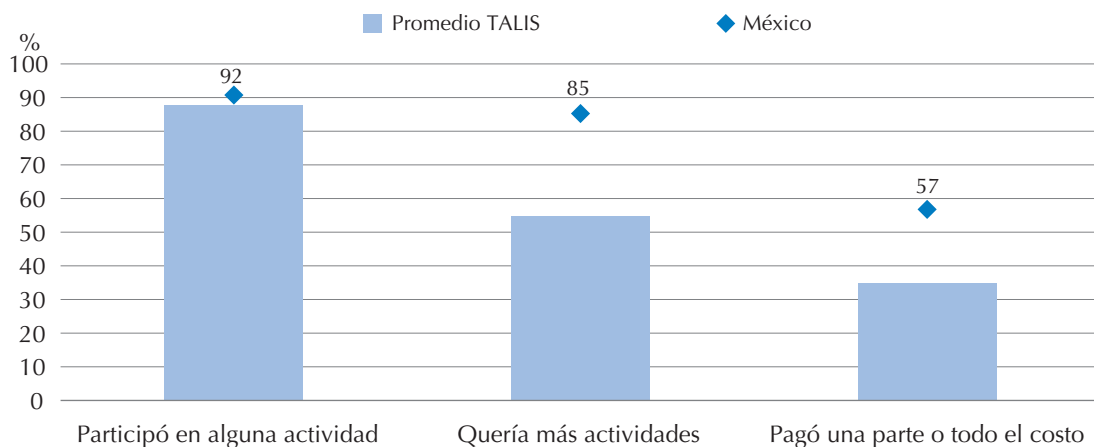


Las autoridades estatales de educación también otorgan desarrollo profesional continuo a docentes; algunas de estas opciones dan créditos para Carrera Magisterial. Además de la oferta de formación propuesta por el Catálogo y los estados, existe una amplia gama de diversas actividades organizadas por las universidades y las organizaciones privadas. Sin embargo, parece que estas actividades no ofrecen créditos válidos para Carrera Magisterial (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009).

México tiene el porcentaje más alto de docentes a quienes les hubiera gustado recibir más desarrollo profesional del que recibieron (el 80%). TALIS muestra que el porcentaje de docentes mexicanos no preparados, según la opinión de los directores de escuelas para quienes este punto es un factor que obstaculiza el aprendizaje, es casi el doble del promedio de los demás países participantes (el 64%, comparado con el promedio del 38% de TALIS) (Figura 3.2). El porcentaje de docentes mexicanos que pagaron el costo total de su propio desarrollo profesional es dos veces más alto que el promedio de los países que participaron en TALIS (19%, comparado con el promedio de TALIS, que es del 8%). En resumen, tanto los docentes mexicanos, como el gobierno, invierten en el desarrollo profesional, pero estos recursos parecen no ser usados de forma eficaz y las opciones de desarrollo profesional no parecen tener los resultados esperados. En general, son raras las opciones de desarrollo profesional en México basadas únicamente en las necesidades de la escuela, y se les fomenta poco.

Figura 3.2

Desarrollo profesional para docentes de educación media básica



Fuente: OCDE (2009a), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, París.

México todavía no cuenta con un conjunto de estándares docentes nacionales claros. El actual Programa Sectorial de Educación 2007–2012 tiene como objetivo “aplicar mecanismos sistémicos y reglas de operación, basados en criterios claros, para certificar las capacidades de los docentes” (Secretaría de Educación Pública, 2007). Como parte de la Alianza, el gobierno y el sindicato coinciden en la necesidad de establecer estándares tanto para los docentes, los estudiantes, los padres y tutores, como para las escuelas. Se informó al Consejo Asesor sobre la existencia de diversas iniciativas para desarrollar estándares docentes (así como estándares de estudiantes y escuelas). Una de las principales iniciativas la realiza la Subsecretaría de Educación Básica, en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos, y los equipos de investigación de cuatro organizaciones mexicanas (para más información, véase la Recomendación 1 de este



capítulo). Sin embargo, uno de los principales retos a los que se enfrenta la SEP respecto a esta cuestión, es saber cómo construir una propuesta de estándares basados en una consulta auténtica con el apoyo de aquellos que están en las aulas: los docentes.

En México existen pocos instrumentos de evaluación disponibles. La evaluación en general ha sido responsabilidad de los directores de escuela y, en un grado menor, de los supervisores o de otras autoridades educativas. La mayor parte de la evaluación la hace el director, sin herramientas o lineamientos específicos. Sin embargo, existen algunos mecanismos disponibles, cuyo objetivo es apoyar la promoción de docentes en servicio, en particular los programas nacionales Escalafón y Carrera Magisterial. Este último, creado en 1993, es un programa voluntario mediante el cual los docentes de educación básica pueden ser promovidos y mejorar sus ingresos. El programa tiene como objetivo vincular la promoción y la progresión del salario con el desempeño profesional de los docentes. Una evaluación puntual de Carrera Magisterial concluyó que el programa ha tenido poco o ningún impacto en el desempeño de los alumnos (Santibáñez *et al.*, 2006), y Nieto de Pascual Pola (2009) argumenta que la Carrera Magisterial no permite identificar y premiar a los mejores docentes. Cabe señalar que las conclusiones de estos dos estudios originaron la publicación de notas polémicas en diarios de circulación nacional.

Los docentes son vitales para el aprendizaje del estudiante

Desde los años 1970, en un estudio sobre los 32 países menos desarrollados, Husen, Saha y Noonan (1978) concluyeron que los docentes formados hacen la diferencia y que el conocimiento, la educación, las calificaciones y la experiencia de los docentes tienen una implicación positiva en el desempeño del estudiante. Estudios más recientes en países industrializados también han demostrado que la enseñanza de alta calidad tiene un efecto positivo sustancial en los resultados de los estudiantes (Darling-Hammond, 2000, Rockoff, 2004, Rice, 2003, Sanders, Saxton y Horn, 1997); resultados similares se han reportado en Brasil (Harbison y Hanushek, 1992), en Indonesia (Ross y Postlethwaith, 1989), en Pakistán (Warwick y Riemers, 1992) y en la India (Bashir, 1994).

La OCDE, en su reporte de 2005 *Los Docentes son Importantes: Atraer, Formar y Conservar a los Docentes Eficaces*, observó que “de las variables que están potencialmente abiertas a la influencia de la política pública, los factores que implican a los docentes y a la enseñanza son aquellos que tienen una mayor influencia en el aprendizaje del estudiante”, concluyendo en que hay un amplio consenso en “que la calidad docente es la única variable escolar de más peso que influye en el desempeño del estudiante” (OCDE, 2005).

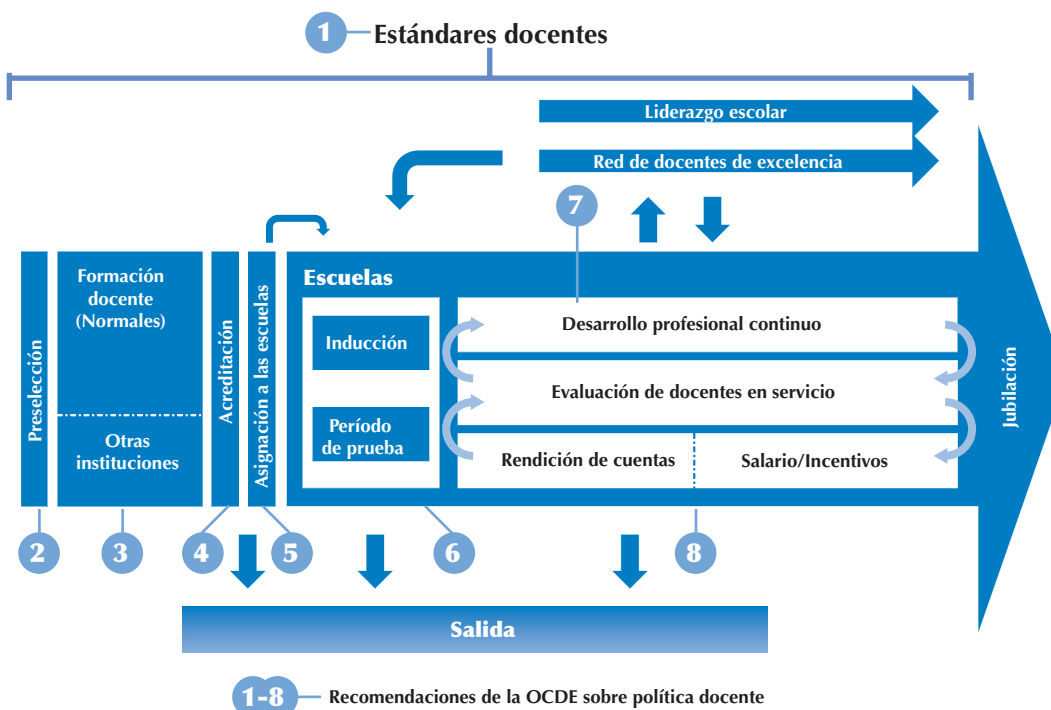
Por lo tanto, es fundamental para la capacidad de un país construir una fuerza laboral de educadores profesionales expertos para mejorar los resultados escolares de su población más joven (OCDE, 2005; Barber y Mourshed, 2007; OCDE, 2008; Sclafani y Manzi, 2009). Más aún, se ha señalado en varias ocasiones el impacto positivo que puede tener un buen docente para alcanzar las metas de aprendizaje, incluso bajo condiciones adversas y con deficiencias materiales y de infraestructura, como es el caso de muchas escuelas mexicanas (OCDE, 2005; OCDE, 2008).

Los docentes desempeñan un papel muy importante en la sociedad, por lo que es crucial reconocer la enseñanza como una profesión. El papel que juega el docente tiene que ser definido dentro del marco escolar como el de un profesional de alto nivel, y no sólo como el de un docente con una plaza. Esto ya se señaló desde 1966: “La enseñanza debe verse como una profesión: es una forma de servicio público que requiere del conocimiento de docentes expertos y de habilidades especializadas, adquiridas y mantenidas a través de un estudio riguroso y continuo; también apela al sentido de la responsabilidad hacia la educación y el bienestar de los alumnos que tiene a su cargo” (ILO/UNESCO, 1966). Tal sentido de la responsabilidad, personal y colectiva, fija estándares de alto nivel, tanto para el comportamiento, como para las prácticas de los docentes en las escuelas.



Figura 3.3

Trayectoria profesional para docentes de educación básica



Es por esto que México ha creado, durante décadas, diferentes programas e iniciativas enfocados en mejorar las capacidades docentes y en ofrecer a los docentes los materiales necesarios para realizar su trabajo satisfactoriamente. Sin embargo, todavía hay trabajo por hacer.

Una trayectoria profesional para docentes de educación básica

Las siguientes secciones proponen y desarrollan las **ocho recomendaciones principales** necesarias para conseguir que la enseñanza sea una profesión más atractiva, y para crear el tipo de fuerza laboral de profesionales docentes indispensable para mejorar los resultados de los estudiantes. Las recomendaciones se presentan en una secuencia que sigue la trayectoria docente, que va desde la formación inicial hasta el estatus permanente como profesional de tiempo completo (Figura 3.3). Para tener la seguridad de que pueden aplicarse en México, estas recomendaciones han sido establecidas haciendo un análisis cuidadoso de los retos a partir de datos cuantitativos y cualitativos, investigación empírica y prácticas internacionales relevantes y contextualizadas.

**RECOMENDACIÓN 1: Producir e implementar un conjunto coherente de estándares docentes**

México necesita definir claramente los estándares docentes para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son el conocimiento, las habilidades y los valores centrales asociados a una enseñanza eficaz.

Contexto

De acuerdo con los desafíos resumidos en las secciones anteriores, es muy importante que México desarrolle una estrategia global para mejorar las condiciones en las que trabajan muchos docentes, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad. El primer paso de este proceso es desarrollar e implementar un conjunto claro de estándares que, por una parte, definan qué es lo que se considera como una “buena enseñanza”, y que por otra especifiquen el conocimiento, las habilidades y las disposiciones que todos los candidatos docentes deben poseer antes de ser acreditados para enseñar (véanse las Recomendaciones 4 y 5 de este capítulo). En este sentido, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la Alianza establecen cada uno por su lado la necesidad de crear estándares docentes.

En fechas recientes, la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) federal ha emprendido un trabajo significativo sobre estándares docentes en el aula. Se informó al Consejo Asesor que, en coordinación con equipos de investigación de distintas organizaciones⁹, y bajo la supervisión de la Organización de Estados Iberoamericanos, la SEB ha empezado a consolidar una propuesta para fijar los estándares docentes en el aula. También está desarrollando propuestas para establecer estándares escolares y estándares curriculares. Durante el año escolar 2008/09 se llevó a cabo un proyecto piloto sobre los “Estándares de Desempeño Docente en el Aula para la Educación Básica” en 480 escuelas primarias y 128 escuelas de educación media básica. El Recuadro 3.1 resume la propuesta preliminar de los estándares docentes en el aula, los cuales todavía no se difunden, o discuten, con los docentes o la sociedad en general, y que tampoco se usan de manera sistemática.

La versión preliminar de los estándares docentes está enfocada en la evaluación personal docente y en la evaluación de la práctica por los colegas dentro de las mismas escuelas. Estos estándares necesitan incluir el

Recuadro 3.1 Estándares de desempeño docente en el aula para la educación básica: propuesta preliminar

La SEP ha realizado esfuerzos recientes para desarrollar un conjunto de estándares docentes para la educación básica en México, cuya propuesta preliminar se resume en cinco áreas principales:

- **Planeación:** elección de contenidos; selección del objetivo; diseño de estrategias didácticas; y selección de mecanismos de evaluación.
- **Gestión del ambiente de la clase:** relaciones interpersonales; manejo del grupo.
- **Gestión curricular:** conocimiento de la asignatura; relaciones entre las asignaturas; conexión entre las asignaturas y los contextos.
- **Didáctica:** presentación curricular; atención diferenciada: organización del grupo; relación de aprendizaje alumno-alumno; recursos didácticos; recursos espaciales; manejo del tiempo; indicaciones; explicaciones; preguntas; actividades dirigidas; actividades no dirigidas.
- **Evaluación:** valoración personal; valoración entre alumnos; valoración de los alumnos por parte del docente; retroalimentación del conocimiento.

Fuente: SEP (2010), *Comunicación con el Consejo Asesor*, México.



conocimiento y las habilidades esperados por parte de los docentes, sus responsabilidades y compromisos profesionales, para poder ser útiles en los diferentes propósitos de orientar la práctica docente, la formación o la evaluación externa.

Los estándares fueron desarrollados gracias a la observación de los docentes mexicanos en escuelas eficaces. Aunque esto aporta un enfoque interesante y un buen comienzo, todavía es necesario establecer mecanismos auténticos de consulta para involucrar a los docentes y a los distintos actores. Como profesionales, los docentes que entienden los retos de ser docentes y de promover el aprendizaje del estudiante necesitan estar más implicados en el desarrollo de estos estándares y fomentar la retroalimentación. Los estados que pudieron haber desarrollado su propio sistema de estándares docentes necesariamente deben formar parte de este proceso, al igual que los departamentos de la Secretaría que potencialmente puedan utilizarlos para diversos propósitos, por ejemplo para la formación o la evaluación. Por último, es importante que la versión final de estos estándares describa de forma explícita y clara lo que se espera de los docentes en cada dimensión considerada.

Investigación y evidencia internacional

El papel que desempeñan los docentes ha cambiado en los últimos años. Cierta evidencia apunta hacia un tipo de profesión distinta: los docentes ya no sólo imparten el plan de estudios, también tienen la tarea más amplia de educar a los niños para que estos puedan adquirir diversos tipos de habilidades necesarias para integrar el mercado de trabajo. El aprendizaje se ha vuelto más personalizado, y los docentes tienen que estar mejor preparados para jugar distintos papeles que les permitan motivar a los estudiantes para que aprendan, administrar las aulas, evaluar y ofrecer un apoyo individualizado a sus estudiantes. Cuando se observan las prácticas de enseñanza de las “escuelas alternativas”, cuyo objetivo es tener docentes que correspondan a las necesidades de los estudiantes “con distintos grados de intervención, el papel del docente implica ser un mentor al que los estudiantes pueden recurrir (sin estar obligados a ello), o ser quien dispensa, organiza y es responsable del aprendizaje personalizado en ambientes de aprendizaje experimentales” (OCDE, 2008).

Muchas veces los docentes no están preparados para desempeñar este papel, pues su formación se enfoca en el contenido; por ende, cuentan con una limitada preparación para dar un apoyo pedagógico y social. Es importante informar a los profesionales, y a la sociedad en general, qué funciones claves se esperan de los docentes. Un reporte de la OCDE definió cinco dimensiones para la calidad docente: a) conocimiento de áreas y contenidos sustantivos; b) habilidades pedagógicas, que incluyen la adquisición de un repertorio de estrategias de enseñanza y la capacidad de utilizarlo; c) reflexión y capacidad de ser autocrítico, marca del profesionalismo docente; d) empatía y compromiso para reconocer la dignidad de los demás; y e) capacidad de gestión, ya que los docentes asumen una gama de responsabilidades de gestión dentro y fuera del aula. El reporte enfatizó el hecho de que estas dimensiones de la calidad docente no se deben considerar como independientes; la integración de las competencias a lo largo de estas dimensiones distingue al docente destacado (OCDE, 1994).

En fechas recientes la OCDE analizó varios trabajos de investigación sobre la forma en que la gente aprende y los docentes pueden facilitar el aprendizaje de los estudiantes. El reporte de la OCDE (2008) *Innovating to Learn, Learning to Innovate* (Innovar para Aprender, Aprender para Innovar) define las habilidades que se piden a los docentes: “En la misma línea de la economía de innovación, los docentes necesitan más autonomía, más creatividad y conocer mejor el contenido. Los docentes deben ser profesionales con un alto nivel de formación, sentirse cómodos con la tecnología, contar con una comprensión pedagógica profunda de los temas, capaces de responder de manera improvisada a la corriente particular que nace en cada aula. Para fomentar un auténtico aprendizaje colaborativo, los docentes deben orientar a los grupos de estudiantes (como lo haría el gerente de un negocio, o el maestro de un taller), en lugar de ejercer un control sobre los estudiantes de manera autoritaria, tal y como hacían los capataces en las fábricas de antaño”.



Los estándares docentes pueden ofrecer coherencia sistémica y consolidar la visión de lo que es un buen docente para el país, así se podrá fijar un marco común de competencias que indique lo que los “buenos docentes” deben tener y/o desarrollar. Estos estándares pueden identificar cuáles son las habilidades y los conocimientos necesarios para que un docente ofrezca una enseñanza de alta calidad. De hecho, al analizar los estudios sobre los estándares de la enseñanza, la investigación revela que los estándares trabajados de manera adecuada sirven de base para fomentar el aprendizaje del estudiante, para contribuir a la calidad de la formación docente y para generar diversas opciones de desarrollo profesional continuo (Kleinhenz e Ingvarson, 2007).

Un estándar puede verse como una herramienta que permite hacer juicios más precisos, y tomar decisiones más justas, en un contexto de significados y valores compartidos. Esta definición es útil para recordar que un conjunto completo de estándares requiere los siguientes elementos: a) estándares de contenido (¿qué se está midiendo?); b) reglas para recolectar evidencias (¿cómo se va a medir?); y c) estándares de desempeño (¿qué tan bueno es lo “suficientemente bueno” y cómo juzgar la evidencia?) (Kleinhenz e Ingvarson, 2007; Cox y Meckes, 2010).

La investigación demuestra que los estándares docentes y los métodos para evaluar el desempeño, son esenciales para las estructuras de la trayectoria profesional que recompensan las mejoras en la calidad de la enseñanza y que conservan a los docentes eficaces. “Definir los estándares por escrito proporciona una oportunidad para que la profesión construya puentes más sólidos entre la investigación y la práctica. Los estándares apoyan el desarrollo de una comunidad profesional en contextos educativos, y dan una oportunidad a los docentes para interactuar de manera colegiada. Los estándares proporcionan objetivos claros y a largo plazo para el desarrollo profesional. Indican lo que piensa una comunidad profesional sobre lo que deben hacer sus miembros del mejor modo. Los estándares visibles de la profesión proporcionan una base más legítima para que el docente rinda cuentas, que la de los esquemas de la gestión del desempeño y de las pruebas estandarizadas de los resultados de los estudiantes” (Kleinhenz e Ingvarson, 2007).

Algunas personas están en desacuerdo con la idea de establecer estándares para la enseñanza por temor a ser utilizados en contra de los docentes, especialmente cuando los estándares no expresan completamente la naturaleza del trabajo docente. Se ha llegado a afirmar que tales estándares pueden hacer que los docentes pierdan algunas habilidades y aumenten su carga de trabajo. Para evitar una situación en la que los empleadores evoquen la búsqueda del profesionalismo siguiendo los estándares como una herramienta para exigir más trabajo a los docentes (Sachs, 2001), las partes interesadas sostienen firmemente que los estándares deben pertenecer a la profesión docente y no a los empleadores. Existe otra consideración importante que hay que tomar en cuenta: los estándares desarrollados adecuadamente no determinan, ni estandarizan, los medios mediante los cuales los estándares se llevan a la práctica (Kleinhenz e Ingvarson, 2007; Cox y Meckes, 2010).

Los estándares docentes ofrecen una gama de oportunidades para que los docentes adquieran una voz más legítima y sólida con respecto a las decisiones que afectan la calidad del aprendizaje y la enseñanza, entre las que se encuentran:

- Quién entra a los cursos de preparación docente;
- Quién forma a los docentes, y cómo;
- Quién obtiene la acreditación y se incorpora a la profesión docente;
- Quién define lo que los nuevos docentes deben saber, y en qué áreas deben mejorar los docentes experimentados;
- Quién establece los estándares de una enseñanza adecuada;
- Quién valora y da reconocimiento a los docentes que alcanzan estándares de mayor exigencia.



Algunos países como Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra, Escocia y los Estados Unidos, han definido estándares de enseñanza, incluso en áreas más generales, que estipula lo que los docentes deben saber y las habilidades que deben manejar. Algunos países organizan estándares por nivel escolar (por ejemplo, para educación primaria, educación media básica y educación media superior), y/o por diferentes etapas de la trayectoria docente, como en los ejemplos del Recuadro 3.2.

Los estándares pueden ser usados para distintos propósitos, y en muchos países son la base para los sistemas de evaluación docente, como se puede observar en el trabajo de Santiago y Benavides (2009), quienes hacen un resumen de los sistemas de evaluación docente de Chile, Inglaterra, Ontario (Canadá), Portugal y Singapur.

Recuadro 3.2 Estándares profesionales para docentes en Chile, Estados Unidos e Inglaterra

En **Chile**, el Marco para la Buena Enseñanza resume los estándares docentes nacionales. Está organizado en cuatro áreas fundamentales: 1) preparación docente; 2) creación de un ambiente de enseñanza adecuado; 3) enseñar para que los estudiantes aprendan; y 4) desarrollo profesional. Estos estándares se establecen en 20 criterios y 70 descriptores. El marco se utiliza para la acreditación de docentes principiantes, acreditación de los programas de desarrollo profesional, evaluación y ayuda de los docentes, selección docente, promociones e identificación de docentes destacados.

El Consejo Nacional para Estándares Profesionales en la Enseñanza en Estados Unidos (NBPTS, por sus siglas en inglés) (NBPTS, 2009), define cinco propuestas centrales: 1) los docentes tienen un compromiso hacia los estudiantes y su aprendizaje; 2) los docentes conocen las materias a su cargo y la manera de enseñarlas a los estudiantes; 3) los docentes son responsables de la gestión y supervisión del aprendizaje del estudiante; 4) los docentes reflexionan sistemáticamente sobre sus prácticas y aprenden de la experiencia; y 5) los docentes forman parte de comunidades de aprendizaje. Dichas propuestas son utilizadas para el desarrollo y la elaboración de estándares específicos en 25 áreas de certificación.

En **Inglaterra**, la Agencia de Formación y Desarrollo para las Escuelas (TDA, por sus siglas en inglés) enuncia los estándares profesionales para la docencia como un marco que define las características de los docentes en cada etapa de su trayectoria profesional (TDA, 2009a). El marco de la TDA establece que “los estándares profesionales son lineamientos sobre los atributos profesionales docentes, conocimiento, comprensión y capacidades profesionales. Ellos proporcionan claridad sobre las expectativas en cada etapa de la trayectoria profesional”. Los estándares profesionales identifican diferentes etapas de la trayectoria docente: a) la certificación o estatus de docente acreditado (*Qualified Teacher Status*), b) estándares de base para los docentes que completaron exitosamente su inducción (*main scale*), c) docentes que pertenecen a la escala de salario más alta (*post-threshold*), d) docentes de excelencia y docentes con habilidades profesionales avanzadas. Los estándares profesionales para la docencia se clasifican en tres secciones relacionadas entre sí concernientes a los atributos profesionales, al conocimiento y comprensión profesional y a las capacidades profesionales (TDA 2009b). Los estándares presentan de manera clara las expectativas en cada etapa de la trayectoria profesional. Cada conjunto de estándares está basado en un conjunto previo de estándares, de manera que un docente que se considera apto para la siguiente etapa debe haber cumplido los estándares de la etapa anterior.

Fuentes : www.mineduc.cl, http://www.nbpts.org/the_standards/the_five_core_propositio, <http://www.tda.gov.uk/teachers/professionalstandards/standards.aspx>



Cómo producir e implementar un conjunto coherente de estándares para docentes

México necesita desarrollar y utilizar un conjunto común y coherente de estándares que defina lo que los docentes necesitan saber y ser capaces de hacer para mejorar el desempeño académico de todos los estudiantes. Estos estándares servirán para indicar, tanto a la profesión docente como a la sociedad en general, cuáles son las habilidades, los valores y el conocimiento esencial asociados a la enseñanza eficaz.

El objetivo de desarrollar estándares docentes es ofrecer coherencia sistémica y consolidar un conjunto común de habilidades que los “buenos docentes” pueden tener y/o desarrollar. Estos estándares deben ser la referencia para las instituciones de preparación inicial docente, programas de desarrollo continuo, acreditaciones y evaluaciones docentes. Por ejemplo, estos estándares deben servir como base para el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes (véase la Recomendación 4 de este capítulo) para valorar la preparación de un candidato que intente alcanzar el estatus de permanente (Recomendación 5), así como para cualquier otro esquema de evaluación docente (Recomendación 8).

De acuerdo con las experiencias internacionales y los estudios pertinentes, un buen punto de partida para México sería describir los elementos del buen desempeño docente. Estas cualidades, o características, pueden pensarse como las expectativas de cómo los docentes deben desempeñarse y enseñar; ellas definen el desempeño docente que se espera en México, necesario para que los estudiantes aprendan. La propuesta actual de los Estándares de Desempeño Docente en el Aula es un buen inicio, pero dichos estándares deberán ser definidos mejor, y completados por otros estándares “fuera del aula” que incluyan otros retos importantes, como son la relación con otros docentes, los padres y la comunidad.

El Consejo Asesor coincide en que los estándares de la enseñanza en México deben tener, como mínimo, las siguientes características (Mancera y Schmelkes, 2010):

- **Ser comprensibles y estar alineados** con las tareas que implica la enseñanza, el funcionamiento de las escuelas y los estándares de aprendizaje del estudiante. Los estándares deben reflejar lo que los docentes identifican como un buen desempeño docente.
- **Cubrir todos los ámbitos de enseñanza definidos.** Todos estos ámbitos deben subdividirse en componentes e indicadores.
- **Establecer distintos niveles de competencia para cada aspecto específico, que definan los ámbitos del docente y el trabajo escolar.** Los estándares se deben utilizar como marco para guiar a los docentes por el camino adecuado. La asociación de un docente con un cierto estándar indica el nivel de desempeño con respecto a ese estándar. Si los estándares son demasiado altos se vuelven inalcanzables y pierden el propósito de orientar al docente. Al contrario, si los estándares fijan la barra demasiado baja, entonces dejan de ser un desafío para los docentes y pierden su valor. Idealmente, todos los estándares deben tener diferentes niveles para cada ámbito del desempeño docente: el nivel más alto representaría lo que hacen los docentes expertos; el nivel más bajo reflejaría el trabajo de un principiante.
- **Considerar que un núcleo central de desempeño debe estar presente en todos los docentes y en todas las escuelas,** independientemente de sus condiciones y circunstancias. Si cada grupo de docentes, o cada tipo de escuelas, tuviera un grupo específico de estándares, esto sería contrario a la naturaleza misma de los estándares y a la existencia de los atributos de la enseñanza, propios a esta profesión. Sin embargo, esto no significa que los estándares tienen la intención o el efecto de homogeneizar la práctica docente. De tal forma, los estándares deben referirse a la naturaleza más abstracta del dominio esperado en todos los docentes. El estándar se define de una manera que permite su adecuada aplicación en diversos contextos y situaciones.



- **Definir y volver operacionales los objetivos previstos y los resultados de la buena enseñanza**, sin prescribir prácticas específicas para que los docentes logren estos objetivos. De hecho, los estándares deben fomentar la creatividad e individualidad en el aula. Por ejemplo: existen distintas formas de motivar a los estudiantes para que participen en el aula y aprendan. Esto depende de las características del estudiantado, del tema que se enseña, del momento del día en que la lección tiene lugar, de la cercanía con los períodos vacacionales y de muchos otros factores. Esta es la razón por la cual los docentes deben saber utilizar su conocimiento y habilidades día a día. El objetivo, sin embargo, es permanente: la motivación y la participación de los estudiantes. Esto es lo que un estándar debe señalar y graduar.
- **Redactar los estándares de tal manera que tomen en cuenta contextos muy diversos**. En México los docentes desempeñan diferentes funciones ligadas a la diversidad de regiones y escuelas. Por ejemplo, si él es el único docente en una escuela, no puede realizar las mismas tareas que un docente en una escuela urbana; un docente en una comunidad indígena tampoco hace exactamente las mismas cosas que uno en una escuela rural no indígena. Para innovar y adaptar las situaciones al contexto y a situaciones culturales específicas, para comprometer a los estudiantes en actividades de aprendizaje y producir mejores resultados de aprendizaje, se deben incluir estándares relacionados con el desempeño docente. Al definir los estándares docentes, deben incluirse aquellos estándares de desempeño docente necesarios para atender las necesidades especiales de los distintos tipos de estudiantes.
- **Ser dinámicos**. Deben realizarse revisiones periódicas de los estándares en las que participen los docentes, con el objetivo de verificar que los estándares siguen el orden correcto y que todos los aspectos de la buena enseñanza son tomados en cuenta, sobre todo cuando se esté afinando el sistema de evaluación docente o cuando haya cambios educativos importantes.

Recuadro 3.3 La necesidad de estándares docentes en México. Propuesta preparada por participantes de México, seleccionados para participar en el seminario Harvard-OCDE para Líderes en Reformas Educativas, enero del 2010

Tomando en cuenta la experiencia de Chile, el progreso logrado hasta ahora en México con respecto a los estándares, así como la evidencia internacional presentada por la OCDE, el Consejo Asesor sugiere explorar algunas de las siguientes iniciativas y su potencial conveniencia para México:

- Establecer un mecanismo para reunir los estándares en un solo grupo de propuestas. Una de las opciones es constituir un grupo colegiado (que integre actores sociales y académicos clave) para consolidar las propuestas de estándares y su diseño final.
- Desarrollar una estrategia de consulta nacional para asegurar que los estándares sean asimilados y aprobados por la mayoría de los docentes.
- Una vez definidos, utilizar estos estándares como referencia para la evaluación de docentes en servicio, los cuales también puede ser utilizados como referencia en los mecanismos de certificación de docentes en preparación inicial.
- Garantizar que los estándares indiquen claramente los roles de los docentes y directores, así como de los asesores técnico pedagógicos (ATP) y supervisores.
- Difundir los estándares en los medios de comunicación y a través de otros actores implicados (por ejemplo la sociedad civil y los padres de familia).
- Los participantes señalan que la elaboración de estándares es un proceso que requiere tiempo suficiente y que necesitará tomar en cuenta las variables políticas, técnicas y sociales más relevantes.

Fuente: OCDE (2010b), Reflexiones finales del Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas para fortalecer la profesionalización docente en México, OCDE, París

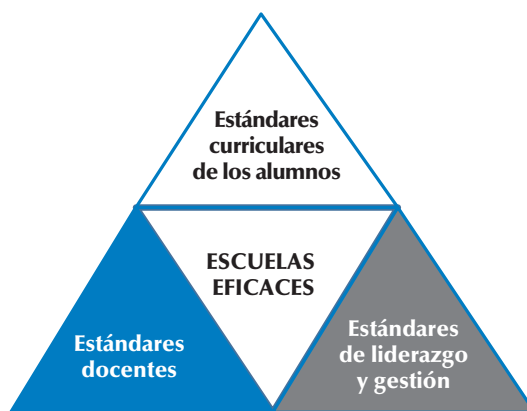
Es necesario que exista un verdadero acuerdo general sobre los estándares para que tengan un impacto real en las habilidades y el conocimiento de los docentes. Por eso es esencial diseñar mecanismos de participación para que los actores principales, particularmente los docentes que trabajan cada día en las aulas, puedan contribuir a la definición inicial y a las revisiones periódicas de los estándares. Los docentes también deben seguir una formación sobre el conjunto de estándares, para saber cómo se traducen en prácticas de enseñanza dentro del aula. Es esencial que los docentes reciban una retroalimentación suficiente sobre las rúbricas del marco de estándares. También debe establecerse un sistema de apoyo al alcance de cada una de las escuelas y los docentes. Los docentes están conscientes de que no es suficiente conocer sus puntos fuertes y débiles para cambiar su comportamiento: la retroalimentación y el apoyo son necesarios.

A corto plazo se puede preparar una versión de “trabajo” de estos estándares combinando por ejemplo : la revisión y adaptación de marcos existentes de estándares para docentes de otros países; retomar las iniciativas actuales que han sido desarrolladas en México; y adaptar los marcos usados en algunos estados mexicanos. En un período de tiempo más largo, el marco puede ser desarrollado mejor. Para hacerlo de forma adecuada, las distintas fases de este proceso tienen que ser muy coherentes y estar bien organizadas.

Como se explica en el Capítulo 4, los estándares docentes se pueden visualizar como uno de los elementos (de un total de tres) que se combinan en escuelas eficaces: estándares para el desempeño de los alumnos; estándares para la docencia eficaz; y estándares para un liderazgo y gestión eficaces (Figura 3.4).

Figura 3.4

Estándares de desempeño para escuelas eficaces



El desarrollo de los estándares docentes y de liderazgo y gestión recomendados en este informe complementa el trabajo llevado a cabo en México para desarrollar nuevos estándares curriculares desde la educación preescolar hasta la educación secundaria. “Esto se ha llevado a cabo gracias a una amplia consulta realizada en 11 estados tomados como muestra, con cuyos resultados se construyó un modelo que será aplicado en esos mismos 11 estados (tres escuelas piloto en cada estado) a partir de enero del 2011. El programa se extenderá después a todas las escuelas en el año escolar 2011-2012. En este proyecto están implicados tanto el sindicato como la Secretaría de Educación. Cada estado tiene un equipo de proyecto y reciben el apoyo por parte de dos equipos de la Universidad de Londres” (Posner, 2010).

RECOMENDACIÓN 2: Atraer mejores candidatos docentes y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales

Si se busca que la docencia en México adquiera el estatus de una profesión de alto nivel, el primer paso a dar es mejorar la calidad de los candidatos en las instituciones de formación inicial docente, especialmente pero no exclusivamente, en las Normales.

Contexto

Las cifras del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, realizado en 2008, muestran que de las 8 239 plazas abiertas a concurso para el ciclo escolar 2008/09, sólo 2 847 plazas estuvieron disponibles para docentes recién egresados (Nieto de Pascual Pola, 2009). Si consideramos que el número de egresados de las Normales es de aproximadamente 28 700 al año, podemos concluir que quienes logran ingresar a la profesión docente representan menos del 10% de los candidatos potenciales. Una primera conclusión es que no existen mecanismos eficaces para regular el ingreso a las Normales que permitan alinear el número de candidatos con el número de plazas docentes disponibles. Por otro lado, el hecho de que más del 65% de las plazas vacantes (5 932 plazas de las más de 8 000 plazas disponibles) fueron cubiertas por docentes que ya estaban en servicio (la mayoría de ellos sin plazas permanentes), indica que el sistema de formación inicial docente es ineficaz. Esto puede llegar a ser un problema más serio si se toma en cuenta que de los más de 5 300 docentes en servicio que se contratan al año, 3 000 provienen de universidades, 1 500 de Normales particulares, y sólo 800 de Normales públicas (Nieto de Pascual Pola, 2009). No obstante, estas cifras se relacionan únicamente con las plazas abiertas a concurso. De hecho, es difícil conocer el porcentaje real de los egresados que se incorporan al sistema educativo cada año como docentes no permanentes.¹⁰

En cuanto a la demanda de docentes, si bien se espera un ligero incremento por el número de jubilaciones previstas a futuro (Nieto de Pascual Pola, 2009) (a pesar de que la edad promedio de los docentes mexicanos es menor con respecto a otros países), la demanda de docentes disminuirá en los próximos años, pues se calcula que el número de estudiantes en los primeros grados de educación primaria disminuya (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). Se espera que antes de 2015 la población entre los 5 y 14 años se reduzca en un 13%, y que la población entre los 15 y 29 años aumente sólo en un 2.5% (Partida Bush, 2006). De manera global se espera que la disminución de la demanda de docentes tenga un impacto gradual en todas las partes del sistema educativo. Si el número de docentes egresados de las Normales y de otras instituciones de formación inicial docente no disminuye, existe el riesgo de que muchos jóvenes se esfuercen en finalizar una formación que no podrán utilizar para los fines previstos.

A decir verdad, México ha formado a muchos más docentes de los que puede emplear (Nieto de Pascual Pola, 2009, Guevara y González, 2004), lo que representa un uso ineficaz de los ya escasos recursos. También se ha comprobado que por lo menos un 70% de las escuelas carece de docentes calificados (OCDE, 2009). Por otra parte, se observó un porcentaje de ausentismo relativamente alto y de retrasos al momento de llegar a la escuela (*ibid.*), lo cual sugiere una falta de motivación o de compromiso con la enseñanza por parte de muchos docentes, pero también las dificultades que encuentran los docentes para acceder a las escuelas en zonas rurales o sectores urbanos difíciles, así como la necesidad de los docentes de mantener segundos trabajos para incrementar sus ingresos.

Como en otros países de Latinoamérica, la mayoría de los estudiantes aspirantes a las Normales y otros programas de formación inicial docente en México poseen un bajo nivel de educación media superior. Los estudiantes de las Normales que se reunieron con el Consejo Asesor se quejaron de que ya habían olvidado lo que aprendieron en educación media superior, y de que nunca habían recibido un conocimiento suficiente en las diferentes materias. Además, para muchos de ellos la carrera docente no fue su primera opción, sino la segunda, tercera o incluso cuarta, después de haber sido rechazados en otros programas de educación terciaria.



El excedente de estudiantes en formación para ser docentes se combina con el hecho de que cerca del 70% de los aspirantes no aprueba el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes (véase la Recomendación 4 en este capítulo), lo cual refuerza la evidencia del bajo nivel de exigencia para entrar a las Normales, y de la baja calidad de la preparación que se ofrece. Esta situación crea una oportunidad única para mejorar la calidad de la fuerza de enseñanza, reduciendo el número de personas a las que se les permite acceder a los programas de formación inicial docente, y para favorecer la entrada a los aspirantes con el mayor potencial.

Investigación y evidencia internacional

El estudio de Barber y Mourshed sobre los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo (el Reporte McKinsey), mostró que tales sistemas tienden a ser más exitosos en la selección y contratación de personas capaces de enseñar, que aquellos sistemas de desempeño más bajo: “Los sistemas con mejor desempeño que analizamos seleccionan a sus docentes dentro del tercio más alto de cada grupo de graduados de su sistema escolar” (Barber y Mourshed, 2007).

Los sistemas educativos de alto desempeño seleccionan y conservan a los docentes en formación más eficientes, restringiendo la entrada a la formación docente, asegurándose al mismo tiempo de que el conjunto de aspirantes sea lo más amplio y sólido posible. El no controlar la entrada a las instituciones de formación inicial docente tiene un efecto perjudicial en la calidad docente, pues un exceso de candidatos puede impedir, por ejemplo, que algunos docentes recién acreditados no consigan una plaza permanente. A su vez, esto vuelve la formación docente menos atractiva a los ojos de los nuevos docentes potenciales. Hacer la formación inicial docente más selectiva vuelve la enseñanza más atractiva para los candidatos de alto desempeño. La OCDE (2005) apunta lo siguiente:

“Una oferta demasiado amplia... no es necesariamente benéfica. Algunos países con exceso de docentes tienen problemas para tener la certeza de que la gente con talento elige incorporarse a la enseñanza. Las encuestas muestran que los directores de escuela en países que tienen un exceso de docentes, a diferencia de aquellos países que no presentan tal situación, están más preocupados por la moral y la motivación del docente.”

Cuando se trata de seleccionar los candidatos de un conjunto de aspirantes a la formación inicial docente, los sistemas escolares de alto desempeño utilizan controles rigurosos diseñados para evaluar el potencial de los aspirantes para ser buenos docentes. Tales controles asumen que, “para que una persona se convierta en un docente eficaz, necesita tener un cierto número de características que pueden identificarse **antes** de ingresar a la enseñanza: un nivel general alto de habilidades de lectoescritura (*literacy*) y un pensamiento matemático (*numeracy*), sólidas habilidades interpersonales y de comunicación, la voluntad de aprender y la motivación de enseñar” (Barber y Mourshed, 2007).

Los controles o criterios de selección empleados por aquellos que deciden el acceso a la formación docente varían de acuerdo al modelo de la formación inicial, y en algunos casos dependiendo del grupo de edad al que los aspirantes van a enseñar. En todo el mundo, los programas de formación inicial se dividen en: un modelo consecutivo y un modelo simultáneo (OCDE, 2005; Eurydice, 2002; Musset, 2009). El primero concierne a los estudiantes que reciben educación en un área o áreas de conocimiento, sobre todo antes de seguir en un programa de formación docente; el segundo combina el estudio de un área particular con elementos teóricos y prácticos de la educación y formación docente. Los requisitos mínimos para acceder a los programas simultáneos de la formación inicial generalmente incluyen haber terminado con éxito la escuela secundaria (educación media), mientras que los requisitos mínimos para acceder al modelo consecutivo de la formación docente generalmente incluyen haber concluido con éxito un programa a nivel universitario.



En algunos países, incluyendo aquellos que utilizan tanto el modelo consecutivo como el modelo simultáneo, los candidatos potenciales tienen que aprobar un examen para demostrar que reúnen las condiciones necesarias para enseñar y ganarse la entrada a la formación docente. Por ejemplo, en Malasia, Singapur y China, los graduados de la escuela media hacen un examen nacional, mientras que en Francia, Nueva Zelanda y Canadá, las instituciones de formación docente a nivel individual organizan sus propias pruebas (Cobb, 1999). En muchos casos, tales pruebas son exámenes de opción múltiple con un tiempo limitado para responderlo, a veces se les llama exámenes de “lápiz y papel” o de “marque con una X” (*tick box*), por su relativa simplicidad. La mayoría de los países no confían completamente en los exámenes como mecanismo de entrada a la formación inicial, por lo que en realidad muchos emplean criterios múltiples de selección que a menudo incluyen logros académicos previos y un desempeño satisfactorio durante una entrevista.

Los autores del Reporte McKinsey destacan los procesos de selección de dos de los sistemas educativos de alto desempeño: Singapur y Finlandia, sobre todo porque ambos sistemas “hacen un fuerte énfasis en el desempeño académico de los candidatos, sus habilidades de comunicación y su motivación para enseñar” (Barber y Mourshed, 2007). El proceso de selección finlandés se describe en el Recuadro 3.4.

Recuadro 3.4 El proceso de selección de candidatos para la formación inicial docente en Finlandia

Finlandia emplea un proceso de selección docente con múltiples etapas que comienza con un proceso nacional de exploración que consiste en una evaluación de 300 preguntas de opción múltiple, que sirve para la capacidad de lectoescritura, pensamiento matemático y solución de problemas. Después hay un examen de nivel universitario que evalúa la habilidad de los candidatos para procesar información, reflexionar críticamente y sintetizar datos. La selección continúa con entrevistas en la universidad, que evalúan la motivación del candidato para enseñar, sus habilidades de comunicación y su inteligencia emocional.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia (2010). Disponible en: <http://www.minedu.fi/OPM>

Algunos sistemas educativos han intentado quitar obstáculos para acceder a la profesión introduciendo vías adicionales o alternativas, esto les permite asegurarse de que el grupo de candidatos a seleccionar sea lo más grande y sólido posible. Esta táctica también es utilizada por aquellos sistemas que intentan resolver el problema de la escasez de docentes. Por ejemplo, el Programa de Postgrado Docente (GTP, por sus siglas en inglés) y el flexible Certificado de Postgrado en Educación (PGCE, por sus siglas en inglés) en Inglaterra; el programa de Residencia de Docentes en Boston y el programa Miembros del Colectivo Docente de Chicago, en los Estados Unidos. En el programa GTP, cuya duración es de un año académico, los estudiantes gozan de una plaza docente con salario, y si lo concluyen con éxito adquieren el estatus de docente acreditado mientras tengan la plaza. Esto significa que los candidatos más maduros no tienen que quedarse sin salario mientras negocian un posible cambio en su trayectoria profesional. Los sistemas que han introducido tales vías alternativas en la enseñanza han encontrado que, en general, la calidad de los aspirantes es tan buena, o mejor incluso, que la mayoría de los programas tradicionales de formación docente (Barber y Mourshed, 2007).¹¹

Existe un gran número de factores diversos que influyen a los jóvenes para que decidan elegir la profesión docente. La investigación sobre las razones para convertirse en docente indica que muchos maestros escogen esta profesión porque quieren trabajar con niños, o porque quieren enseñar (OCDE, 2005). El salario no es la razón más importante por la que los jóvenes quieren convertirse en docentes, aunque sí repercute al momento de elegir su trayectoria profesional. En comparación con otras profesiones, el salario influye más en la decisión de los docentes para regresar a la enseñanza después de una interrupción en su trayectoria, o de permanecer



en la profesión, que la razón por la que se convirtieron en docentes (OCDE, 2005). Desde esta perspectiva, un salario atractivo puede ser importante para motivar a los buenos docentes a permanecer en la profesión, atrayendo a potenciales nuevos reclutas (aunque esto no debe ser el factor más importante), y convencer a aquellos que han dejado la enseñanza de volver a la profesión.

Cómo atraer mejores candidatos y elevar la exigencia en el ingreso a la profesión docente, especialmente en las Normales

Para mejorar la enseñanza, México necesita mejores candidatos docentes. Por lo tanto, las instituciones de formación inicial deben elevar el nivel de exigencia para acceder a sus programas de formación. Esto es clave para conseguir que la enseñanza sea una profesión respetada, así como consolidar las estructuras de apoyo adecuadas para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes.

Si se busca que la docencia sea reconocida como una profesión de alto nivel en México, el primer paso debe ser mejorar el nivel de los candidatos a las instituciones de formación inicial docente, especialmente, pero no exclusivamente, en las Normales. El segundo paso es mejorar sustancialmente la calidad de éstas instituciones, cómo se sugiere en la Recomendación 3.

Una forma de mejorar la calidad de los aspirantes es establecer un examen nacional de selección para acceder a los programas de formación inicial docente. Dicho examen debe ser diseñado para asegurar que los candidatos tengan conocimientos sólidos en las materias que quieren enseñar, y que tengan las aptitudes y el compromiso para la enseñanza como trayectoria profesional. Esto podría complementarse con herramientas de evaluación (entrevistas, por ejemplo).

En las regiones en donde haya un número insuficiente de docentes calificados deben implementarse estrategias de compensación. Una opción es aceptar estudiantes que no estén calificados para realizar “un año de nivelación”: sólo después de haberlo cursado con éxito podrán continuar con el programa estándar.

En un esfuerzo para asegurarse de que el conjunto de aspirantes para el cual se ha hecho la selección es lo más amplio y sólido posible, algunos sistemas educativos han pensado reducir los obstáculos para acceder a la profesión añadiendo vías adicionales o alternativas para la enseñanza. Ésta es una opción sobresaliente para México. Una manera de hacerlo es utilizar un examen de selección (o una variante) como el sugerido anteriormente, para identificar profesionales de otras áreas a los que les gustaría integrar la profesión docente. Las Normales y otras instituciones de formación inicial pueden ofrecer programas cortos para formarlos como docentes (por ejemplo por períodos de un año).

De manera más general, durante la formación inicial es esencial contar con incentivos tanto financieros como no financieros para atraer y apoyar a los buenos candidatos. También es esencial contar con condiciones adecuadas de trabajo, un ambiente profesional, servicios y una orientación profesional por parte de las autoridades y del sindicato, así como con salarios adecuados para incrementar el interés hacia la profesión docente en general.

RECOMENDACIÓN 3: *Crear un sistema confiable de acreditación para todas las instituciones de formación inicial docente, desarrollar estándares específicos para formadores de docentes y establecer mecanismos de control de calidad más sólidos*

Las Normales públicas y privadas y otras instituciones de formación inicial docente necesitan mejorar sustancialmente si pretenden ser el principal medio del país para preparar a sus docentes. El primer paso debe ser establecer un sistema de estándares rigurosos para acreditar a todas las Normales y demás instituciones de formación inicial.



Contexto

Aunque algunas Normales y otras instituciones de formación inicial docente proporcionen a los aspirantes a docentes una sólida formación, hay grandes diferencias entre estas instituciones. Demasiados estudiantes salen de la formación inicial con habilidades y conocimientos insuficientes para ser buenos docentes. Existen razones suficientes para considerar que las Normales no proporcionan, a muchos de los aspirantes para ser docentes, oportunidades suficientes para mejorar y desarrollar tanto el conocimiento de los contenidos de las diferentes áreas, como el conocimiento pedagógico.

Los resultados del examen de admisión a la profesión docente 2008/09 y 2009/10 sugieren que el conocimiento de los aspirantes a las Normales y demás instituciones de formación inicial es débil. En 2008/09, el 70% de aquellos que presentaron el examen no obtuvo una nota aprobatoria, y sólo el 28% de los aspirantes a nuevos docentes fue considerado como aprobado (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). Para el examen del 2009/10 se utilizaron tres categorías para clasificar a los candidatos dependiendo de sus resultados: a) aceptable (el 25% de todos los candidatos); b) requiere nivelación académica (el 70.8%); c) no aceptable (el 4.1%). Sólo el 23% de los nuevos aspirantes a la profesión docente fueron clasificados como aceptables (véase la Tabla 3.1).

Otro ejemplo que refleja el mismo desafío es el de los exámenes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C. (CENEVAL), introducido en 2003 para medir los conocimientos generales de los estudiantes hacia el final de los cursos de formación docente. Sólo el 39% de los estudiantes alcanzó en estos exámenes resultados satisfactorios o mejores (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). Como estos exámenes fueron principalmente teóricos, los resultados indicaron debilidades en la preparación de los contenidos temáticos. La Dirección General de Evaluación de Políticas (DGPE) confirmó que hay una correlación lineal entre los resultados obtenidos por los estudiantes en los exámenes del CENEVAL y los resultados obtenidos por los estudiantes en el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes de las Normales. En otras palabras, los estudiantes que obtuvieron resultados altos en el examen del CENEVAL también obtuvieron resultados altos en el Concurso, y lo mismo se aplica a los estudiantes que no tuvieron un buen desempeño.

Muchas Normales tienen relaciones poco sólidas con otras partes del sector educativo, en particular con escuelas y universidades, pues han desarrollado una estructura cerrada con poca interacción con otras instituciones académicas y centros de investigación (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). Las reglas para designar docentes en las Normales son vagas y poco transparentes. No parecen existir mecanismos fuertes para garantizar que sean seleccionados los mejores docentes y/o más calificados académicamente. Los estudiantes de las Normales indican por su parte que hay problemas relacionados con la asignación de escuelas en sus períodos de prácticas y que tienen escasas oportunidades de observar ejemplos enseñanza de excelencia durante estos períodos prácticos en la escuela. "En su mayoría, las instituciones de formación inicial son instituciones anacrónicas que ya no responden a las necesidades actuales de formación de cuadros magisteriales, ni a las de las comunidades en las que se encuentran asentadas" (Nieto de Pascual Pola, 2009). Más aún, hay un gran número de Normales, algunas de ellas con menos de 100 estudiantes en total, con serios problemas de infraestructura y escasez de recursos materiales para la manutención de las instalaciones y la biblioteca. Esto también significa que los recursos humanos y los recursos necesarios para desarrollar la capacidad de investigación son insuficientes (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009).

A lo largo de los años se han desarrollado diferentes programas para mejorar la calidad de las Normales y demás instituciones de formación inicial docente. Actualmente es difícil saber si estas medidas han traído consigo cambios sustanciales. Muchos académicos y actores implicados siguen refiriéndose a la falta de infraestructura suficiente en algunas Normales. Diferentes expertos piden reformas específicas que incluyan mejorar el currículo para incrementar la importancia de la experiencia práctica, mejorar la calidad de las instituciones



de formación docente e implementar evaluaciones independientes. En general los docentes no reciben una preparación pedagógica suficiente, y en el caso particular de los docentes de educación secundaria, éstos no reciben una preparación suficiente en los temas que van a enseñar.

Las Normales y otros programas de formación inicial docente no tienen mecanismos sólidos de certificación basados en estándares. La evaluación externa actual que se ha implementado en algunas Normales públicas, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), es un buen paso hacia adelante y debe mantenerse (Recuadro 3.5). Sin embargo, esta medida resulta insuficiente si se necesita asegurar que la calidad sea la misma en todas las Normales y demás programas de formación inicial docente.

Recuadro 3.5 Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y la evaluación de docentes en la preparación inicial docente

Uno de los principales objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 en México, es promover y desarrollar una cultura de planeación y evaluación para una educación de alta calidad en la educación superior dentro de las instituciones. Para tal propósito se crearon en 1991 los CIEES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) como parte del Sistema Nacional de Evaluación para la Educación Superior, cuyo fin es promover una cultura de evaluación y mejorar la eficacia de las instituciones de educación terciaria.

En el 2008, algunas Normales fueron invitadas a participar en los procesos de evaluación. Las autoridades nacionales de evaluación de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), y las autoridades educativas de distintos estados, lanzaron a través de las CIEES procesos externos para la evaluación de algunos programas de formación inicial docente. Estos procesos constan de tres fases: 1) el establecimiento de acuerdos tripartitas; 2) la organización de un seminario de iniciación para directores de instituciones que participarán en el proceso de evaluación y en la discusión de los objetivos y la metodología; y 3) después de que las instituciones hayan realizado un proceso de auto evaluación y enviado los reportes, se organizan reuniones y visitas de evaluación. De las 493 instituciones de capacitación docente, 268 participan en el proceso, y 708 programas están siendo evaluados.

Fuentes: Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, SEP, México; http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/evaluacion_de_los_programas_educativos_de_educacio

La Alianza por la Calidad de la Educación incluye siete medidas relevantes para reforzar las escuelas Normales. Sin embargo, la Alianza no propone de manera concreta introducir mecanismos de acreditación, por lo que potencialmente ninguna de las siete propuestas tiene consecuencias concretas. Un sistema de acreditación de las instituciones de formación inicial de calidad debe reforzar las medidas que pone en relieve la Alianza (véase el Recuadro 3.6).

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta México es la falta de colegios o asociaciones profesionales de educación (como el Colegio de Docentes de Ontario, por ejemplo, o muchas otras asociaciones de cuerpos profesionales en todo el mundo). Cualquier sistema potencial de acreditación necesita definir claramente quien guiará el proceso de acreditación.



Recuadro 3.6 Medidas para fortalecer a las instituciones de capacitación docente (Normales) de la Alianza

1. Mejorar el perfil y el desempeño del personal académico de las escuelas Normales. Esto incluye las siguientes medidas:
 - Apoyar y reconocer a los docentes de tiempo completo que cumplen con el perfil deseable e incorporar a nuevos docentes de tiempo completo.
 - Introducir becas para que los docentes realicen estudios de postgrado de alta calidad en México, o en el extranjero, y promover la producción de textos académicos entre el personal docente de las escuelas.
 - Mejorar las habilidades de enseñanza y el conocimiento en matemáticas, historia y lectura de todos los docentes de las escuelas.
2. Mejorar el desempeño de los estudiantes proporcionándoles becas de estudio.
3. Extender las prácticas de evaluación para mejorar la calidad de instituciones, programas y estudiantes (véase el Recuadro 3.4). En julio del 2010, el 9% de los 1 335 programas de las Normales fue evaluado y el 91% restante comenzó un proceso de evaluación.
4. Revisar y actualizar los planes estudio de las escuelas Normales y los exámenes de conocimiento general para los niveles preescolar, primaria, secundaria y educación física.
5. Fortalecer la infraestructura, las instalaciones y el equipo.
6. Fortalecer las instancias responsables de organizar la matrícula en las Normales.
7. Regular el funcionamiento de las escuelas Normales particulares.

Fuente : www.alianzaconcursonacional.sep.gob.mx

Investigación y evidencia internacional

La educación docente en casi todos los países está constituida al menos por cuatro elementos:

- Conocimiento sobre los temas que el docente deberá enseñar;
- Conocimiento y habilidad sobre cómo enseñar un tema en particular (llamado algunas veces conocimiento pedagógico del contenido);
- Conocimiento sobre cómo los niños aprenden y se desarrollan;
- La oportunidad de practicar la enseñanza bajo la supervisión de un docente experto (Fredriksson, 2010).

La ética profesional y la responsabilidad social de los docentes deben ser transversales al currículum de la formación docente, de tal manera que los docentes estén conscientes de: a) su papel para conseguir resultados de aprendizaje equivalentes entre niños con orígenes culturales y socioeconómicos diferentes; y b) analizar las consecuencias que producen ausentarse, llegar tarde o irse temprano, abandonar a los niños a la mitad del año escolar para cambiar de lugar de trabajo o no aprovechar el tiempo en el aula asignado para la enseñanza. La investigación también muestra la importancia de formar docentes para responder a la diversidad de lenguas y culturas y conseguir que la enseñanza sea una experiencia relevante para los niños (OCDE, 2010a). Es esencial conseguir que los docentes sean conscientes de las posibilidades que existen para cambiar la desigualdad en el aula, desarrollando sus habilidades para manejar la diversidad.

La evidencia internacional y la investigación empírica han podido proporcionar un material valioso que ayuda a entender los retos clave y las soluciones para mejorar la calidad de las instituciones de formación inicial docente. En un estudio sobre las reformas de la educación docente en los Estados Unidos, Darling-Hammond (1997)



identifica un número de características que comparten las instituciones de educación docente que tienen éxito formando docentes eficientes que enseñan a distintos tipos de estudiantes. Estas instituciones tienen:

- Una visión clara de lo que es la buena enseñanza, evidente en todo el trabajo realizado a lo largo del curso y mediante experiencias clínicas;
- Un currículum basado en el conocimiento sustancial del desarrollo del niño y el adolescente, la teoría del aprendizaje, la cognición, la motivación y la pedagogía de los contenidos enseñados en la práctica;
- Experiencias clínicas prolongadas (por lo menos 30 semanas), elegidas cuidadosamente para apoyar las ideas y las prácticas estudiadas de manera paralela, ligadas al trabajo realizado durante todo el curso;
- Estándares de práctica y desempeño bien definidos, utilizados para guiar y evaluar el trabajo durante el curso y el trabajo clínico;
- Relaciones sólidas, conocimiento común y creencias compartidas entre los miembros del cuerpo docente de la escuela y de la universidad;
- Uso extensivo de métodos de estudio de caso, investigación docente, evaluación del desempeño y portafolios de evaluación, para asegurarse que el aprendizaje se aplica a problemas reales de la práctica docente.

La investigación también ha aludido a la calidad y al funcionamiento de las instituciones de formación inicial docente. Aunque existan mecanismos eficaces para evaluar el desarrollo de las competencias y el potencial de los estudiantes para docentes, la probabilidad de que los aprendices en la formación inicial completen con éxito la formación dependerá significativamente de la calidad de la institución y/o del programa de preparación docente. Dada la inevitable variación entre el contenido y la calidad de los programas de formación docente (Boyd *et al.*, 2007), distintos sistemas educativos aseguran la calidad de sus programas con la ayuda de examinadores externos y/o con acuerdos con agentes externos que aseguren la acreditación externa de la institución o del programa.

Por ejemplo, en los Estados Unidos el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Docente (NCATE, por sus siglas en inglés) desempeña esta última función (Fox y Certo, 1999). Los gobiernos de otros países, como el de Inglaterra, han intentado superar o minimizar el problema de variabilidad de contenidos y calidad en las instituciones de formación, introduciendo un currículum nacional para la formación inicial docente y/o asegurando inspecciones periódicas de los programas y de las instituciones que proveen esta formación. Tales procedimientos tienen como objetivo la validación del contenido del curso y los procedimientos de certificación, y aplicar un control de calidad en la evaluación del estudiante o de la disposición de los docentes recién acreditados para enseñar, función que realiza en Inglaterra la Oficina para los Estándares en la Educación, Servicios y Habilidades de los Niños (Ofsted, por sus siglas en inglés).¹² El Recuadro 3.7 resume los diferentes enfoques de la evaluación de las instituciones de formación inicial docente.

Cómo desarrollar estándares específicos para los formadores de docentes e implementar mecanismos fuertes que garanticen la calidad

Una barrera importante que impide atraer jóvenes talentosos a la profesión docente es la percepción que se tiene de la calidad de las instituciones de formación docente en México. Las Normales públicas y privadas y demás instituciones de formación inicial necesitan mejorar sustancialmente si quieren continuar siendo el principal medio en el país para preparar docentes. Por lo tanto, se debe establecer un sistema riguroso de estándares de acreditación que todas las Normales y demás instituciones de formación inicial deben cumplir. El Consejo Asesor reconoce el valor de la evaluación externa implementada actualmente en algunas Normales (como el CIEES, véase el Recuadro 3.4). No obstante, considera que es urgente crear en México un sistema de acreditación basado en estándares, específico a las Normales y demás instituciones de formación inicial docente.



Recuadro 3.7 Ejemplos de cómo los programas de Formación Inicial Docente son evaluados en diferentes partes del mundo

- En **Inglaterra**, las instituciones que administran los programas de educación docente son supervisadas por la Oficina para los Estándares en la Educación, Servicios y Habilidades de los Niños (Ofsted, por sus siglas en inglés). Todos los proveedores de programas de formación docente tienen que implementar los estándares para el Estatus de Docente Acreditado (QTS, por sus siglas en inglés) y los Requisitos de Formación Inicial Docente (ITT, por sus siglas en inglés) establecidos por la Agencia de Formación y Desarrollo para las Escuelas (TDA, por sus siglas en inglés). La Ofsted es una dependencia no gubernamental que rinde cuentas al Parlamento, inspecciona a los proveedores de la formación inicial de la siguiente manera: examina diversos documentos, entre ellos un formulario de auto evaluación proporcionado por la institución; observa las prácticas de los estudiantes; observa y evalúa las sesiones de formación; entrevista al personal que participa en el programa; y observa a los tutores del programa de formación inicial en el momento de evaluar a los aprendices en las aulas. Todos los proveedores de programas de formación inicial son examinados por lo menos una vez cada seis años.
- En los **Estados Unidos**, cada estado maneja sus propios sistemas de evaluación, aunque la mayoría es supervisado por el Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Docente (NCATE, por sus siglas en inglés), que es una organización no gubernamental. El NCATE examina la calidad de la oferta de los programas de formación inicial y los estándares logrados por los aprendices, de manera bastante similar a la forma como opera la Ofsted en Inglaterra. Además, los proveedores de cursos pueden someter voluntariamente sus programas y ser evaluados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Docente (TEAC, por sus siglas en inglés).
- En **Nueva Zelanda**, cualquier institución que ofrezca programas de formación inicial docente debe someter sus programas a la Autoridad de Calificaciones de Nueva Zelanda (NZQA, por sus siglas en inglés). Todos los programas desarrollados recientemente deben ser revisados y evaluados por los representantes de la NZQA; si la NZQA recomienda su aprobación, los programas son revisados cada cinco años.
- En **Brasil**, todos los programas de formación inicial docente deben ser acreditados por el Consejo Nacional de Educación o el Ministerio de Educación. En Argentina, se utiliza un sistema de acreditación similar, donde los proveedores están regulados por la Red Federal de Formación Docente Continua (Avalos, 2000).

Fuente: Hobson, A. J. (2009), "On being bottom of the pecking order: beginner teachers' perceptions and experiences of support", *Teacher Development: An international journal of teachers' professional development*, Vol. 13, No. 4, pp. 299.

Los estándares de acreditación para las instituciones de formación inicial docente deben tomar en cuenta lo siguiente: las calificaciones de los miembros del cuerpo docente y los procesos de asignación de las plazas docentes, así como la evaluación y promoción basada en estándares en estas instituciones; la calidad del currículo y su alineamiento con el currículo de las escuelas; mecanismos de ubicación de alta calidad para docentes en formación; la colaboración con las universidades para asegurar el acceso a la investigación en enseñanza y aprendizaje; y la calidad de las instalaciones, incluyendo la biblioteca. Los estándares de acreditación también deben dar un valor específico al índice de aceptación de sus estudiantes en el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes. El sistema de acreditación debe funcionar con transparencia y con una clara estructura de gobernanza.

Así, resulta indispensable una estructura de gobernanza clara e independiente para este sistema de acreditación, la cual debe definir claramente quién será el interlocutor de las Normales. Algunos de los actores entrevistados por Consejo Asesor sugirieron que se pueden explorar las siguientes opciones:



- Crear una estructura semejante a la Academia Mexicana de Ciencias;
- Crear una organización dirigida o coordinada por organizaciones de la sociedad civil;
- “Revivir” el Consejo Nacional de Educación Normal;
- Crear un sistema de acreditación escolar similar al del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Cada institución de formación inicial debe ser revisada periódicamente, de ser posible cada cinco años, empezando por las escuelas más pequeñas. Se debe ofrecer apoyo a las escuelas más débiles para su mejora. Aquellas que, tras haber sido apoyadas, no cumplan con los estándares de acreditación, deben ser fusionadas o cerradas, ya que el hecho de mantenerlas abiertas representa un uso ineficaz de los recursos y una injusticia para los jóvenes que estudian en ellas con la intención de ser docentes profesionales de calidad. También deben alentarse las iniciativas cuyo objetivo sea regular las instituciones privadas (similar a lo que se está creando en el Distrito Federal para mejorar la regulación y la supervisión). Es necesario desarrollar constantemente criterios de alta calidad, tanto para Normales públicas, como para las privadas (Nieto de Pascual Pola, 2009).

Asimismo, se debe evaluar por un lado la demanda futura de docentes, y por otro, el sistema entero de Normales y de programas de formación inicial docente, con el fin de calcular el número de docentes necesarios a futuro y ver si el número actual de instituciones es necesario. Si se requiere, la entrada de estudiantes a las Normales debe disminuir. En las regiones en donde se advierta un exceso de Normales se deben tomar las medidas necesarias para ayudarlas a fusionarse, o para transformarse en instituciones para otros tipos de educación superior o de educación media superior. Algunas de ellas pueden convertirse en centros especializados de investigación o en centros de formación para docentes en servicio. En este contexto, el desarrollo del Padrón Nacional de Maestros, mencionado en la primera sección de este capítulo, es de suma importancia.

Una sugerencia específica para reducir el aislamiento de las Normales y de otras instituciones de formación inicial docente, es crear consejos académicos a nivel estatal que reúnan: al personal de las Normales, de otras instituciones de formación inicial docente, de universidades y de escuelas, y a los representantes de los grupos relevantes del sistema educativo y de la sociedad civil. Tales consejos académicos pueden propiciar espacios para el diálogo para que los interesados en la educación docente puedan intercambiar puntos de vista, así como para identificar las potenciales vías para una mejor colaboración entre las distintas instituciones educativas dentro de cada estado y la federación. La conformación de estos consejos debe realizarse con cautela (por ejemplo, analizando variables como la representatividad, la formación de sus integrantes, su relevancia y neutralidad, entre otras características).

RECOMENDACIÓN 4: Revisar, mejorar y ampliar los mecanismos de diagnóstico que determinan si los candidatos a docentes y los docentes en servicio están listos para enseñar (acreditación docente)

México debe desarrollar y mejorar el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes; continuar la introducción del uso de instrumentos más auténticos basados en el desempeño para medir el conocimiento y las habilidades de los docentes; también mejorar la estructura de gobernanza de estos mecanismos y en particular la operación del Organismo de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), buscando consolidar una estrategia más eficiente a largo plazo.

Contexto

Uno de los principales pilares de la Alianza por la Calidad de la Educación tiene por objetivo aumentar la calidad docente en todas las escuelas mexicanas, desarrollando mejores mecanismos de acceso a las plazas docentes



(Secretaría de Educación Pública, 2008b). Esto apunta a incrementar la transparencia y dar una estructura clara a los procesos de asignación de plazas que tienen un historial oscuro, desigual y algunas veces corrupto.

El acuerdo de la Alianza estipula que se implementará un examen nacional de acreditación a los docentes egresados de las instituciones de formación inicial para determinar quién accederá a las plazas permanentes. Este examen de certificación tiene como objetivo identificar a los mejores candidatos entre los egresados de la educación docente. También se aplica a los docentes que ya están trabajando en las escuelas y que no tienen una plaza permanente y para aquellos que quieren una plaza adicional (doble plaza). El Recuadro 3.8 resume las principales características de este concurso.

Recuadro 3.8 Modalidades del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes

Hay dos modalidades básicas en este concurso:

1. Un examen de nuevo ingreso al servicio docente: para docentes recién egresados de programas de formación docente en instituciones de educación superior (por ejemplo Normales o Universidades) que solicitan una plaza permanente;
2. Un examen para otorgar plazas a docentes en servicio: para docentes que ya están trabajando en escuelas como docentes y que no tienen una plaza permanente, y para aquellos docentes que buscan una doble plaza permanente (doble plaza).

Los docentes de educación secundaria básica también pueden presentar el examen para calificarse y obtener más horas de enseñanza como parte del sistema "Hora-Semana-Mes", el cual le da la posibilidad de postular a contratos de enseñanza de un cierto número de horas por semana y por mes (a diferencia de las plazas de jornada).

Los candidatos que postulan para el concurso nacional deben haberse graduado de una institución oficial de formación docente (esto incluye las Normales públicas o privadas, la Universidad Pedagógica Nacional y otras universidades). Los estados pueden exigir a los candidatos algunos requisitos particulares (por ejemplo, ser originario del estado o hablar una lengua indígena).

Dado que en México no hay estándares docentes nacionales, la institución que tiene a su cargo el concurso nacional, el OEIF (Órgano de Evaluación Independiente con Carácter Federalista) utiliza para la determinación de niveles de desempeño un sistema de carácter normativo (*norm-based pass marks*), así como el método dual (método Hofstee) para establecer los puntos de corte mínimos. Este método toma en cuenta tanto el porcentaje de aciertos de los sustentantes, como las plazas concursadas en cada estado, permitiendo a cada entidad definir sus niveles de desempeño según la disponibilidad de las plazas. Durante el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009/2010, los candidatos fueron clasificados como "aceptable", "requiere nivelación académica" o "no aceptable". Las diferencias de los puntos de corte entre los diferentes estados fueron significativas.

Existen diferentes versiones del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes dependiendo del nivel educativo y la especialización a evaluar. Por ejemplo, existen para: educación preescolar general e indígena; primaria general e indígena; secundaria técnica, general y telesecundaria; educación especial; educación artística; y educación física. También cuenta con versiones para el sistema Hora-Semana-Mes, principalmente en educación media básica, en áreas como: inglés, matemáticas, historia y biología.

Fuentes: Aguerrondo, I., F. Benavides y B. Pont (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, París; www.alianzaconcursonacional.sep.gob.mx; www.concursonacionalalianza.org



Tabla 3.1

Resultados del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes 2009/10

Resultados	Cifras Globales	Resultados generales		
	Presentaron el examen	Aceptable	Requiere Nivelación Académica	No Aceptable
Total	123 856	31 086	87 741	5 029
%	100	25.1	70.8	4.1

Resultados	Cifras Globales	Resultados: Nuevos docentes		
	Presentaron el examen	Aceptable	Requiere Nivelación Académica	No Aceptable
Total	81 490	18 661	59 277	3 552
%	100	22.9	72.7	4.4

Resultados	Cifras Globales	Resultados: Docentes en servicio		
	Presentaron el examen	Aceptable	Requiere Nivelación Académica	No Aceptable
Total	42 366	12 425	28 464	1 477
%	100	29.3	67.2	3.5

Fuentes: www.alianzaconcursonacional.sep.gob.mx; www.concursonacionalalianza.org

Como se mencionó anteriormente, el porcentaje de aprobación en los primeros dos concursos de entrada a la profesión docente (2008/09 y 2009/10) fueron bastante desalentadores. La Tabla 3.1 resume los últimos resultados.

En 2004, México reportó formalmente a la OCDE que sólo 13 de las 32 entidades federativas utilizaron mecanismos de acreditación para seleccionar docentes para los puestos de enseñanza. En cinco de estas 13 entidades, las plazas de nueva creación y las vacantes fueron asignadas mediante un examen docente. En otros 3 estados, las plazas fueron asignadas siguiendo las recomendaciones de comisiones mixtas (autoridad educativa estatal-SNTE). En los otros cinco estados se aplicaron pruebas sólo para algunas modalidades de plazas docentes. En los otros 19 estados, fuera de la obtención del certificado de egreso por parte de la Normal u otra institución de formación inicial docente, no se aplicó ninguna estrategia formal de acreditación (Guevara y González, 2004). En los estados donde no existían mecanismos de acreditación docente las plazas fueron otorgadas *de facto*, controladas principalmente por el sindicato. Mientras que el SNTE siguió formalmente las reglas internas estipuladas en sus normas (estatutos) para asignar las plazas (basadas principalmente en factores tales como el tiempo en la profesión y la formación profesional), los mecanismos no fueron transparentes y fueron percibidos algunas veces como desiguales y altamente politizados. Bajo estos esquemas, en algunos estados en México los docentes podían “comprar” sus plazas, puesto que algunos tenían derecho a “venderlas” u ofrecerlas “en herencia” a quienquiera que hubiesen elegido, incluyendo a sus propios parientes.¹³

El nuevo mecanismo de acreditación propuesto por la Alianza está asociado con la creación de una “unidad de evaluación federal” independiente, cuyo papel principal es fijar el proceso de implementación, diseñar el examen y supervisar su correcta ejecución (Secretaría de Educación Pública, 2009). El examen de acreditación, definido como una estrategia de transición, fue aplicado por primera vez en el período 2008/09 con el acuerdo y la supervisión de la SEP y del SNTE. Un organismo de transición, el Organismo Técnico Independiente (OTI),



fue creado para diseñar y supervisar el examen del período 2009/10. Todos los estados que participaron en el examen y la SEP estuvieron representados, pero como el sindicato no lo estuvo, el OTI se transformó en el Organismo de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF). El OEIF es una unidad colegiada de 70 miembros, la mitad seleccionada por los estados y las autoridades federales y la otra mitad seleccionada por el sindicato. El OEIF fue el encargado, una vez más, de aplicar el examen 2010/11.¹⁴

El Consejo Asesor considera que la creación del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes representa un gran paso adelante para el sistema educativo en México y significa una nueva cultura basada en los méritos, la transparencia y la rendición de cuentas. Este proceso aporta bases importantes para avanzar en la mejora de la calidad docente y en la construcción de capacidades dentro del sector educativo, con el objetivo final de mejorar el aprendizaje de los estudiantes y su desempeño.

A pesar de este progreso, el nuevo procedimiento tiene algunas limitantes. Por ejemplo, no todos los estados acordaron someterse al concurso; los índices de fracaso en 2008 y 2009 fueron altos; algunos candidatos que no pasaron el examen obtuvieron, a pesar de todo, una plaza de enseñanza; y todavía existe falta de transparencia para saber cuáles son los mecanismos exactos para la asignación de plazas docentes en algunos estados (Nieto de Pascual Pola, 2009). Además, no queda claro que las estrategias para apoyar a aquellos que requieren una nivelación académica (el 70% del total que participó en la prueba), permiten mejorar la calidad docente. Los cursos, implementados para el ciclo de 2010/11, son impartidos por las autoridades estatales en coordinación con la SEP; al parecer, basta que los candidatos en esta categoría sigan algunos cursos para poder obtener la plaza. También parece que muchos de los docentes que requieren nivelación académica son docentes en servicio, y que algunos de los docentes principiantes en esta categoría obtienen, de todas maneras, plazas no permanentes. Algunos docentes en servicio que trabajan como no permanentes, o que solicitaron una segunda plaza permanente, no fueron considerados como aceptables; a pesar de ello siguen enseñando en el aula.

Investigación y evidencia internacional

Algunos sistemas educativos aplican pruebas o exámenes a aquellos que han completado recientemente algún programa de formación inicial docente. Esto lo hacen por varios motivos: el primero es definir o asegurar un “estándar profesional mínimo” (Larsen, Lock y Lee, 2005) que sirva para certificar, al público en general y a los padres en particular, la calidad de los docentes a cargo de la educación de sus hijos. Esto es especialmente importante en contextos donde existe una falta de confianza en el rigor y el contenido de los programas de preparación inicial docentes (D’Agostino y Powers, 2009).

Segundo, se argumenta que los exámenes pueden “ofrecer a los futuros docentes la oportunidad de aprender una gama amplia de habilidades que les permitan enriquecer sus conocimientos de base” (D’Agostino y Powers, 2009), por la influencia que tienen sobre el currículum de los programas de preparación docente que, a su vez, preparará egresados que deberán realizar el examen antes de poder obtener una plaza. Tercero, la investigación sugiere que los exámenes diseñados para evaluar el conocimiento del contenido de las diferentes áreas que van a enseñar son particularmente benéficos. Por ejemplo, Kennedy (2008) encontró que el conocimiento del contenido tiene una influencia importante en el desempeño docente (Angrist y Guryan, 2008). Específicamente, las pruebas pueden medir la capacidad de lectoescritura (*literacy*) de los nuevos docentes potenciales, porque se sabe que “el nivel de educación docente, medido por el vocabulario y otras pruebas estandarizadas, afecta el desempeño del estudiante más que cualquier otro atributo docente” (Barber y Mourshed, 2007).

Algunos sistemas educativos utilizan exámenes competitivos como parte de un procedimiento centralizado para controlar el número de aspirantes a un empleo en el sector público, como es el caso de los puestos a la docencia; y para asignar nuevos docentes (y en menor medida docentes en servicio) a ciertas plazas de enseñanza. En España, por ejemplo, se utilizan una combinación de tareas formativas previas al servicio



docente y exámenes competitivos (orales y escritos), para controlar el acceso a las plazas de enseñanza en el sector público. En Grecia, se utilizan los resultados ponderados de un examen escrito para asignar las plazas vacantes, la primera opción de escuelas es para los candidatos mejor clasificados en el examen nacional.

Relacionado con los argumentos expuestos arriba, las pruebas (y los exámenes competitivos particularmente) son un método por el que los países pueden intentar elevar el estatus de la profesión docente y aumentar así la calidad de los aspirantes (Barber y Mourshed, 2007).

A pesar de la existencia de los diversos argumentos a favor del uso de los exámenes, la investigación educativa apoya sólo limitadamente estas pruebas empíricas y demuestra claramente que existen medios alternativos para alcanzar la mayor parte de los beneficios que se esperan. Por ejemplo, en lo que respecta a la influencia de pruebas estandarizadas en el currículo de los programas de formación inicial docente, se ha visto que algunos países buscan alcanzar objetivos similares mediante estrategias como la evaluación y supervisión de las instituciones que proveen los programas de formación inicial. Se puede argumentar también que los métodos alternativos para evaluar el conocimiento de los candidatos docentes en el contenido temático (como los temas estudiados en la educación media superior o en la licenciatura y las calificaciones/clasificaciones obtenidas), pueden ser igual o tanto más válidos que los otros. No hay que olvidar, sin embargo, que no siempre hay una correspondencia adecuada entre (por poner un ejemplo), el contenido de las licenciaturas que estudió un docente, y el conocimiento de la materia que quiere enseñar.

Uno de los argumentos principales contra el uso de pruebas o exámenes como forma de evaluar la capacidad y la buena disposición de los docentes principiantes para las plazas de enseñanza, es que “la suposición de que se puede estar seguro de contar con una enseñanza eficaz aislando el conjunto de habilidades medibles, con el uso de pruebas de opción múltiple, listas de control o planes de acción para responder a estándares de competencia, hace caso omiso de las complejidades y la naturaleza altamente contextualizada de la enseñanza” (Larsen, Lock y Lee, 2005). En particular, los exámenes utilizados comúnmente como las pruebas de opción múltiple y de lápiz y papel no pueden “medir de modo significativo las cualidades cruciales de la enseñanza como la dedicación, el liderazgo, la sensibilidad, el pensamiento reflexivo, las habilidades de comunicación y la conciencia social” (Glassford, 2005). Como consecuencia, las pruebas pueden “fallar para distinguir los buenos docentes de los malos” (Loeb, Rouse y Shorris, 2007). Un panel estadounidense de expertos concluyó que “actualmente existe poca evidencia disponible para determinar hasta qué punto las pruebas de acreditación docente sirven para distinguir entre qué candidatos tienen las competencias mínimas para enseñar y cuáles no” (Committee on Assessment and Teacher Quality, 2000, citado en Larsen, Lock y Lee, 2005). De la misma manera, en un meta análisis realizado por D’Agostino y Powers (2009), se encontró que los “exámenes revelan poco sobre el desempeño [docente]”. Los mismos autores notaron que los resultados de los exámenes tienden a estar “menos relacionados con el desempeño docente que con los niveles de éxito de los estudiantes durante los programas de formación, [programas] para los cuales los exámenes fueron diseñados como medio de rendición de cuentas”, y que “el desempeño de los nuevos docentes durante su formación inicial, especialmente durante sus prácticas de enseñanza a estudiantes, predecía mejor el desempeño que las pruebas en sí mismas”. D’Agostino y Powers concluyeron que las personas involucradas en la selección y contratación de los docentes deben enfocarse mucho más en el desempeño de los candidatos durante la formación inicial docente que en “el resultado de los exámenes para la acreditación”.

En oposición al argumento presentado arriba sobre el efecto positivo potencial de los exámenes en el contenido de los programas de formación inicial docente, también se puede afirmar que las pruebas, especialmente los exámenes competitivos con altas consecuencias (*high stakes*), son perjudiciales, pues fomentan que los proveedores de los programas de formación docente “enseñen para la prueba”, es decir, que intenten maximizar el desempeño de los estudiantes en los exámenes sin enfocarse en ayudarlos a desarrollar su capacidad como docentes.



Como era de esperarse, dada la evidencia mencionada arriba, es claro que mientras la mayor parte de los sistemas de alto desempeño en el mundo utilizan algún tipo de prueba (por ejemplo capacidad de lectoescritura o de razonamiento matemático) como método para escoger a los candidatos potenciales a la profesión docente, estos países no basan únicamente en este método sus herramientas de evaluación. Más bien tienden a emplear el examen o prueba, junto con otros instrumentos más auténticos, para evaluar la capacidad de los candidatos docentes, tal como los portafolios de evidencias o el progreso en el desempeño de los estudiantes. Como lo mencionan Brodsky y Woods (2000): “Mientras que las formas tradicionales de documentación, como los exámenes y los trabajos trimestrales se siguen utilizando para evaluar el conocimiento [de los candidatos], se utilizan instrumentos más específicos para evaluar qué son capaces de hacer”.

Otra consideración crucial en la selección y contratación de los docentes con más capacidades, tiene que ver con el hecho de evaluar si son capaces de completar con éxito el programa de formación inicial al que fueron admitidos. En muchos países de todo el mundo, los estudiantes para docente se enfrentan a una serie de tipos diferentes de evaluación a lo largo de toda su formación inicial. En general dichas evaluaciones incorporan tareas, observaciones sobre su enseñanza en la escuela, portafolios¹⁵ y exámenes. En Francia, los estudiantes para docente tienen que hacer una disertación basada en la experiencia de una práctica de seis semanas en una escuela, seguida de otras seis semanas de práctica enseñando en otra escuela (Asher y Malet, 1999).

En Inglaterra, todos los futuros docentes deben satisfacer un conjunto de estándares relacionados con la capacidad de enseñanza para alcanzar el Estatus de Docente Acreditado (QTS, por sus siglas en inglés). La confirmación de que han cumplido estos estándares cobra toda una gama de formas, incluyendo observaciones sobre su práctica de enseñanza y la conducta profesional en el entorno escolar, un portafolio de evidencias y ejercicios tanto orales como escritos. En los últimos años los futuros docentes también han tenido que aprobar pruebas en formato electrónico sobre sus capacidades de razonamiento matemático, de lectoescritura, y el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC). A los candidatos se les permite presentar las pruebas cuantas veces sea necesario, pero sólo obtendrán el QTS cuando hayan realizado con éxito las tres pruebas.

En algunos sistemas se emplea un examen de evaluación durante la formación inicial para determinar qué candidatos podrán continuar la formación. En Alemania existen dos niveles (o fases) de formación inicial docente. La primera fase (en la universidad), en la cual los candidatos estudian dos (escuela secundaria) o tres (escuela primaria) asignaturas del área de conocimiento, mientras siguen a la par cursos de pedagogía y demás aspectos de la educación, es evaluada por un examen que, de ser aprobado, conduce a una segunda fase (practicum o pasantía) (Ostinelli, 2009). Durante la fase de dos años de pasantía se deben dar al menos 25 lecciones que son consideradas como parte de la evaluación (Cobb, 1999); a esto sigue un examen cuyo objetivo es evaluar la capacidad crítica de los estudiantes hacia la práctica profesional, y cuyos resultados se integran en un sistema de clasificación utilizado para asignar las plazas docentes.

No todos los países usan estos exámenes para valorar las capacidades de los futuros docentes. En Australia, los sistemas de evaluación difieren de estado en estado y no existe un examen único estandarizado. En su lugar se emplea una gama de “valoraciones basadas en el desempeño”, relacionadas principalmente con la experiencia escolar del practicum de los futuros docentes (Larsen, Lock y Lee, 2005). Algunas universidades piden un amplio proyecto de investigación reflexivo de la acción docente, mientras que otras fomentan a los estudiantes para que propongan sus propios objetivos durante su practicum: los objetivos se revisan posteriormente mediante una combinación de evaluaciones que incluyen la valoración personal y las evaluaciones del mentor de la escuela (Ingvarson *et al.*, 2006).



Salvo la fase para entrar a la formación inicial docente, en Finlandia la calificación para enseñar no se basa en un examen. Los estudiantes para docente tienen que realizar una disertación de nivel de maestría, además de efectuar otros métodos de evaluación que incluyen ensayos, tareas de investigación y evaluaciones de su capacidad para participar de forma activa en seminarios de discusión. Para aquellos que quieren enseñar a los niños de educación primaria, el tema de la disertación suele ser de índole pedagógica o psicológica; para aquellos que quieren enseñar a niños de educación secundaria, el tema será el de su disciplina. Según Ostinelli (2009), este tipo de programas de formación lleva a una profesión docente altamente motivada donde los índices de desgaste son bajos.

Cómo revisar, mejorar y ampliar los procesos para evaluar la aptitud de los candidatos docentes y de los docentes en servicio para enseñar (acreditación docente)

El Consejo Asesor considera que México debe continuar la mejora de las estrategias para evaluar la aptitud de los docentes para enseñar, por lo que debe enfocarse a corto plazo en los siguientes puntos:

- Avanzar en el desarrollo y la mejora del examen docente (Concurso);
- Seguir introduciendo el uso de instrumentos de evaluación auténtica, basados en el desempeño, para medir el conocimiento y las habilidades de los docentes;
- Mejorar la estructura de gobernanza de estos mecanismos, en particular la operación del Organismo de Evaluación Independiente con Carácter Federalista (OEIF), con el fin de consolidar una estrategia a largo plazo más eficiente.

El Consejo Asesor de la OCDE considera que México necesita reforzar los mecanismos existentes para evaluar si los estudiantes para docente se gradúan o no con éxito de la formación inicial docente. El objetivo de esta medida sería asegurar que todos los posibles candidatos a la profesión docente cumplan con un número mínimo de estándares, particularmente en relación con sus habilidades prácticas de enseñanza. Actualmente, en muchas instituciones de formación inicial docente la conclusión y la validación exitosa del programa parece ser un solo y único mecanismo; y en muchas de estas instituciones los esquemas para evaluar y confirmar las capacidades prácticas de enseñanza de los candidatos docentes son débiles.

Dada la situación actual en México, en la cual la calidad de la formación inicial docente sigue siendo pobre o desigual, el Consejo Asesor de la OCDE cree que sería eficaz continuar con el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes para poder juzgar: a) si un docente en servicio está listo para obtener una plaza permanente o una segunda plaza de enseñanza (dobles plazas); y b) si un docente recién graduado está listo para desempeñarse como docente. Esto significaría seguir utilizando una versión **mejorada** de los exámenes para evaluar el conocimiento de todos los recién graduados futuros docentes. Algunas medidas para conseguirlo serían:

- Conservar la estructura general actual del examen (de cuatro secciones), y fortalecerla aumentando el número de preguntas generales e introduciendo algunas preguntas abiertas para complementar las ya existentes de opción múltiple o de “marque con una X” (*tick box*).
- Avanzar hacia un esquema en el que los puntos de corte del examen se definan basándose más bien en estándares y no tanto en la referencia a normas; y que además deban estar definidos a nivel nacional y ser consistentes a lo largo de todos los estados (véase la Recomendación 1).
- Introducir, a corto plazo, un nivel mínimo de aciertos en el examen que todos los candidatos docentes deban alcanzar, independientemente de la disponibilidad de las plazas docentes. Esto permitirá diferenciar entre los docentes actualmente clasificados como “requiere nivelación académica”, los candidatos que sean elegibles para una plaza docente y los candidatos que necesiten más apoyo y necesiten presentar de nuevo



el examen. Esto permitirá por un lado escoger a los candidatos dentro de aquellos que hayan obtenido el estándar mínimo, y por el otro asignar las plazas a aquellos que obtengan los mejores resultados del grupo. De esta manera, el examen combinará un enfoque de referencia basado en criterios (estableciendo un punto de corte), con un enfoque de referencia basado en la norma (asignando las plazas de acuerdo a los resultados obtenidos por los candidatos).

El Consejo Asesor impulsa también el uso de instrumentos más auténticos basados en el desempeño para evaluar el conocimiento y la capacidad de los docentes. Las entrevistas, portafolios y exámenes psicométricos que se exigen, o están siendo explorados ya en algunos estados, pueden ser herramientas complementarias adecuadas (si existe calidad y transparencia de por medio). Para nuevos futuros docentes, algunas de estas herramientas de evaluación más auténticas podrían estar vinculadas a su práctica docente en la escuela durante su programa de formación inicial (por ejemplo, al postular al examen se les puede pedir que presenten un portafolio del trabajo preparado durante el último año de práctica evaluado por un evaluador certificado independiente). Para aquellos que ya están trabajando como docentes no permanentes y que están buscando una plaza permanente, estas evaluaciones más auténticas podrían estar basadas en su desempeño actual como docentes en el aula (por ejemplo, un docente puede proporcionar un portafolio de su trabajo durante el último par de años, comentado por su director).

El Consejo Asesor considera que aquellos aspirantes que no completaron con éxito el examen, pero cuya puntuación esté por encima de un cierto nivel que deje ver que cuentan con el potencial para alcanzar un grado mínimo, deben tener la oportunidad de seguir una formación adicional. Por lo tanto, apoya firmemente la decisión del OEIF, que pide a aquellos clasificados en la categoría “requiere nivelación académica” que sigan un curso de nivelación. Estos cursos podrían ser una excelente oportunidad para que los docentes alcancen un buen nivel en esas áreas en las que presentaron debilidades durante su formación inicial. Sin embargo, para alcanzar este objetivo, se debe diseñar una formación adicional que se adapte tanto como sea posible a las necesidades reales de los docentes. Además, los docentes que hayan obtenido resultados por debajo del nivel mínimo aceptable y que hayan hecho esta formación adicional, deben pasar el examen docente antes de obtener una plaza de enseñanza. A la par se pueden utilizar instrumentos de evaluación auténtica para darles elementos de retroalimentación y mejorar sus prácticas (por ejemplo, entrevistas, apoyo de pares, portafolios).

El Consejo Asesor considera que la calidad de la educación mexicana aumentaría si los docentes recibieran un fuerte apoyo para mejorar como tales. Sin embargo, para conseguir que la educación mexicana mejore también es necesario impedir que los docentes incompetentes accedan o permanezcan en el sistema educativo enseñando a los niños mexicanos.

Por lo tanto, se sugiere que:

- Los docentes recién graduados que no obtengan el resultado mínimo aceptable en el examen (por ejemplo después de que una segunda o tercera tentativa), **dejarán de ser** candidatos para docentes.
- Los docentes en servicio (no permanentes) que no obtengan el resultado mínimo aceptable en el examen (por ejemplo tras un segundo o tercer intento), **no podrán ser** candidatos para una plaza permanente.
- Los docentes que soliciten una doble plaza y no consigan el resultado mínimo aceptable en el examen, **no podrán obtener** la segunda plaza, y deberán entrar a un programa de evaluación y apoyo cuidadosamente diseñado con este propósito.

El Consejo Asesor considera que los objetivos, gobernanza y operación del OEIF también deben ser revisados **a corto plazo**. Las funciones técnicas y políticas, actualmente combinadas, deben separarse. Es indispensable crear una unidad específica de trabajo mucho más especializada para llevar a cabo el trabajo de desarrollo técnico de



una manera más eficaz: dicha unidad debe incluir a los representantes de las instituciones de formación inicial y a expertos académicos independientes. Se debe volver a comisionar al CENEVAL, o a un organismo alternativo elegido para administrar el examen nacional, para que desarrolle el examen por un período mínimo (por ejemplo de dos años), esto permitiría conseguir una cierta continuidad y hacer planes hacia el futuro; esto debe hacerse lo antes posible para dar a la organización el tiempo suficiente para realizar consultas amplias, formular preguntas, preparar los exámenes que respondan al propósito buscado y concebir instrumentos adicionales. Esto también puede mejorar la información a la que tienen acceso los docentes y que puede facilitar su preparación para el examen. Al mismo tiempo, podría crearse una estructura diferente, que incluya al estado y a los representantes nacionales, para que sea responsable de aprobar los ámbitos principales del conocimiento y las habilidades que habrán de evaluarse, el calendario, los principios de base que gobiernan la administración de las pruebas en los diferentes estados y la estrategia de comunicación pública.

Si México quiere consolidar un mecanismo de certificación profesional docente **a mediano plazo**, necesita continuar trabajando hasta que consiga establecer estructuras permanentes, más eficaces, transparentes y justas. Esto significa que la estructura y el funcionamiento actual del OEIF necesiten evolucionar en algún momento. Sin embargo, si estas medidas no se acompañan con estrategias eficaces diseñadas para mejorar la calidad (y la confianza) de la preparación inicial docente, los exámenes y certificaciones docentes sólo tendrán un éxito limitado en la mejora de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas.

RECOMENDACIÓN 5: Abrir progresivamente todas las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas

Todas las plazas docentes (incluyendo las vacantes) deben abrirse a concurso, pues algunas son asignadas actualmente por una comisión mixta y otras a través del examen de acreditación (Concurso). El sistema de asignación de docentes a escuelas, actualmente basado en la preferencia del docente, se debe mejorar para que exista una mayor concordancia las escuelas y los docentes. El Sistema de Corrimiento debe ser respetado y mejorado.¹⁶

Contexto

México reportó formalmente a la OCDE en 2004 que en 11 estados, la asignación de las plazas docentes era la responsabilidad **exclusiva** de las autoridades estatales; una tarea **compartida** por el SNTE y el estado (50% cada uno) en 18 estados; y en 3 estados una decisión **independiente** del SNTE. Con respecto a las plazas vacantes (plazas abiertas creadas como consecuencia de renuncias, decesos o jubilación de los docentes), el reporte señaló que en 13 estados el SNTE asigna estas plazas de manera **independiente**; en siete estados, las autoridades estatales toman esta decisión de manera **exclusiva**; y en otros 12, es una tarea **compartida** entre el SNTE y las autoridades del estado (50% cada uno) (Guevara y González, 2004). Nieto de Pascual Pola confirma que, hasta hace poco tiempo, las autoridades educativas tenían el derecho de asignar sólo la mitad de las **nuevas** plazas creadas; según otros autores, el SNTE participó en la asignación de la mayoría de ellas (Santibáñez, 2008; Nieto de Pascual Pola, 2009).

El Consejo Asesor subraya que, desde la introducción del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes (véase la Recomendación 4 de este capítulo), todas las plazas de reciente creación deben ser cubiertas mediante exámenes competitivos. Sin embargo, la mayor parte de las vacantes (alrededor del 70% de las plazas disponibles cada año) todavía no se abren a concurso. Los medios de comunicación han citado recientemente un reporte llamado Incidencias de Personal 2001–2006, el cual concluye que durante este período la atribución de ocho de diez plazas en México se decidió en acuerdo con el SNTE.¹⁷



La Alianza por la Calidad de la Educación de 2008 estableció que a los candidatos con mejores resultados en el Concurso les serían asignadas las primeras opciones de escuelas con plazas disponibles. El examen, puesto en práctica por primera vez en 2008, fue diseñado principalmente para reforzar la calidad de los docentes, usando el desempeño como base de la asignación y promoción docente, así como para alcanzar mayor transparencia y rendición de cuentas.

Mientras que el nuevo sistema ha traído (hasta cierto punto) mayor transparencia y justicia, los nuevos procedimientos tienen un cierto número de limitantes. Por ejemplo: de las 50 000 plazas docentes disponibles, sólo 8 000 se abrieron a concurso, sin embargo, algunos candidatos que no aprobaron el examen obtuvieron a pesar de todo una plaza de enseñanza no permanente; del mismo modo, sigue habiendo una falta de transparencia con respecto a los mecanismos precisos para asignar a los docentes a las escuelas en algunos estados (Nieto de Pascual Pola, 2009).

Del mismo modo, exigir a los docentes en servicio presentarse al Concurso, sobre todo a aquellos que consideran haber demostrado su capacidad como docentes, puede tener un efecto negativo sobre la moral y el compromiso. Además, suponiendo que exista cierta correlación entre el desempeño en el examen y la calidad docente, la probabilidad de que los docentes con los mejores resultados en el examen escojan trabajar en las escuelas más atractivas, indica que las desigualdades existentes entre las escuelas y las regiones podrían marcarse todavía más.

Investigación y evidencia internacional

Un estudio comparativo llevado a cabo por la OCDE muestra que tanto en los países con una tradición más centralizada (incluyendo aquellos que aplican exámenes competitivos de entrada, por ejemplo Francia, Corea e Italia), como en aquellos países más descentralizados (donde las escuelas siguen una “selección abierta” para contratar docentes, por ejemplo Canadá, Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido), **todas** las plazas docentes se abren a concurso (OCDE, 2005).

En lo que se refiere a los procedimientos para asignar plazas a los candidatos docentes en general, la OCDE (2005) observa que en los países donde las escuelas están poco involucradas directamente en la asignación de plazas docentes, el proceso de selección docente no sólo es “muy impersonal”, sino que también es “difícil para los docentes construir un sentimiento de compromiso hacia las escuelas en donde fueron asignados”; también observa que es muy difícil, o casi imposible, asegurar que las “escuelas cuenten con los docentes idóneos para sus necesidades particulares”. A partir de este estudio, los autores concluyen que “una mayor participación de las escuelas en la selección de docentes [...] contribuye a mejorar la calidad educativa”, y que esta práctica debe ser promovida. Dar a los directores de escuela la posibilidad de seleccionar a su personal docente es central para que estos logren establecer una cultura y capacidad escolares que conduzcan a un mejor desempeño del estudiante (OCDE, 2008). Por último, nos gustaría añadir que los docentes tienden a ser más eficientes en las escuelas a las que escogieron pertenecer.

En la mayoría de los países, las escuelas (o sus directores u órganos directivos) son responsables de la asignación de plazas de su propio personal de enseñanza y utilizan una gama de procedimientos de selección. En general se incluyen uno o más de los siguientes procedimientos: entrevistas cara a cara con los candidatos (a menudo por un panel); observación de los candidatos durante su práctica de enseñanza (por ejemplo durante una “clase de muestra” en la escuela en la cual están solicitando una plaza) y/o la realización de otra serie de tareas; examen de los portafolios de evidencias de los candidatos; evidencias del desempeño académico anterior (por ejemplo, cuál fue su clasificación en el programa cursado); y referencias (por ejemplo de tutores en la formación inicial



docente y de docentes en las escuelas en las cuales los candidatos se entrenaron o enseñaron). En el caso de las escuelas a las que es difícil dotar de personal, se necesitan incentivos para promover una estabilidad mínima del cuerpo docente durante dos o tres años. Esta medida permitiría un sentido de propiedad de la escuela por parte del docente y fomentaría la equidad.

Cómo abrir progresivamente las plazas docentes a concurso y revisar el proceso de asignación de las plazas, buscando alinear mejor las necesidades de los candidatos y de las escuelas

El Consejo Asesor sugiere que todas las plazas de enseñanza, tanto las nuevas como las vacantes, se abran progresivamente a concurso. También sugiere mejorar el sistema actual para asignar docentes a escuelas, vinculado con los resultados del examen docente, para que haya una mejor concordancia entre las escuelas y los docentes. A la par, el Sistema de Corrimiento deber mantenerse pero también ser mejorado.

La decisión de usar el orden de prelación basándose en los resultados del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes como método principal para asignar docentes a escuelas, ha sido un paso importante y en la dirección correcta para incrementar la transparencia en el proceso de asignación de plazas docentes en México. Sin embargo, los resultados del examen no deben ser la fuente de información exclusiva en la que se base esta decisión. Además de los resultados del examen, se deben utilizar otros métodos adicionales que permitan determinar la capacidad de los candidatos y la conveniencia o “concordancia” con las necesidades específicas de un tipo de escuela en particular. Si se implementa de forma adecuada, esto puede hacer que el sistema de asignación docente a escuelas esté basado en los méritos y sea más transparente.

Si México pretende tener escuelas más responsables en el desempeño del estudiante, es fundamental que se les permita tener un papel más relevante en la selección de docentes. En el siguiente capítulo de este informe se argumenta que uno de los papeles principales de los directores escolares es ayudar a construir una cultura positiva y personal. Para lograr este objetivo, resulta central que los directores tengan la capacidad de seleccionar y contratar al personal que entiende y responde a esa cultura. También es importante que en el proceso de asignación docente a las escuelas, aquellas que tengan mayores necesidades tengan prioridad en seleccionar a los docentes que a su parecer sean los más eficientes para su contexto específico. Esto puede necesitar que el gobierno cree incentivos para convencer a los jóvenes docentes con talento y a directores para que escojan o permanezcan en las escuelas rurales o problemáticas.

Desde el punto de vista del candidato también es importante construir un sistema de asignación de plazas flexible, ya que los docentes son más eficientes en las escuelas que ellos mismos escogieron, pues creen que hay una concordancia adecuada entre sus intereses y habilidades y las necesidades de la escuela. El Consejo Asesor cree que hay maneras de introducir más opciones en el sistema sin menospreciar el progreso que se ha hecho con la instauración del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes y el sistema basado en el orden de prelación. Una sugerencia, llevada a cabo en por lo menos un estado, es permitir que se haga una entrevista a los tres mejores candidatos interesados en una vacante determinada y después permitir a la escuela que elija entre ellos. Mientras se cubran las vacantes en las escuelas con las necesidades más grandes, el hecho de dar más oportunidades a las escuelas y a los candidatos para elegir según sus respectivas necesidades no socava necesariamente los objetivos de equidad del sistema.



RECOMENDACIÓN 6: *Establecer un período de prueba para los docentes principiantes, durante el cual habría una tutoría y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño antes de recibir una plaza permanente. Además crear un equipo de tutores docentes de excelencia para ofrecer tal ayuda*

Como los primeros años de práctica son clave para la calidad docente, y como existe una preocupación sobre la formación y la selección inicial docentes, es importante implementar un primer período formal de inducción, con apoyo sustancial para todos los docentes principiantes (incluyendo aquellos que no tienen plazas permanentes), y un segundo período de prueba en que se espera que los docentes principiantes sean capaces de demostrar en la práctica que pueden favorecer realmente el aprendizaje del estudiante y hacerse cargo de otros aspectos de su papel como docentes.

Contexto

Los países de mayor desempeño han aprendido que no importa qué tan buenas pueden ser las instituciones de formación inicial docente, una parte de sus egresados no realizará una transición exitosa hacia la enseñanza. También han aprendido que deben ser capaces de ofrecer apoyo sustancial para los docentes principiantes durante su trabajo en el aula, aún a los más preparados, para que puedan pasar exitosamente de ser estudiantes de docencia a docentes cabales. Por lo tanto, en países como México donde la formación inicial docente es desigual, y donde muchos docentes han recibido una educación deficiente, es importante contar con un desarrollo profesional adecuado para el futuro de los docentes principiantes y el de sus estudiantes.

Hoy en día los programas de inducción en general no resultan ser muy comunes, ni para los docentes principiantes que tienen una plaza permanente, ni para aquellos a los que se les contrata como docentes no permanentes. Parece que en la mayoría de las escuelas no existen programas formales de apoyo estructurado o de tutoría para docentes. Además, no parece haber mucha discusión a nivel federal o estatal sobre la necesidad de desarrollar mecanismos para apoyar a los nuevos docentes y ayudarlos a desarrollar sus habilidades profesionales.

En contraste con muchos países de alto desempeño educativo, en México aún no existe un período de prueba en el cual los docentes principiantes deben demostrar su capacidad de facilitar el aprendizaje del estudiante y de hacerse cargo de otros aspectos de su papel como docentes. De hecho, los docentes principiantes que obtienen una plaza permanente apenas concluyeron sus estudios, pueden mantenerla *de facto* toda su vida, incluso si no son capaces de probar que pueden ser buenos docentes. En este contexto, una distinción se debe hacer entre la inducción y el período de prueba (véanse las definiciones en el Recuadro 3.9).

Parece ser que existen profesionales de la educación trabajando dentro y fuera de las escuelas, que potencialmente pueden hacerse cargo tanto de la función de evaluación asociada al período de prueba del docente, como de la función de apoyo correspondiente a la inducción del docente principiante. Se trata de los Supervisores (que trabajan **con** las escuelas) y los asesores técnico pedagógicos (ATP), los cuales desempeñan roles de apoyo **dentro** de las escuelas, pero también **fuera** de ellas. Desafortunadamente, los puestos y las tareas de los ATP no están bien definidos en la mayor parte de los estados; y como en el caso de los docentes, su trabajo, evolución profesional, desarrollo profesional y evaluación tampoco están guiados por estándares claros. Las tareas de los supervisores están mejor definidas, pero no se les da el apoyo ni los recursos adecuados para emprender sus tareas, en su mayor parte administrativas. El Consejo Asesor fue informado de que muchos ATP y supervisores no son designados de acuerdo a sus capacidades o méritos, sino por muchas otras razones, incluyendo prácticas no transparentes, o porque resulta difícil sacarlos del sistema educativo a pesar de que su desempeño sea negativo.

**Recuadro 3.9 Inducción y período de prueba para docentes principiantes**

Muchos países tienen dos procesos diferentes y paralelos para docentes principiantes en sus primeros años de servicio:

- **Inducción:** se entiende normalmente como un programa diseñado para apoyar a los nuevos docentes. La tutoría forma parte de los programas de inducción y puede definirse como un apoyo directo a un practicante novato o menos experimentado (aprendiz) por parte de un practicante con más experiencia (tutor), diseñado principalmente para fomentar el desarrollo de la experiencia del aprendiz y facilitar su iniciación a la cultura de la profesión (en este caso, la enseñanza) y al contexto local específico (la escuela).
- **Período de prueba:** usualmente se define como una fase en la que el docente es calificado “mientras ejerce su función docente”; esta fase debe ser completada con éxito antes de que el docente pueda postular a una plaza permanente.

Durante el período de prueba, los responsables de la evaluación de los docentes principiantes en general son distintos a quienes los apoyan en su inducción (como los tutores).

Fuentes: Eurydice (2002), *The teaching profession in Europe: Profile, trends and concerns. General lower secondary education. Volume 1: Initial training and transition to working life.* Unidad Europa Eurydice, Bruselas. Hobson, A. J. et al (2009), “Mentoring Beginning Teachers: What We Know and What We Don’t”, *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 207-216.

Investigación y evidencia internacional

Las experiencias de los docentes durante sus primeros años son de crucial importancia para desarrollar en el futuro sus habilidades y los conocimientos necesarios para una buena enseñanza. Muchos países ofrecen distintos mecanismos de apoyo para los nuevos docentes durante sus primeros años de servicio (Eurydice, 2002; véase también el Recuadro 3.10).

La investigación reciente muestra que los docentes principiantes pueden sacar un gran provecho de las tutorías, pero esto no significa que todas las tutorías son buenas. La selección y la preparación de tutores influye en la calidad de la tutoría. Un problema ligado es que en algunas ocasiones los tutores no cuentan con el tiempo suficiente para realizar sus tareas. Para asegurarse de que la tutoría funcione, es necesario vigilar que haya una selección cuidadosa de los tutores, que cuenten con el tiempo suficiente para realizar sus tareas y que tengan la oportunidad de participar en buenos programas de formación (Hobson et al., 2009). En caso de que, por cualquier motivo, no sea posible ofrecer la tutoría a los docentes principiantes, como alternativa se deben proponer programas de desarrollo profesional temprano (McIntyre, Hobson y Mitchell, 2009).

En muchos de los sistemas educativos de alto desempeño, a los docentes principiantes se les exige pasar un período de prueba, al final del cual deben comprobar su capacidad o competencia para asegurar su acreditación para enseñar. Mientras que tales períodos de prueba y de inducción (como es el caso de Inglaterra y Nueva Zelanda) duran normalmente de uno a dos años, en algunos sistemas (por ejemplo en Boston y Chicago en los Estados Unidos) pueden durar incluso de tres a cuatro años. Independientemente de la duración, tales propuestas suelen proporcionar un mecanismo que asegura que pueden perder sus plazas o ser destituidos de la profesión aquellos que son ineficientes, cuando aquellos que demuestran su capacidad pueden ser elegibles para una plaza permanente.



En general existe un período de prueba, como es el caso en Inglaterra, junto a, o como parte de un nuevo programa de inducción docente que incluye la tutoría, creando oportunidades para la evaluación formativa y sumativa, así como para el desarrollo docente (Larsen, Lock y Lee, 2005). Sin embargo, algunos estudios sugieren que la evaluación de los docentes principiantes no debe realizarse por las mismas personas que apoyan su inducción y su desarrollo profesional temprano porque (por ejemplo), en tales circunstancias, hay menos probabilidades de que sean identificadas las debilidades de los docentes principiantes y por lo tanto lo que necesitan mejorar para su desarrollo profesional. (Hobson, 2009; Abell *et al.*, 1995; Heilbronn *et al.*, 2002; Williams y Prestage, 2002).

De acuerdo con Roelofs (2007), quien afirma que “todas las evidencias sobre la capacidad deben registrarse e interpretarse dentro de situaciones de enseñanza específicas”, en la mayoría de los sistemas que tienen períodos de prueba para los docentes nuevos, la evaluación docente implica normalmente diversas formas de **evaluación basadas en el desempeño**. Esto incluye de manera típica la observación directa del candidato durante su práctica de enseñanza y/o la evaluación de evidencia documental con la que los docentes principiantes deben demostrar su capacidad de enseñanza, respecto a un conjunto de estándares. En Inglaterra, por ejemplo, por una parte se controla a los docentes principiantes en seis ocasiones (normalmente durante los primeros tres períodos de su primer trabajo como docentes), cuando por la otra se supervisan sus cualidades profesionales dentro y fuera del aula. En muchas partes del mundo, incluyendo en los Estados Unidos, se presenta cada vez más la evidencia documental en **portafolios** docentes. En Connecticut, por ejemplo, las decisiones de acreditación de docentes principiantes se basan en gran parte en la evaluación de un portafolio que contiene una gama de evidencias relacionadas a los primeros dos años de enseñanza:

“Los requisitos del portafolio están altamente estructurados y basados en disciplinas específicas. El portafolio comprende evidencia documental de una unidad de instrucción sobre un concepto particular, incluyendo bitácoras de la lección, grabaciones de video de la enseñanza en el aula, comentarios de los docentes, muestras del trabajo del estudiante y reflexiones sobre la planeación, instrucción y evaluación del progreso del estudiante. Los docentes deben demostrar cómo piensan y actúan en nombre de sus estudiantes. De este modo, los docentes pueden mostrar sus habilidades y conocimientos de forma... matizada, hablando de sus experiencias en el uso de estrategias de enseñanza específicas del aula con grupos particulares de estudiantes” (Larsen, Lock y Lee, 2005).

Los portafolios son vistos por muchos como un mecanismo eficaz que facilita no sólo la evaluación, sino también el **aprendizaje profesional** de los docentes en período de prueba y en otros momentos de su carrera. Se argumenta, por ejemplo, que el proceso de preparar un portafolio fortalece la enseñanza promoviendo (o fomentando) una práctica reflexiva. Los portafolios son útiles para evaluar prácticas de enseñanza reales, que son el componente más difícil de medir con los métodos de evaluación tradicionales (Sun Figueroa, 2010).

Cómo establecer un período de prueba para docentes principiantes con tutorías y apoyo intensivos, seguido de una evaluación del desempeño, antes de la asignación de una plaza permanente; y cómo crear un equipo de docentes tutores que proporcionen dicho apoyo

Los esquemas de inducción y período de prueba durante el primer, o los primeros años de la trayectoria profesional del docente principiante, son procesos fundamentales que México debe implementar. El Consejo Asesor recomienda la implementación de un período de inducción formal con un apoyo sustancial para todos los docentes principiantes, y de un período de prueba en que los docentes principiantes deberán demostrar que son capaces en la práctica de alentar eficazmente el aprendizaje del estudiante y de hacerse cargo de otros aspectos ligados a su papel de docentes.



Un paso importante para hacer de la enseñanza una profesión respetada, es implementar un proceso donde se exija a los docentes demostrar que pueden alcanzar estándares de práctica profesionales de alto nivel antes de tener una plaza permanente. Sin embargo, para llevar a cabo un período de prueba significativo y que conlleve una evaluación final eficaz, primero es necesario crear un sistema de inducción y de apoyo para que los docentes principiantes puedan tener un fácil acceso a los profesionales experimentados, los cuales orientarán su aprendizaje en el trabajo.

Desde el punto de vista del Consejo Asesor, la enseñanza es una herramienta fundamental, por lo que un docente en el primer año debiera ser visto más como un aprendiz que como un docente completamente formado. Por esta razón es importante organizar a las escuelas, de tal modo que los principiantes tengan la oportunidad de observar y trabajar bajo la tutela de docentes modelos que sean sus guías para aprender prácticas de enseñanza ejemplares.

Crear y formar un conjunto de docentes tutores no sólo es clave para establecer un sistema justo para apoyar y evaluar a los docentes en período de prueba, también puede ser una estrategia importante para reconocer y recompensar a los docentes excepcionales y ampliar su influencia a otras escuelas y regiones. Si las escuelas mexicanas quieren convertirse en organismos de aprendizaje, la práctica de la enseñanza necesita convertirse en una actividad más abierta y sujeta al escrutinio de docentes pares. Para esto, cada escuela necesitará de docentes que puedan realizar dicha evaluación para la mejora de la práctica de la enseñanza. Los docentes tutores pueden ser un vehículo importante para mejorar la dirección del liderazgo en escuelas (esta idea será desarrollada con más detalle en el Capítulo 4). Algunos docentes experimentados deben ser entrenados para emplearse como tutores (para la inducción), otros como evaluadores (para el período de prueba).

Desde el punto de vista del Consejo Asesor, México debe ofrecer esquemas de **inducción a todos** los docentes principiantes que trabajan en el aula (incluyendo tanto a aquellos que pasaron el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes y que esperan obtener una plaza permanente (véase la Recomendación 4) como a aquellos que no aprobaron el concurso pero que están contratados como docentes no permanentes). De igual forma, considera que **todos** los docentes deben realizar un **período de prueba** a un nivel estándar satisfactorio **antes** de obtener una plaza permanente. Con el objetivo de reforzar el apoyo de inducción para los docentes, México puede reasignar parte de sus recursos y de sus opciones de desarrollo profesional para los docentes principiantes (véase la Recomendación 7). Estas oportunidades de desarrollo profesional pueden ser propuestas por las autoridades federales o estatales.

En cuanto a los docentes principiantes que **no** cumplen con los estándares y que tampoco demuestran contar con el potencial suficiente para alcanzarlos en un futuro próximo, deben **dejar** las aulas. Para aquellos que no cumplan con los estándares al final de su período de prueba, pero que tengan el potencial para alcanzarlos en un plazo de 12 meses, el período de prueba y de inducción (por ejemplo un segundo año) debe extenderse: si no son capaces de alcanzar los estándares requeridos al final de este período, también deberán abandonar el sistema educativo. En cualquier caso, sólo cuando los docentes cumplan con éxito los estándares deben ser elegibles a una plaza permanente.

El Consejo Asesor no tiene un punto de vista definitivo sobre el tiempo ideal que debe durar el período de prueba para los docentes principiantes, pero sugiere un período mínimo de dos años. Según fue informado, el Consejo Asesor entiende que, de acuerdo con las leyes laborales mexicanas, un período de seis meses podría ser posible. Para los estándares internacionales seis meses es un período de prueba y de inducción corto, pero sería un buen punto de partida en lo que se logra incrementar la duración de este período en el futuro .



RECOMENDACIÓN 7: Construir un sistema sobresaliente de desarrollo profesional integral que combine las opciones de desarrollo basado en la escuela con los cursos que se ofrecen en el Catálogo Nacional de Formación Continua

Actualmente, las opciones de desarrollo profesional se encuentran dispersas entre diversos proveedores y organizaciones, y los docentes señalan que los cursos no siempre responden a sus necesidades. Muchos docentes financian sus propias opciones más allá de los cursos que ofrece el gobierno o los estados. La oferta de desarrollo profesional debe diversificarse y hacerse más coherente y relevante para las necesidades de las escuelas. El esfuerzo actual por aumentar la importancia del Catálogo Nacional debe prolongarse, así como deben ser ampliadas y apoyadas las oportunidades de desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela.

Contexto

Desde 1992 México ha proporcionado desarrollo profesional continuo para un gran número de docentes. Según la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS por sus siglas en inglés) realizada por la OCDE, los docentes mexicanos tienen uno de los mayores porcentajes de participación de formación y desarrollo profesional (92%, comparado con el promedio de 89% de los países que participan en TALIS). Cerca del 66% de los días que se utilizan para el desarrollo profesional en México son obligatorios, lo cual representa una cifra mayor comparada con el promedio de 51% de los países miembros de la OCDE. México tiene más del doble de días de desarrollo profesional que el número promedio de TALIS (34, comparado con el promedio TALIS de 15 días). El programa más común de desarrollo profesional en el que participaron los docentes mexicanos fue el de “Cursos y talleres” (94%) (OCDE, 2009). TALIS también muestra que México tiene el porcentaje más alto de docentes que reportó que les hubiera gustado haber recibido más desarrollo profesional del que recibieron (80%). Las necesidades principales de desarrollo profesional identificadas por los docentes conciernen: cómo manejar la heterogeneidad en las aulas, pero también a los estudiantes con necesidades especiales; la enseñanza en un ambiente multicultural; y la asesoría (*counseling*) a los estudiantes.

En contraste, el porcentaje de docentes mexicanos no preparados, según la opinión de los directores de escuelas para quienes este punto es un factor que obstaculiza el aprendizaje, es casi el doble del promedio de los demás países participantes (el 64%, comparado con el promedio TALIS del 38%). Los resultados de TALIS indican que en México existe una marcada diferencia en los porcentajes de participación de los docentes, de acuerdo con su nivel de formación previa, en los cursos de desarrollo profesional: los docentes con calificaciones iniciales más altas tienen porcentajes de participación más altos. Los que tienen al menos el grado de maestría, o uno superior, recibieron casi el doble de días de cursos de desarrollo profesional que aquellos cuyo grado es inferior al de licenciatura. Los docentes en las escuelas rurales cursaron un promedio de ocho días menos que los docentes que viven en una pequeña o una gran ciudad. Además, a pesar de que todos los cursos ofrecidos por el gobierno federal y los estados son gratuitos, los docentes mexicanos reportaron que el “costo de los cursos” es una barrera para buscar más formación (alrededor de la mitad de los docentes informó que no pudo tomar más cursos de desarrollo profesional porque eran demasiado costosos). El porcentaje de los docentes mexicanos que pagaron el total del costo de su desarrollo profesional fue dos veces el promedio de los países de TALIS (el 19% comparado con el promedio del 8% de TALIS). México tiene uno de los porcentajes más altos (el 25%) de docentes que pagan el costo total de su desarrollo profesional.

Los docentes pueden tomar algunos de los 200 cursos diferentes que ofrece el Catálogo Nacional de Formación Continua. En los últimos años, el enfoque del catálogo ha cambiado de ofrecer cursos generales en pedagogía, a cursos más orientados al contenido, con especial énfasis en matemáticas, ciencias, lenguas, historia, civismo y ética. Muchos docentes y directores sostuvieron que los cursos del Catálogo no siempre eran relevantes para



sus necesidades, ni fueron ofrecidos cuando se necesitaba en sus estados. Se debe subrayar que las necesidades identificadas por TALIS (responder a los estudiantes con necesidades de aprendizaje especiales, enseñanza en entornos multiculturales y la asesoría a los estudiantes) no parecen ser prioridades del Catálogo.

La participación en los cursos que se ofrecen en el catálogo puede ser utilizada por algunos docentes para incrementar sus salarios, junto con la acreditación de otras actividades y experiencia, a través de Carrera Magisterial. En general los cursos son organizados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en unidades especiales llamadas Centros de Maestros. Estos cursos son gratuitos para los docentes siempre y cuando reciban una calificación aprobatoria. Aunque estos centros existen a todo lo ancho del país, muchos docentes tienen que hacer grandes desplazamientos para participar en ellos, alejándose de sus estudiantes. Otra opción para los estados y las comunidades donde no hay centros es dar los cursos en las oficinas de la SEP de los estados.

Para diversificar las posibilidades, en el catálogo más reciente se incluyeron cursos impartidos por otras instituciones, sobre todo instituciones de educación terciaria. El objetivo es ofrecer opciones de desarrollo profesional más estructuradas, así como dar a los docentes la oportunidad de realizar programas de diplomados (especialización), Maestrías y Doctorados.

Las autoridades educativas de los estados proporcionan también desarrollo profesional para docentes. Algunas opciones se organizan en colaboración con el gobierno federal; otras, directamente por los estados. Además de la oferta del Catálogo Nacional de Formación Continua y la oferta estatal, hay una gama muy amplia de diferentes actividades organizadas por las universidades, o por organismos privados. Algunas de estas actividades obtienen recursos o apoyo por parte del gobierno. Sin embargo, como estas actividades no se consideran como Cursos de Actualización, los docentes que deciden tomarlas no obtienen créditos para Carrera Magisterial (Aguerrondo, Benavides y Pont, 2009). Como se explicó anteriormente (Recomendación 6), parece que no existen suficientes programas estructurados de apoyo continuo para docentes principiantes, para tutores o para docentes que quisieran ser directores (véase el Capítulo 4). Hay muy pocas oportunidades para ofrecer formación colectiva en las escuelas basada en las realidades y necesidades de éstas.

Investigación y evidencia internacional

Aún contando con un sistema excelente de formación inicial docente y de inducción, siempre será necesario ofrecer desarrollo profesional continuo para los docentes a lo largo de toda su trayectoria profesional. El desarrollo profesional continuo incluye una serie de tareas tales como “actualizar, desarrollar y ampliar el conocimiento que los docentes adquirieron durante la formación inicial docente y/o darles nuevas habilidades y comprensión profesional” (OCDE, 2005).

Cerca del 90% de los docentes de los países que participaron en la encuesta TALIS reportó haber tomado parte en alguna actividad estructurada de desarrollo profesional en los 18 meses anteriores a la colecta de datos. Las formas más comunes de participación docente en la formación continua son el diálogo informal para mejorar la enseñanza, cursos, talleres y la lectura de documentación profesional. La mayoría de los docentes también reportó que le hubiera gustado recibir más desarrollo profesional, pero los puntos de vista son muy variados. La mayoría de los docentes que pide desarrollo profesional adicional parece necesitar ayuda en los problemas relacionados con la enseñanza a estudiantes con necesidades especiales de aprendizaje, la enseñanza de las TIC y el comportamiento del estudiante. Cuando se preguntó a los docentes sobre las razones por las que podrían no participar en el desarrollo profesional, la más común, dada por el 47% de todos los docentes que participaron en el estudio, fue el “conflicto con el horario de trabajo” (OCDE, 2009).

Según Villegas-Reimers (2003), las pruebas muestran que el desarrollo profesional continuo tiene un impacto en los valores y el comportamiento de los docentes, pero la relación entre los valores de los docentes y su práctica



es lejos de ser sencilla. Scheerens (2000) observa que los estudios sobre las escuelas inusualmente eficaces en países desarrollados concuerdan con el hecho de que las oportunidades para el desarrollo profesional son uno de los factores relevantes que puede tener un impacto en este rubro. Un estudio del Banco Mundial sobre la educación en África muestra que la formación de docentes en servicio puede tener un impacto positivo en la calidad educativa siempre y cuando sea la apropiada, esté bien organizada y se imparta adecuadamente (Banco Mundial, 1988). Por su parte, Darling-Hammond (1999) concluye que: “los docentes que participaron de forma continua en el desarrollo profesional basado en el currículum presentaron cambios en su práctica docente que, a su vez, repercutieron en los resultados significativamente más altos en el desempeño del estudiante en evaluaciones estatales”.

En casi cerca de la mitad de los países que participaron en TALIS, los docentes que recibieron más desarrollo profesional presentaron niveles significativamente más altos en eficacia personal. TALIS también sugiere que la participación docente en el desarrollo profesional va de la mano con el dominio de un conjunto amplio de métodos que van a usar en el aula, aunque no está claro hasta qué punto estimula el desarrollo profesional o responde al haber adoptado nuevas técnicas. La gran mayoría de los docentes reportó que el desarrollo profesional en el que tomaron parte, constituido por una serie de actividades, tuvo un impacto alto o moderado en su desempeño. El impacto más grande que se percibió fue en programas de investigación y acreditación docente, aunque fueron relativamente pocos los que participaron en este tipo de actividad. Cabe señalar que estos mismos participantes dijeron sentirse frustrados por el poco tiempo con que cuentan para dedicarse a estos programas (OCDE, 2009). Se puede asumir entonces que pueden haber grandes variaciones en el impacto que tiene el desarrollo profesional continuo. El impacto en la enseñanza de los estudiantes es proporcional al hecho de cubrir las necesidades de los estudiantes, docentes y escuelas. En semejante situación, resulta crucial la forma en que se organiza el desarrollo profesional y su contenido.

Algunos estudios, cuyo diseño es casi experimental, han mostrado que los docentes en servicio con mayor formación en alguna disciplina específica logran producir en sus clases mejores resultados en esa disciplina que los docentes que no recibieron la misma formación (Good, Grouws y Ebmeier, 1983; McCutchen *et al.*, 2002). La investigación también demuestra que la típica formación de seminarios y cursos tiene un impacto bastante limitado en la calidad de la educación (Feiman-Nemser, 2001; Schwille y Dembélé, 2007).

Existen indicadores de que el desarrollo profesional basado en la escuela es muchas veces más eficaz como herramienta para mejorar la enseñanza que los cursos de capacitación tradicionales de formación continua (Musset, 2009; OCDE, 2009; Villegas-Reimers, 2003; Hill, 2007). En algunos países se ha desarrollado un vínculo claro entre el desarrollo profesional continuo y la necesidad de las escuelas y los estudiantes. Este enfoque se puede encontrar tanto en los sistemas de educación descentralizada en Islandia, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Suecia (OCDE, 2005), como en sistemas centralizados tales como la provincia de Ontario (Canadá). El director de la escuela decide, en consulta con los docentes, el contenido y la estructura del desarrollo profesional. Estrechamente vinculado con este enfoque se encuentra la autoevaluación escolar, con la que las mismas escuelas identifican sus necesidades y qué necesitan para resolverlas (McBeath *et al.*, 2000). Dicha autoevaluación escolar se puede organizar de muchas maneras diferentes, que va de los efectos (*spin-offs*) de las evaluaciones externas, a las evaluaciones completamente internas (Scheerens, 2000).

Los proveedores de desarrollo profesional varían entre países. En algunos países el desarrollo profesional es impartido principalmente por agencias gubernamentales, universidades e instituciones de educación docente. En países con sistemas descentralizados, las escuelas suelen escoger ellas mismas entre los diferentes proveedores en el mercado. El grado de regulación del mercado varía entre los países (Eurydice, 2002).



Cómo construir un sistema más relevante de desarrollo profesional integral que combine opciones de desarrollo basado en la escuela y cursos del Catálogo Nacional de Formación Continua

El Consejo Asesor considera que hay un acuerdo general en México sobre la necesidad de reforzar el desarrollo profesional docente, y ésta es una de las prioridades de Alianza. Sin embargo, México necesita definir primero: cuál es el desarrollo profesional apropiado, identificar las mejores formas de impartirlo, y cómo coordinar mejor la oferta. Un sistema más relevante de desarrollo profesional necesita incluir más desarrollo profesional basado en las necesidades específicas de la escuela.

Como se subrayó en la sección anterior, el desarrollo profesional basado en la escuela representa el método más eficaz para ofrecer a los docentes la ayuda necesaria con que mejorar su enseñanza. Al mismo tiempo, existe la necesidad de combinar diferentes tipos de desarrollo profesional continuo para cubrir diversos tipos de demandas. De igual modo, la oferta de formación necesita ser alineada poco a poco con los estándares nacionales docentes (Recomendación 1) y con el currículum.

Como los cursos del Catálogo Nacional de Formación Continua juegan hoy día un papel crucial para el desarrollo profesional docente, resulta mucho más urgente continuar los esfuerzos actuales para mejorar la serie de cursos que se ofrecen. Es importante seguir incrementando las habilidades y el conocimiento de los docentes en áreas fundamentales, tales como las lenguas y las matemáticas. Con el objetivo de asegurar que estos cursos vayan en la misma dirección que la mejora, es importante encontrar la forma de estudiar cómo aprovechan los docentes sus nuevas habilidades y conocimiento. Dicha investigación puede ser organizada por las universidades y/o las Normales con el fin de que la educación docente sea un área de trabajo con mayor reconocimiento.

Con el objetivo de que las Normales y las universidades impartan cursos enfocados en mostrar cómo deben enseñarse los contenidos específicos de las diversas áreas, en años recientes se estableció un convenio entre la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la SEP y las instituciones de educación terciaria para colaborar estrechamente: esta es un buen paso en la dirección adecuada. Por ende, es necesario proporcionar recursos a estas instituciones para que puedan desarrollar más investigaciones en este rubro.

La otra prioridad del desarrollo profesional continuo es abrir espacios para que haya más actividades de formación basadas en las necesidades de las escuelas. Hoy en día, en México las escuelas en general no tienen los recursos, la capacidad ni la autonomía para organizar actividades relevantes de formación. Es por esto que resulta crucial, por un lado, utilizar la red de supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP), y por el otro, dar orientación adicional a las escuelas y directores sobre cómo identificar las necesidades y cómo encontrar las formaciones adecuadas. Algunos estados y escuelas implicadas en el programa PEC tienen la experiencia necesaria sobre la formación basada en las necesidades de la escuela. Para adquirir experiencia, una opción podría ser empezar una formación piloto en algunos estados, en donde haya mejores posibilidades y más adecuadas que en otros, de hacerlo. Una evaluación cuidadosa de estas experiencias puede usarse para perfeccionar aún más este enfoque y para ver cómo se pueden transferir las buenas experiencias de un estado al otro.

En resumen, es crucial revisar las estrategias actuales para facilitar el desarrollo profesional docente a nivel nacional y estatal. Esto también implica reflexionar sobre cómo reorganizar el tiempo y los recursos para facilitar la participación de los docentes en estas opciones. Esto implica: 1) completar la revisión del Catálogo Nacional de Formación Continua para verificar la importancia de este en las prácticas pedagógicas y curriculares docentes; 2) crear estrategias para que las escuelas y sus docentes definan y estructuren el desarrollo profesional específico que satisfaga sus necesidades escolares; y 3) asegurar que estos programas de desarrollo profesional adicionales sean apoyados y acreditados como parte de la trayectoria profesional docente (por ejemplo en Carrera



Magisterial), y vincularlos a todos los sistemas formales de evaluación (véase la Recomendación 6, sobre la creación de un período de prueba, y la Recomendación 8, sobre la creación de un sistema de evaluación para docentes en servicio). En el Capítulo 4, la Recomendación 13 sugiere también el desarrollo de redes de escuelas enfocadas al desarrollo de comunidades de aprendizaje para docentes y escuelas.

RECOMENDACIÓN 8: Desarrollar e implementar un sistema riguroso de evaluación docente enfocado en la mejora docente

México necesita con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares. Un sistema puramente formativo en sus primeros años, acompañado de un adecuado apoyo profesional. Después de haber implementado este sistema y de haber socializado sus reglas, el sistema puede incluir variables formativas y sumativas, por ejemplo, recompensar docentes excelentes o dar apoyo a los docentes de menor desempeño. Los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo.

Contexto

México no cuenta con un sistema eficaz para evaluar a los docentes, para recompensar a los docentes cuyas prácticas sean sobresalientes, o para apoyar docentes cuyas prácticas necesitan ser mejoradas. Los docentes en México son evaluados de manera usual por sus directores, raramente por una persona que no pertenezca a la misma escuela. Las escuelas no son evaluadas en lo absoluto. Algunos estados utilizan los resultados de los estudiantes en la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares o ENLACE, como único medio para reconocer a los docentes individualmente, estrategia que desaconsejan tanto los estudios (Manzi, 2009) como el Consejo Asesor. Esta cuestión se discute más en detalle en la publicación de la OCDE sobre evaluación y recompensas de docentes en servicio (OCDE, 2010c).

Como se menciona anteriormente, el actual programa de Carrera Magisterial y el Escalafón no son mecanismos eficaces para evaluar, apoyar y recompensar a los docentes, más bien son mecanismos de promoción para docentes en servicio. Carrera Magisterial tiene como objetivo vincular la promoción y la progresión del salario con el desempeño profesional docente. Sin embargo, la eficacia del “desempeño” docente se mide en gran parte con exámenes de desempeño y asistencia a cursos, lo que refleja poco la eficacia de los docentes para proporcionar al estudiante un aprendizaje adecuado (Santibáñez, 2002). Una evaluación seria de Carrera Magisterial, hecha por la Corporación de Investigación y Desarrollo (RAND por sus siglas en inglés), concluyó que el programa tiene poco o ningún impacto en el desempeño del estudiante (Santibáñez *et al.*, 2006). Por su parte, Nieto de Pascual Pola (2009) afirma que “tal como funciona hoy en día, Carrera Magisterial no permite identificar y premiar a los mejores docentes”. Sin embargo, las conclusiones de estos dos estudios han sido notas polémicas en algunos medios de comunicación mexicanos. Cabe mencionar que para progresar en los niveles de Carrera Magisterial del sistema actual, los docentes no necesitan probar que han mejorado en su desempeño, lo cual podría medirse si hay una mejora en el aprendizaje por parte del estudiante. El Recuadro 3.10 sintetiza los vínculos que existen entre la evaluación docente y Carrera Magisterial.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 tiene como objetivo crear un sistema metódico de evaluación docente basado en estándares (Secretaría de Educación Pública, 2007), por lo que se pidió a la OCDE orientación y recomendaciones pertinentes para diseñar un sistema de evaluación docente en México. Se redactó un reporte específico con este propósito, cuya síntesis sirve para delinear y resumir las principales propuestas presentadas en esta recomendación (Mancera y Schmelkes, 2010).

Recuadro 3.10 Evaluación docente y su vínculo con Carrera Magisterial

Un sistema fiable de evaluación docente debe ser la base de los programas de incentivos docentes, sirviendo como instrumento que permita medir con precisión la calidad de la enseñanza.

Hacer que el programa de Carrera Magisterial se base en un sistema de evaluación docente sólido ayudaría al programa a modernizar los componentes sobre los que actualmente reposa. Los exámenes de “Preparación Profesional” y “Acreditación de Cursos de Actualización y Superación del Magisterio” miden algunas de las áreas de competencia docente (el contenido disciplinario y pedagógico), pero no pueden evaluar otras áreas de la práctica profesional docente. Los cursos de actualización podrían propiciar una mejora en el desempeño docente, pero este no es necesariamente el caso. El “Desempeño escolar”, relacionado con el desempeño del docente según opinan los directores o los supervisores, no cuenta con métodos de evaluación externa que implica la opinión de evaluadores independientes.

Los mecanismos para ingresar al programa son los mismos que necesitan ser promovidos. Un sistema de evaluación que vincula los incentivos financieros con la promociones debe ser más exigente con aquellos que alcanzan los niveles más altos.

Carrera Magisterial es un programa bien aceptado por los docentes, lo cual no resulta una sorpresa, ya pues la mayoría de los que solicitaron ingresar al programa consiguieron un aumento salarial. El gobierno federal invierte más de 40 000 millones de pesos mexicanos en el programa cada año. La amplitud de Carrera Magisterial y su impacto en la profesión docente vuelve necesario que los docentes participen en la evaluación, apoyándose en los criterios y métodos de un sistema robusto de evaluación docente, tal como el que se propuso con anterioridad. Esta es una de las razones principales para acelerar el diseño y la implementación de un sistema de evaluación docente sólido.

Fuente: Mancera y Schmelkes (2010), “Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework”, Reporte analítico, OCDE, París

- La recomendación sobre la evaluación docente se presenta dentro la estrategia de trayectoria profesional docente, pues el Consejo Asesor cree que la evaluación docente no es una finalidad en sí misma, sino que debe formar parte de una estrategia más amplia de política docente para incrementar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, el desempeño general de la escuela, así como para asegurar que los docentes tengan oportunidades para mejorar su desarrollo profesional. Para el Consejo, la evaluación docente puede contribuir a su desempeño, y subrayar la importancia de la motivación docente y los mecanismos de retroalimentación para los docentes.
- Una parte importante del éxito depende del hecho de desarrollar una buena comprensión de cómo evaluar a los docentes, y también de qué puede motivar a los docentes a realizar una mejora continua de la calidad. La motivación docente comprende dimensiones múltiples, como son: contar con un ambiente de trabajo atractivo, perspectivas de carrera, acceso al desarrollo profesional, una gestión escolar eficiente y oportunidades para aprender de otros docentes mexicanos y crear prácticas de enseñanza eficaces de sus experiencias.

Investigación y evidencia internacional

Para tener medios confiables con que identificar y apoyar el progreso y la mejora del docente, las escuelas individuales o los sistemas educativos (de países más centralizados), pueden tener mecanismos para evaluar docentes con cierta regularidad. Con respecto a los objetivos más amplios de las escuelas, y con respecto al objetivo último de maximizar las oportunidades para el aprendizaje del estudiante, los sistemas de evaluación

docentes más eficaces son aquellos que vinculan y ofrecen oportunidades para continuar el desarrollo y la mejora profesionales (evaluación formativa), las cuales sirven para identificar y recompensar a la enseñanza eficaz (evaluación sumativa), aunque estos dos objetivos puedan tener implicaciones que se opongan entre sí (Santiago y Benavides, 2009).

Del mismo modo, dado el impacto negativo que tiene en los resultados de los estudiantes seguir reteniendo docentes ineficientes o de bajo desempeño (Barber y Mourshed, 2007), aunque se cuente con procesos eficaces de selección para ingresar a la formación inicial docente, no es sorprendente que al finalizar la formación inicial y las etapas de asignación de plazas, muchos sistemas educativos reconozcan la necesidad de contar con los medios necesarios para retirarle las plazas a aquellos docentes que resulten ser ineficientes.

La primera pregunta que se debe contestar es “por qué evaluar”: para mejorar las prácticas de enseñanza, que tienen que ser evaluadas y que tienen que implementar un sistema para apoyar a los docentes en la mejora del aprendizaje del estudiante. Para ser eficaces en este proceso, es necesario una orientación para saber qué hay que evaluar, es decir, describir los atributos del desempeño de la buena enseñanza y definir el marco de la evaluación (Mancera y Schmelkes, 2010; véase también la Recomendación 1). El objetivo principal de la evaluación es mejorar la enseñanza y los resultados de los estudiantes. Por lo tanto, la evaluación docente debe tener propósitos formativos, lo que significa que debe dar una retroalimentación apropiada a los docentes sobre sus necesidades para realizar la mejora. Además, debe identificar el apoyo y los mecanismos de formación docente que se necesitan para tal efecto.

La siguiente pregunta es “cómo evaluar”. Dentro de las diferentes opciones para la evaluación docente que utilizan los países se encuentran: algunas medidas del desempeño del estudiante, observaciones en el aula, entrevistas a los docentes, portafolios docentes, exámenes docentes o cuestionarios y encuestas. En esta variedad de métodos, la evidencia sugiere que los métodos alternativos más auténticos de evaluación relacionados con desempeño, especialmente aquellos que generan evidencia relacionada con el éxito de los docentes, o que fomentan el aprendizaje del estudiante, son los más apropiados y eficaces. Barber y Mourshed (2007) observaron que los mecanismos de evaluación docente empleados por la mayoría de los sistemas escolares de alto desempeño “están basados en la evidencia de la práctica [de los docentes] en el aula”. El Recuadro 3.11 resume algunos aspectos clave de los sistemas de evaluación docente chileno e inglés.

Los resultados de un estudio internacional sobre políticas docentes mostraron que siete de 26 países informaron haber usado medidas del desempeño del estudiante como uno de los elementos en sus mecanismos de evaluación docente (OCDE, 2005). Por su parte, la evidencia en Brasil sugiere que los resultados de los estudiantes en exámenes estandarizados se utilizan para identificar a los docentes eficaces, para promover el desarrollo de los docentes y la mejora de la escuela (OCDE, 2009b). En Chile, Inglaterra y Ontario (Canadá) los resultados de los estudiantes no se utilizan para valorar directamente a los docentes. En Portugal, los criterios de evaluación incluían en un principio los resultados académicos de los estudiantes y las tasas de deserción escolar (así como evaluaciones por parte de los padres de los estudiantes), pero más tarde estos criterios fueron eliminados del modelo (Santiago y Benavides, 2009).

Existen muchos marcos internacionales que se pueden usar para evaluar la práctica de la enseñanza (Perrenoud, 2004; Rewards and Incentives Group, 2009; Ontario Ministry of Education, 2009; OCDE, 2009b; Kelly *et al.*, 2008; Singapore Ministry of Education, 2006). De manera global, estos proponen que al menos cuatro áreas sean cubiertas en el desempeño profesional, como lo subrayan Danielson y McGreal (2000)¹⁷. Dichas áreas son resumidas en el Recuadro 3.12.

Recuadro 3.11 Sistemas de evaluación docente en Chile e Inglaterra

En **Chile**, el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente manejado por las municipalidades tiene como objetivo mejorar la enseñanza y, por ende, los resultados de los estudiantes. El Sistema está diseñado para estimular a los docentes a mejorar personalmente trabajando sobre sus fortalezas y debilidades; basado en criterios específicos sobre lo que se va a evaluar, no fuerza la creación de un modelo prescriptivo de enseñanza. Las personas a cargo de diseñar e implementar el sistema de evaluación también definieron otros objetivos: a) reconocer el mérito profesional; b) mejorar el estatus de la profesión docente; c) superar las deficiencias a través de las oportunidades de formación; y d) contribuir a la discusión sobre un nuevo modelo de desarrollo profesional. Desde 2005 es obligatorio para la totalidad de los docentes trabajando en escuelas administradas por las municipalidades (sector público).

La evaluación docente está basada en un conjunto de estándares nacionales de enseñanza resumidos en el cuadro del Marco para la Buena Enseñanza (véase el Recuadro 3.2). La evaluación, que se lleva a cabo a nivel escolar siguiendo un enfoque mixto interno y externo, comprende diferentes herramientas: la auto evaluación (10% del resultado), evaluación del supervisor (10% del resultado), evaluación por colegas (20% del resultado final) y el portafolio (60% del resultado final). Los criterios de evaluación no toman en cuenta los resultados académicos de los estudiantes. Sin embargo, Chile utiliza los datos del desempeño del estudiante para “validar” el sistema de evaluación.

En **Inglaterra**, la Gestión del Desempeño Docente en Escuelas (*School Teacher Performance Management*) es parte del desarrollo de un nuevo profesionalismo para los docentes. Este sistema comprende: a) crear una cultura en donde los docentes se sienten seguros de sí mismos y autorizados para participar completamente en la gestión del desempeño; b) reconocer la responsabilidad profesional docente en la implicación de un desarrollo profesional eficaz, continuo y relevante para su trayectoria profesional, así como la contribución al desarrollo profesional de otros; y c) la creación de un derecho contractual docente para un desarrollo profesional eficaz, continuo y relevante que forme parte de un estudio más amplio sobre los deberes profesionales de los docentes. Las Reglamentaciones de la Gestión del Desempeño conciernen a los docentes regidos por el Documento sobre el Salario y las Condiciones de los Docentes en la Escuela. La evaluación es específica a cada etapa de la trayectoria profesional. La evaluación del docente se realiza en la escuela y sigue en general un enfoque interno basado sobre todo en una evaluación por pares.

En Septiembre del 2007 se establecieron los estándares profesionales, que determinan cuáles son los estatutos para una enseñanza adecuada en cada una de las etapas de la carrera profesional (véase el Recuadro 3.2). También se toman en cuenta los estatutos sobre los deberes y las responsabilidades profesionales de los docentes, la descripción del trabajo, así como el Documento sobre los Salarios y las Condiciones de los Docentes en la Escuela. El programa incluye un Estudio Anual para: a) definir los objetivos; b) planear y revisar los estatutos; c) examinar el aula según el protocolo establecido en la escuela; d) entrevistas individuales; y e) otras prácticas a discreción del docente evaluado. Los resultados de los estudiantes no se utilizan directamente para evaluar el desempeño individual de los docentes.

Fuente: Santiago, P. y F. Benavides (2009), “Teacher Evaluation: A Conceptual Framework and examples of Country Practices”, Reporte analítico, OCDE, París.

Recuadro 3.12 Áreas cubiertas por los sistemas de evaluación docente

Planeación y preparación. Esta área contiene una serie de componentes que definen cómo organiza un docente el contenido que los estudiantes deben aprender, es decir, cómo diseña un docente la enseñanza. Los componentes incluyen una comprensión profunda del contenido y la pedagogía, y una comprensión de los estudiantes y lo que conllevan. El contenido debe ser transformado en una serie de actividades y ejercicios accesibles a los estudiantes a través del diseño instruccional. Esta área también cubre los planes de evaluación, cuyas técnicas de evaluación deben reflejar los resultados instruccionales y documentar el progreso de los estudiantes. La evaluación debe ser utilizada para propósitos formativos y proporcionar oportunidades de diagnóstico sobre el nivel de comprensión del estudiante. Esta área se basa en el principio que el papel del docente no es tanto enseñar, sino organizar el aprendizaje. Tanto los planes como las tareas de los estudiantes pueden ser incluidos en el portafolio profesional del docente. El efecto de dichos planes debe examinarse mediante su aplicación en las aulas y reflejarse en los resultados de aprendizaje del estudiante.

El ambiente en el aula. Este aspecto se refiere al escenario para el aprendizaje. Los componentes se refieren a la forma en la que el docente establece un ambiente cómodo y respetuoso en el aula capaz de alentar una cultura para aprender y crear un lugar seguro para que los alumnos tomen riesgos. Esto debe producir en el estudiante un comportamiento cooperativo y no problemático. Expectativas cuidadosas y elevadas y un compromiso del docente hacia el estudiante forman parte de tales componentes. Los docentes experimentados en esta área son capaces de crear una atmósfera positiva que promueva el aprendizaje. Las habilidades se demuestran con la interacción dentro del aula, mediante entrevistas y sondeos realizados a estudiantes.

Enseñanza. Los componentes de esta área forman parte del núcleo de la enseñanza y se refieren al compromiso de los estudiantes con el contenido. Lo importante es hacer que los niños desarrollen un entendimiento complejo y que participen en una comunidad estudiantil. Los buenos docentes en esta área han afinado sus habilidades de enseñanza. Su trabajo en las aulas es fluido y flexible. Sus preguntas exploran el grado de reflexión del alumno y sirven para reforzar el entendimiento. Tales docentes prestan atención en el aula a todos y cada uno de los alumnos. Las habilidades en esta área se demuestran con la interacción dentro del aula, y pueden ser examinadas en vivo o en grabaciones de video, así como a través de los resultados del alumno.

Responsabilidades profesionales. Estas incluyen los roles asumidos dentro y fuera del aula. Involucran compromisos profesionales con las familias y las comunidades, con el trabajo en la escuela como un todo, implicando una evolución profesional. Los docentes que sobresalen en esta área contribuyen al bien general de sus instituciones. Las habilidades en esta área se demuestran a través de la interacción docente con colegas, familias, otros profesionales y comunidades más grandes.

Fuente: Mancera y Schmelkes (2010), "Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework", Reporte analítico, OCDE, París.

La calidad de la práctica docente debe ser evaluada siempre con respecto a la equidad, es decir, con respecto a la habilidad del docente para planear, crear un ambiente adecuado, diferenciar la enseñanza basada en las necesidades de los estudiantes y esforzarse en obtener resultados de aprendizaje positivos para todos sus estudiantes.¹⁸ Los docentes deben esforzarse por alcanzar los resultados de aprendizaje deseados con todos los estudiantes, lo cual requiere dar atención especial y sistemática a cada estudiante o grupo de estudiantes.



Cada uno de los ámbitos definidos debe abordar los temas de la equidad y dar una definición de lo que es una práctica adecuada de la enseñanza con respecto a la equidad, proponiendo niveles progresivos de desempeño para cada ámbito.

En algunos países, como México, donde la evidencia sugiere que el tiempo asignado a la enseñanza no se utiliza de manera óptima por los docentes, los criterios para juzgar el desempeño docente deben tomar en cuenta la asistencia y la puntualidad, así como el tiempo usado en realizar una tarea. Estos criterios, como otros distintos, pueden modificarse conforme progresa el sistema y los niveles promedio del desempeño docente mejoran de forma sustancial.

Una pregunta de vital importancia en cada sistema de evaluación es cómo valorar el impacto en el aprendizaje de los estudiantes. Si se tiene la intención de reunir evidencias de fuentes diversas sobre la práctica de la enseñanza, dichas fuentes deben ser precisas e imparciales para el proceso de evaluación, y tomar en cuenta la complejidad de lo que un buen docente debe saber y ser capaz de hacer (Santiago y Benavides, 2009). Un procedimiento basado en estándares con fuentes múltiples de evidencia proporciona una orientación de cómo reproducir la eficacia docente. Los sistemas complementarios basados en el desempeño del estudiante pueden identificar a los docentes que hayan participado en las mejoras del aprendizaje de los estudiantes, pero eso requiere tomar en cuenta otras fuentes de información para sustentar por qué los docentes individuales son eficientes (Sclafani y Manzi, 2009).

Aunque los sistemas basados en el desempeño del estudiante son útiles para identificar a los docentes asociados con la mejora del aprendizaje (si se basan en información de valor añadido), no dan información sobre las razones de la eficacia de los docentes o de sus fallas. Esto representa una limitación seria desde una perspectiva de política educativa, porque no ofrece orientación sobre cómo reproducir la eficacia docente. Manzi (2009) sugiere que los sistemas de evaluación basados en estándares sólo son útiles si los estándares reflejan las dimensiones del desempeño ligadas al aprendizaje del estudiante. Si los estándares están disociados conceptual o empíricamente del aprendizaje, el apoyo al sistema de evaluación se erosiona de inmediato. Para certificar que se dé este enlace hay dos opciones: una es cruzar datos de desempeño del estudiante con indicadores de desempeño docente en el sistema de evaluación; la otra, utilizar datos de desempeño del estudiante para validar el sistema de evaluación.

La última cuestión es quién debe evaluar. La disponibilidad de un número suficiente de evaluadores entrenados y competentes es un requisito indispensable para que tenga éxito la evaluación de los docentes basada en estándares docentes. Los evaluadores deben contar, como mínimo, con:

- **Conocimiento del trabajo que realizan los docentes.** No es raro que los docentes bien conocidos y experimentados se conviertan en evaluadores de otros distritos o estados al que pertenece.
- **Formación para hacer las observaciones esperadas** de acuerdo con los estándares docentes establecidos y los procedimientos para la evaluación.
- **Autonomía en relación al docente evaluado.** Esto es necesario para evitar conflictos de intereses. Cuando un evaluador tiene una relación personal con el docente que está evaluando, es posible prever un conflicto de intereses que podría dañar la objetividad que la evaluación necesita.

Por último, el diseño de un sistema de evaluación requiere considerar: tanto los procesos, como los resultados. Al conocer los resultados de la evaluación docente, deben crearse los mecanismos que propongan una mejora en las prácticas docentes. Si no se consigue transformar las prácticas docentes, será difícil llegar a una mejora sustancial en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Si se quiere que las prácticas de enseñanza mejoren, estas tienen que ser evaluadas; también debe crearse un sistema de apoyo para que el docente pueda mejorar los resultados de los estudiantes.



La evaluación docente también puede ser naturalmente **sumativa**, es decir, que para el docente puede llegar a tener consecuencias negativas, positivas, o ambas. Es esencial que los buenos docentes, y en particular los docentes que muestran mejoras en sus prácticas y resultados, sean reconocidos recibiendo estímulos tanto monetarios como no monetarios resultado de su buen desempeño. También es esencial que un sistema educativo disponga de instrumentos sólidos para identificar a los docentes que, a pesar del apoyo y la formación recibidos en su evaluación formativa, no demuestren la intención, o la capacidad para mejorar sus prácticas educativas y sus resultados, y tomar las medidas necesarias al respecto.

En Chile, si los docentes son clasificados en los dos niveles más bajos de desempeño, tienen la oportunidad de participar en el desarrollo profesional ofrecido por el empleador (municipalidad), con fondos otorgados por el Ministerio de Educación. Como el resultado final de la evaluación está basado en estándares nacionales, es fácil identificar las respectivas capacidades y debilidades de los docentes, parámetros que orientan sus decisiones de desarrollo profesional. Las instituciones de formación inicial docente reciben con regularidad información sobre el desempeño promedio de sus ex-estudiantes, lo cual les permite modificar su educación. Esta información también es útil para la creación de incentivos específicos. El acuerdo inicial sobre la evaluación docente no especifica incentivos monetarios para los docentes de alto desempeño y sólo incluye consecuencias negativas asociadas con repetidas evaluaciones negativas. Después de haber lanzado las evaluaciones y aprobado la ley que regula la evaluación, el gobierno añadió un incentivo voluntario para los docentes que obtienen evaluaciones positivas. Para obtener el incentivo, los docentes que son evaluados como “competentes” o “sobresalientes” tienen que aprobar un examen que mide su conocimiento en un tema. Según los resultados en el examen, los docentes pueden recibir un aumento en su salario de base de entre un 5% y un 25% hasta cuatro años (cuando son reevaluados). Actualmente, cerca de dos tercios de los docentes elegibles hacen el examen y cerca del 50% de ellos reciben algún incentivo monetario. Los docentes que reciben la clasificación más baja, insatisfactoria, tienen que ser evaluados una vez al año. Después de la primera evaluación “insatisfactoria”, los docentes conservan sus deberes regulares, pero están obligados a participar en los programas de formación profesional ofrecidos por sus empleadores. Después de una segunda evaluación negativa, tienen que trabajar bajo la supervisión de otro docente y recibir formación adicional. Si reciben una evaluación “insatisfactoria” por tercera vez, son dados de baja.

En Portugal, las escuelas asumen la responsabilidad de crear planes de desarrollo profesional individuales que tomen en cuenta el plan de formación anual de la escuela. Se asume que las oportunidades para la retroalimentación con propósitos formativos serán proporcionadas, sobre todo, mediante: la evaluación personal; planes de formación para los docentes clasificados como “regulares” o “insuficientes”; y reuniones previstas entre el docente evaluado y el evaluador. Obtener la clasificación “excelente” por dos períodos consecutivos reduce en cuatro años el plazo requerido para tener acceso al rango de docentes superior (*senior teacher*). La atribución de un “excelente” y de un “muy bueno” reduce este tiempo a tres años, y dos clasificaciones de “muy bueno”, a dos años. Las clasificaciones de “regular” o “insuficiente” implican que el período entre evaluaciones no cuenta para progresar en la trayectoria docente. La evaluación también se utiliza para obtener una plaza permanente al final del período de prueba, para renovar el contrato a los docentes contractuales, o para solicitar una plaza en una escuela en particular, incluso cuando implica la movilidad de docentes permanentes. Si el docente tiene una plaza permanente y es clasificado como “insuficiente” en dos ocasiones consecutivas, o en tres no consecutivas, perderá la posibilidad de continuar con sus deberes de docente en el año escolar siguiente y, conservando su estatuto de funcionario, deberá cambiarse de carrera en el mismo año o al año escolar siguiente. La clasificación de “regular” o “insuficiente” también es acompañada por un plan de formación en servicio para mejorar las prácticas de enseñanza.



Cómo desarrollar e implementar un sistema de evaluación docente riguroso enfocado en la mejora docente

El Consejo Asesor exhorta a México a crear e implementar un modelo de evaluación docente riguroso que evolucione gradualmente para que pase de ser un sistema puramente formativo a uno que combine aspectos tanto formativos como sumativos.

El propósito de evaluar docentes es mejorar su práctica con el objetivo de mejorar el aprendizaje del estudiante: el principal objetivo del sistema debe ser formativo por naturaleza. La evaluación docente debe permitir que cada docente tenga una retroalimentación sobre cómo mejorar sus prácticas, mientras que el sistema debe apoyar principalmente los mecanismos de desarrollo profesional basado en la escuela para tener la seguridad de que la mejora es factible (véase la Recomendación 7). Sin lugar a dudas, la distinción entre los docentes buenos y malos, y particularmente el reconocimiento de los buenos docentes, es esencial para motivar a los docentes y hacer de la profesión docente una profesión atractiva (Recomendaciones 1 y 2). Por lo tanto, a mediano plazo, es necesario alcanzar ambos objetivos, el formativo y el sumativo, de la evaluación docente.

Sin embargo, como los docentes suelen presentar resistencia a las evaluaciones sumativas, ya que pueden tener consecuencias importantes para su trayectoria profesional, el Consejo Asesor de la OCDE recomienda que el sistema de evaluación formativa sea establecido, aceptado y valorado por los docentes, antes de tener consecuencias significativas para cada uno de ellos.

Para poder describir y mejorar las prácticas de enseñanza, primero es necesario definir qué se entiende por una buena enseñanza en México. La primera tarea en el desarrollo de un sistema de evaluación docente es crear un marco para la buena enseñanza (según lo explicado en la Recomendación 1). El Consejo Asesor insiste en la recomendación de que este marco debe estar basado en los estándares de la práctica de enseñanza que, por su parte, deben ser desarrollados por una unidad técnica y ser sometidos a una amplia consulta que incluya a la mayoría de los actores implicados, y en primer lugar a los docentes que trabajan bajo un gran número de circunstancias diversas. Después de haber definido estos estándares, los docentes deben ser formados en el marco resultante y saber cómo implementar los estándares en el aula.

El marco de la evaluación en México debe definir estándares en, por lo menos, los siguientes ámbitos:

- Uso del tiempo de instrucción (*instructional time*) (asistencia, puntualidad, tiempo para cada tarea);
- Planeación y preparación (el diseño de actividades educativas y procedimientos de evaluación para todos los estudiantes);
- Ambiente en el aula (hacer del aula un lugar seguro para que los alumnos tomen riesgos);
- Enseñanza (atractiva y desafiante, adaptada a estudiantes diferentes);
- Responsabilidades profesionales.

Se debe prestar especial atención a la habilidad docente para alcanzar la **equidad**, es decir, responder a las necesidades de estudiantes diferentes para alcanzar los resultados en el aprendizaje para todos.

Una vez que se ha definido y convenido el marco de la evaluación, este debe ser puesto a prueba en distintos contextos. Puesto que el marco define la práctica de enseñanza, los procedimientos de la evaluación deben reunir las pruebas para cada uno de los ámbitos de la práctica de enseñanza definidos en el marco. Los instrumentos para recolectar esta evidencia tienen que ser definidos, probados, calibrados para confirmar su validez y confiabilidad.

Si tomamos en cuenta los trabajos de investigación internacional, los docentes deben ser evaluados en base a una amplia selección de instrumentos, como son: examinar el ejercicio en el aula (ya sea directa, mediante



videos, o ambos); portafolios docentes (planeación, reflexión crítica sobre el trabajo que se llevó a cabo, discusiones en el aula); evaluación personal docente (reflexión personal sobre las propias prácticas con respecto a los estándares); evidencias del aprendizaje del estudiante (muestras del trabajo del estudiante y datos sobre el desempeño del estudiante); entrevistas con los docentes; reportes del director y los supervisores; exámenes de conocimiento docente; e información sobre otros docentes, padres y estudiantes (basada en encuestas o grupos de enfoque). El peso específico dado a cada instrumento tiene que ser definido por un grupo técnico que diseñe los estándares.

Los resultados de los estudiantes son importantes. México desarrolló un programa significativo de evaluación (ENLACE) que se aplica cada año a todos los estudiantes, del tercer grado hasta el doceavo. No obstante, ENLACE tiene muchas limitantes, por lo que se desaconseja enfáticamente el uso directo de estos resultados para evaluar de manera individual a los docentes. En cambio, los resultados de los estudiantes sirven para que los docentes los utilicen inmediatamente con el fin de reflexionar de manera crítica sobre sus prácticas; cuando sea posible, el resultado de este trabajo de reflexión debe incluirse en portafolios docentes y mencionarse durante las entrevistas. Los resultados de los estudiantes se pueden utilizar del mismo modo para revisar los resultados de la evaluación docente. Si existen grandes diferencias entre unos y otros, esto es razón suficiente para analizar con mayor detenimiento el proceso de evaluación. En el estado actual de las cosas, ENLACE es apropiado para las evaluaciones sumativas de las escuelas.

Para la calidad del proceso de evaluación resulta esencial que los evaluadores sean seleccionados y formados de forma adecuada. Los evaluadores deben tener conocimiento del trabajo que realizan los docentes, y recibir una formación que les permita reunir las evidencias y autonomía necesarias concerniente a los docentes evaluados. Los docentes jubilados, los ATP, los docentes en las Normales y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional podrían proporcionar personal para este fin. La clasificación y la decisión final, así como las áreas a mejorar comunicadas a los docentes, deben ser decididas colectivamente.

Un aspecto central de la evaluación docente es su efecto sobre la mejora de prácticas de enseñanza. Para que esto suceda es necesario desarrollar, al mismo tiempo que se constituye el sistema de evaluación, un complejo pero imprescindible sistema de desarrollo profesional basado en la escuela, que pueda apoyar los procesos necesarios para la formación en servicio para que los docentes alcancen niveles más altos en los ámbitos examinados en la evaluación (véase la Recomendación 7). Para que en las escuelas pueda realizarse una evaluación formativa eficaz, es necesario dotar a las escuelas de una mayor autonomía (véase la Recomendación 12). Esto implica, entre otras cosas, identificar, seleccionar y formar a docentes tutores y formadores; reducir la carga administrativa del director de escuela y de la formación para convertirlos en líderes educativos implicados en el desarrollo de los docentes en sus escuelas. También requiere que supervisores sean capacitados de nuevo con el fin de monitorear y supervisar la mejora de las prácticas en el aula. En sí misma, esta es una reforma importante y un factor clave para mejorar el aprendizaje del estudiante en México.

La definición y la puesta en operación de un sistema de evaluación docente como el que ha sido descrito exige un proceso complejo y a largo plazo, capaz de operar independientemente de los cambios en la administración gubernamental. También conlleva implicaciones políticas delicadas, y exige requisitos técnicos, legislativos y de reglamentación.

Para avanzar lo antes posible en la construcción de un sistema de evaluación docente en México, el Consejo Asesor coincide con las direcciones identificadas por Mancera y Schmelkes (2010). Algunas de estas recomendaciones principales se resumen en el Recuadro 3.13.



Recuadro 3.13 Propuestas de lineamientos para el desarrollo de una evaluación de docentes en servicio en México

1. Establecer una estructura de liderazgo y reglas claras para la gobernanza del sistema de evaluación.
2. Establecer una unidad técnica responsable de la implementación de la evaluación.
3. Desarrollar estándares para la enseñanza (de acuerdo con la Recomendación 1).
4. Diseñar un modelo de evaluación de docentes en servicio que evolucione gradualmente, pasando de un sistema puramente formativo a uno que combine aspectos tanto formativos como sumativos.
5. Definir los instrumentos para el sistema de evaluación de docentes en servicio.
6. Crear un sistema de apoyo para el desarrollo profesional basado en la escuela que lleve hacia una mejora de la práctica docente y un sistema que supervise tal mejora (de acuerdo con las Recomendaciones 6 y 7).

Fuente: Mancera y Schmelkes (2010), "Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework", Reporte analítico, OCDE, París.

CONCLUSIÓN

Este capítulo argumenta que la reforma más importante que México puede hacer para mejorar los resultados educativos de sus jóvenes, es construir un sistema robusto que permita seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas. Por lo tanto, es de vital importancia que México desarrolle una estrategia global para mejorar las condiciones bajo las cuales muchos docentes trabajan, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza docente con la más alta calidad posible.

Establecer estándares docentes

El primer paso del proceso debe ser desarrollar e implementar un conjunto claro de estándares docentes, bien organizados y coherentes, que definan cómo debe ser una buena enseñanza, y que especifiquen el conocimiento, las habilidades y las disposiciones de que deben hacer prueba todos los candidatos docentes antes de ser acreditados para enseñar.

La propuesta actual sobre estándares docentes desarrollada por la SEP parece un buen comienzo, aunque necesita ser mejorada. Algunos de los principales retos todavía por resolver son: establecer auténticos mecanismos de consulta para que los docentes participen en el desarrollo de estos estándares; establecer una colaboración más eficaz y transparente en las diferentes unidades implicadas dentro de la SEP en el uso futuro de los estándares; y crear estándares útiles y aplicables.

Atraer mejores candidatos a la enseñanza

Con el objetivo de mejorar la enseñanza, México necesita mejores candidatos docentes. Por lo tanto, las instituciones de formación inicial docente, y en particular las Normales, necesitan mejorar la calidad de los aspirantes a docentes. Una fuerza de estudiantes para docente más sólida es la clave para conseguir que la enseñanza sea una profesión más respetada, y para crear estructuras de apoyo que mejoren las condiciones de trabajo de los docentes. Una manera de alcanzar este objetivo es aumentar la exigencia de ingreso a los programas de formación inicial docente, establecer un examen de admisión nacional de selección y adoptar otros métodos de evaluación.



Reforzar la formación inicial docente

La calidad de las instituciones de formación inicial docente tiene que mejorar para atraer y retener jóvenes talentosos. Muchos estudiantes mexicanos egresan de la formación inicial docente sin las habilidades y los conocimientos suficientes para ser buenos docentes, y muchas Normales carecen de relaciones sólidas con otros actores del sector educativo, en particular con escuelas y universidades.

Por lo tanto, es necesario fijar un conjunto de estándares de acreditación que deberán ser adoptados por todas las Normales y demás instituciones de formación inicial docente. Los estándares de acreditación de la formación inicial deben abordar, entre otros puntos: las calificaciones de los miembros del cuerpo docente, el proceso inicial de asignación de plazas, su evaluación y promoción; la calidad del currículum y su alineamiento con el currículum de las escuelas; los mecanismos para asegurar un nivel de alta calidad en la enseñanza de los estudiantes. Los estándares de acreditación también deben dar un valor específico al índice de aceptación de sus estudiantes en el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes. El sistema de acreditación debe funcionar de forma transparente y con una estructura de gobernanza clara. Cada institución debe ser evaluada con regularidad, empezando por las escuelas más pequeñas. Aquellas que son menos sólidas deben recibir el apoyo necesario para mejorar. En última instancia, aquellas que no cumplan con los estándares de acreditación deben fusionarse o cerrar, pues dejarlas abiertas significa que utilizan ineficazmente los recursos y, por ende, una injusticia para los jóvenes que aspiran a ser docentes profesionales de calidad.

Mejorar los mecanismos de evaluación docente

El Consejo Asesor de la OCDE considera que, por el momento, es eficaz que el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes sea el esquema de acreditación que permita: decidir si los docentes en servicio que desean obtener una plaza permanente, o una doble plaza, merecen o no el puesto; asignar adecuadamente las plazas docentes a los nuevos docentes acreditados. Sin embargo, México necesita revisar, mejorar y extender este proceso de acreditación para asegurar que todos los potenciales candidatos a la profesión docente cumplan con los estándares mínimos, en particular los relacionados con sus habilidades prácticas de enseñanza. Esto significa seguir utilizando una versión **mejorada** del examen para valorar el conocimiento de todos los nuevos futuros docentes certificados. En particular, el examen debe evolucionar y basarse en sistemas de estándares, y no en exámenes de norma establecida. Al mismo tiempo, México necesita mejorar los métodos para evaluar el conocimiento y las capacidades de los docentes basados en el desempeño. Las entrevistas, portafolios y exámenes psicométricos exigidos, o explorados en algunos estados, pueden ser herramientas complementarias adecuadas si es posible asegurar su calidad y la transparencia del proceso.

El Consejo Asesor sugiere fijar un nivel mínimo que deben alcanzar todos los candidatos docentes en el examen, independientemente de las plazas disponibles. Los aspirantes que no aprueben el examen, pero cuyo resultado final esté por encima de cierto nivel (suficiente para sugerir que cuenta con el potencial para lograr un resultado aprobatorio), deben tener la oportunidad de seguir una formación adicional antes de presentarse de nuevo al examen. Los candidatos que no aprueben el examen en varias ocasiones no podrán optar por convertirse en docentes; los docentes en servicio (no permanentes) que no aprueben el examen en varias ocasiones, no podrán optar por un puesto permanente. Aquellos que solicitan una doble plaza y que son incapaces de aprobar el examen: no deben obtener la segunda plaza; y deben ingresar en un esquema de ayuda y de evaluación cuidadosamente diseñado. A corto plazo, la gobernanza y operación del OEIF deben ser revisados. Si México quiere consolidar su mecanismo de acreditación profesional docente necesita continuar trabajando hasta establecer una estructura de gobernanza permanente (de orden técnico más que político), mucho más eficiente, transparente y justa, enfocada en mejorar la calidad de la enseñanza.



Abrir a concurso todas las plazas de enseñanza

El Consejo Asesor también sugiere que todas las plazas docentes, tanto las de nueva creación como las vacantes, deben abrirse progresivamente a concurso. El nuevo sistema debería acarrear mayor transparencia y justicia en la asignación de plazas, pero tiene un número de limitantes, entre ellas: que sólo el 20% de las plazas se han abierto a la competencia (a través del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes); aunque no aprobaron el examen, algunos candidatos obtuvieron a pesar de todo una plaza docente (no permanente); la persistente falta de transparencia en algunos estados hacia los mecanismos precisos de asignación de plazas docentes a escuelas. Se debe mejorar el sistema actual de asignación de docentes a escuelas, vinculado con los resultados del examen docente, para alcanzar una mayor coincidencia entre las necesidades de las escuelas y los docentes. Al mismo tiempo, el Sistema de Corrimiento debe seguirse utilizando, pero debe mejorarse.

Apoyar, impartir tutorías y evaluar a los docentes principiantes antes de asignarles una plaza permanente

El Consejo Asesor recomienda implementar un período formal de inducción con un apoyo sustancial para **todos** los docentes principiantes, de tal manera que puedan tener fácil acceso a profesionales experimentados que puedan guiar su aprendizaje en el trabajo. También se debe crear un período de prueba significativo y que conlleve a una evaluación final eficaz. En este período de prueba, se espera que los docentes principiantes demuestren en la práctica que son capaces de facilitar eficazmente el aprendizaje del estudiante y que pueden llevar a cabo con éxito otros aspectos del papel docente. **Todos** los docentes deben completar un período de prueba a un estándar satisfactorio **antes** de obtener una plaza permanente.

Crear y formar un conjunto de docentes tutores no sólo es clave para establecer un sistema justo para apoyar y evaluar a los docentes en período de prueba, también puede servir como una estrategia importante para reconocer y recompensar a los docentes excepcionales y ampliar su influencia a otras escuelas y distritos. México puede reasignar parte de sus oportunidades y recursos al desarrollo profesional de los docentes principiantes.

Proporcionar más desarrollo profesional coherente y relevante para los docentes en servicio

Entre los actores clave hay un acuerdo general sobre la necesidad de reforzar el desarrollo profesional docente. Sin embargo, México todavía necesita definir cuál es el desarrollo profesional apropiado e identificar las mejores formas de ofrecerlo para hacerlo más coherente y relevante. Las estrategias actuales para facilitar el desarrollo profesional docente a nivel nacional y estatal deben ser revisadas. Esto implica: 1) completar la revisión del Catálogo Nacional de Formación Continua para verificar su relevancia en las prácticas pedagógicas y curriculares docentes; 2) desarrollar estrategias para que las escuelas y sus docentes definan y estructuren el desarrollo profesional específico que cumpla con sus necesidades escolares; y 3) asegurar que estos programas adicionales de desarrollo profesional sean apoyados y acreditados como parte de la trayectoria profesional docente (por ejemplo en Carrera Magisterial), y vincularlos a algún sistema formal de evaluación (ver más abajo). Esto implica, también, reflexionar sobre cómo reorganizar el tiempo y los recursos para facilitar la participación de los docentes en estas opciones.

Un sistema más relevante necesita incluir un mayor desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela, que es la manera más eficaz de ayudar a mejorar la enseñanza. Una de las prioridades es abrir espacios para que existan más oportunidades de desarrollo profesional basadas en la escuela, y dar más recursos, capacidad y autonomía a las escuelas para que organicen actividades de formación relevantes. Es vital utilizar la red de supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP), así como dar orientación adicional a las escuelas y directores sobre cómo entender las necesidades y cómo encontrar las formaciones adecuadas.



Evaluar a los docentes en servicio para mejorar la enseñanza

México necesita desarrollar, e implementar, un modelo riguroso de evaluación de docentes que pase, poco a poco, de ser un sistema **puramente formativo**, a uno que **combine** aspectos tanto **formativos como sumativos**. Su propósito debe ser permitir la retroalimentación y orientar a los docentes para que mejoren sus prácticas, con el objetivo de mejorar el aprendizaje del estudiante. En el mediano plazo esta evaluación deberá ser considerada al tomar decisiones relativas al progreso profesional del docente, recomensas al mérito o eventuales sanciones. El componente de evaluación formativa primero debe ser establecido correctamente, aceptado y valorado por los docentes, antes de tener consecuencias significativas para la situación de cada docente.

La evaluación debe basarse en estándares de práctica docente. Es central para la calidad y el proceso de evaluación que los evaluadores sean seleccionados y formados de forma adecuada. Un aspecto fundamental del proceso de la evaluación docente es su efecto en la mejora de las prácticas de enseñanza. Para que esto ocurra, es necesario crear un sistema de desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela (*school-based*), que aunque sea complejo resulta indispensable. Un sistema como el antes descrito puede alentar los procesos de formación en servicio indispensables para que los docentes alcancen niveles más altos en las áreas examinadas en la evaluación.

El Capítulo 5 da una cierta orientación sobre cómo implementar tanto las recomendaciones de este capítulo, como las recomendaciones sobre la gestión escolar, el liderazgo escolar y la participación social que serán analizadas en el Capítulo 4.

ANEXO 3.1

ACREDITACIÓN DOCENTE: MECANISMOS UTILIZADOS EN ALGUNOS PAÍSES

A corto plazo, México se enfrenta con el reto principal de la acreditación docente, que puede ser resumido del siguiente modo: cómo crear un mecanismo (federal) permanente de acreditación docente, responsable del diseño y de la implementación de los exámenes de acreditación docente a nivel nacional, que funcione de manera eficaz, transparente e imparcial, y que cuente con el apoyo de todos los actores clave.

A mediano plazo, es necesario contar con políticas públicas sólidas para mejorar la calidad y la coherencia de los procesos de educación docente, de certificación, acreditación y asignación de plazas, de atribución de los docentes en las escuelas y de esquemas para que los docentes sean certificados de nuevo.

País	Autoridad que acredita	Páginas electrónicas
Alemania	REGIÓN: Mecanismos de acreditación federales manejados por cada uno de los estados (<i>land</i>).	http://www.bmbf.de/en/6595.php
Argentina	Instituciones de Educación Superior (IES): los proveedores de la formación inicial docente están regulados por la Red Federal de Formación Docente Continua.	http://www.me.gov.ar
Australia	REGIÓN: Los estados individuales son responsables de la acreditación.	http://www.dest.gov.au
Brasil	IES: Todos los programas deben ser acreditados por el Consejo Nacional de Educación o el Ministerio de la Educación.	http://portal.mec.gov.br/index.php
Canadá	REGIÓN: Los departamentos provinciales son responsables de la acreditación.	http://www.cmec.ca/Pages/default.aspx
China	ESTADO: Los estudiantes candidatos a la formación inicial docente deben aprobar un examen nacional manejado por el Ministerio de la Educación antes de empezar la formación.	http://www.moe.edu.cn/english http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/apeid/Documents/status_of_teachers/China.pdf
Corea	ESTADO: Ministerio Nacional de la Educación.	http://english.mest.go.kr
Dinamarca	IES: Las instituciones de formación docente siguen un control de calidad asegurado por examinadores externos asignados por el Ministerio de Educación	http://www.eng.uvm.dk
Escocia	ESTADO: El Consejo General Docente (GTC por sus siglas en Inglés) de Escocia.	http://www.gtcs.org.uk
Eslovenia	ESTADO: Ministerios de la Educación y del Deporte.	http://www.mss.gov.si/en
España	REGIÓN: Comunidad Autónoma.	http://www.mec.es/cesces/inicio.htm
EUA	REGIÓN: Cada estado es responsable de la acreditación. Algunos estados aplican un examen de acreditación creado por una empresa comercial.	http://www.ed.gov/teachers/landing.jhtml
Finlandia	IES: Ministerio de la Educación.	http://www.minedu.fi/OPM/?lang=en
Francia	ESTADO: Ministerio de la Educación.	http://www.education.gouv.fr http://www.iufm.education.fr/connaitre-iufm/plaquettes-documents/en_IUFM2.html
Grecia	ESTADO: Ministerio de la Educación.	http://www.ypepth.gr/en_ec_home.htm
Hong Kong	ESTADO: Ordenanza de la Educación.	http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=268&langno=1
Hungría	IES: El Comité Húngaro de Acreditación, un órgano independiente, acredita todos los cursos de formación inicial.	http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=137
Inglaterra	ESTADO: Agencia de Formación y Desarrollo para las Escuelas (TDA por sus siglas en inglés).	http://www.tda.gov.uk
Irlanda del Norte	IES: Desde 2010 el Consejo General Docente de Irlanda juega un papel mayor en la acreditación y el registro de docentes.	http://www.deni.gov.uk

País	Autoridad que acredita	Páginas electrónicas
Italia	IES: Existe una confusión sobre si existe un mecanismo de estado para la acreditación o si la acreditación está vinculada al hecho de completar la formación inicial docente. Hay un exceso de docentes y no hay suficientes plazas de enseñanza por el momento. "Aquellos que desean presentar el examen para enseñar (<i>cattedre</i>) deben tener esta designación. Los docentes deben aprobar otro examen (<i>concorso</i>) para obtener en estatus de profesional de enseñanza" del Ministerio de Educación Pública.	http://www.pubblica.istruzione.it http://education.stateuniversity.com/pages/722/Italy-TEACHING-PROFESSION.html#ixzz0OoMbCgT4
Japón	IES: La formación inicial docente tiene que ser aprobada por " <i>Monbukagakusho</i> ", Ministerio de la Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.	http://www.mext.go.jp/english
Malasia	ESTADO: Ministerio de la Educación y Ministerios de la Educación Superior.	http://www.moe.gov.my/?lang=en http://www.educationmalaysia.gov.my
Malawi	ESTADO: Consejo Nacional de Exámenes de Malawi.	http://www.malawi.gov.mw/Education/Home%20%20Education.htm
Nueva Zelanda	IES: Los cursos de formación inicial son aprobados por la Autoridad de Calificaciones de Nueva Zelanda.	http://www.minedu.govt.nz www.teachercouncil.govt.nz
Países Bajos	IES: El Ministerio de la Educación, de la Cultura y la Ciencia aprueba los cursos de las instituciones de formación inicial.	http://www.minocw.nl/english
Polonia	IES: Los programas de formación inicial docente tienen que ser aprobados por la Comisión Universitaria de Acreditación, que sintetiza los estándares de calidad del Ministerio Nacional de la Educación y del Deporte.	http://www.poland.pl/education/structure.htm
Portugal	IES: Los cursos de formación inicial están enmarcados en los programas <i>Licenciado em Ensino</i> o <i>Licenciatura – Ramo de Formação Educacional</i> , según la institución emisora. Todos los cursos tienen que cumplir con los estándares fijados por el cuerpo independiente, INAFOP (Instituto Nacional para la Acreditación de la Educación Docente). Las plazas docentes se asignan según la clasificación de los resultados en un concurso nacional.	http://www.min-edu.pt
Rumania	IES: Los cursos de formación inicial son acreditados por el Centro Nacional para la Formación Docente. La conclusión exitosa del programa permite obtener la calificación docente, aunque los nuevos docentes necesitan aprobar un examen competitivo para obtener una plaza permanente.	http://www.edu.ro
Rusia	La Comisión de Certificación del Estado acredita los cursos de la formación inicial. Los docentes de educación primaria pueden no estar formados en instituciones universitarias (<i>technikums</i>).	http://www.wes.org/eWENR/05dec/practical.htm
Singapur	ESTADO: El Ministerio de la Educación aprueba todas las solicitudes docentes.	http://www.moe.gov.sg

Bibliografía

- Abell, S. K., D. R. Dillon, C. J. Hopkins, W. D. McInerney y D. G. O'Brien** (1995), "Somebody to count on": mentor/intern relationships in a beginning teacher internship program", *Teaching and Teacher Education*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-188.
- Aguerrondo, I., F. Benavides y B. Pont** (2009), *School Management and Teacher Professionalization in Mexico: Context, Challenges and Preliminary Policy Orientations*, OCDE, París.
- Angrist, J. D. y J. Guryan** (2008), "Does Teacher Testing Raise Teacher Quality? Evidence from State Certification Requirements", *Economics of Education Review*, Vol. 27, No. 5, pp. 483-503.
- Asher, C. y R. Malet** (1999), "Initial Teacher Training in the Post-reform Period: A Sample of Student Opinion in England and France", *Compare*, Vol. 29, No. 1, pp. 71-83.
- Banco Mundial** (1988), *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion. A World Bank Policy Study*, Publicaciones del Banco Mundial, Washington, DC.
- Barber, M. y M. Mourshed** (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, Londres.
- Bashir, S.** (1994), *Public Versus Private in Primary Education: Comparisons of School Effectiveness and Cost in Tamil Nadu*, Disertación de Doctorado, London School of Economics, Londres.
- Boyd, D., D. Goldhaber, H. Lankford y J. Wyckoff** (2007), "The Effect of Certification and Preparation on Teacher Quality", *Future of Children*, Vol. 17, No. 1, pp. 45-68.
- Brodsky, M. y H. Woods** (2000), *Connecting Teaching and Learning in Teacher Preparation and Licensing, Presentation made at Taking the Next Step to America's Future: A National Conference on Teacher Quality-Exemplary Practices in Contextual Teaching and Learning*, Washington, D.C. Disponible: <http://www.ed.gov/inits/teachers/exemplarypractices/c-5.html> (consultado el 2009, 30/12).
- Cobb, V.** (1999), *An International Comparison of Teacher Education. Eric Digest*. ERIC Clearinghouse on Teaching and Teacher Education Washington DC. Disponible: <http://www.ericdigests.org/2000-3/teacher.htm>.
- Cox, D. y L. Meckes** (2010), "Definiciones sobre desarrollo de estándares para evaluar el desempeño docente en México", *Reporte analítico*, OCDE, París.
- D'Agostino, J. V. y S. J. Powers** (2009), "Predicting Teacher Performance with Test Scores and Grade Point Average: A Meta-Analysis", *American Educational Research Journal*, Vol. 46, No. 1, pp. 146-182.
- Danielson, C. y T. L. McGreal** (2000), *Teacher Evaluation To Enhance Professional Practice*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, Virginia.
- Darling-Hammond, L.** (1997), *Doing What Matters Most: Investing in Quality Teaching*, National Commission on Teaching & America's Future, Kutztown, Pennsylvania.
- Darling-Hammond, L.** (1999), "Target Time toward Teachers", *Journal of Staff Development*, Vol. 20, No. 2, pp. 31-36.
- Darling-Hammond, L.** (2000), *Solving the Dilemmas of Teacher Supply, Demand, and Standards: How We Can Ensure a Competent, Caring, and Qualified Teacher for Every Child*, National Commission on Teaching & America's Future, Kutztown, Pennsylvania.
- Eurydice** (2002), *The teaching profession in Europe: Profile, trends and concerns. General lower secondary education. Volume 1: Initial training and transition to working life*, Unidad Europea Eurydice, Bruselas.
- Feiman-Nemser, S.** (2001), "From Preparation to Practice: Designing a Continuum To Strengthen and Sustain Teaching", *Teachers College Record*, Vol. 103, No. 6, pp. 1013-55.
- Fox, J. E. y J. Certo** (1999), *Recruiting and Retaining Teachers: A Review of the Literature*, Metropolitan Educational Research Consortium, Richmond, Virginia.

- Fredriksson, U.** (2010), "Teachers and Their Situation in Europe" in *Education and Development in the Context of Globalization*, ed. H. Daun y Strömqvist, Nova Science Publishers, Inc., Hauppauge, Nueva York.
- Glassford, L. A.** (2005), "A Triumph of Politics over Pedagogy? The Case of the Ontario Teacher Qualifying Test, 2000-2005", *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, No. 45, pp.1-21.
- Good, T. L., D. A. Grouws y H. Ebmeier** (1983), *Active Mathematics Teaching. Research on Teaching Monograph Series*, Longman, Inc., Broadway, Nueva York.
- Goodson, F.** (2003), "Hacia un desarrollo de las historias personales y profesionales de los docentes", *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, Vol. 8, No. 19, pp. 733-758.
- Guevara, M. R. y L. E. Gonzalez** (2004), "Reporte sobre la Situación en México", Reporte analítico, OCDE, París.
- Harbison, R. W. y E. A. Hanushek** (1992), *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Heilbronn, R., C. Jones, S. Bubb y M. Totterdell** (2002), "School-Based Induction Tutors: A Challenging Role", *School Leadership & Management*, Vol. 22, No. 4, pp. 371-87.
- Hill, H. C.** (2007), "Learning in the Teaching Workforce", *Future of Children*, Vol. 17, No. 1, pp. 111-127.
- Hobson, A. J.** (2009), "On being bottom of the pecking order: beginner teachers' perceptions and experiences of support", *Teacher Development: An international journal of teachers' professional development*, Vol. 13, No. 4, pp. 299.
- Hobson, A. J., P. Ashby, A. Malderez y P. D. Tomlinson** (2009), "Mentoring Beginning Teachers: What We Know and What We Don't", *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 207-216.
- ILO/UNESCO** (1966), *Recommendation concerning the Status of Teachers*, UNESCO, París.
- Ingvarson, L., A. Eliot, E. Kleinhenz y P. McKenzie** (2006), *Teacher Education Accreditation: A Review of National and International Trends and Practices*, ACER, Australian Council for Educational Research, Australia.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)** (2008), *¿Avanza o Retrocede la Calidad Educativa? ¿Tendencia y Perspectivas de la Educación Básica en México?*, Informe Anual. INEE, México.
- Kelly, K. O., S. Y. A. Ang, W. L. Chong y W. S. Hu** (2008), "Teacher Appraisal and Its Outcomes in Singapore Primary Schools", *Journal of Educational Administration*, Vol. 46, No. 1, pp. 39-54.
- Kennedy, M. M.** (2008), "Contributions of Qualitative Research to Research on Teacher Qualifications", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 30, No. 4, pp. 344-367.
- Kleinhenz, E. y L. Ingvarson** (2007), *Standards for teaching, theoretical underpinnings and applications*, New Zealand Teachers Council, ACER, Nueva Zelanda.
- Larsen, M., C. Lock y M. Lee** (2005), *Professional Certification and Entry-to-Practice Assessments: A Report for the Teaching Policy and Standards Branch*, Ontario Ministry of Education, Ontario, Canadá.
- Loeb, S., C. E. Rouse y A. Shorris** (2007), "Introducing the Issue-The Future of Children", *The Future of Children*, Vol. 17, No. 1, pp. 3-14.
- Mancera, C. y S. Schmelkes** (2010), "Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework", Reporte analítico, OCDE, París.
- Manzi, J.** (2009), "Individual Incentives and Teacher Evaluation: The Chilean Case, Reporte analítico", Universidad Católica de Chile, Santiago.
- McBeath, J., L. Jakobsen, D. Meuret y M. Schratz** (2000), *Self-Evaluation in European Schools: A Story of Change*, Routledge, Londres.
- McCaffrey, D. F., J. R. Lockwood, D. Koretz, T. A. Louis y L. Hamilton** (2004), "Let's See More Empirical Studies on Value-Added Modeling of Teacher Effects: A Reply to Raudenbush, Rubin, Stuart and Zanutto, and Reckase", *Journal of Educational and Behavioural Statistics*, Vol. 29, No. 1, pp. 139-144.

McCutchen, D., R. D. Abbott, L. B. Green, S. N. Beretvas, S. Cox, N. S. Potter, T. Quiroga y A. L. Gray (2002), "Beginning Literacy: Links among Teacher Knowledge, Teacher Practice, and Student Learning", *Journal of learning disabilities*, Vol. 35, No. 1, pp. 69-86.

McIntyre, J., A. J. Hobson y N. Mitchell (2009), "Continuity, Support, Togetherness and Trust: Findings from an Evaluation of a University-Administered Early Professional Development Programme for Teachers in England", *Professional Development in Education*, Vol. 35, No. 3, pp. 357-379.

Milanowski, A. T., S. M. Kimball y A. Odden (2005), "Teacher accountability measures and links to learning" in *Measuring school performance and efficiency: Implications for practice and research*, eds. L. Stiefel, A. E. Schwartz, R. Rubenstein y J. Zabel, Eye on Education, Inc., Nueva York, pp. 137-159.

Milanowski, A. y S. Kimball (2003), "The Framework-Based Teacher Performance Assessment Systems in Cincinnati and Washoe", CPRE-UW Reporte de trabajo Serie TC-03-07, Washington, D.C.

Milanowski, A. (2004), "The Relationship between Teacher Performance Evaluation Scores and Student Achievement: Evidence from Cincinnati", *Peabody Journal of Education*, Vol. 79, No. 4, pp. 33-53.

Ministro de la Educación y de la Cultura de Finlandia (2010). Disponible: <http://www.minedu.fi/OPM>.

Murillo, J. (2007), "School Effectiveness Research in Latin America" en *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, ed. T. Townsend, Springer Países Bajos, Países Bajos, pp. 75-92.

Musset, M. (2009), *Initial teacher education and continuing training policies in a comparative perspective*, Reporte analítico, OCDE, París.

NBPTS (2009), *The Five Core Propositions*, National Board for Professional Teaching Standards. Disponible: http://www.nbpts.org/the_standards/the_five_core_propositio (consultado el 2009, 11/19).

Nieto de Pascual Pola, D. M. (2009), "Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México" (comisionado por la Universidad Iberoamericana para la OCDE), Reporte analítico, OCDE, París.

OCDE (1994), *Quality in teaching*, OCDE, París.

OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OCDE, París.

OCDE (2008), *Innovating to Learn, Learning to Innovate*, OCDE, París.

OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, París.

OCDE (2010a), *Educational Research and Innovation Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge*, OCDE, París.

OCDE (2010b), "Reflexiones finales del Seminario OCDE-Harvard para líderes en reformas educativas para fortalecer la profesionalización docente en México", OCDE, Disponible: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.

OCDE (2010c), *Establishing and In-Service Teacher Evaluation and Incentives Framework: Considerations for Mexico*, OCDE, París.

Ontario Ministry of Education (2009), Disponible: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/teachers.html>.

Ostinelli, G. (2009), "Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland", *European Journal of Education*, Vol. 44, No. 2, pp. 291-308.

Partida Bush, V. (2006), *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*, Consejo Nacional de Población, México. Disponible: www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf

Perrenoud, P. (2004), *Diez Nuevas Competencias para Enseñar*, Graó, Barcelona.

Posner, C. (2010), *Communication to the Steering Group*, París.

Rewards and Incentives Group (2009), *Teachers' and Head Teacher's Performance Management: Guidance*, Disponible: www.teachernet.gov.uk/management/payandperformance/performancemanagement.

- Rice, J. K.** (2003), *Teacher Quality: Understanding the Effectiveness of Teacher Attributes*, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Rockoff, J. E.** (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 247-252.
- Roelofs, E.** (2007), "Teacher Competence: assessment for Quality", Reporte presentado en la Conferencia de la Asociación de Educación Evaluación-Europa, 9 de noviembre del 2007, Estocolmo.
- Ross, K.** y **T.N. Postlethwaith** (1989), *Indonesia. Quality of Basic Education*, Ministerio de la Educación y la Cultura, Yakarta.
- Sachs, J.** (2001), "Curriculum control: the cost to teacher professionalism", Reporte presentado a la Australian Association for Research in Education Conference, Australia.
- Sanders, W. L., A. M. Saxton** y **S. P. Horn** (1997), "The Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS): A quantitative, outcomes-based approach to educational assessment." in *Grading Teachers, Grading Schools*, ed. J. Millman, Corwin Press., Thousand Oaks, California, pp. 137-162.
- Santiago, P.** y **F. Benavides** (2009), *Teacher Evaluation: A Conceptual Framework and examples of Country Practices*, Reporte analítico, OCDE, París.
- Santibáñez, L.** (2002), "¿Están mal pagados los maestros en México? Estimado de los salarios relativos del magisterio", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXXII, No. 2, pp. 9-41.
- Santibáñez, L.** (2008), "Reforma educativa: el papel del SNTE", *RMIE*, Vol. 13, No. 37, pp. 419-443.
- Santibáñez, L., J. F. Martínez, A. Datar, P. McEwan, C. Messan-Setodji** y **R. Basurto-Dávila** (2006), *Haciendo camino: análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, RAND Education, Secretaría de Educación Pública, USA.
- Scheerens, J.** (2000), *Improving School Effectiveness*, UNESCO: International Institute for Educational Planning, París.
- Schulle, J.** y **M. Dembélé** (2007), *Global Perspectives on Teacher Learning: Improving Policy and Practice*, UNESCO: International Institute for Educational Planning, París.
- Sclafani, S.** y **J. Manzi** (2009), "In-Service Teacher Evaluation and Development Practices in a Comparative Perspective." Artículo preparado para el trabajo del Consejo Asesor de la OCDE sobre Evaluación e Incentivos Docentes, Gestión Escolar y Políticas Docentes. OCDE, París.
- Secretaría de Educación Pública** (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, SEP, México, D.F.
- Secretaría de Educación Pública** (2008a), *Convocatoria Nacional: Examen para Nuevo Ingreso al Servicio Docente. Ciclo Escolar 2008-2009*, SEP. Disponible: www.alianzaconcursonacional.sep.gob.mx.
- Secretaría de Educación Pública** (2008b), "Goals of the Alliance", Reporte analítico, OCDE, París.
- Secretaría de Educación Pública** (2009), *Acuerdos Aprobados*, Documento preparado por el grupo de trabajo responsable de la implementación de los acuerdos de las reuniones regionales de Alianza, que se llevó a cabo en Noviembre 2008, SEP, Ciudad de México, México, D.F.
- Secretaría de Educación Pública** (2010), *Communication with the Steering Group*, México.
- Singapore Ministry of Education** (2006), *Singapore Staff Appraisal (Education Service)*, Ministry of Education, Singapur.
- Sun Figueroa, Y.** (2010), *El Portafolio como instrumento de evaluación de profesores: La experiencia del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente en Chile*, OCDE, París.
- TDA** (2009a), *Professional Standards for Teachers in England from September 2007*. Disponible: http://www.tda.gov.uk/upload/resources/pdf/i/introduction_to_standards.pdf (consultado el 2009, 11/19).
- TDA** (2009b), *What are the professional standards?* Disponible: <http://www.tda.gov.uk/teachers/professionalstandards/standards.aspx> (consultado el 2009, 11/19).

Tenti Fanfani, E. y **C. Steinberg** (2007), *Hacia un mayor conocimiento de los docentes en América Latina. Características sociodemográficas y posición en la estructura social de los docentes en Argentina, Brasil y México*, IIPÉ-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, Argentina.

Villegas-Reimers, E. (2003), *Teacher professional development: An international review of the literature*, UNESCO: International Institute for Educational Planning, París.

Warwick, D.P. y **F. Reimers** (1992), *Teacher Training in Pakistan: Value Added or Money Wasted?*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.

Williams, A. y **S. Prestage** (2002), "The Induction Tutor: mentor, manager or both?", *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, Vol. 10, No. 1, pp. 35.

NOTAS

1. Muchos docentes tienen dobles plazas. El número inexacto de docentes reportado en estadísticas oficiales se origina también porque, por ejemplo, algunos docentes han sido “comisionados” por las autoridades estatales de educación, o por el sindicato, y por ende no están enseñando en un grupo. Del mismo modo, algunos docentes se convierten en directores, pero permanecen con sus plazas docentes debido a la falta de promociones oficiales o de plazas de directores. La corrupción es también un factor que contribuye a aumentar artificialmente el número de docentes: por ejemplo, hay gente cuyos nombres aparecen en la nómina de pago pero que no recibe un salario. El porcentaje de estos fenómenos es desconocido (Nieto de Pascual Pola, 2009). Varias organizaciones de la sociedad civil han pedido un censo cuya información esté abierta al público. Véase: www.dondeestamimaestro.org.
2. La iniciativa sólo concierne a los docentes que están empleados en las escuelas que anteriormente formaban parte del sistema de escuelas federales, llamadas “escuelas federalizadas”.
3. Esta cifra coincide con los datos de un análisis comparativo sobre la profesionalización de los docentes en Brasil, Argentina y México, llevado a cabo por el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IPE-UNESCO). De los tres países considerados en este estudio, México tiene el mayor índice de “feminización” de su cuerpo docente a nivel de educación media básica (Tenti Fanfani y Steinberg, 2007).
4. La Clasificación Estándar Internacional de la Educación (ISCED, por sus siglas en inglés), fue diseñada por la UNESCO y es usada universalmente. La última versión conocida se denomina ISCED 1997.
5. Entendido como el nivel de escolaridad de los padres.
6. Para más detalles véanse las Recomendaciones 3 y 5 en este capítulo.
7. De hecho, el 80% de los cursos se enfoca en matemáticas, ciencias, lenguas, historia, civismo y ética. La Alianza también estipula que estos cursos sean impartidos en coordinación con instituciones de educación superior.
8. La creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio es uno de los objetivos de la Alianza por la Calidad de la Educación y del Programa Sectorial de Educación 2007-2012.
9. Estas son: el Centro de Estudios Educativos, Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativas, la Universidad Pedagógica Nacional y la Heurística Educativa.
10. Véase la Recomendación 5 del presente capítulo, en la que la OCDE recomienda que todas las plazas (las de nueva creación, así como las vacantes) deben abrirse a concurso.
11. En el reporte de Los Docentes Son Importantes: Atraer, Formar y Conservar a los Docentes Eficientes (OCDE, 2005), Capítulos 3 y 5 respectivamente, se puede encontrar una amplia discusión sobre los métodos que hacen de la enseñanza una opción de trayectoria profesional más atractiva, y sobre la selección, contratación y empleo docentes.
12. Este tema, junto con las recomendaciones asociadas, se discuten en el Capítulo 4.
13. Sin embargo, el acuerdo también estipula que el “comprador” o “heredero” debe satisfacer todos los requisitos formales que pide el sistema educativo mexicano para ser docente. Esto significa que un docente que se jubila puede ofrecer su plaza a su hijo o sobrino siempre y cuando sea egresado (o próximo a graduarse) de una institución de formación inicial docente formal.
14. Más de 145 000 candidatos presentaron el examen en Julio del 2010.
15. Una descripción de la herramienta portafolio se incluye en la Recomendación 6 de este capítulo. Un portafolio (o portafolio de evidencias) se define como “un instrumento para coleccionar de forma organizada herramientas y documentos para la enseñanza” (Larsen, Lock y Lee, 2005, p. 21). En líneas generales, existen tres tipos de portafolios básicos: portafolios de enseñanza (learning portfolios), utilizados principalmente para documentar el progreso y la enseñanza; portafolios credencial (credential portfolios), utilizados principalmente para mostrar el alcance de estándares predeterminados a evaluar; y los portafolios escaparate (showcase portfolios), utilizados para demostrar los “mejores” logros (por ejemplo para cuando se postula para un trabajo). Cabe señalar que algunos portafolios responden a más de una de estas funciones.
16. El Sistema de Corrimiento es un mecanismo en “cascada” que permite a los docentes en servicio (aquellos que ya tienen una plaza permanente) ser reasignados a otras escuelas. Cuando hay una plaza vacante, los docentes en servicio pueden solicitarla. Entre más tiempo hayan estado en el sistema, mayores son las posibilidades de obtener las plazas. Sólo después de que se haya completado este proceso, las plazas vacantes disponibles (no todas) se abren a los nuevos docentes y a los docentes que solicitan una doble plaza. La recomendación de la OCDE es que se abran a la competencia todas las plazas, tanto las nuevas como las vacantes, conservando y mejorando el Sistema de Corrimiento (permitiendo, por ejemplo, que los directores y el personal de la escuela elijan a los docentes en servicio que quieren ser asignados a sus escuelas).
17. Véase por ejemplo el artículo: “Controla SNTTE 8 de 10 plazas”, publicado por Reforma el 19 de Febrero de 2009.
18. Los estudios de evaluación sobre el uso del modelo de Danielson en los Estados Unidos han demostrado que el sistema es válido y confiable. El grupo de docentes que obtuvo una buena nota en el sistema de evaluación también presentó un mayor crecimiento en el estudiantado, comparado con los docentes de los grupos control (Milanowski y Kimball, 2003, Milanowski, 2004, Milanowski, Kimball y Odden, 2005).
19. En México, muchas clases tienen estudiantes de distintas culturas con lenguas nativas diferentes (Mancera y Schmelkes, 2010).

CAPÍTULO 4

Mejorar la eficacia escolar en México: el papel que juegan el liderazgo, la gestión y la participación social

Este capítulo se centra en cómo la eficacia de las escuelas en México puede mejorar al modificar la manera en que éstas son dirigidas y gestionadas. Los resultados de las investigaciones revelan que la calidad en el liderazgo escolar es fundamental para aumentar el desempeño de los estudiantes. Sin embargo, el liderazgo instruccional no es una característica sobresaliente en las escuelas mexicanas. Los directores no tienen la formación, el desarrollo ni los incentivos apropiados para centrarse en mejorar la calidad de la instrucción y los resultados de las escuelas, ni para consolidar los vínculos de las escuelas con la comunidad.

El capítulo analiza el papel que juega el liderazgo escolar y las estructuras financieras y de gobernanza que apoyan a las escuelas. También examina el equilibrio que debe haber entre la dirección, la gestión y las funciones administrativas de los directores de escuela, y argumenta a favor de que haya una mayor toma de decisión y de rendición de cuentas a nivel local. Esto implicaría: desarrollar el liderazgo en la profesión docente, entre los directores, los ATP y los supervisores de escuela; conseguir una mayor claridad sobre las funciones de los directores de escuela y otros líderes; y plantear mayores expectativas acerca de su contribución a la mejora de la enseñanza y el desempeño de las escuelas. Es necesario contar lo más pronto posible con un marco nacional para el liderazgo escolar que establezca los criterios del liderazgo eficaz y los estándares de desempeño. Este marco se debe utilizar como punto de referencia para seleccionar, formar, contratar y desarrollar líderes escolares y del sistema. El capítulo enumera las formas en que las escuelas pueden compartir su experiencia, buenas prácticas y, de ser necesario, tener acceso a ejemplos de liderazgo eficaz fuera de la propia escuela. Del mismo modo, sugiere que se revisen los esquemas de financiamiento de las escuelas para hacerlos más claros, equitativos y transparentes. Por último, el capítulo expone cómo las escuelas podrían rendir más cuentas e implicarse con los padres y la comunidad.

ESCUELAS Y LIDERAZGO ESCOLAR EN MÉXICO

Escuelas y su liderazgo

En México, el director de escuela es la persona encargada del funcionamiento, la organización y la gestión de la escuela. Las principales tareas del director son: definir las metas, la estrategia y las políticas de operación de la escuela; analizar y resolver los problemas pedagógicos eventuales; y revisar y aprobar los planes de trabajo elaborados por los docentes. Una parte importante del trabajo del director incluye también la gestión de los programas educativos, que es una de las principales formas en que se imparte la educación mexicana. Dichos programas pueden contar con un presupuesto adjunto, tener requisitos e implicar procesos administrativos largos para cumplir con los requerimientos. Sin embargo, Ornelas (2008) observa que las funciones de los directores de escuela adolecen de expectativas de trabajo imprecisas que conducen a rutinas excesivas. Según Ornelas:

“...Los directores, además de administrar el patrimonio – siempre raquítico – de su escuela, son responsables de que funcione el Consejo Técnico (y el Consejo Escolar de Participación Social o su equivalente), tienen autoridad (mas no poder) para hacer que los maestros acudan a clases, cumplan con los programas oficiales y realicen la evaluación del alumnado. Asimismo, en Carrera Magisterial, evalúan el desempeño de sus docentes, llevan las relaciones con la Asociación de Padres de Familia y representan a la escuela ante las autoridades superiores. El director llena la forma 911 para la estadística escolar de cada ciclo, rinde informes, llena formularios (a veces con los mismos datos solicitados en un formato distinto por otra dependencia) Eso significa la elaboración de más de 100 documentos por año. También es responsable de la infraestructura y de ordenar las tareas de mantenimiento y limpieza de la escuela...” (Ornelas, 2008).



Hasta la reciente introducción de la prueba de Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), los roles y las responsabilidades de los directores estaban enfocadas principalmente en asuntos administrativos, más que en la mejora de los resultados escolares. Gracias a esta prueba, el desempeño del estudiante empezó a ser tomado en cuenta sistemáticamente. A pesar de esto, los directores de escuela tienden todavía a verse a sí mismos como administradores y no como líderes instruccionales. La delegación de la responsabilidad de gestión por parte del gobierno federal a los estados no ha progresado de manera significativa en las escuelas, salvo algunas excepciones. Como lo indicó un entrevistado de la Secretaría: “Es difícil delegar las decisiones de gestión y responsabilidades a los directores. Las escuelas están aisladas y no hemos construido un sistema de gestión que sea eficiente para las escuelas.”

El director no es necesariamente la única persona de quien se debe esperar un papel de liderazgo. A nivel de la educación media existe un director auxiliar. Las escuelas primarias y secundarias grandes en ocasiones también cuentan con asistentes técnico pedagógicos, conocidos como ATP. Los ATP no tienen una carga de trabajo de docente, pero se supone que deben dar apoyo de diversa índole, por ejemplo en el liderazgo pedagógico, en roles administrativos, como ayudantes escolares o en otras funciones. El puesto del ATP no existe de manera oficial. La mayoría de los ATP tiene una plaza docente aunque lleva a cabo “funciones de ATP”, definidas de maneras muy diversas. Existe ahora la oportunidad de incorporar el papel del ATP a la estructura de liderazgo de las escuelas, asignándole las adecuadas responsabilidades y rendición de cuentas. Se informó al Consejo Asesor de la OCDE que hay alrededor de 50 000 ATP en el sistema escolar, pero que no tienen un perfil común. Los estándares profesionales relevantes podrían proporcionarlos.

Algunas funciones administrativas en las escuelas las realizan los docentes, quienes carecen de la atribución expresa para ejercer estas tareas. Como resultado, sus horas de trabajo en tareas administrativas no están reconocidas por un estándar de desempeño o una recompensa tangible. Éste es un sistema improvisado al que le falta contar con estándares de trabajo definidos, un perfil específico o especificación del puesto, así como el pago que recompense según las responsabilidades. En el Plan Nacional de Desarrollo del actual sexenio el Gobierno de México ha reconocido que unos de sus principales desafíos es la necesidad de orientarse hacia un “liderazgo escolar real”.

Los **Consejos Técnicos** se crean en cada escuela y están constituidos por al menos cuatro o cinco docentes. Sus funciones incluyen hacer recomendaciones sobre: planes y programas de formación, métodos de enseñanza, programas de evaluación y formación docente, entre otros. Estos consejos están presididos por el director de escuela e incluyen, en caso de ser necesario, a los directores auxiliares, representantes de la clase o del área, ATP, presidentes de las asociaciones de estudiantes y representantes de las asociaciones de padres de familia, de la cooperativa de la escuela y de la parcela escolar (donde exista).

Los **Consejos Escolares de Participación Social** juegan un papel administrativo, pedagógico y relacional. En términos generales, las atribuciones de estos consejos son limitadas. Por ejemplo, pueden dar una perspectiva social pero no pueden intervenir en temas relacionados con el personal escolar o su desempeño. Santizo (2009) señala que aunque la Ley General de Educación da responsabilidades a los consejos, no existen los instrumentos adecuados para implementar la ley. Las asociaciones de padres de familia participan sobre todo apoyando a las autoridades escolares en coleccionar fondos y organizar el trabajo voluntario para tareas relacionadas con el mantenimiento de la escuela.

Los **Supervisores Escolares** son el principal canal de comunicación entre las autoridades educativas y las escuelas. Los supervisores deben visitar y supervisar el funcionamiento de las escuelas, proveer asesoramiento a escuelas y autoridades y desempeñar diversas tareas administrativas y pedagógicas. Sin embargo, las tareas administrativas consumen la mayor parte de su tiempo.



Nombramiento y ascenso de líderes escolares y del sistema

El nombramiento de los directores escolares, docentes, supervisores y ATP se hace de acuerdo al sistema de Escalafón (o de promoción vertical), implementado desde 1973¹. Sólo los directores titulares son elegibles para el puesto de supervisor; los nombramientos de ATP son sólo para docentes titulares. Los nombramientos son permanentes. Las candidaturas son evaluadas y los puestos son asignados en cada estado como marca la ley por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón compuesta por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Estas comisiones evalúan a los candidatos siguiendo diversos criterios, tales como: tiempo en servicio, credenciales académicas, participación en proyectos educativos, participación en proyectos de apoyo a la comunidad, publicaciones, el diseño de material didáctico, participación en actividades de formación docente y reconocimiento previo de desempeño docente. Sin embargo, este mecanismo está influido por el sindicato y otros criterios políticos.

A pesar de que los candidatos tienen que satisfacer un cierto número de requisitos oficiales, se tiene conocimiento de que a menudo los líderes son nombrados por el SNTE o por la comisión conjunta de Escalafón siguiendo procedimientos y criterios poco transparentes. Existen esfuerzos actuales para cambiar este proceso y hacerlo más transparente. Por ejemplo, como parte de la Alianza por la Calidad de la Educación, se anunció que un examen de selección para directores de escuela de educación básica sería introducido a partir del 2009, pero a la fecha no ha sido instituido. Un examen puede llevar a procedimientos más abiertos y objetivos para nombrar a los directores, sin embargo para la asignación de puestos no debe basarse por completo en una prueba. Los líderes escolares deben ser nombrados con el debido cuidado, siguiendo procedimientos equitativos y con base en los méritos, no en el tiempo que se tiene en el servicio.

La promoción de directores, como de docentes, se hace con el programa de Carrera Magisterial, diseñado originalmente como un sistema de incentivos para la fuerza laboral docente. Este tiene una vertiente para los docentes y otra para los directores. Los nombramientos de los ATP y de supervisores son inusuales, ya que dependen tradicionalmente del crecimiento del sistema educativo. Actualmente, el sistema educativo es estable y el número de estudiantes ha descendido en algunos estados. Esos docentes y directores de escuela que no son necesarios son asignados a otras tareas. En algunos casos, los directores de escuela pueden convertirse en ATP.

Las políticas públicas que promueven el liderazgo escolar

El Consejo Asesor es consciente de que existen varias iniciativas lanzadas a nivel federal, estatal o escolar, enfocadas en la gestión y liderazgo escolar. Conoce que los directores de escuela participan en la evaluación de docentes en las escuelas como parte del programa Carrera Magisterial. Sin embargo, como aquellos que participan en este proceso (tanto como en la evaluación Escalafón) pertenecen al sindicato, el proceso no es necesariamente muy objetivo.

La gestión escolar ha sido el centro de atención de uno de los programas nacionales cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación. El Programa Escuelas de Calidad (PEC), introducido en 2001, es una de las iniciativas que más ha enfatizado el desarrollo del liderazgo basado en la escuela en México (véase el Recuadro 2.2 en el Capítulo 2), y que en el 2010 cubrió el 21% de todas las escuelas. Su principal objetivo es promover el logro escolar y la formación en las escuelas, y desarrollar una cultura de evaluación y transparencia. Para este fin, el programa promueve el desarrollo de una gestión estratégica que incluye: la administración, la organización la pedagogía y la participación social de la escuela. Los consejos técnicos son vistos como evaluadores relacionados a la escuela, ya que organizan aspectos pedagógicos dentro de ellas. Aunque estos consejos estudian los resultados escolares de forma periódica, no se han definido mecanismos para que puedan influir en las prácticas docentes en el aula.



Otro de los objetivos del PEC es promover la rendición de cuentas y la transparencia en las escuelas. Algunos estudios muestran que esos objetivos son promovidos por la SEP alentando a los padres y los representantes de la comunidad a participar en las actividades escolares. El PEC une a las escuelas y los padres para tomar juntos las decisiones sobre la escuela y hacer planes para mejorarla. Otro objetivo es proporcionar formación a los directores de escuela. Las evaluaciones del programa PEC han expresado algunas reservas sobre su capacidad para promover, dentro del contexto mexicano, la autonomía o la toma de decisiones centradas en la escuela.

Reimers y Cárdenas (2007) sostienen que los altos niveles de desigualdad en la capacidad institucional de las diferentes escuelas y en la capacidad financiera de las diferentes comunidades, minimizan la probabilidad de que este programa de gestión, basado en las necesidades de la escuela, pueda contribuir a reducir a corto plazo la distancia en la oportunidad educativa existente entre estudiantes de distintos grupos socioeconómicos que son segregados en diferentes tipos de escuelas. Estos actores aseguran que la heterogeneidad de la escuela, de los recursos y de las capacidades de la comunidad, condiciona la manera en que los docentes y los directores responden a los incentivos ofrecidos por el programa. De hecho, el más bajo porcentaje de cambios fue observado en las escuelas con menos fondos. Reimers y Cárdenas postulan tres mecanismos clave que explican por qué la gestión basada en las necesidades de la escuela (*school-based management* o SBM por sus siglas en inglés) no reduce la brecha de la equidad en las oportunidades educativas en México:

- Los mecanismos de selección: que hacen la entrada al programa más fácil para las escuelas con mayor capacidad y recursos, principalmente las escuelas urbanas;
- Los mecanismos de organización a nivel escolar: que hacen que la gestión basada en las necesidades de la escuela funcione mejor en las escuelas cuyo personal escolar posee un liderazgo adecuado y una visión coherente;
- Los mecanismos de gestión y políticas a nivel del sistema: que minan la iniciativa local en las escuelas más vulnerables.

Además del programa PEC, las escuelas y los directores de escuela se ven en la necesidad de trabajar con una multiplicidad de programas adicionales (como se expuso en la Tabla 2.1 en el Capítulo 2) con el objetivo de recibir apoyo adicional de la Secretaría y de los estados. Escuela Segura, Escuela Siempre Abierta a la Comunidad, Enciclomedia o el Programa Nacional de Lectura son ejemplos de estos programas. A cambio de los recursos, muchos de estos programas necesitan que los líderes escolares se centren en objetivos específicos o problemas. La rendición de cuentas para justificar el uso correcto de estos recursos implican una pesada carga administrativa.

Formación, desarrollo y certificación de los directores de escuela

La formación y el desarrollo no son obligatorios, pero sí estimulados con la asignación de puntos de formación para avanzar en trayectoria profesional, como se estudia en la Recomendación 7 del Capítulo 3. Algunos testimonios hicieron patentes sus dudas al Consejo Asesor sobre la utilidad de los cursos y describieron los cursos en el Escalafón y Carrera Magisterial como una forma de ganar puntos pero de poca relevancia para la práctica. Además, la mayor parte de los cursos se enfocan en la enseñanza y la pedagogía; pocos son hasta ahora los cursos dedicados al liderazgo y a la gestión escolar. Y los puntos para avanzar en el Escalafón no consideran si la formación está centrada o no en el liderazgo escolar. Hasta la fecha, preparar y formar a los directores de escuela no ha sido una prioridad en México. Actualmente se llevan a cabo algunos esfuerzos para proporcionar una formación más específica en el liderazgo escolar, y en 2010 el nuevo Catálogo Nacional de Formación Continua incluye una sección importante de cursos, ofrecidos por diversas instituciones, enfocados en la gestión y el liderazgo escolar (<http://formacioncontinua.sep.gob.mx>).



Una de las instituciones de educación y formación clave para líderes escolares en México es la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). La UPN ofrece la Especialidad en Formación Docente para la Gestión en varios estados. El Primer Curso Nacional para Directores en Educación Primaria, llamado El Director como Líder Académico (50 horas), se impartió en el año 2000. Fue organizado a través del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio, dirigido a directores de educación primaria, y que consta de un curso de aprendizaje a distancia que se imparte con el apoyo de los Centros de Maestros. La acreditación de este curso se toma en cuenta para Carrera Magisterial.

Asimismo, el nivel de educación media superior (un nivel de educación que no es obligatorio en México y que es administrado por otra sub-secretaría), la SEP prepara para el 2010 el Programa de Formación de Directores de Educación Media Superior pensado para todos los 7 500 directores de escuela de educación media y los 5 000 directores de escuelas privadas; dicho programa consiste en un Diplomado de Formación de Directores. A partir del 2011, cualquiera que haya aprobado el diplomado puede postular al examen para obtener un puesto de director.

En el caso de los directores de escuela de educación básica, se han dado algunos pasos para desarrollar la certificación de los directores en el marco del programa PEC. La certificación de director implica crear una serie de estándares que describan las competencias o niveles de desempeño necesarios para ser director. El objetivo es preparar una Norma técnica de competencia laboral para los directores de educación de básica, actualmente en desarrollo. La Norma Técnica integra tres tipos de competencias que el director de escuela debe poder coordinar: la elaboración, la ejecución, y seguimiento y evaluación de los planes estratégicos quinquenales de las escuelas conocidos como Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). Este enfoque se usa cada vez más en distintos países, por ejemplo en el Reino Unido, Países Bajos, Austria o Australia (Santizo Rodall, 2009). Para 2012, el objetivo del gobierno es certificar a 50 000 directores de escuela con la colaboración del SNTE y de la sociedad civil, aunque el desarrollo de estas estrategias avanzan con lentitud y aún no han sido introducidas.

El reto: construir capacidad de liderazgo y cultura a través del sistema

En México existen dificultades reales en cuanto al desarrollo de la capacidad de liderazgo necesaria para garantizar el progreso en la escuela. Esto se debe a que no ha habido mucha inversión para asegurar una preparación eficaz o una selección de líderes escolares, ni para clarificar el papel que se espera que desempeñen combinando tareas administrativas y pedagógicas. Si la escuela debe ser el núcleo de la educación, es necesario que las escuelas estén bien llevadas y gestionadas. Para que esto suceda en cada escuela de manera durable, es necesario saber con claridad qué papel debe tener y qué expectativas debe cumplir el director como líder escolar.

El Consejo Asesor tuvo conocimiento de las intenciones para desarrollar o articular el conjunto de estándares profesionales para los líderes escolares, alineándolos con el proceso de desarrollo de estándares que fue pilotado en 2008/09 en México. Existe la necesidad de definir el papel de los directores de escuela y de otros líderes escolar, y de fijar estándares profesionales en términos de liderazgo instruccional y de la gestión basada en el desempeño para mejorar los resultados escolares. El proyecto de estándares actual define cinco categorías básicas: liderazgo escolar; desempeño colectivo del equipo de enseñanza; gestión del proceso de aprendizaje; funcionamiento de las unidades oficiales que apoyan a las escuelas (consejos escolares y técnicos); y participación social.

En general, existen argumentos concluyentes sobre la necesidad de construir la capacidad de liderazgo. Esto significa: definir el liderazgo escolar como algo distinto a la gestión e identificar a los docentes con potencial de liderazgo; proporcionar oportunidades de liderazgo; formar líderes; y asegurar que los docentes que se



convierten en directores demuestren contar con los conocimientos y las competencias de liderazgo requeridos. El objetivo debe ser crear una cultura de liderazgo en todo el sistema. Esto sólo podrá ser alcanzado cuando haya mejoras claras en la capacidad de liderazgo en el sistema. Definir el papel de los directores de escuela en términos de liderazgo y de gestión, y determinar los estándares profesionales, es un importante primer paso para la mejora escolar.

Además, las escuelas y los líderes escolares necesitan apoyo para obtener el conocimiento, las herramientas y las estrategias necesarias con qué asegurar la calidad de la educación proporcionada por sus escuelas. Las escuelas no pueden trabajar como islas incomunicadas. Al contrario, necesitan trabajar dentro de una red establecida en donde los problemas y las soluciones pueden ser compartidos de modo que todas las escuelas progresen. En México, la principal vía de apoyo para las escuelas se da a través de los supervisores escolares empleados por cada estado, y a veces a través de los ATP. Los roles que juegan los supervisores fueron descritos al Consejo Asesor de la OCDE como: “en primer lugar, político; en segundo lugar, directivo; y en tercer lugar, educativo”. Los testimonios indican que los “supervisores no ejercen mecanismos de control porque los docentes son compañeros sindicalistas. No ofrecen apoyo pedagógico porque no están preparados para ello. Y tanto el control como el apoyo son necesarios”.

La existencia de supervisores, consejeros o inspectores es común en la administración educativa de muchos países. Mientras que muchos supervisores en México tienen una buena credibilidad profesional y profundo entendimiento de lo que es la práctica eficaz, a menudo su experiencia se limita al liderazgo del currículum más que al liderazgo escolar. Como ya no trabajan en una escuela, les puede faltar la capacidad para mostrar o demostrar una buena práctica o para servirse de otras experiencias basadas que residan en buenas escuelas. No obstante, los supervisores juegan un papel importante para concertar o ser intermediarios del tipo de apoyo entre escuelas que puede ser de ayuda en casos particulares.

Después de una revisión cuidadosa de las circunstancias en que operan actualmente las escuelas y los directores de escuela, valiéndose del análisis de datos, entrevistas y visitas de estudio, el Consejo Asesor cree que hay un conjunto claro de retos relacionados con el liderazgo y la gestión escolar en México:

- La necesidad de enfocarse en la mejora del desempeño escolar y de identificar, usar y compartir las mejores prácticas y nuevos avances en la materia;
- La necesidad de construir la capacidad de liderazgo y establecer una cultura de liderazgo;
- La necesidad de definir el papel de los directores de escuela en términos de liderazgo y gestión, y de fijar estándares profesionales;
- La necesidad de formar y desarrollar líderes escolares y garantizar que sean nombrados por mérito profesional;
- La necesidad de reducir las desigualdades que hay entre las escuelas que atienden a las comunidades más ricas y a las más pobres, otorgando recursos comparables para el aprendizaje;
- La necesidad de que haya una mayor rendición de cuentas y capacidad de responder a las necesidades de la comunidad;
- La necesidad de maximizar el uso de la información de datos y nuevas tecnologías para apoyar el aprendizaje.

Al tener en cuenta tanto las características relevantes del sistema escolar en México, como los factores que más contribuyen a mejorar la eficacia escolar descrita en el Capítulo 1, se ofrecen seis recomendaciones para mejorar el apoyo para el liderazgo y la gestión escolar.



RECOMENDACIÓN 9: Desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar basados en la mejora de los resultados escolares

Al igual que con los docentes, México necesita definir estándares claros de liderazgo y gestión para señalar a la profesión, y a la sociedad en general: el conocimiento esencial, las habilidades y los valores asociados a los directores de escuela eficientes.

Contexto

Actualmente, el papel que juega el director en las escuelas mexicanas se inclina más a favor de la administración que del liderazgo profesional. Los directores afirman que su carga administrativa incluye amplias exigencias burocráticas: llenado excesivo de formas y de trámites de seguimiento a los programas centrales. Participar en los programas nacionales trae consigo financiamiento adicional y otros recursos, lo cual resulta esencial en muchas escuelas para seguir siendo financieramente viables. Esta carga administrativa se debe a que en gran parte el sistema escolar está micro gestionado desde el centro de la federación o de los estados. Los programas del currículum y los supervisores de escuela son los instrumentos de control. Esta infraestructura no está trabajando de manera eficaz para mejorar el desempeño, como lo reconoce Alianza. Es necesario redefinir el papel de los directores de escuela para que sean, de un modo claro, profesionales que dirijan las escuelas de las que son responsables. Para mejorar los resultados, los líderes escolares deben ser los líderes de la instrucción, enfocados en aumentar la eficacia de cada docente y el desempeño de cada niño. Un marco de estándares profesionales aclararía el papel de los directores y qué se espera de ellos.

Hasta hace poco tiempo, el liderazgo escolar no había sido una alta prioridad en México, a excepción de los esfuerzos del programa PEC, así como los esfuerzos recientes para desarrollar estándares por parte de la Subsecretaría de Educación Básica al que se refiere el Consejo Asesor en la Recomendación 1 del Capítulo 3. En el caso de los estándares de gestión escolar, los elementos principales que comprenden la propuesta preliminar se describen en el Recuadro 4.1.

Recuadro 4.1 Estándares de gestión escolar para educación básica, propuesta preliminar

Algunos esfuerzos recientes de la SEP para desarrollar un conjunto de estándares de gestión escolar para la educación básica en México, han llevado a una propuesta preliminar que define cinco áreas principales:

- **Dirección escolar:** liderazgo efectivo; clima de confianza; compromiso de enseñar, decisiones compartidas; planeación institucional; autoevaluación; comunicación del desempeño y redes escolares.
- **Desempeño colectivo del equipo docente:** fomento al perfeccionamiento pedagógico; y la planeación pedagógica compartida.
- **Gestión del aprendizaje:** centralidad del aprendizaje, compromiso de aprender; y equidad en las oportunidades para aprendizaje.
- **Organismos oficiales de apoyo a la escuela:** funcionamiento efectivo del consejo escolar técnico escolar; y del consejo escolar de participación social.
- **Participación social:** Participación de los padres de familia; y apoyo para el aprendizaje en el hogar.

Fuentes: Secretaría de Educación Pública (2010), *Comunicación con el Consejo Asesor*, México.



En otros países miembros de la OCDE, además de México, también ha sido limitada la definición del papel de los directores de escuela, su selección, contratación, formación y desarrollo, así como sus perspectivas de trabajo (OCDE, 2008). En México, como se ha citado anteriormente, el trabajo de los directores de escuela está definido en una regulación de 1973 (Escalafón), que puede no reconocer los nuevos roles que aquellos tienen que jugar. Actualmente existen esfuerzos para definir normas o estándares para la gestión y el liderazgo escolar en educación básica, pero sin mucha premura y pocos resultados tangibles. Es hasta hace poco que la importancia del liderazgo escolar se ha señalado como un asunto de política pública.

El reto no se limita a los directores de escuela. Otro tipo de personal educativo, que trabaja con las escuelas o dentro de ellas, tiene un papel poco claro en el liderazgo escolar. Se dice que los ATP tienen roles diferentes en cada escuela, y que estos pueden fungir entre otros como subdirectores, líderes pedagógicos, evaluadores, o proporcionando apoyo administrativo. Por ejemplo, el Consejo Asesor se entrevistó con un ATP que pasó la mañana en una escuela primaria sin tener ninguna clase que enseñar, y que por la tarde enseñó cuatro clases en una escuela distinta. Este ATP no tenía la intención de convertirse en director, ya que sus ganancias serían menores. En la escuela de la mañana parecía ser considerado como una figura más importante que el nuevo director temporal de esta escuela y quien había sido promovido de entre personal. En general los ATP parecen ser un capital humano menos reconocido. Existe poca evidencia sobre la contribución, si es que existe, que hacen los ATP para mejorar las escuelas en las que trabajan. Su papel se puede fortalecer y reconocer como parte de la estructura de liderazgo de las escuelas. El sistema no puede permitirse apoyar los puestos de ATP que carecen de un papel bien definido en el liderazgo escolar.

Los cambios necesarios para generar la mejora continua y sostenida que busca el país no pueden suceder de un día para otro. Se requiere una visión rectora, una estrategia efectiva, una buena comunicación y los esfuerzos concertados de los líderes que suscriben a esta tarea y tienen el valor y la convicción de continuarla. Esto es necesario a nivel de sistema, pero también se aplica al liderazgo y a la gestión escolar. La visión rectora debe poner al niño, la escuela y la familia en el corazón del sistema educativo.

Investigación y evidencia internacional

Se ha hecho referencia antes al papel del liderazgo, según lo descrito por la investigación en eficacia escolar. Un informe reciente de la OCDE (OCDE, 2008) sobre el impacto del liderazgo escolar en la mejora de los resultados escolares, mostró que el liderazgo escolar puede influir en los resultados del estudiante, creando el ambiente adecuado para que los docentes mejoren sus prácticas en el aula y en consecuencia el aprendizaje del estudiante. Los resultados de la investigación muestran que hay papeles específicos de liderazgo con una mayor influencia que otros en la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, en la práctica, los líderes escolares sólo pueden tener un verdadero impacto en los resultados del estudiante si cuentan con una autonomía y apoyo suficientes para tomar decisiones importantes, y si sus principales responsabilidades están bien definidas y centradas en la enseñanza y el aprendizaje (Pont, 2010; Toledo Figueroa, 2010).

Para definir las responsabilidades de base del liderazgo, hay que guiarse por la investigación existente sobre las prácticas de liderazgo, orientada sobre todo en mejorar la enseñanza y el aprendizaje, tomando en cuenta el contexto mexicano. En muchos otros países hay una falta de claridad sobre las tareas de base a las que deben dedicar tiempo los líderes escolares. Las definiciones reformadas de las responsabilidades fundamentales del liderazgo pueden proporcionar una base sólida a la profesión, y constituir un punto de referencia clave para aquellos que consideran incorporarse a la profesión, así como para los responsables de seleccionarlos, contratarlos, formarlos y evaluarlos (OCDE, 2008).

Sammons (1995) sugiere que la calidad y el rol de los líderes, quiénes son y qué hacen, es más importante que el estilo con que lo hacen. Su estudio identifica "tres características que han sido asociadas



frecuentemente al liderazgo exitoso: fortaleza de propósito (firmeza), implicar a otros colaboradores en las tomas de decisiones (enfoque participativo), y autoridad profesional en el proceso de enseñanza y aprendizaje” (o liderazgo pedagógico: el director de escuela como el profesional que dirige). Los líderes sobresalientes tienen a tomar iniciativas. En las escuelas eficaces, los directores ponen un gran énfasis en la selección, contratación y el desarrollo del personal en servicio, en la importancia del consenso, en la consistencia en la calidad de la enseñanza y en la constancia del comportamiento y prácticas del personal (Barber y Mourshed, 2007). El liderazgo firme desafía cambios inútiles y tiene un papel clave para iniciar y defender el proceso de mejora escolar.

El enfoque participativo se verifica en la distribución de responsabilidades de liderazgo con otros miembros del personal (véase Hargreaves y Fink (2006) para una discusión sobre liderazgo distribuido y sostenible). Un director eficaz debe también ser el profesional que guía la escuela. Como Sammons observa, “esto implica tener un conocimiento de lo que está pasando en el aula, incluyendo el currículum, las estrategias de enseñanza y la supervisión del progreso de los alumnos”. Implica que el director proyecte un alto nivel con acciones como: desplazarse con frecuencia en la escuela, visitas al aula y conversaciones informales con el personal. También requiere evaluar cómo están funcionando los docentes.

El director juega un rol importante para garantizar que hay expectativas positivas hacia el desempeño de un alumno entre los docentes, los alumnos y los padres. Queda claro que si los docentes fijan altos niveles para sus alumnos, explicándoles qué eso es lo que se espera de ellos, e imparten lecciones que representen un reto intelectual que corresponda a estas expectativas, el impacto en el desempeño puede ser considerable. Es muy importante desalentar las actitudes que utilizan los antecedentes de algunos niños con desventajas para excusar un progreso lento y un bajo desempeño. Estudios recientes (tales como Matthews, 2009a; Matthews, 2009b; Matthews, 2009c) muestran que el liderazgo que fija expectativas y aspiraciones altas se encuentra entre los factores que permiten a escuelas, enfrentadas a un desafío, alcanzar de manera constante un grado de excelencia.

Un estudio sobre la literatura en liderazgo escolar (Leithwood *et al.*, 2006) hizo “siete aseveraciones fuertes” sobre el liderazgo escolar exitoso. Todas estas aseveraciones están basadas en “evidencias empíricas muy sólidas, las dos primeras condensan la mayor cantidad de evidencias”. El artículo confronta a aquellos que ocupan un rol de liderazgo con la responsabilidad de poner en práctica en este conocimiento.

1. El liderazgo escolar es sólo el segundo factor detrás de la enseñanza en el aula como influencia en el aprendizaje del alumno.
2. Casi todos los líderes exitosos utilizan el mismo repertorio de prácticas básicas de liderazgo.
3. Las formas en que los líderes aplican estas prácticas básicas de liderazgo, no las prácticas en sí mismas, demuestran tener una capacidad de respuesta en los diferentes contextos en los que trabajan, en lugar de dejar solo que las condiciones dicten el modo en que ellos enseñan.
4. Los líderes escolares mejoran la enseñanza y el aprendizaje indirectamente y de manera relevante mediante su influencia en la motivación del personal, compromiso y condiciones de trabajo.
5. El liderazgo escolar tiene mayor influencia en las escuelas y los estudiantes cuando está ampliamente difundido.
6. Algunos esquemas de difusión son más efectivos que otros.
7. Un conjunto de rasgos personales explica una parte importante de la variación en la eficacia del liderazgo.

Para ilustrar una perspectiva de liderazgo escolar eficaz, un superintendente practicante en los Estados Unidos escribió que “el papel del liderazgo es mantener la energía de la comunidad escolar y consolidar el propósito central de aumentar la capacidad de todos los niños y de preparar a los estudiantes para el futuro”.

Recuadro 4.2 Principios del “liderazgo por excelencia”

Middleton (2001) propone ocho principios para el “liderazgo por excelencia”, presentados aquí mediante una breve explicación o ejemplos:

- Enfoque en el liderazgo de la enseñanza: el principal papel que juega un líder es el de involucrar a los docentes para determinar y articular una visión de excelencia para todos los estudiantes.
- Conexiones de valor: en donde los docentes y directores se consideran como una comunidad, se involucran en el diálogo y la discusión relativos a la enseñanza y al aprendizaje.
- Entender el terreno: los líderes deben enterarse y hacerse conscientes de lo que sucede dentro y fuera de la comunidad escolar, deben tener un buen conocimiento de las relaciones laborales del personal y entender la visión de terceros sobre la escuela.
- Acotar un problema: los líderes deben interiorizar un mapa o visión de la comunidad escolar y ser capaces de anticipar problemas, interrupciones y cambios en el programa de la enseñanza de la escuela.
- Ser resistentes: los líderes escolares deben tener la pasión necesaria para ser siempre dignos de confianza y persistentes en la búsqueda de objetivos.
- Liderazgo promotor: un papel vital de los líderes es el de tutorar a su colegas como líderes potenciales. Al tener intercambios con cada uno, los líderes forman grupos de apoyo y de reflexión para explorar nuevas ideas.
- Gusto por el desafío: Para ser un líder escolar eficiente, se debe tener una pasión verdadera para ayudar al aprendizaje de los demás y se debe estar convencido de que la enseñanza puede hacer la diferencia en todos los grupos de estudiantes.
- El eje del liderazgo en la enseñanza se centra en los procesos de la enseñanza y el aprendizaje y qué tan eficaces son.

Southworth (2009) encontró que, en el fondo, los líderes escolares influyen en tres estrategias relacionadas entre sí:

“Modelar, que concierne todo lo que tiene que ver con el poder del ejemplo. Los buenos directores creen con vehemencia en dar el ejemplo, pues saben que esto influye a los estudiantes y a los colegas. Los buenos líderes deben prepararse para hacer lo que piden a otros que hagan. Los líderes eficientes están “en escena”. Los líderes a los que no les interesa la enseñanza y el aula son juzgados rápidamente por sus colegas como personas desinteresadas en enseñar. Por el contrario, los líderes que visitan las aulas, que alientan a sus colegas a hablar de sus éxitos y preocupaciones en la enseñanza, y que garantizan que las reuniones de los docentes estén enfocadas en aprendizaje, demuestran que siguen altamente conectados a las aulas.

Supervisar, que incluye analizar y actuar, basándose en los datos y demás evidencias del progreso y resultados de los estudiantes (por ejemplo, la evaluación y los resultados de los exámenes, los datos de la evaluación, las tendencias escolares de desempeño, las encuestas sobre la opinión de los padres, los datos sobre la asistencia de los estudiantes y el personal, y la información extraída de entrevistas con los estudiantes). Los líderes deben discutir el significado de estos datos con aquellos que son responsables de ellos y deben actuar de manera consecuente.

Dialogar, lo que significa crear oportunidades para que los docentes hablen con sus colegas y líderes sobre la enseñanza y el aprendizaje. Hay mucho de qué hablar en las escuelas, sin embargo se conversa muy poco sobre la enseñanza y el aprendizaje.”

Así, los estándares de liderazgo deben estar redactados de tal modo que describan el tipo de comportamiento descrito previamente. No sólo deben referirse a las tareas, sino también a los procesos, responsabilidades y rendición de cuentas. Los estándares deben fijar altas expectativas para los líderes y promover buenas prácticas de liderazgo. Deben alentar a los líderes a dirigir el desarrollo y la mejora de sus colegas. Los docentes no llegan a las escuelas como un producto terminado. Necesitan seguir siendo aprendices toda su vida, y los buenos líderes lo garantizan.

Basado en un análisis empírico para saber qué roles hacen una diferencia en la mejora de los resultados escolares, el reporte de la OCDE Mejorar el Liderazgo Escolar (Pont, Nusche y Moorman, 2008) identificó cuatro responsabilidades centrales del liderazgo escolar.

1. Apoyar, evaluar y desarrollar la adquisición de conocimientos de los docentes

Mejorar la calidad docente y el aprendizaje es vital para la mejora escolar, para aumentar el desempeño académico de todos los alumnos y reducir las brechas en el desempeño al interior de las escuelas y entre ellas. La evidencia muestra cuáles son los roles y tareas que deben desempeñar los directores con los docentes. Por ejemplo, el papel clave de un director que hace la diferencia para mejorar los resultados escolares es el de apoyar, evaluar y conseguir que los docentes se desarrollen como parte del proceso escolar. Dentro de este papel, la OCDE identifica cuatro componentes importantes:

a. Administrar el currículum y el programa docente: la mayor parte de los países establecen un currículum global a nivel nacional. Muchas veces la política pública nacional está especificada para un nivel regional o uno municipal. El trabajo del líder es implementar el currículum escolar dentro de estos límites de la política pública, de tal modo que alcance los objetivos previstos por el currículum para ese contexto específico. Los líderes escolares tienen en general un margen discrecional sobre cómo diseñan el contenido y la secuencia del currículum, organizan la enseñanza y los recursos de instrucción, y supervisan la calidad. En México, las decisiones sobre el currículum son tomadas por el gobierno central, mientras que son implementadas por medio de programas definidos según las realidades sociales y culturales bastante diversas que predominan en el país. Proporcionar a las escuelas una mayor voz en la toma de decisiones del currículum permite adaptar la educación y hacerla significativa para los diversos grupos culturales y regionales; esto parece estar relacionado de forma positiva con el desempeño del estudiante, siempre y cuando estas escuelas tengan la confianza y la capacidad de tomar este tipo de decisiones.

b. Supervisión y evaluación docente: La Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) (OCDE, 2009) mostró que, de los 18 países que participaron en la supervisión y la evaluación docente, en 14 de ellos, incluyendo México, había una disposición formal para la evaluación docente, aunque la manera, el rigor, el contenido y las consecuencias de la evaluación docente varían mucho entre uno y otro. La mayor parte de los países indicó que la supervisión y la evaluación docente son responsabilidades importantes realizadas por los líderes escolares. Varios estudios de investigación indican que la implicación del líder escolar en la observación y retroalimentación en el aula parece estar asociada a un mejor desempeño del estudiante.

c. Apoyar el desarrollo profesional docente: El liderazgo escolar también juega un papel vital en la promoción y participación del aprendizaje profesional y el desarrollo docente. En los últimos años, la balanza entre el desarrollo profesional basado en la escuela y fuera de la escuela se ha inclinado con énfasis en favor del desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela (Musset, 2009). La OCDE (2005), en su reporte *Los Docentes son Importantes*, señala que el desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela



que involucra a todo el personal, o a grupos significativos de docentes, se está convirtiendo en algo común, y que el desarrollo personal de iniciación docente tal vez lo sea menos. La mayoría de los países vinculan ahora el desarrollo profesional a las prioridades de desarrollo de la escuela, y coordinan la educación en servicio en la escuela. La evidencia más persuasiva del impacto que tiene la implicación de los líderes escolares en la promoción y la participación del aprendizaje docente y el desarrollo es, quizá, la del metaanálisis que realizó Robinson en 2007 (Robinson, Lloyd y Rowe, 2008). La investigadora identificó que la participación del líder escolar como el “líder aprendiz” en el desarrollo del personal estaba fuertemente asociada a los mejores resultados de los estudiantes.

d. Apoyar las culturas de trabajo colaborativo: Ésta es una responsabilidad reconocida, y cada vez más importante de los líderes escolares de distintos países, que implica fomentar el trabajo en equipo entre docentes y crear un ambiente en el que el aprendizaje del estudiante sea el interés central. Los responsables de diseñar las políticas públicas pueden promover y alentar el trabajo en equipo entre el personal de la escuela de manera explícita, reconociendo el papel básico que juegan los líderes escolares en la construcción de culturas colaborativas y en la difusión y distribución de las mejores prácticas en este aspecto.

2. Fijar los objetivos, evaluación y rendición de cuentas

El liderazgo escolar que está enfocado en fijar los objetivos, en la evaluación y la evaluación puede influir de forma positiva en el docente y el desempeño del estudiante. Los líderes escolares juegan un papel clave en garantizar la rendición de cuentas de la escuela al apoyar a su personal docente, alineando la docencia con los objetivos de aprendizaje acordados y los estándares de desempeño. De igual modo, las escuelas que cuentan con sistemas para supervisar el progreso de los alumnos y compararlos con sus objetivos personales, tienen mayor posibilidad de dar apoyo individual e intervenir si el progreso decae.

En la mayoría de los países existe una tradición de evaluación externa, o inspección escolar, que se complementa cada vez más con una auto evaluación escolar o con el uso de medidas de desempeño del estudiante. La investigación reciente subraya que los sistemas de aprendizaje de altos estándares y sólida rendición de cuentas son clave para la mejora del aprendizaje y el desempeño del estudiante (Hanushek y Raymond, 2005). En México existe poca evidencia sobre la rendición real de cuentas atribuida a los líderes escolares. La administración escolar actual invalida el liderazgo en la enseñanza y los docentes se sienten seguros en sus trabajos vitalicios.

Algo que se espera de un director de escuela es la autoridad y la experiencia para desafiar el desempeño insuficiente de un docente. Si un docente llega tarde en varias ocasiones, si no empieza a la hora sus lecciones o las termina antes de tiempo, si no prepara sus clases y el aprendizaje y tampoco evalúa el trabajo de los alumnos de forma adecuada, el director debe hablar con el docente sobre estas cuestiones y decir qué se debe hacer. En México, pareciera no haber sanciones definitivas, ni siquiera para docentes que tienen relaciones inadecuadas con los niños. Se informó a este Consejo Asesor que, ni la falta de competencia, ni el comportamiento no profesional, son sancionados con el despido.

La investigación muestra que las escuelas son más eficaces cuando el personal: construye un consenso en torno a los objetivos y valores de la escuela; y lo pone en práctica mediante formas de trabajo constante y colaborativo. El director es clave para fijar estas normas escolares y reducir la diferencia en la calidad de la enseñanza de grupos diferentes, lo que representa una causa directa del bajo desempeño de las escuelas. Por todas las razones antes mencionadas, el Consejo Asesor está convencido de que es indispensable definir a nivel nacional, y de manera clara, el papel y las expectativas que deben cumplir los directores de escuela y otros líderes del sistema, tomando en cuenta la diversidad de las escuelas y contextos, y que sirvan de fundamento a todo lo que hagan.



3. Estrategia financiera y gestión de recursos humanos

Los responsables de diseñar las políticas públicas pueden ayudar a aumentar las habilidades de gestión financiera de los equipos de liderazgo escolar proporcionando formación a los líderes escolares, definiendo a un responsable de las finanzas dentro del equipo de liderazgo, o proporcionando apoyo financiero a los servicios escolares. Además, los líderes escolares deben poder influir en las decisiones sobre la selección y contratación docente para que haya una concordancia entre los candidatos y las necesidades escolares.

Una gran cantidad de investigaciones muestra que la eficacia escolar depende en gran medida de la enseñanza eficaz en el aula; la calidad y la cantidad de la enseñanza y el aprendizaje. Hay correlaciones positivas entre el tiempo de aprendizaje (o tiempo dedicado a la tarea), y los resultados del alumno (y su comportamiento). No cabe duda que factores como mermar el tiempo de aprendizaje debido a las “horas acortadas”, el ausentismo del docente o su baja puntualidad, contribuyen directamente a resultados de aprendizaje insuficientes en las escuelas mexicanas. Por lo tanto, el papel principal de los directores debe ser centrarse en la gestión de los recursos humanos. En algunos países donde hay más autonomía el directivo puede tener la autoridad para seleccionar el personal de su escuela. Si en México la selección del personal no es posible en el corto plazo, de cualquier manera, una gestión adecuada del personal es vital para mejorar su funcionamiento.

4. Trabajar rebasando los límites escolares: otras escuelas, consejos escolares y padres de familia

Esta dimensión del nuevo liderazgo necesita ser reconocida como un papel específico de los líderes escolares que puede traer beneficios a los sistemas escolares en su totalidad, y no sólo a los estudiantes de una escuela. Los líderes escolares necesitan, no obstante, desarrollar sus habilidades para involucrarse en cuestiones que rebasan las fronteras escolares. Además, tienen que trabajar con los representantes de la comunidad que los rodea, así como con los padres de familia, para fortalecer los lazos entre los padres y las escuelas. Existe poca investigación de gran valor sobre la participación social en las escuelas. Sammons señala que la “investigación eficaz en las escuelas muestra generalmente que las relaciones de apoyo y cooperación entre el hogar y la escuela tienen efectos positivos”, y que hay beneficios para las escuelas que alientan la implicación de los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos (Coleman *et al.*, 1993). Cuando se revisan de modo más amplio las formas de participación social, hay poca evidencia directa de la contribución de los consejos escolares, mesas directivas o consejos de administración en la mejora escolar. Cuando consejos de este tipo toman decisiones importantes, como seleccionar el director de la escuela, esa puede ser la elección más importante que tomen. Pero en países como Inglaterra, en donde los consejos escolares tienen este poder, aún se necesita garantizar que los únicos candidatos a los que se les asigna un puesto son aquellos que alcanzaron la Calificación Profesional Nacional para Directores (NPQH, por sus siglas en inglés).

Cómo desarrollar un marco de estándares profesionales para el liderazgo y la gestión escolar enfocados en la mejora de los resultados escolares

El liderazgo escolar es uno de los puntos clave para las escuelas eficaces, y existen responsabilidades específicas de liderazgo para guiar las mejoras en los resultados escolares de los países de la OCDE. En México, es necesaria una definición clara de los roles y las responsabilidades de los líderes escolares, para garantizar que la amplia variedad de escuelas en México compartan un entendimiento común sobre lo que significa ser un líder escolar. Cualquier definición sobre las responsabilidades de liderazgo escolar debe ser modelada según:

- Aquellos elementos del papel del líder escolar que la investigación y la práctica internacional han mostrado tienen mayor impacto en la calidad del aprendizaje y la enseñanza, que son los elementos enfocados en el apoyo, la evaluación y el trabajo con los docentes que hacen su trabajo y desafían el bajo desempeño;

- Un punto de vista basado en la evidencia sobre el papel profesional de los líderes en el sistema escolar mexicano, incluyendo sobre cuánta autonomía poseen para tomar decisiones;
- Una visión estratégica sobre cómo debe evolucionar el sistema escolar mexicano.

Es sensato adoptar un enfoque sistemático para crear los estándares para los líderes escolares, basados en el consenso y en el trabajo ya hecho en otros países o dentro de México. Existen ejemplos de otros países que se pueden utilizar como base para los estándares de liderazgo y gestión en México (Tabla 4.1). El Consejo Asesor ha sido informado que se ha hecho un cierto trabajo en México para desarrollar los estándares para los directores de escuela, y está convencido de que a corto plazo la finalización de este trabajo debe ser un objetivo urgente. El proceso de definir un conjunto de estándares para directores consta de diversas etapas. En primer lugar, es importante que México trabaje para alcanzar una perspectiva común y compartida para definir cuál es el propósito fundamental de un director. Luego, este propósito central necesita ser traducido en áreas de competencia fundamentales para después convertirse en declaraciones claras que puedan aplicar los directores.

El paso más importante es ponerse rápidamente de acuerdo en un marco de liderazgo. No tiene que ser perfecto; lo importante es que sea lanzado. El Consejo Asesor encontró sólidos ejemplos de liderazgo escolar en México. Idealmente, el desarrollo de un marco de liderazgo debe tomar en cuenta la mejor práctica existente y conocida en México. Del mismo modo es recomendable tomar en cuenta la mejor práctica internacional adaptando un marco existente de estándares para directores de escuela. Cuando se establece el marco preliminar, éste debe ser acompañado con mecanismos de retroalimentación, los cuales ayudarán a adaptar gradualmente el marco a través de su socialización, de tal manera que correspondan a las necesidades escolares y docentes y creen consenso. Los ejemplos de Chile y de Ontario muestran la importancia de implementar los estándares en un proceso de diálogo entre actores locales y nacionales.

1. ¿Cuál es el papel o propósito central del director de escuela?

La primera pregunta que México debe responder es sobre su visión de los líderes escolares: ¿qué deben hacer los líderes escolares para ayudar a mejorar los resultados? Con el objetivo de que México pueda definir las competencias o estándares para sus líderes escolares, es necesario que haya una absoluta claridad sobre el propósito central de los líderes escolares. El sistema necesita llegar a un acuerdo a este respecto. Los directores de escuela necesitan saber exactamente lo que se espera de ellos. Una definición del propósito central de los líderes escolares se encuentra en los Estándares Nacionales para Directores en Inglaterra, en el Reino Unido (Department for Education and Skills, 2004). Una vez que haya un entendimiento claro sobre el papel de los directores de escuela, es necesario decidir las áreas clave de competencia que se requieren para que los líderes escolares asuman su papel eficazmente.

Recuadro 4.3 El objetivo principal del director

El objetivo principal es proporcionar liderazgo profesional y gestión en la escuela. Esto generará cimientos sólidos para obtener un alto desempeño en todas las áreas de trabajo escolar. Para conseguirlo, el director debe establecer una educación de alta calidad a través de la implementación de un liderazgo instruccional, una gestión eficaz de la enseñanza y el aprendizaje, y utilizando el aprendizaje personalizado para darse cuenta del potencial de todos los alumnos. Los directores deben establecer una cultura que promueva la excelencia, la igualdad y altas expectativas para todos los alumnos.

Fuente: Department for Education and Skills (2004), *National Professional Standards for Headteachers*, Ref: DfES/0083/2004, Department for Education and Skills, Londres.

2. ¿Qué competencias necesita un director de escuela?

Muchos países han especificado el papel de los líderes escolares en términos de áreas de competencia y sus conclusiones presentan patrones comunes (Tabla 4.1). La descripción de Middleton (2001) de estas áreas formales se incluye en la Tabla 4.2, y consta de dos ejemplos, uno de la Academia de Liderazgo de Austria (Schratz, 2009), y el otro de la Calificación Profesional Nacional para Directores (NPQH, por sus siglas en inglés) en Inglaterra. Nótese las similitudes entre ambas. En América Latina, Chile ha desarrollado un Marco para la Buena Dirección y lo ha estado utilizando por lo menos en los últimos cinco años. Actualmente, están en el proceso de validación del Marco para la Buena Supervisión. En Ontario, el Marco para el Liderazgo Escolar presenta cinco áreas clave de competencia, sucintas y claras, basadas en los estándares usados en Inglaterra. Todos los actores conocen bien dichas áreas, que son adaptadas a los contextos locales según se requiera, utilizadas en un sistema de valoración de los nuevos directores, y utilizadas para la formación y el desarrollo de los directores.

En Inglaterra, los estándares tienen un rango de usos, pues “ayudan en la selección y contratación de directores y en procesos de gestión de desempeño. Sirven de guía a todos los actores escolares para indicar qué se espera del director, y también son utilizados para identificar niveles de exigencia sobre el desempeño” (Department for Education and Skills, 2004).

Tabla 4.1

Ejemplos internacionales de áreas de competencia de los directores de escuela

Ejemplos de áreas de competencia de los directores de escuela		
Academia de Liderazgo, Austria	Marco de Liderazgo Escolar, Ontario	Calificación Profesional Nacional para Directores, Inglaterra
Liderazgo estratégico	Establecer direcciones	Moldear el futuro (estratégicamente)
Liderazgo instruccional	Construir relaciones y desarrollar personas	Guiar el aprendizaje y la enseñanza (véase la Tabla 4.2)
Gestión de recursos humanos	Desarrollar la organización	Desarrollo personal y de los demás
Desarrollo organizacional	Guiar el programa instruccional	Gestión escolar
Gestión del cambio	Garantizar la rendición de cuentas	Garantizar la rendición de cuentas
Aspectos de la formación continua		Fortalecer a la comunidad
Administrativa		

3. ¿Qué competencias necesita un director?

Un enfoque para analizar el trabajo de los directores como un catalizador para la gestión y la mejora escolar es estudiar cada área de su trabajo en términos de:

- Acciones: qué necesitan hacer, dictado por el
- Conocimiento, el entendimiento y las habilidades que requieren, y las
- Características personales y profesionales necesarias.

Esta clasificación es similar a muchas utilizadas para definir los estándares profesionales. Un ejemplo es el área clave “guiar, aprender y enseñar”, que comúnmente se encuentra en los estándares de liderazgo (llamados liderazgo “instruccional”, “pedagógico”, etc.). Los directores de escuela tienen una responsabilidad central para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y del desempeño de los estudiantes. Esto implica fijar expectativas altas, supervisar y evaluar la eficacia de los resultados del aprendizaje. El marco para los

estándares de los directores (*headteachers*) en Inglaterra, define también los requisitos del conocimiento y las calidades profesionales que los directores deben cumplir en cada área fundamental, como se ilustra más abajo, junto con ejemplos de las “acciones” que se esperan de un director de escuela (Department for Education and Skills, 2004). La Tabla 4.2 ilustra el conocimiento, características y acciones que se esperan del área “guiar, enseñar y aprender” en los estándares ingleses.

Tabla 4.2

Guiar, enseñar y aprender: Estándares Nacionales para Directores en Inglaterra

Conocimiento de:	Características profesionales:	Acciones:
Estrategias para aumentar el desempeño y alcanzar la excelencia Teorías y modelos de enseñanza y aprendizaje; aprendizaje personalizado Enseñanza eficaz y evaluación del aprendizaje Gestión de comportamiento y asistencia Gestión del currículum Reunión de datos y análisis Excelencia como practicante Desarrollo de docentes eficientes Inclusión y necesidades especiales	Ayuda a los demás docentes y alumnos a mejorar constantemente, basado en la evaluación de las necesidades de aprendizaje identificadas y de las barreras de aprendizaje. Demuestra entusiasmo personal y compromiso hacia el proceso de aprendizaje como practicante altamente eficiente. Establece enfoques creativos e innovadores para un aprendizaje y enseñanza eficaces.	Garantiza una cultura de desafíos y apoyo donde todos los alumnos y el personal pueden alcanzar éxito y se compromete en su propio aprendizaje. Monitorea, evalúa y revisa la calidad de la enseñanza y el progreso de los alumnos, promueve la mejora y revisa las medidas tomadas. Espera excelencia y reta el desempeño individual insuficiente.

Un marco de liderazgo puede desarrollarse para identificar las áreas principales de competencia del liderazgo. Entonces se procede a especificar las acciones de liderazgo que se esperan para cada área y el conocimiento y las características profesionales que se espera que tenga el líder, tomando en cuenta las mejores prácticas mexicanas e internacionales. Otro ejemplo es el de los Estándares para Directores de Irlanda del Norte, desarrollados en 2005. Este marco indica los objetivos y sirve de guía sobre el papel que se espera de un director de escuela e identifica los niveles de exigencia del desempeño para la evaluación. No sólo es utilizado por los directores, sino que también es una referencia para el desarrollo profesional de los dirigentes de mayor antigüedad y medios que pueden desear convertirse en directores. Como consecuencia, se está utilizando cada vez más para crear las descripciones de las funciones para los líderes escolares. Sirve también como instrumento para la autoevaluación de los líderes escolares a nivel del individuo y de la escuela, proporcionando un desarrollo profesional continuo establecido por la Unidad de Formación Regional.

Otros líderes importantes en el sistema mexicano son los ATP y los supervisores. Su papel también debe ser descrito claramente y se debe incluir en el marco de estándares de liderazgo lo que se entiende como buen liderazgo en cada nivel. Hay ejemplos internacionales de tales estándares. Por ejemplo, hay estándares en Inglaterra para los educadores que trabajan como “profesionales de la mejora escolar” (National Association of Educational Inspectors, Advisers and Consultants, 2005). Estos trabajadores de la educación tienen funciones similares a las de los supervisores en México. En Inglaterra, se han definido de la siguiente manera:

- Liderazgo profesional para construir capacidad;
- Promover el aprendizaje;
- Desarrollo personal y de los otros;

- Trabajar con organizaciones y fomentarlas;
- Rendición de cuentas, evaluar la práctica;
- Desarrollar y mantener alianzas.

Para el Consejo Asesor hay varias ventajas en que México construya una cultura de liderazgo que intente identificar, desarrollar y promover a docentes con calidades de liderazgo. Los ATP de la escuela podrían unirse a los directores, supervisores e inspectores como parte de la escala vertical de salario (Escala). Es aconsejable que los puestos de los ATP tengan una función bien definida en la estructura de liderazgo del sistema educativo mexicano.

Los estándares de liderazgo se pueden visualizar como uno de los elementos (de un total de tres), que se combinan en escuelas eficaces: estándares de desempeño para los estudiantes; estándares para la enseñanza eficaz; y estándares para un liderazgo y una gestión eficaces (Figura 3.4).

El desarrollo de los estándares para la enseñanza y el liderazgo defendidos en las recomendaciones de esta publicación, complementa el trabajo emprendido en México para desarrollar nuevos estándares del currículum desde preescolar hasta los niveles de educación media, mencionados en el Capítulo 3 (Posner, 2010).

RECOMENDACIÓN 10: Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares basados en los estándares de liderazgo

Las habilidades que requiere un director son distintas a las habilidades que requiere un docente, por lo el sistema necesita preparar a los líderes usando estándares como punto de partida. El desarrollo del liderazgo debe ser considerado como un continuum. Esto implica alentar la formación inicial de liderazgo, organizar programas de inducción, y garantizar la formación en servicio para satisfacer las necesidades del contexto. El hecho de tener un marco de estándares de liderazgo hará posible usar la evaluación de directores para diagnosticar las habilidades clave que puede necesitar un director y encontrar las opciones convenientes para adquirirlas. La asignación de puestos de directores de escuela debe, en la medida de lo posible, realizarse a partir de una lista de candidatos que comprueben, en base a los estándares, ya estar calificados para el cargo.

Contexto

Para la mejora escolar en México, es capital definir el papel que juegan los directores de escuela en términos de liderazgo y de gestión, y determinar los estándares profesionales. El sistema está lejos de tener una cultura de liderazgo escolar, pero ésta debe ser una meta que sólo podrá ser alcanzada cuando haya mejoras claras en la capacidad de liderazgo en el sistema. Actualmente, la formación y la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no corresponden a la idea de escuela y de liderazgo escolar que haga frente a las necesidades de hoy. Los nombramientos, por ejemplo, se basan en el tiempo que se tiene en el servicio más que en el mérito, y a menudo hay de por medio un cierto favoritismo. Esto es un problema particular al momento de nombrar a los directores, quienes necesitan poseer las características, las habilidades y la integridad para asumir el papel principal de líderes instruccionales en sus escuelas, y de nombrar a los supervisores, quienes deben aportar un liderazgo escolar exitoso y una perspectiva más amplia a su trabajo para lograr que el personal se desarrolle y ayudar así a que las escuelas mejoren .

Ha habido pocos requisitos formales para los docentes que desean convertirse en directores escolares. El Escalafón fija las condiciones requeridas para conseguir una promoción como líder escolar, pero en la práctica, los procedimientos para ser promovido a un puesto directivo no son transparentes. El Consejo Asesor tiene conocimiento de que los líderes escolares son nombrados por el SNTE, o por la comisión conjunta del Escalafón, más que ser designados por el mérito basado en criterios claros. Se ha propuesto un nuevo examen de selección de directores de escuela como parte de las reformas promovidas por la Alianza. Existe, por lo tanto, una preocupación por la falta de transparencia en el nombramiento de directores.



De manera adicional, se puede señalar que la escalera profesional de promoción para convertirse en director o supervisor está basada en los cursos incluidos en el Catálogo, 80% de los cuales se refieren a contenidos de currículum y no se enfocan específicamente en el liderazgo escolar. Muchos testimonios expresaron dudas sobre la utilidad de los cursos y describieron los cursos de Escalafón y Carrera Magisterial como una forma de obtener puntos pero con poca relevancia en la práctica. De hecho, la formación que han recibido los directores de escuela hasta ahora es muy limitada y sucinta, tal como la formación enfocada en atender a grupos vulnerables. Los participantes en el programa PEC han tenido el mayor acceso a este tipo de oportunidades de desarrollo. El desarrollo profesional todavía está enfocado sobre todo en el docente y no en el director o el supervisor. Los líderes escolares necesitan recibir formación especial para ejercitarse en los roles en donde se les precisa para alcanzar la calidad escolar que México requiere.

Investigación y evidencia internacional

La evidencia internacional valida el principio de que el sistema escolar se beneficia de la profesionalización de los líderes escolares proporcionándoles una mejor formación, seleccionándolos y contratándolos de manera profesional con base en el mérito. Se reconoce de manera amplia que los líderes escolares pueden no estar bien preparados para ejercer su papel directamente después de ser docentes. El ser director o líder escolar necesita un conjunto de habilidades y de la experiencia que la enseñanza sola no puede proporcionar. Hay evidencia de que los directores de los países de la OCDE, cuando asumen sus cargos, sienten que no están listos o no han tenido la formación apropiado para ello.

Hay un conjunto cada vez mayor de evidencias que demuestra el impacto de la formación de liderazgo y del desarrollo en la eficacia del liderazgo. Entre los practicantes, los investigadores y los responsables de diseñar las políticas públicas, existe el consenso de que la formación profesional y el desarrollo tienen un impacto sobre los participantes mejorando el conocimiento, habilidades y disposiciones de los líderes. Esto puede contribuir a generar comportamientos de liderazgo más competentes y eficaces, y de manera ocasional puede mejorar la enseñanza y el aprendizaje (Moorman, 1997; Evans y Mohr, 1999; U.S. Department of Education, National Institute on Educational Governance, 1999; Davis *et al.*, 2005; Darling-Hammond *et al.*, 2007).

Por ejemplo, la investigación encargada por el Colegio Nacional para el Liderazgo Escolar y los Servicios a los Niños (NCSL, por sus siglas en inglés) sobre el impacto de sus programas de desarrollo de liderazgo (al cual asistieron 120 000 participantes desde el año 2000), muestra que las escuelas implicadas con los programas de desarrollo de liderazgo del Colegio han mejorado más rápidamente:

- Los resultados a los 11 años de edad, en las escuelas que participaron en al menos uno de los programas de desarrollo del Colegio, se incrementaron en 2.7% entre el 2005 y el 2009, comparado con el 1.9% de mejora en las escuelas que no participaron.
- Los resultados a los 16 años de edad, en las escuelas que participaron en al menos uno de los programas de desarrollo, se incrementaron en un 8.1% entre 2005 y 2009, comparado con un 5.8% de mejora en las escuelas que no participaron.

En Inglaterra, todos los aspirantes a director deben pasar desde 2009 la Calificación Profesional Nacional para Directores. Para prepararla, necesitan seguir una formación preparatoria para el liderazgo escolar basada en seis áreas de estándares nacionales, así como una formación en política pública actual e investigación. Este curso, que ha cambiado entre tanto, tenía una duración prevista de 15 meses, y fue impartido por el NCSL. La metodología es variada: tutorías “cara a cara”, reuniones durante estancias, trabajo individual, trabajo en la escuela, apoyo de pares y de tutores, aprendizaje y comunidades en línea. El nuevo programa incluye prácticas en otras escuelas. Las evidencias del NCSL muestran que la diferencia del impacto es mayor para las escuelas manejadas por un director al que se ha premiado con la Calificación Profesional Nacional para Directores (NPQH, por sus siglas en inglés).



- 43% de las escuelas dirigidas por un graduado de la NPQH mostró una mejora en el liderazgo y el índice de gestión en la inspección del Ofsted entre 2005 y 2008, comparado con sólo el 33% de las escuelas manejadas por un director sin la Calificación.
- 43% de las escuelas dirigidas por un graduado de la NPQH mostró una mejora en la clasificación global del Ofsted entre 2005 y 2008, comparado con sólo el 37% de las escuelas manejadas por un director sin la Calificación.
- 48% de las escuelas que fueron dirigidas por un graduado de la NPQH a partir del momento en que les fueron aplicadas las “medidas especiales”,² salió de esta clasificación en el lapso de un año civil durante el período 2004-08, comparado con el 38% de las escuelas llevadas por un director sin la Calificación.
- 67% de las escuelas primarias dirigidas por un graduado NPQH en el período 2004-08 vio una mejora en sus resultados en los niños de 11 años de edad comparado con el 59% en todas las otras escuelas.
- 76% de las escuelas dirigidas por un graduado NPQH en el período 2005-08 vio una mejora en sus resultados para los jóvenes de 16 años de edad comparado con el 72% en todas las otras escuelas.

Cómo profesionalizar la formación, selección y contratación de líderes escolares basada en los estándares de liderazgo

El marco de estándares de liderazgo definido en la recomendación anterior tendrá beneficios considerables para la gestión de los recursos humanos en el sistema escolar, ya que proporcionará un punto de referencia nacional que define lo que es un director eficaz, y una guía para alinear diversas estrategias de liderazgo. Los estándares proporcionarán una guía importante para construir una capacidad de liderazgo. Esto significa definir el liderazgo escolar como algo distinto a la gestión o a la administración, identificando el potencial de liderazgo de los docentes, proporcionando oportunidades de liderazgo y formación para líderes, y garantizando que los docentes que se hacen directores demostraron su conocimiento y capacidad de liderazgo. El sistema necesita incrementar el número de líderes. Aplicar el marco de liderazgo implica:

- Proporcionar una base para formar a nuevos líderes escolares y para desarrollar a los ya existentes de manera profesional;
- Apoyar a las escuelas alentando y ayudando a aumentar y a desarrollar habilidades de liderazgo dentro del personal;
- Crear las bases para una asignación de puestos para directores equitativa y basada en el mérito;
- Utilizar un marco para la evaluación y supervisión del desempeño de los líderes escolares;
- Dar a conocer a la profesión y a la opinión pública lo que se espera de los líderes escolares.

Formar y desarrollar líderes

En los programas de desarrollo de liderazgo escolar, la formación y preparación eficaces para directores implica tanto una formación en el trabajo como eventos colectivos para un grupo de líderes. El elemento del lugar de trabajo requiere que un tutor, normalmente el director, garantice que el aspirante a director ha adquirido la suficiente experiencia en los elementos principales del papel de liderazgo escolar fijados en los estándares. El aspecto extraescolar juntará a los aprendices para que realicen sesiones en donde intercambiarán buenas prácticas y se explicarán aspectos técnicos.

Existen algunas iniciativas prometedoras de formación para líderes escolares en algunas partes de México, incluyendo los estados de Aguascalientes, Jalisco (véase el Recuadro 4.4) y Yucatán. El problema es saber cuáles son las iniciativas de formación más relevantes para las escuelas y cómo garantizar el apoyo financiero para la formación de directores que no está incluido en Carrera Magisterial o Escalafón. Por lo tanto, es indispensable que México decida en dónde debe invertir más: en la formación inicial para directores, o en la formación

**Recuadro 4.4** Certificación de competencias para directores de escuelas en el estado de Jalisco

La Secretaría de Educación de Jalisco creó un programa a nivel estatal centrado en fomentar tres dimensiones del trabajo del director de escuela.

- Organizativo-administrativa
- Pedagógico-curricular
- Socio-comunitaria

El programa ha desarrollado un enfoque de formación por alternancia, la cual permite a los directores combinar su participación en un curso reglamentario de 36 sesiones (o formación presencial), escalonado a lo largo del año escolar, con 6 sesiones de tutoría impartidas en el lugar de trabajo, tutoría virtual y otras actividades formativas creadas en relación a su contexto específico.

La primera parte del programa consistió en seleccionar y preparar a los formadores. Durante la segunda parte, unos 800 directores de escuela recibieron un curso oficial de formación y 21 centros de formación se crearon para este objetivo desde la implementación del programa en 2007. Un objetivo a mediano plazo es el establecimiento de un seguimiento de tres años a los directores de escuela que recibieron esta formación para su certificación. La Secretaría de Educación de Jalisco espera que este programa cubra toda la población de los 3 500 directores de escuela del estado. Otros objetivos son la estandarización de procesos fundamentales que tienen lugar dentro de la escuela y la generalización del uso del Proyecto Educativo Escolar como herramienta para la mejora escolar.

Entre los elementos positivos observados por los directores de escuela en este programa se encuentra que los cursos de formación son relevantes y están disponibles en su región de trabajo. Otro elemento de utilidad es el apoyo recibido por los tutores, ya que de otra manera tienden a “sentirse solos”. Sin embargo, los directores también recomiendan que los supervisores proporcionen más apoyo para asistir a cursos.

Fuente: Secretaría de Educación de Jalisco (2007), *Programa de Formación de Directivos por Competencias*, Resumen Ejecutivo, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, México.

continúa de sus directores de escuela actuales. Un cálculo en la edad y el número de directores de escuela, así como un dictamen, pueden ayudar a entender cuál de los dos dará resultados más amplios en el sistema.

El desarrollo profesional continuo de los líderes escolares

El desarrollo de liderazgo necesita ser visto como una continuidad. Esto implica: 1) alentar la formación inicial de liderazgo; 2) organizar programas de iniciación; y 3) garantizar la formación a la gente en servicio para cubrir las necesidades y el contexto. Tener un marco de estándares de liderazgo hará posible utilizar la evaluación de directores para diagnosticar las habilidades claves que se requieren en cada caso individual, y para encontrar las oportunidades adecuadas para adquirirlas. Los objetivos deben ser:

- Garantizar una coherencia en el suministro para las diferentes instituciones;
- Garantizar la diversidad apropiada para un entrenamiento eficaz;
- Garantizar que todos los programas de desarrollo de liderazgo sean de la más alta calidad e importancia posibles.



Nombramiento de los directores

El Consejo Asesor de la OCDE considera que el nombramiento de los directores, dentro de la medida de lo posible, debe hacerse a partir de una lista restringida de candidatos, quienes deben estar calificados para cumplir con los estándares del liderazgo escolar. Se da por sentado que todos los candidatos preseleccionados deben ser capaces de hacer el trabajo de director de escuela. Deben existir procedimientos objetivos (exámenes, portafolios y el historial) para encontrar a los candidatos convenientes. Debe ser la responsabilidad de los estados asegurarse de que cada escuela es manejada por un director correctamente calificado y formado. Donde hay una vacante, se debe convocar a un panel para asignar el puesto. Es deseable que la comunidad escolar esté implicada en la elección del director, tal vez mediante los representantes de los padres de familia o del consejo escolar. El panel de asignación tiene la tarea de decidir qué candidato será el mejor para la escuela y sus necesidades. El Consejo Asesor sugiere que el panel de asignación incluya representantes de: i) la administración regional; ii) docentes de la escuela; y iii) padres de los alumnos que asisten a la escuela.

Con respecto a la necesidad de crear una cultura de liderazgo, la OCDE reconoce que substituir la percepción actual que se tiene del trabajo de los directores de escuela, desempeñar un rol principalmente administrativo, por otra en donde desempeñen un rol de liderazgo profesional, necesitará un cambio significativo en la cultura del sistema escolar. Actualmente existe una autonomía docente considerable, pero las escuelas son sólo, de hecho, unidades de suministro para la variedad de programas altamente centralizados que se les proporcionan. Es importante:

- Explorar las maneras de proporcionar mayor autonomía a los líderes escolares, reducir la carga administrativa impuesta por un sobrado número de programas dirigidos de manera centralizada (el PEC y otros) y dar una real oportunidad al ejercicio de liderazgo pedagógico (del currículum, la enseñanza y el aprendizaje), así como a las decisiones directivas.
- Dar incentivos, apoyo y formación para construir la capacidad y la motivación de ejercer el papel del liderazgo escolar.

El objetivo debe ser crear una cultura en donde se valora el liderazgo escolar como la clave de la mejora escolar. Sin embargo, como afirma Kotter (1996), hay que desarrollar la cultura hasta el final, cuando todas las piezas estén en su lugar. Los supervisores juegan un papel importante en proporcionar liderazgo y en apoyar y desafiar a los líderes en sus escuelas. Deben ser capaces de demostrar su influencia para aumentar el desempeño escolar y no utilizar únicamente su poder como administradores.

RECOMENDACIÓN 11: Crear liderazgo instruccional y capacidad docente dentro de las escuelas y grupos de escuelas, promover que las escuelas trabajen juntas en asociaciones o grupos

Las escuelas mexicanas trabajan generalmente como unidades independientes y por lo tanto muchas tienen capacidades limitadas para acceder, entre otras tareas de gestión, a los esquemas de desarrollo profesional de alta calidad basados en las necesidades de la escuela. Las escuelas en donde existen buenas prácticas y de alta calidad deben compartirlas con las escuelas que tienen una capacidad limitada para su propia mejora. De lo contrario, las escuelas continuarán haciendo únicamente lo que saben hacer y tendrán oportunidades muy limitadas para mejorar.

Contexto

Las mejores condiciones para que las escuelas sean exitosas se dan cuando éstas cuentan con: un grupo de docentes relativamente estable, bien capacitado, que trabaje en equipo, aunado a un liderazgo que proporcione una visión estratégica y centrada en el desarrollo y el bienestar de los estudiantes y del personal. En México, resulta excepcional contar con estas condiciones en muchas escuelas. Es difícil crear un enfoque de equipo



cuando muchos docentes trabajan en más de una escuela o trabajan a medio tiempo y son pagados por hora. Algunos de los desafíos del sistema escolar mexicano surgen porque muchas escuelas han limitado la capacidad para la mejora individual, consecuencia de un liderazgo instruccional insuficiente, de las limitaciones de algunos docentes, de los escasos recursos para aprender, y de un cierto aislamiento profesional y a menudo geográfico de muchas escuelas. Es importante consolidar los vínculos entre los cursos de formación para los docentes en servicio y la práctica escolar. Cuando existe una buena práctica de alta calidad, ya sea en la enseñanza en el aula o en el liderazgo escolar, tiene que compartirse de modo que otros puedan aprender y los estudiantes puedan beneficiarse.

El desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela ha demostrado ser un modo eficaz de mejorar la calidad de la enseñanza y la eficiencia del aprendizaje en otros países, aunque es muy limitado en México. Hay dificultades logísticas, como el que los docentes trabajen en más de una escuela, que los edificios escolares sean utilizados en cada turno por escuelas distintas, y así sucesivamente. Es problemático alcanzar el objetivo de la reprofesionalización docente y líderes escolares con tales circunstancias. Cada una de las nuevas soluciones globales para este desafío aportará su contribución. Estas contemplan un examen para los nuevos docentes, la acumulación de puntos que reconozcan un compromiso de los docentes con el desarrollo profesional, la formación en servicio y un eventual examen posible para los directores. Tales medidas son importantes en la evolución hacia sistemas de promoción y de retribución salarial dependiendo de los méritos. Pero no se puede asumir que tales medidas mejorarán de forma automática la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en las escuelas.

Una de las dificultades para hacer eficaz el desarrollo profesional centrado en la escuela, es prescindir de experiencia suficiente en cada escuela para contribuir significativamente a las sesiones de desarrollo. Qué se puede hacer para mejorar en matemáticas cuando, por ejemplo, algunos de los que enseñen matemáticas no pueden completar las evaluaciones usadas en PISA para el nivel 5³ (OCDE, 2004). Otro desafío, experimentado por muchos otros países, es que no hay suficientes líderes escolares altamente eficientes como para tener uno en cada escuela. Tal vez se pueden resolver ambos problemas si las escuelas cooperan en grupos o asociaciones, tanto oficiales como no oficiales, y comparten la experiencia en la enseñanza y el liderazgo en las escuelas.

Investigación y evidencia internacional

Muchos modelos de colaboración interescolar han sido adoptados por diferentes administraciones en Inglaterra. Algunos son más eficaces que otros, como se muestra en los siguientes ejemplos.

Escuelas Faro (Beacon Schools): Un método es identificar a las escuelas más eficaces de las que otras pueden aprender. La finalidad es que los docentes visiten estas escuelas, observen las prácticas escolares y las reproduzcan en su propia escuela. Las “Escuelas Faro” fueron identificadas en Inglaterra y recibieron financiamiento adicional para actuar como anfitriones de docentes de otras escuelas y difundir su buena práctica. Desafortunadamente, los docentes no creen que sea fácil reproducir en sus propios métodos escolares lo que vieron en otra escuela. El programa de Escuelas Faro, establecido en Inglaterra en 1998, tuvo un impacto limitado por el mismo motivo y la política fue interrumpida después de cinco años. Un mejor esquema es vincular a las escuelas excelentes con algunas otras escuelas para que construyan una relación estable.

Escuelas de Punta (Leading Edge Schools): El concepto de “Escuela de Punta” (*Leading Edge Schools*) refleja la aspiración del gobierno en promover que las escuelas en Inglaterra innoven en colaboración y compartan prácticas que “hagan frente a algunos de los obstáculos más difíciles para aumentar los estándares”. El Programa de Sociedades de Punta (LEPP, por sus siglas en inglés) fue puesto en marcha en 2003 para suceder al programa de Escuelas Faro. El programa creció para vincular cerca de 200 Escuelas de Punta con cerca de 800 socios. Las escuelas avanzadas recibieron el financiamiento para los líderes escolares y demás personal, con el fin de trabajar con otras escuelas, cubriendo los costos del personal de reemplazo en las Escuelas de Punta. Un



estudio de cinco redes de Escuelas de Punta (Higham, Hopkins y Matthews, 2009) identificó una gama de beneficios que se resumen más adelante. Los beneficios para los profesionales del trabajo de Punta incluyen:

- Ayuda profesional mejorada, la mayoría de los docentes reporta los beneficios de una extensa red de asistencia para el currículum relevante, y los jefes de departamento encuentran medios para superar el aislamiento, en particular cuando se les ha dado la tarea de impulsar los resultados en los departamentos de bajo desempeño;
- Oportunidades crecientes de obtener inspiración e ideas para las reuniones con el fin de practicar con los colegas en un ambiente informal, basadas en el diálogo y un juicio profesionales;
- Desarrollo profesional de alta calidad en el lugar de trabajo, con la oportunidad de generar amplias comunidades profesionales de aprendizaje entre el personal, y de generar apoyo y formación para los líderes en una diversidad de niveles;
- El desarrollo colaborativo de las nuevas prácticas, compartiendo y afinando las buenas prácticas actuales, involucrándose al mismo tiempo en la investigación y la innovación para desarrollar técnicas de enseñanza, recursos y/o oportunidades de aprendizaje más amplias.

Estos resultados son característicos de los elementos claves del compromiso, la confianza, el apoyo, el desarrollo profesional y el tiempo dedicado a la investigación colaborativa, a la que se ha asociado con el funcionamiento eficaz de la sociedad, sintetizado como la creación de la “ventaja colaborativa” (Huxham y Vangen, 2005). En varios países que tienen rendición de cuentas escolar de “alto riesgo” (*high stakes*), resulta evidente que las escuelas ineficaces (de bajo desempeño), y en especial aquellas que se encuentran en una situación complicada, requieren de apoyo externo para mejorar (Harris, Brown y Abbott, 2006). Elmore (2004) resumió los temas del siguiente modo:

“En general los profesores hicieron lo que sabían hacer, en lugar de hacer lo que era necesario para generar los resultados que querían obtener. Sin la ayuda de una guía específica [...] continuarían haciendo lo que consideran como ‘buena enseñanza’. Para conseguir resultados distintos tendrían que aprender a hacer algo distinto que ellos no sabían hacer, y para hacer eso tendrían que tener acceso a las habilidades y al conocimiento que les permitan entender y llevar a cabo esas prácticas en el aula [...] Los sistemas exhortan a las escuelas y a las localidades a que den apoyo y desarrollo profesional a las escuelas que necesitan ayuda, pero de hecho no invierten en la infraestructura requerida para tener la seguridad de que la ayuda llegue: a las escuelas adecuadas, en el momento adecuado, con la experiencia técnica adecuada.”

En México, el principal método de apoyo se pone en práctica mediante los supervisores escolares empleados por cada estado. En muchos países es común en la administración el uso de supervisores, consejeros o inspectores. Mientras que muchos supervisores tienen una buena credibilidad profesional y una buena comprensión de la práctica eficaz, a menudo su experiencia se centra más en el liderazgo del currículum que en el liderazgo escolar, a menos que hayan sido directores exitosos. Y como ya no trabajan para una escuela, pueden haber perdido la habilidad de mostrar o demostrar una buena práctica, o de hacer uso de otras experiencias presentes en buenas escuelas. No obstante, los supervisores juegan potencialmente un papel importante para concertar o facilitar el apoyo de una escuela a otra, con el fin de resolver casos particulares.

Asociaciones escolares y federaciones: En Inglaterra, las escuelas son rigurosamente responsables de la rendición de cuentas de su calidad y estándares, controlados mediante sus resultados académicos e inspecciones periódicas externas. Las escuelas que enfrentan dificultades han recibido con frecuencia ayuda informal de otras escuelas, facilitada a menudo por la autoridad local del personal de mejora escolar. En los últimos diez años, la importancia de las asociaciones interescolares ha sido reconocida por la legislación (Department for Education and Skills, 2004), lo que les ha permitido ser reconocidas como escuelas dirigidas



y manejadas conjuntamente en forma de “federaciones”. Higham, Hopkins y Matthews (2009) describen “un modelo común de federación”, que “implica una escuela líder trabajando para apoyar y mejorar una o varias escuelas asociadas”.

En los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra, otros grupos escolares son conocidos como “cadenas” (*chains*), en donde los grupos de escuelas trabajan siguiendo unos principios y una filosofía similares. Cada escuela tiene su propio director, pero el conjunto es manejado de forma global por un director ejecutivo, y gobernado por una junta o consejo. En Latinoamérica, este tipo de cadenas involucra en general a escuelas privadas o religiosas.

Redes de escuelas: Las redes de escuelas (*school clusters*) están organizadas por grupos de escuelas que sirven a la localidad, que puede tratarse de un área geográfica extensa. Un ejemplo excepcional de la organización de las escuelas en redes puede verse en Portugal (véase el Recuadro 4.5). Ésta comenzó con un programa a nivel nacional para cerrar escuelas primarias demasiado pequeñas, a las que era difícil dotar de personal, con bajos estándares y altas tasas de retención (estancamiento) de los alumnos.

Para incrementar la eficacia y la calidad en las escuelas primarias, mediante una ley el gobierno determinó cerrar las escuelas pequeñas con tasas de retención mayores a las del promedio nacional durante el ciclo 2005/06, e identificar al mismo tiempo escuelas “adoptivas” para recibir a los alumnos de las escuelas que cerraron. El cierre de pequeñas escuelas necesita ampliar o construir otras escuelas para integrar a los estudiantes desplazados. El objetivo del gobierno ha sido mejorar el acceso a los estudiantes de edad primaria, integrándolos en “centros escolares” más grandes, que pueden aportar lo necesario. La escuela o el centro ideal deben proporcionar lo necesario a por lo menos 150 estudiantes en cada nivel.

Implementar esta política para cerrar las escuelas implicó que colaboraran entre sí las cinco administraciones regionales y los 278 municipios de Portugal continental. El gobierno tiene la decisión final sobre la construcción de nuevas escuelas. Este proceso se basa en criterios, usando parámetros tales como el número de estudiantes y escuelas, factores geográficos e indicadores demográficos. El programa para modificar y agrandar las escuelas existentes y crear los “centros” escolares fue apoyado con 400 millones de euros por el Fondo Estructural Europeo (ESF, por sus siglas en inglés). Esto permitió que los municipios aumentaran sus propios gastos de capital a través del financiamiento correspondiente del ESF, el cual se extiende desde el 50% hasta el 75%.

Los estudios de viabilidad realizados para el Ministerio de Educación Portugués mostraron, por una parte una correlación entre el tamaño de la escuela y el éxito del estudiante, y por la otra, que los alumnos en las escuelas con un bajo porcentaje de asistencia y pocos recursos obtienen un éxito educativo mucho más bajo. Aunque estos resultados no son una sorpresa, proporcionan un enfoque para el diseño de políticas públicas basado en la investigación. Los estudios de viabilidad generaron protocolos para mejorar las condiciones escolares (en cuanto al entorno físico, a los materiales de apoyo para el aprendizaje y a la tecnología de la información), creando centros escolares para recibir a los estudiantes matriculados anteriormente en las pequeñas escuelas rurales. Como las aulas tradicionales, estos centros cuentan con instalaciones escolares que incluyen:

- Más de un nivel de educación, para maximizar la infraestructura común, el ejemplo más común es la integración de los establecimientos del primer ciclo y de preescolar en espacios adyacentes, aunque también se pueden integrar otros niveles de educación;
- Áreas comunes o de uso múltiple, como: bibliotecas, salas de informática, comedor, áreas multifuncionales de reunión/actividades culturales y de educación física, salas de personal y áreas para recibir a los padres de familia;
- Aulas modernizadas para el uso de computadoras y experimentos;
- Áreas externas delimitadas con rejas y protección, áreas cubiertas y áreas deportivas, siempre que sea posible.



Recuadro 4.5 Redes escolares para la educación primaria en Portugal

La principal institución organizativa para las escuelas en el primer ciclo es la red escolar. Las redes pueden proporcionar dos o más niveles de educación, desde preescolar hasta la educación media, integrados en una sola organización. La estructura de las redes varía, pero una red puede estar constituida típicamente por una escuela del segundo y tercer ciclo con un cierto número de escuelas (en general entre cinco y diez o más) del primer ciclo y preescolar. Una red escolar es una unidad organizativa que cuenta con un cuerpo directivo y administrativo propios, constituida por establecimientos preescolares y uno o más ciclos educativos para conseguir los siguientes objetivos:

- Facilitar un recorrido secuencial y coordinado a los estudiantes cubiertos por una educación obligatoria en cada área geográfica particular, y facilitar la transición entre niveles y ciclos de enseñanza.
- Superar el aislamiento de los establecimientos y evitar la exclusión social; consolidar la capacidad pedagógica de los establecimientos y el uso racional de sus recursos.
- Garantizar la aplicación de un sistema de autonomía, administración y gestión en los términos de la legislación vigente.

Fuente: Ministry of Education (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal: Country Position Report*, Ministerio de Educación, Portugal.

Una evaluación internacional de la política pública para la reorganización de la educación primaria concluyó que “de los datos recibidos y de la experiencia de las visitas realizadas para ver de primera mano los centros escolares o escuelas dentro de las redes, consideramos que este sistema es una solución altamente apropiada, pragmática y durable al desafío que representa proporcionar una educación básica universal de alta calidad” (Matthews *et al.*, 2008).

Cómo construir liderazgo instruccional y capacidad docente al interior de las escuelas y de los grupos de escuelas, promoviendo que las escuelas trabajen de manera conjunta

La evidencia sugiere que las escuelas en México trabajan la mayor de las veces como unidades independientes, y que muchas de ellas sólo tienen una capacidad limitada para emprender el desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela de alta calidad, entre otras tareas de gestión. Donde sea el caso, las escuelas pueden ganar mucho si establecen acuerdos con otras escuelas, pues entonces tienen la oportunidad de intercambiar las experiencias de sus docentes, ATP y directores. Es más factible emprender un desarrollo profesional docente, así como hacer un mejor uso de los recursos humanos y de otro tipo, estableciendo acuerdos entre escuelas, que intentándolo cada escuela por su lado. Por esto y otras razones, creemos que sería una gran ventaja examinar varias maneras en las que los docentes y líderes escolares más talentosos pueden tener mayor efecto, no sólo sobre sus propios alumnos y colegas, sino de una manera más extensa. Algunos ejemplos de las posibles estrategias son:

- Identificar un docente líder en cada área de conocimiento “central” (como español o matemáticas) dentro de un grupo de escuelas, y permitirles que trabajen durante cierto tiempo con docentes de otras escuelas externas a su grupo;
- Formación local para los docentes de todo el grupo;
- Compartir planeación y evaluación con el objetivo de mejorar la enseñanza;
- Fomentar la lealtad de los docentes que trabajan en más de una escuela hacia una asociación o un grupo específico de escuelas.



El tamaño y la distribución geográfica de las escuelas en el grupo, la calidad de las comunicaciones dentro de la red y de las instalaciones son variables importantes que influyen en los desplazamientos de los alumnos y el personal entre los diferentes centros y escuelas. Algunas escuelas tienen programas creativos por los que los niños visitan periódicamente las instalaciones del centro, como la alberca, aunque su propia escuela se encuentre a una cierta distancia del centro.

En Portugal, Inglaterra y otras administraciones, es claro que los responsables de diseñar las políticas públicas reconocen la importancia vital del liderazgo eficaz haciendo que las redes funcionen de manera eficiente y concreta. Para designar a los directores de escuela y de grupo (o red), Portugal cambió un sistema en donde el personal elegía al director, por otro en donde según los méritos el consejo escolar nombra al director. Los criterios se basan en el currículum vitae, la experiencia de gestión escolar y la calidad de los planes del proyecto presentados por los candidatos a este puesto.

Algunas administraciones han agrupado escuelas en asociaciones oficiales, con un director ejecutivo que dirija cada grupo de redes, que sea responsable y rinda cuentas para su mejora y desempeño. Todas las escuelas primarias en Portugal, por ejemplo, están agrupadas. Cada una de las escuelas que conforman un grupo en Portugal es dirigida por un coordinador; y hay un director para el grupo o "red". En Inglaterra, las escuelas individuales son manejadas por un "responsable de la escuela" o por un "responsable asociado". Los líderes escolares siguen teniendo un papel importante al asumir la responsabilidad de cada una de las escuelas y al asegurar la calidad de la educación central y el enriquecimiento del suministro del currículum en esa escuela. También existe la oportunidad de que el consejo de administración de la escuela, por ejemplo los consejos escolares, se convierta en consejos de grupo de la comunidad. En México, en donde una gran cantidad de escuelas carece de directores de tiempo completo, nombrar "directores de coordinación" que asuman la responsabilidad de dos o más escuelas merece un análisis serio.

Algunos estados en México experimentan actualmente acuerdos entre redes escolares. El siguiente ejemplo ilustra el caso de grandes redes de escuelas en Aguascalientes (Recuadro 4.6), aunque también incluye redes más pequeñas o compactas, o acuerdos.

Es poco probable que haya un tipo único de infraestructura apropiado para todos y cada uno de los diversos contextos en que operan las escuelas en México. Es necesaria una gama más amplia de infraestructura, definida con el término "infraestructura de la reforma". Por un lado, esta infraestructura incluiría las redes, las asociaciones de federaciones y otras colaboraciones de escuela a escuela; por el otro, que algunas escuelas operen como centros especiales de desarrollo docente, programación especial, formación y consulta, y que se establezca un Programa Nacional de Liderazgo que regule la oferta de cursos existentes y necesarios, poniendo un énfasis formativo para los líderes y los supervisores escolares.

Este programa puede ser gestionado por un grupo de trabajo en cooperación con las universidades, la UPN y sus unidades estatales junto con algunas Normales. Esto evitaría crear nuevas estructuras que podrían ser politizadas o burocratizadas, y por ende aprovechar la "capacidad asentada". A corto plazo, debería implementarse un conjunto de cursos básicos que cada director de escuela deba cursar. A mediano plazo, un modelo más flexible podría implementarse, mediante el cual los estados y las escuelas pueden utilizar una combinación diferente de estrategias para responder al desarrollo profesional para los directores. Los estados se deben agrupar según el nivel de progreso de sus experiencias actuales de formación de liderazgo. Las diferentes opciones de mejora escolar serían definidas entonces según el estado y necesidades escolares. Pensar en estos términos podría orientar a los educadores en México hacia un concepto de sistema de liderazgo en el que los líderes asumen la responsabilidad de la educación más allá de los límites de su propia escuela u organización. El punto de partida es comenzar a construir una capacidad real de liderazgo, en términos definidos por el nuevo marco de estándares de liderazgo para México.



Recuadro 4.6 Las Redes en Aguascalientes, la creación de Centros de Desarrollo Educativo

Desde 1993, el estado de Aguascalientes entabló un proceso constante de reformas. Este proceso comenzó con la reorganización de las áreas geográficas de trabajo de sus supervisores, en 22 redes conocidas como Zonas de Educación Básica (ZEB) que cubren todo el territorio del estado. Cada ZEB es dirigida por un Coordinador de Zona nombrado por el Instituto de Educación del estado. En el 2007, los coordinadores de zona tuvieron a su cargo un total de 158 supervisores a través del estado (para una población de unos 1 211 directores y 10 800 docentes). Esta reorganización del sistema educativo del estado permitió, por ejemplo, una mejor cohesión entre la educación preescolar, primaria y media básica. Para apoyar el trabajo de los supervisores, siguiendo la idea de que los supervisores juegan un papel central en la oferta de servicios educativos y en el apoyo a las escuelas en su planeación educativa, se realizaron otras acciones. Los supervisores recibieron capacitación para la creación e interpretación de información útil con el fin de evaluar el trabajo de sus escuelas (proyecto escolar).

De forma adicional, se creó en cada ZEB un centro de trabajo conocido como CDE o Centro de Desarrollo Educativo para promover la profesionalización de los distintos actores del sistema educativo del estado. Desde estos centros, un coordinador de zona, designado por el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA, equivalente a la Secretaría de Educación del estado), dirige tanto a un grupo de supervisores de educación preescolar, primaria y educación media básica, como a los ATP, y da apoyo administrativo para:

- Permitir una mejor articulación pedagógica a las actividades realizadas por estos grupos;
- Utilizarse como espacio para actividades de desarrollo profesional dedicado a docentes y directores de escuela;
- Facilitar al personal escolar afiliado al CDE la realización de procesos administrativos sin tener que hacerlos en la oficina central del IEA (Gobierno del estado de Aguascalientes, 2009)

Los supervisores deben contactar a las autoridades educativas en donde tiene lugar la educación, así como deben adaptar las políticas públicas al contexto local, a las realidades específicas y a las necesidades de las escuelas en cada una de las ZEB. Para esto, siguen los estándares establecidos en 1997 a nivel estatal para docentes, directores de escuelas y supervisores (aparentemente, la creación de estándares para los coordinadores de zona está pendiente). Los actores locales perciben como adecuada la decisión tomada para centrar la reforma en los supervisores, pero su profesionalización necesita ser desarrollada todavía (Zorrilla, 2005).

Fuente: Zorrilla, M. (2005), "A diez años de distancia, una mirada crítica a la reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes, México", artículo presentado en el XVIII Congreso Internacional sobre Eficacia y Mejora Escolar. ICSEI, Barcelona.

**RECOMENDACIÓN 12: Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación**

Para profesionalizar a los líderes y exigirles que rindan cuentas, es necesario que participen en las decisiones clave que ocurren en su escuela, tales como contratar o despedir docentes. Las estructuras de decisión que se adaptan a sus contextos escolares también pueden tener un impacto positivo en su desempeño.

Contexto

México tiene uno de los niveles de autonomía escolar más bajo de entre los países que participan en TALIS (OECD, 2009). Bajo la Ley General de Educación, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, es responsable de todas las funciones normativas y de diseño de políticas públicas, incluyendo formular planes del estudio y currículum para primaria, educación media básica y formación docente, y autorizar los materiales didácticos para la formación docente y la educación básica. Algunos consideran que la reorganización del sistema educativo en 1993 tuvo como objetivo traer mayor democracia, autonomía y auto gobernanza a la estructura y proceso educativos mexicanos (Socha, 1997), así como transferir la responsabilidad primaria de la educación básica a cada estado. Los estados tienen la responsabilidad primaria en las decisiones clave en lo que concierne al personal de educación primaria y al financiamiento, pero mucho del financiamiento disponible depende de numerosos programas centralizados. La organización y la estructura educativas, con un fuerte control central, no conducen a una mayor autonomía. El sistema no está listo para promover la autonomía de las escuelas a gran escala; muchos directores no están equipados para ser autónomos y la distribución de recursos es demasiado desigual. La tarea inmediata es equipar y autorizar a los directores para tomar mayor responsabilidad para la gestión y el funcionamiento de sus escuelas y docentes.

En términos de recursos financieros, tal y como se muestra en el Capítulo 2, una parte muy elevada del presupuesto escolar en México se emplea en los salarios de los docentes, quienes no están bajo el control de la escuela o de los directores de escuela. Los docentes también reciben una cantidad adicional para gastar en materiales esenciales para su trabajo. En las escuelas, el resto de los fondos depende de programas centralizados, destinados específicamente a subvencionar esos programas, o es alimentado por los padres de familia y la comunidad. Los recursos escolares son, por lo tanto, mínimos, y son distribuidos de manera bastante irregular. Si los directores de escuela pueden decidir cómo se gasta el dinero asignado a la escuela, en muchas escuelas hay poco dinero y poco margen de maniobra. En este tipo de casos, la autonomía no tiene muchas posibilidades para cambiar las cosas positivamente.

En términos de recursos humanos, los directores de la escuela tienen poca autonomía para tomar decisiones. La selección y nominación de docentes en México está en manos de la autoridad estatal y del sindicato. La alta movilidad docente afecta gravemente a muchas escuelas mexicanas, pues está ligada a la interrupción del progreso de los niños. Por ejemplo, los cambios pueden suceder sin previo o muy corto aviso y a la mitad del año escolar. Además, aunque la implementación del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes haya sido un paso importante para alcanzar una mayor calidad y transparencia en la educación y en la asignación de plazas docentes, en la práctica puede tardar un tiempo más largo asignar a las escuelas los docentes que pasaron el examen, dando por resultado largos períodos en que las escuelas tienen pocos docentes (véanse más detalles en las Recomendaciones 4 y 5 del Capítulo 3).

Los líderes escolares son un punto nodal para establecer una cultura y capacidad propicia para un mejor desempeño de los estudiantes. Si no se involucran en la selección y la contratación docente, ni en la evaluación de la enseñanza, esto disminuye su autoridad de liderazgo. Es difícil mantener líderes escolares que rindan cuentas de los resultados escolares cuando su opinión no cuenta al momento de seleccionar a su personal. En México, la falta de implicación de los directores escolares en decidir cuál es el personal más apto para sus escuelas, no sólo mina la capacidad del director para responsabilizarse sobre la calidad y los estándares



escolares, sino también actúa contra el intento de profesionalizar el rol del director.

Como hemos visto, el despido docente no es, al parecer, una opción concreta en México, incluso si se ha cometido una grave falta profesional. Cuando no se tiene la confianza para que un docente trabaje en las escuelas, éste es asignado a una labor administrativa por una cantidad de horas equivalente, o es mutado a otra escuela. Por esto y otras razones, la economía mexicana está manteniendo a un conjunto de docentes inactivos, cuando los niveles de recursos en las escuelas son muy bajos.

Investigación y evidencia internacional

En muchos países de la OCDE, una mayor autonomía escolar se ha hecho una realidad mediante el desarrollo de la descentralización en la educación, y mediante la creencia de que la autonomía, aunada a la rendición de cuentas local, puede responder con mucha mayor eficiencia a las necesidades locales. Aún así, las escuelas autónomas necesitan contar estructuras de apoyo que les permitan ser autónomas, porque lo que sucede en las escuelas y las aulas se ve afectado por las decisiones tomadas por los directores de escuela, los consejos escolares y los líderes del distrito escolar. La reestructuración de un sistema puede plantear las bases necesarias para mejorar el funcionamiento de toda la organización y por ende el aprendizaje del estudiante. Puede ser algo clave para fijar objetivos claros para el sistema, darle seguimiento, valorar y evaluar el desempeño, y proporcionar el apoyo a los estudiantes, directores, docentes y escuelas (Cuban, Usdan y Hale, 2003).

No existe una solución “correcta” de infraestructura escolar que funcione en todos los países. Los contextos sociopolíticos son importantes. Es tan importante para los gobiernos nacional y regional reconocer cuando el sistema que se tiene está fallando, como hacer su trabajo como se debe. Esto debería motivar la búsqueda de soluciones, y no es otra la razón por la que el Consejo Asesor de la OCDE trabaja actualmente con los actores clave con el fin de plantear una solución.

Aumentar el grado de autonomía escolar puede ser una solución viable en aquellos sistemas escolares con directores de escuela bien desarrollados y preparados, con normas y reglamentaciones claras para las escuelas, y con disposiciones de apoyo para asegurar resultados equitativos. Pero un alto nivel de autogestión tal vez no sea una solución adecuada para sistemas escolares en los que la capacidad y el liderazgo todavía necesitan ser desarrollados.

Suministrar las disposiciones administrativas que apoyan a las escuelas es, por el momento, un asunto clave en los países de la OCDE. Las reformas políticas apuntan hacia la transformación del sistema escolar implementando nuevas visiones; crear dispositivos de evaluación para el personal, administradores y docentes; aportar un liderazgo eficaz; equilibrar el presupuesto; y mejorar la gestión de la infraestructura. Si bien los cambios en las estructuras administrativas no influyen forzosamente de manera directa en la transformación del desempeño y la retención del estudiante, las buenas estructuras pueden tener un impacto positivo en la forma en que las escuelas alcanzan su misión de organización, en que los docentes enseñan, y de qué modo aprenden los estudiantes, aunque no es el único mecanismo para conseguir una reforma educativa significativa.

Existe una tendencia constante a dar a las escuelas, ya sea mediante el personal profesional o los consejos escolares, la discrecionalidad para contratar a los docentes y, en menor medida, para despedirlos. La razón detrás de esto es que si los líderes y consejos escolares deben ser responsables del buen desempeño de los niños, entonces deben tener algún papel en escoger a los docentes que les ayudarán a cumplir este objetivo. Hay una total autonomía local para nombrar al personal en países como los Países Bajos, Nueva Zelanda, las Repúblicas Eslovaca y Checa, Estados Unidos, Inglaterra y Hungría, pero en otros, como Turquía, Grecia, Italia, Portugal, Alemania o Luxemburgo, los líderes escolares tienen un papel muy limitado.

Cómo incrementar la autonomía escolar y local



A nivel local, es importante saber con claridad en quién recae la rendición de cuentas y la responsabilidad. Uno de los principios para delegar la responsabilidad de manera eficaz es asegurarse de que los recursos necesarios son decididos localmente y manejados por las personas responsables que deben rendir cuentas de ellos. En general, el lugar donde se delegan la responsabilidad y los recursos es cada escuela. Un mayor grado de libertad de acción para el director de escuela debe acompañarse con un apoyo, un consejo y una supervisión proporcionados por el estado. Esto implica:

1. Proporcionar la formación y los recursos para que las escuelas actúen. La gestión local puede ser una actividad vana si las escuelas no tienen suficientes recursos para facilitar la gestión y la toma de decisiones locales. Los recursos deben ser asignados directamente a las escuelas. Se debe crear una fórmula universal que permita a todas las escuelas tener un acceso básico a los recursos mediante procedimientos administrativos mínimos. Debe hacerse un estudio para saber si el pago de los materiales educativos, que se hace actualmente a cada docente, debe entregarse directamente a la escuela. Es indispensable tener una absoluta claridad para saber en dónde reposan las respectivas responsabilidades. Los recursos que acompañan actualmente a los programas centrales se deben transferir a los estados para que los distribuyan a las escuelas de forma equitativa.
2. Proporcionar una estructura de apoyo al interior de donde operan las escuelas. La creación de apoyo a nivel intermedio y de gobernanza, que reposa a nivel zonal o nivel regional en el estado y en las escuelas o grupos de escuelas, podría aportar muchas ventajas, como se vio en el caso de los consejos escolares canadienses.
3. Promover los experimentos y proyectos piloto en la autonomía escolar en los estados, para descubrir qué funciona mejor y generar más conocimiento y experiencia.

Aunque muchas escuelas en México no estén listas para altos niveles de autonomía, o para asumir las responsabilidades, hay ejemplos de escuelas con mejores niveles de recursos y un liderazgo profesional de alta calidad en donde la gestión delegada podría probarse. Schmelkes (2001) describe escuelas excelentes con resultados de aprendizaje excelentes que están tomando “obviamente” sus propias decisiones; y concluye que “un cierto grado de autonomía escolar cada vez más grande es indudablemente recomendable”. El Consejo Asesor subraya que los conocimientos técnicos y las habilidades de gestión basadas en las necesidades de la escuela se deben también desarrollar si se quiere tener una autogestión realmente eficaz.

Se recomienda que los temas de mayor autonomía, de la delegación de recursos financieros y de gestión local, sean explorados mediante la investigación y los proyectos piloto que conciernen a un número pequeño de municipios, escuelas y grupos de escuelas, motivados con la exploración de las oportunidades proporcionadas por una mayor medida de determinación local. Más adelante se cita un ejemplo del estado de Guanajuato (Recuadro 4.7). La atención debe centrarse enfáticamente en la calidad y en la mejora de la experiencia de los alumnos, sobre todo en lo que respecta al ritmo, al desafío y al disfrute de su aprendizaje. En primer lugar, esto debe estar influido de la forma más directa posible por la calidad de la enseñanza, y sólo en segundo lugar por la calidad de la escuela y liderazgo de grupo.

El desafío se desplaza del gobierno hacia la profesión misma, en colaboración con todos los actores implicados. Hacer frente a este desafío será tan exigente, pero al mismo tiempo tan importante, como la reorganización y las políticas públicas que han proporcionado la infraestructura para el éxito.

Efectivamente, el primer objetivo que México debe alcanzar es consolidar la gestión basada en las necesidades de la escuela, pero a largo plazo, su principal objetivo es establecer una comunidad basada en la educación. México necesita fomentar enfoques innovadores para fomentar una mayor autonomía, generar asociaciones creativas de escuelas en áreas territoriales compactas, y reducir la carga que imponen la



Recuadro 4.7 El programa de Escuelas Autogestivas en Guanajuato

El programa de Escuelas Autogestivas es una de las iniciativas introducidas en Guanajuato para mejorar el alcance y la calidad del sistema educativo. El programa se aplica en instituciones públicas y privadas, y su objetivo principal es fomentar el desarrollo de las capacidades de las escuelas para su autoevaluación y una reflexión colectiva. Como parte de esta estrategia para el fortalecimiento escolar, las escuelas necesitan desarrollar sus propios Proyectos Educativos Escolares (PEE). Para apoyarlos en esta tarea, la Secretaría de Educación de Guanajuato ha delineado elementos del PEC y del PEC-FIDE que proporcionen a las escuelas un nuevo método para elaborar planes de mejora escolar.

Como parte de este programa, los directores de escuela, supervisores y otros miembros del personal reciben formación, apoyo continuo y/o tutorías para ayudarlos a identificar y establecer un orden de prioridad de las necesidades. Los docentes y directores de escuela ingresan información del PEE a una base de datos llamada SISPEE (Sistema del Proyecto Educativo Escolar). Esta base de datos proporciona orientación para la elaboración de su proyecto (por ejemplo, cómo diseñar objetivos y/o estrategias, decidir cuáles son los objetivos que debe establecer, y cuáles son los indicadores que podrían ser útiles para este fin). Además, como la base de datos contiene datos históricos ingresados por la escuela, permite un análisis de seguimiento del estado de las escuelas en términos del currículum, pedagógico, de seguridad y de salud de los estudiantes. Con el objetivo de maximizar la información disponible para las escuelas, la Secretaría de Educación de Guanajuato estableció el objetivo de concentrar todas las bases de datos de educación en una fuente única.

Algunos directores de escuela reconocen el valor de desarrollar un plan estratégico educativo a nivel escolar en el SISPEE. Sin embargo, también expresaron la necesidad de considerar la cantidad de tiempo que se necesita para llevar a cabo este trabajo administrativo.

Fuentes: Secretaría de Educación de Guanajuato (2009a), *Instructivo para la captura en el SISPEE Ciclo escolar 2009-2010*, Subsecretaría para el Desarrollo Educativo, Dirección General de Educación Básica, Coordinación de Gestión Educativa, Guanajuato, México. Secretaría de Educación de Guanajuato (2009b), "Programa de educación básica, reunión con expertos de la OCDE", Presentación PowerPoint, 21 de Octubre del 2009, Guanajuato, México.

burocracia y las distintas reglamentaciones. Los estados deben encontrarse en posición de dar a las escuelas eficaces mayor libertad para innovar. También deben experimentar en un contexto real con los modelos de gestión educativa basada en las necesidades de la comunidad. Así, el territorio podría organizarse en "zonas de acción", como los consejos escolares en Canadá y los Estados Unidos. Estos nuevos métodos de organización también tendrían el objetivo de ayudar a las escuelas a obtener un financiamiento y una gestión de recursos más eficientes.

Estas zonas de acción podrían ser elementos importantes para el cambio en México, puesto que la escuela o "zona escolar" (como funciona actualmente), no puede concretizar por sí sola los cambios significativos necesarios para la rendición de cuentas, ni aplicar las políticas escolares. Es necesario aumentar las capacidades de liderazgo, basadas en las necesidades prioritarias de formación o apoyo, y siempre que sea posible, hacerlo dentro de un contexto que permita a la comunidad y los actores subregionales ser tomados en cuenta. Estas "zonas de acción" trabajarían como base para transformar la lógica operativa de las escuelas, promoviendo a las comunidades educativas que trabajan contra el aislamiento de los niños y de las escuelas.

**RECOMENDACIÓN 13: Reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible que se adapte a las necesidades de las escuelas**

En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una disparidad en los recursos disponibles para las escuelas en comunidades ricas y en comunidades pobres. La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas.

Contexto

El nivel de recursos que las escuelas reciben es bajo y desigual, y depende de procedimientos burocráticos que obstaculizan el desarrollo del buen liderazgo. México es uno de los muchos países, típico en América latina, en donde el esquema general de aprovisionamiento dicta que el estado paga los sueldos de los docentes y los padres de familia el resto; sin embargo, esta es una práctica no escrita y que, de hecho, está casi opuesta a la Constitución Mexicana, que señala que la educación básica es gratuita. En realidad, el sueldo de los docentes incluye una cantidad para los materiales profesionales, y algunos programas centrales adoptados por las escuelas también reciben recursos. Las contribuciones de los padres de familia (fondos escolares), son apoyadas por las tiendas dentro de la escuela, administradas por las asociaciones de padres de familia y docentes. Hay una disparidad real entre los recursos disponibles para las escuelas de comunidades ricas y las de comunidades pobres, cuya consecuencia es que las oportunidades educativas no sean equitativas. Es probable que las escuelas con mejores recursos atraigan y conserven también a los mejores docentes. Los recursos principales de los que disponen las escuelas para realizar mejoras sustanciales, como la compra de libros, materiales didácticos y equipo, tienen como origen tres fuentes:

- Contribuciones parentales y dinero que colectan la escuelas y las asociaciones de padres de familia;
- Dinero anexo a programas específicos de educación;
- Un monto añadido a la paga de los docentes con el que deben comprar sus materiales didácticos.

En la práctica, las escuelas casi no tienen ninguna autonomía ni fondos que puedan asignar de forma directa. Por lo tanto, un problema fundamental es la distribución de recursos financieros en el sistema, que se debe basar más en las necesidades. La distribución desigual de los recursos a las escuelas significa que las escuelas en áreas de bajos salarios tienen a menudo una infraestructura pública pobre y docentes menos capacitados. Por ende, las escuelas que atienden a las comunidades pobres replican el círculo vicioso de la desigualdad, ensanchando como resultado la brecha del desempeño.

El fondo escolar es una combinación de cuotas escolares, del dinero de los fondos recaudados y de donaciones. Es responsabilidad de los órganos directivos de la escuela garantizar que todos estos fondos sean mantenidos y manejados en una cuenta bancaria. Ninguna escuela pública debe tener más de una cuenta bancaria. Cada órgano directivo de la escuela debe preparar un presupuesto de los ingresos y gastos estimados de la escuela para el siguiente año financiero, y presentarlo en una reunión general anual de padres de familia para su consideración y aprobación (por la mayoría de los padres). Además del presupuesto, en la reunión general anual también se discuten los honorarios para la escuela, el idioma de instrucción y el uniforme escolar. En una de las escuelas mexicanas que visitó el Consejo Asesor, los fondos recolectados por la asociación de padres de familia y las ganancias de la tienda escolar no fueron contabilizados de forma correcta. Es importante que la delegación responsable de la gestión de recursos cuente con los mecanismos apropiados para rendir cuentas.

Además del financiamiento de cada una de las escuelas, gran parte del suministro educativo mexicano se hace a través de programas nacionales, que son intervenciones educativas estructuradas a las que se les anexa en general un presupuesto, aunque esto se haga en diferentes proporciones, al grado de que algunas escuelas operan sencillamente sin ningún fondo. Existen unos 120 programas de este tipo, provenientes del gobierno federal, o del gobierno estatal.



El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) se ha convertido en uno de los principales programas de financiamiento para las escuelas, pero existen otros (como el de las Escuelas Seguras, Escuelas de Tiempo Completo) por el que las escuelas pueden optar por recibir un financiamiento para sus proyectos específicos. La parte mayor del tiempo laboral del que disponen los directores de escuela la dedican a postular y a gestionar los programas de mayor trascendencia para la escuela. Esto significa satisfacer procesos administrativos exigentes, lo cual, afirman los directores, limita su capacidad para comprometerse con el liderazgo instruccional. En entrevistas, el Consejo Asesor se enteró de que los programas escolares conciernen cerca del 50% de todas las escuelas en México, lo que significa que el resto no puede, o decide no optar por el financiamiento específico adicional, más allá de lo que se ha colectado con sus propios medios. A menudo, son las escuelas en desventaja las que no pueden optar por un programa de financiamiento, debido a su falta de capacidad, y a que la carga de responsabilidad administrativa que implican los programas es demasiado alta.

En algunas áreas existen esfuerzos para aumentar la coherencia de las respuestas a las necesidades escolares y planes de desarrollo, basados en un análisis y diseño cuidadosos de respuestas regionales transversales. Un ejemplo es el desarrollo de los Centros de Desarrollo Educativo en Aguascalientes. Para las escuelas en los contextos más vulnerables, las respuestas primordiales regionales se han articulado bajo un plan único de “diagnóstico e implementación”, llamado el Plan Integral de Atención a Población Vulnerable. Para las escuelas que participan en este plan, el estado y las federaciones coordinan los diferentes componentes de los programas y alinean los que son similares. Del mismo modo, para dar respuestas eficaces a las escuelas en contextos particularmente violentos, la SEP y las autoridades locales están explorando diferentes opciones para coordinar las estructuras y los servicios educativos en Ciudad Juárez (por ejemplo, el plan “Todos Somos Juárez: el caso de Ciudad Juárez”), cuyo objetivo es simplificar la toma de decisión y responder a las necesidades de las escuelas, familias, estudiantes y docentes. Esta zona puede convertirse en una “zona de excepción”, en la cual se simplifican los pasos burocráticos de manera significativa.

El Consejo Asesor no pudo investigar toda la gama de suministro de los recursos escolares, pero considera que dos temas son de particular importancia. El primero es la necesidad de mejorar la equidad en el financiamiento escolar, y el segundo es la necesidad de garantizar que todas las escuelas tengan una estructura clara de financiamiento que permita una mejor distribución de la educación.

Investigación y evidencia internacional

El Consejo Asesor es consciente de que otros países han progresado en la disminución de desigualdades en el suministro escolar. La manera usual es tomar en cuenta la desventaja social en sus mecanismos, o fórmulas, para asignar el financiamiento, de modo que las escuelas que trabajan en las áreas más afectadas reciban proporcionalmente más dinero por estudiante.

El principio fundamental del financiamiento en Hungría y muchos otros países es el normativo: se asigna una cantidad del presupuesto por estudiante. Esto varía según el tipo de la escuela, pero no entre los diferentes actores que apoyan el financiamiento de las escuelas (que incluyen al gobierno local y a otras estructuras no estatales, como las iglesias, fundaciones, beneficiarios públicos u organizaciones económicas) (OECD, 2007). Además del financiamiento normativo, el presupuesto central también proporciona “subsidios dirigidos” a propósitos educativos escolares específicos. Estas fuentes se asignan a los ministerios en cuestión y después se canalizan a los encargados de mantener y proveer a las instituciones educativas. Durante los últimos años, todos los programas para el desarrollo de la escolaridad de las comunidades pequeñas, los proyectos de construcción de aulas y de gimnasios, las competencias educativas, la publicación de los libros de texto y la formación en servicio, han sido financiados a través de estos subsidios dirigidos.



Como se explica en los párrafos anteriores, las iniciativas que ya se han tomado en México muestran que existe efectivamente la necesidad de racionalizar los programas, y que existen medidas actuales, como el desarrollo de “zonas de excepción”, que permitan a las escuelas y a los sistemas escolares responder a sus retos mediante un enfoque más simple y práctico, reduciendo las cargas burocráticas y optimizando las sinergias entre los programas para orientar las necesidades escolares.

Cómo reducir las desigualdades en el financiamiento escolar y racionalizar los programas para alcanzar un programa flexible, que pueda adaptarse a las necesidades escolares

Existe la necesidad de mejorar la cantidad de financiamiento para las escuelas de México y la equidad de su distribución. Dos pasos que aumentarían la equidad son:

- Revisar las formulas de financiamiento estatal para que las escuelas que trabajan en las áreas más vulnerables reciban proporcionalmente más dinero por estudiante.
- Sustituir la diversidad de programas especiales, cada uno con sus propios requisitos y procesos de aplicación, con un subsidio único y flexible para la mejora; todas las escuelas podrán recibirlo y usarlo a su conveniencia para responder a sus necesidades y prioridades específicas. Este subsidio se debe administrar por el estado, lo cual lo convierte en el cuerpo que maneja la educación en las escuelas. Muchas de las escuelas más pequeñas y más pobres no reciben ningún financiamiento de los programas actuales, pues no tienen la capacidad administrativa de terminar el proceso de aplicación o de manejar los requisitos de información.

Hay diferentes soluciones a la necesidad de racionalizar los programas y simplificar el financiamiento escolar, y todo parece indicar que la SEP ya empezó a explorar algunas posibilidades. Es conveniente reducir y simplificar los numerosos programas existentes, ya sea en un solo flujo de financiamiento o en grupos de programas necesarios para distintos tipos de escuela. Más abajo se ilustran tres ejemplos de enfoques alternativos.

Una opción debe ser continuar con el desarrollo de nuevos programas, permitiendo a las escuelas optar por aquellos que resulten más convenientes para sus necesidades, proporcionándoles un apoyo y una orientación durante los trámites para ayudarlas a escoger y a darle seguimiento a los asuntos administrativos. A corto plazo, los equipos de personal pueden formarse en la orientación y el apoyo a escuelas (principalmente aquellas que no tienen acceso a los programas), para aplicar lo aprendido en sus propias escuelas y ayudarlas a acceder a estos programas. Esto puede ser tanto a nivel federal como estatal. Sin embargo, aunque esto ayude a reunir a los equipos y recursos relevantes, no reduciría la burocracia implicada en el diseño y la gestión de los programas a nivel estatal.

Una segunda opción sería racionalizar y simplificar los programas a uno, o dos, que sean lo suficientemente flexibles para que las escuelas sean capaces de decidir su aplicación específica. Esto puede llevarse a cabo con éxito cuando se cuente con un liderazgo y una gestión escolar bien preparados, y con el apoyo adecuado para efectuar elecciones y tomar todas las decisiones directivas que se requieren para gestionar la escuela. El PEC ha sentado el precedente de un programa que tiene como objetivo conseguir una mayor autonomía escolar y una mayor implicación de los padres de familia y de los consejos escolares. Las evaluaciones de este programa han sido globalmente positivas, aunque se hayan identificado algunas deficiencias a nivel operativo, y limitaciones en el logro de objetivos. Por ejemplo, las escuelas todavía se ocupan de una gran cantidad de cargas burocráticas, y el desarrollo de capacidades para un mejor liderazgo instruccional no siempre se genera. Para este paso importante, los supervisores deben seguir cumpliendo el rol de aliados pedagógicos del director de escuela. Sería conveniente afinar la metodología y los objetivos del programa PEC para que pueda servir de manera eficaz como un ejemplo para saber de qué modo hay que desarrollar un programa simple que alcance a todas las escuelas.



Una tercera opción sería trabajar con el objetivo de vincular el financiamiento con el número y las edades de los alumnos, más que con los programas, mientras se entregan fondos de seguridad para las escuelas pequeñas y en dificultad. Esta opción tiene el mayor potencial para comenzar a reducir las desigualdades económicas en el suministro de la educación.

RECOMENDACIÓN 14: Fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela, y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad

Los consejos escolares pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar, pero el simple hecho de crearlos no generará alianzas sociales eficaces. Los consejos escolares necesitan tener poder o influencia real sobre aspectos importantes; así como suficiente información, formación y transparencia.

Contexto

México ha adoptado una política pública que requiere que cada escuela establezca un consejo para la participación social con el fin de incrementar la implicación de los padres de familia y la comunidad, y de garantizar la rendición de cuentas. Los consejos escolares, aunados a la implicación de los padres de familia y la sociedad, pueden ayudar a incrementar la conciencia del valor de la educación en las comunidades en donde se encuentran las escuelas. Pero para funcionar bien y ejercitar sus tareas, las escuelas necesitan influir en cierta medida, en lo que importa realmente: la selección del personal escolar; cómo se obtienen y cómo se utilizan los recursos; el currículum; y otros planes para la organización escolar.

Los **consejos de participación social** fueron creados oficialmente a nivel nacional, estatal, de gobierno local y escolar, como parte de la reforma educativa que se llevó a cabo durante 1992 y 1993. Estas corporaciones incluyen a: los padres de familia y sus asociaciones, los docentes, las autoridades educativas, el sindicato, así como los representantes de la comunidad involucrados de cerca con los temas educativos. Su rol principal es dar apoyo a las actividades educativas, familiarizarse con las cuestiones educativas y ofrecer opiniones, planes, programas y evaluaciones al sector y proponer políticas públicas para mejorar la calidad y el desempeño educativo (Artículos 69-72, SEP, 1993). Además se pide a los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) que participan en el PEC, que produzcan un plan de trabajo anual y un plan estratégico para una transformación escolar en ciclos de cinco años. Se espera que cerca de 50 000 escuelas hayan implementado estos planes para el 2012.

Hasta la fecha, parece que la ordenanza se ha satisfecho sólo hasta un cierto punto y de manera bastante irregular. El Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) no fue instituido sino hasta 1999, e incluso en esas fechas no era del todo operativo. Los esfuerzos para reactivarlo comenzaron en 2009 como parte de los esfuerzos de la Alianza. Los consejos de participación social, en los niveles del estado y del gobierno local, no parecen haber tenidos progresos de manera perceptible como catalizadores de la participación entre los actores implicados, y sus actividades parecen estar más centradas en aspectos operativos.

Del mismo modo, a **nivel escolar** sólo el 44% (88 000 de entre 200 000) de los consejos de participación social se han instalado hasta ahora en las escuelas públicas. De estos, como señaló el Presidente de México, “muchos no son realmente eficaces”. Donde existen, los consejos tienen poca influencia real en la escuela. Pueden dar voz a la comunidad, pero no están implicados en las decisiones importantes, por ejemplo, aquellas referentes al liderazgo y a la dotación de personal de la escuela. El Consejo Asesor entrevistó a un conjunto de participantes de la educación, funcionarios del gobierno federal, supervisores, directores, docentes y padres de familia, así como a representantes de la sociedad civil, y obtuvo un valioso panorama sobre los consejos de participación social. Según este panorama, en la actualidad los consejos son un mecanismo importante, pero subdesarrollado y débil, para mejorar la calidad educativa y la implicación social.



Los directores de la escuela expresaron variados puntos de vista divergentes sobre las ventajas actuales y los beneficios a largo plazo de los consejos de participación social. En general, piensan que los consejos, como proyecto en sí y a largo plazo, son una buena idea, pero a corto plazo son ineficaces y es difícil trabajar con ellos. Un director que parecía representar un caso típico, dijo al Consejo Asesor que se había enfrentado a una situación conflictiva cuando quiso introducir un nuevo currículum y al mismo tiempo arreglárselas sin un conserje, y tratar con una población en rápido crecimiento. Dijo que estaba tratando de hacer participar a los padres de familia y al consejo de participación social, pero que su capacidad de ayuda fue limitada, pues muchos padres de familia no sabían cómo ser útiles. Algunos lo intentaron, pero otros parecían querer solamente criticar a los docentes. Este director también indicó que no sabía cómo trabajar de manera eficaz con el consejo, lo cual pone en evidencia que este rubro necesita de una formación y experiencia. Otro director explicó que intentar convencer a los padres de familia para colaborar en los consejos sociales de participación, y ayudarles a entender el contenido pedagógico, fue una experiencia casi peor a la de la sobrecarga administrativa de la que ya se había quejado anteriormente.

La opinión de los docentes también varió mucho. Numerosos docentes que hablaron con el Consejo Asesor indicaron que ellos creían que los padres no estaban involucrados ni interesados. Creen que los consejos les quitaron tiempo de trabajo en la escuela, indicando que el consejo no proporcionó ninguna ayuda real en el aspecto pedagógico. Por otra parte, los docentes observaron que el director y el consejo eran útiles en la organización de la escuela para utilizar las “netbooks” donadas por Telmex (la principal compañía telefónica de México). En una escuela visitada, la asociación de padres de familia era una presencia más concreta en las vidas de los docentes que el consejo. Los padres de familia y los docentes se reunieron al principio del año. Los docentes dijeron a los padres cuánto dinero necesitarían para comprar los materiales durante el año y los padres de familia determinaron la cantidad con la que contribuirían. Los padres colectarían el dinero con donaciones y haciendo funcionar “la tienda de la escuela”, una tienda cerca de la puerta de la escuela que vende bebidas y comida ligera, cuyos beneficios son donados a la escuela. Se debe tomar en cuenta que se eligen los comités de la asociación de padres de familia, pero los miembros de los consejos escolares son designados.

Los padres entrevistados en una de las escuelas reportaron que el consejo no era un medio eficaz de comunicación. En otra escuela, sin embargo, la asociación de padres de familia y el consejo de participación social parecían realizar un buen trabajo conjunto. Esta parecía ser una escuela con un estatus socioeconómico (SES, por sus siglas en inglés) más alto, con padres instruidos e implicados. Cuando esta escuela participó en el PEC, los fondos estuvieron disponibles para la operación del consejo. Estos fondos ya no están disponibles, pues la escuela ya no tiene el derecho de participar más en el PEC. El consejo se apoya en la asociación de padres de familia para obtener los fondos que necesita. Esta asociación de padres de familia parecía estar implicada de cerca en la supervisión de los datos de desempeño de los estudiantes (al menos de sus propios hijos), reuniéndose periódicamente con los docentes para discutir el plan de la escuela y en la educación de los padres de la comunidad, para incrementar su compromiso con la escuela. La asociación y el consejo en esta escuela parecían haber alcanzado una división del trabajo que capitalizó las fuerzas de cada uno.

En otra sesión de entrevistas, los docentes dijeron que los consejos de participación social podrían ser útiles en el ejercicio de la rendición de cuentas sobre el desempeño de la escuela y del sistema. Existe, no obstante, la posibilidad que este papel cree un conflicto entre los docentes y los padres de familia y la comunidad. Sin embargo, los entrevistados sostuvieron que los consejos necesitan tener un sólido crecimiento conjunto, de tal modo pueden aplicar una presión pública para una educación mejorada.



En junio de 2010, el gobierno federal presentó los Lineamientos Generales de Operación para los Consejos Escolares de Participación Social. Estos lineamientos corresponden al esfuerzo del gobierno federal para fortalecer los mecanismos de participación social a distintos niveles del sistema educativo. Como parte de las tareas principales que se pueden esbozar de los lineamientos, se espera que los consejos escolares (CEPS):

- Garanticen la transparencia en el uso de los recursos obtenidos de parte de programas federales, estatales, o acumulados por las mismas escuelas;
- Revisen los resultados obtenidos en evaluaciones regulares (por ejemplo ENLACE) y promuevan que los docentes y directores de escuela establezcan objetivos para mejorar los resultados en evaluaciones futuras;
- Creen diferentes “comités temáticos” dentro del consejo escolar. Estos “comités temáticos” estarán encargados de ayudar a que la escuela acceda a los recursos proporcionados por los distintos programas federales y estatales (por ejemplo, lectura, mejora de estructuras físicas, actividades culturales o artísticas, entre otros).

El objetivo del gobierno es que se instale un consejo en cada escuela (200 000) para finales de septiembre del 2010. Este objetivo implica la creación o reactivación de al menos 112 000 consejos escolares en escuelas en donde esto no existía con anterioridad, o en donde a decir verdad no eran funcionales.

Es muy pronto para valorar el éxito de los consejos escolares. La política está siendo implementada a escala nacional, sin experiencia previa a nivel local. La pregunta que surge es saber si el objetivo de implementar estos consejos en todas las escuelas es viable, dado que algunas escuelas son muy pequeñas y aisladas (véase el Recuadro 2.2 del Capítulo 2). Otra cuestión es considerar que si no se maneja de manera apropiada la creación de entidades adicionales dentro del consejo escolar (“comités temáticos”), esto puede implicar un incremento de la burocracia para la escuela. Sin embargo, en las escuelas en donde trabajan bien, los consejos pueden incrementar la rendición de cuentas involucrando a los padres de familia y a la comunidad escolar en la vida de la escuela.

Recuadro 4.8 Modelos de gobernanza escolar

- **Fortalecimiento del poder institucional** se ha otorgado el poder a los actores en instituciones individuales para tomar decisiones; el acento está puesto más en la institución en sí misma y la forma en que funciona, que en su éxito competitivo o comparativo.
- **Fortalecimiento del poder local** el control y la responsabilidad son delegadas a la localidad como unidad social y educativa, específicamente a las autoridades locales, municipales y a grupos de familias de instituciones educativas.
- **Control de calidad** las instituciones educativas son concebidas como el punto de entrega. Las autoridades más importantes a nivel nacional o regional fijan las reglas y establecen los objetivos y dispositivos de evaluación y de supervisión, con el fin de garantizar una impartición efectiva de la educación.

Fuente: Según Glatter, como se describe en Woods, P. (2005), “Learning and the External Environment” en *Leadership and Management in Education: Cultures, Change and Context*, eds. M. Coleman y P. Earley, Oxford University Press, Inglaterra.



Investigación y evidencia internacional

Globalmente, los consejos parecen ser más eficaces cuando juegan un papel sustancial y cuando están bien equipados para desempeñar ese papel. Glatter (2003) propuso, tal y como se muestra en el Recuadro 4.8, cuatro modelos de gobernanza de los cuales tres, en la proporción adecuada, se aplican a la gobernanza de escuelas en países como México.

Gobernanza escolar y participación social

Los niveles de participación social en la gobernanza escolar varían considerablemente a través de una serie de países miembros de la OCDE. En general, hay una tensión dinámica entre las responsabilidades de diferentes entidades que va del nivel nacional al local, cuyos límites de control administrativo, responsabilidad y rendición de cuentas, se desplazan poco a poco con cada nueva regulación.

Tres factores interconectados parecen determinar el grado en que las comunidades locales influyen o controlan los asuntos de las escuelas públicas: la evolución democrática, la política y la ideología. Un control central fuerte se refleja en muchos sistemas europeos cuyas raíces nacieron de las administraciones imperiales o monárquicas. Francia, España y Portugal siguen siendo ejemplos de esta tradición. Los docentes en estos países son parte de la administración pública, a diferencia de México, el Reino Unido y las muchas otras administraciones donde los docentes son públicos pero no servidores públicos. La dirección central de la educación en México fue descrita al Consejo Asesor por estar fuertemente influenciada por los sistemas administrativos napoleónicos, aunque las 32 entidades federativas posean una considerable autonomía administrativa. La descentralización de la responsabilidad del nivel federal al nivel estatal es casi total en los países federales de Alemania y Canadá, aunque por razones muy diversas. El sistema federal alemán evolucionó como una reacción a las consecuencias desastrosas de un poder demasiado alto y abusivo ejercido desde el centro durante el régimen fascista. En Canadá, uno de las naciones más democráticas, la educación es la responsabilidad exclusiva de cada una de las diez provincias y de los tres territorios, y cada cual puede hacer leyes en relación con la educación. No hay un sistema federal de educación.

Es relevante que Alemania y Canadá, a pesar de su descentralización del poder a los estados constitutivos, han reconocido la necesidad de crear foros en los cuales las cuestiones de interés nacional pueden ser discutidas y desarrolladas. En Canadá, por ejemplo, la voz nacional para la educación es el Consejo de Ministros de la Educación de Canadá (CMEC, por sus siglas en inglés), creado en 1967. Mediante este mecanismo los ministros consultan y actúan en asuntos de interés mutuo. Esto garantiza la comunicación en problemas como los programas de financiamiento y la evaluación del estudiante. De vez en cuando, el CMEC emprende proyectos nacionales sobre el currículum y la evaluación y hace declaraciones sobre sus objetivos y responsabilidades. Sólo en fechas más recientes, el CMEC ha tomado una postura más activa para influir en la educación desarrollando exámenes estandarizados para toda la nación, y para buscar maneras de facilitar la movilidad de los estudiantes entre las diferentes provincias. En Alemania existen sistemas similares, en donde la responsabilidad legal de la educación se transfiere a los estados constitutivos, y en un grado inferior en Australia; ambos países tienen foros nacionales en los cuales se comparten problemas comunes.

En Inglaterra, aunque haya un marco regulador nacional sólido para la educación, las escuelas y sus órganos directivos tienen un alto nivel de autonomía local. Como consecuencia, las autoridades locales dedicadas al nivel medio, tienen un papel reducido en términos de dirección de la política pública. Las 153 autoridades locales tienen menos responsabilidad directa para las escuelas que antes y no generan una política educativa. Mientras las escuelas fungen como proveedores, las autoridades actúan como comisionados de la educación y de otros servicios para los niños y jóvenes. Nueva Zelanda ha avanzado en la simplificación: excluyó al "intermediario" suprimiendo a las autoridades educativas locales a principios de los años 90. Ahora hay una



relación directa entre las escuelas y el ministro de educación ante quien rinden cuentas. En Canadá, el gobierno que legisla para la educación es regional, no nacional, y es la única fuente de políticas para las escuelas. Es en ese momento que los consejos escolares proporcionan una interpretación y contextualización locales.

Participación social: nivel municipal

Los modelos de participación social, establecidos desde hace mucho tiempo, están representados por los modelos educativos europeos, cuyas autoridades locales representan a la gente local al hacerle entrega de la educación. Hungría es un ejemplo de un sistema de este tipo. La responsabilidad total de la educación a nivel nacional es compartida por varias entidades, además del Ministerio de Educación. El Ministerio del Interior se ocupa de la asignación de los subsidios del estado mediante un financiamiento normativo a las autoridades locales; el Ministerio de Finanzas también desempeña un papel indirecto importante. A nivel escolar, las decisiones estructurales son tomadas por la autoridad local (municipal o condado) que financia las escuelas. Hay más de 3 000 autoridades locales responsables de proporcionar los servicios de educación básica para la población local, ocupándose de una escuela o creando el acceso a las instituciones mantenidas por otras autoridades, y más del 95% de las escuelas primarias y secundarias pertenece y es administrado por autoridades locales. Las autoridades locales son responsables de:

- Decidir en el establecimiento, organización, reorganización o cierre de las escuelas y definir su perfil;
- Definir el presupuesto escolar;
- Supervisar las escuelas financiera y legalmente;
- Nombrar al director de la escuela;
- Aprobar el programa pedagógico (enseñanza) y las reglas operacionales y organizacionales de las escuelas;
- Evaluar la implementación del programa (enseñanza) y la eficacia de la enseñanza en las escuelas;
- Participación social: al nivel de consejo escolar del área.

En Canadá, la educación es la responsabilidad exclusiva de cada una de las diez provincias y tres territorios, los cuales pueden legislar en relación con la educación. Es decir, no hay un sistema federal de educación. Históricamente, cada provincia está organizada en torno a consejos escolares elegidos localmente, cuyo consejo de administración es responsable del nombramiento del jefe superintendente y de contratar a los directores y docentes para dirigir a las escuelas dentro de su jurisdicción. El consejo escolar, que es el que contrata a los administradores y a los docentes, está financiado por una combinación de impuestos locales e ingresos de la provincia. La educación y la política del currículum son definidas a nivel de la provincia, y son interpretados e implementados a nivel local según una escala de autonomía, dependiendo del área y la provincia en cuestión (véase el Recuadro 4.9 sobre los consejos escolares en Columbia Británica).

La educación en Italia ha sido tradicionalmente administrada desde el centro (Recuadro 4.10). Sin embargo, desde finales de los años 1950, las responsabilidades y servicios se han ido descentralizando de forma gradual; en 1972 muchos de los poderes administrativos del estado sobre la educación fueron transferidos a las autoridades locales, regiones, provincias y comunas. La política educativa, sin embargo, permanece centralizada y todas las escuelas públicas, estatales y no estatales (por ejemplo, dirigidas por ciudades y comunas) o privadas, deben seguir los lineamientos de las leyes nacionales, decretos y regulaciones, si desean obtener una autorización legal. Los docentes también son seleccionados y contratados de forma centralizada y son pagados directamente por el estado (aunque son asignados a las escuelas por las autoridades locales). En Italia, los dos niveles de base de la estratificada gestión educativa son: las comunas y los consejos escolares.

Recuadro 4.9 Consejos escolares profesionales en Columbia Británica, Canadá

El Ministerio de Educación es responsable de garantizar que los estudiantes matriculados en las escuelas primarias y secundarias tengan acceso a una educación rentable y de alta calidad. El Ministerio establece los estándares y la dirección general para el sistema de educación y otorga liderazgo a las agencias educativas en provincia. Las responsabilidades claves del Ministerio son asegurar las finanzas y las instalaciones, la dirección del programa de estudios (currículo), el desarrollo y la implementación, el acceso de los estudiantes y su desempeño, los sistemas de evaluación y la rendición de cuentas pública.

El sistema de educación pública de la Columbia Británica es administrado por cerca de 60 distritos de consejos escolares, elegidos localmente, que operan siguiendo las reglas del Estatuto Escolar y el mando ministerial. Alrededor de medio millón de estudiantes son instruidos en más de 1 600 escuelas públicas en provincia. La provincia también financia cerca de 330 escuelas privadas/independientes, así como una serie de escuelas especiales. Los consejos de administración son elegidos para cada distrito de escuelas públicas y son responsables de establecer las prioridades sobre los gastos en su distrito. Los consejos contratan personal, imparten programas y servicios y se ocupan del mantenimiento de los edificios.

El impacto de los consejos escolares o de los órganos directivos en la eficacia escolar

En los Estados Unidos, un cierto número de estudios ha identificado varias características asociadas a los consejos escolares eficaces: se centran en el desempeño del estudiante y la política pública; una gestión eficaz; un desarrollo de condiciones y estructuras que permiten que el director se dedique a la gestión; acuerdos en procesos de evaluación del director; comunicación, confianza y relaciones colaborativas con el director y entre los miembros del Consejo; comunicación con grupos externos y gobierno; desempeño eficaz en el diseño de políticas públicas y gestión financiera; evaluación y formación; reuniones regulares del Consejo y servicio a largo plazo de los miembros del Consejo y directores (National Association of Educational Inspectors, Advisers and Consultants, 2005). En Australia, los estudios también han reportado características similares consideradas como esenciales para una gobernanza eficaz en escuelas independientes australianas.

Un estudio de las prácticas de gobernanza inglesas demostró que hay varias formas con que los gobernadores pueden marcar una diferencia en las escuelas. Una evaluación del desempeño de los órganos directivos en la mejora de la escuela, realizada por parte de la Oficina para los Estándares en la Educación (2001), se centró “en las medidas especiales” de las escuelas (aquellas que deben adoptarse en caso de existir debilidades serias), y en cómo los órganos directivos habían contribuido a mejorar su desempeño. Aún cuando encontraron muchos problemas causados por los directivos ineficaces, lo cual fue una causa para que las escuelas no alcanzaran sus objetivos, se encontraron características positivas que habían contribuido a cambiar los resultados escolares. Específicamente, los gobernadores pueden ser una gran diferencia cuando son claros sobre los objetivos y valores de la escuela; cuando el órgano directivo tiene referencias claras y tiene claro cuál es su papel; cuando los gobernadores tienen una amplia gama de habilidades y experiencia, y asisten regularmente a reuniones; cuando las reuniones funcionan con eficacia; cuando hay un plan claro de la escuela para la mejora escolar, ideado para todos; cuando hay buenas relaciones entre los gobernadores y el personal; cuando hay un sistema riguroso para la supervisión y la evaluación del desempeño de la escuela; y cuando la formación de los gobernadores está vinculada a las prioridades de la escuela y a las necesidades de los gobernadores.

Recuadro 4.10 Consejo escolares en algunos países

Consejos participativos en los **Países Bajos**: todas las escuelas forman parte de un consejo en el que los padres pueden expresar sus ideas sobre la política escolar. La mayoría de las escuelas también tiene un consejo de padres o comité parental. Existe un plan escolar. Esto proporciona una comprensión de los objetivos de enseñanza y de desarrollo de la escuela, la elección de una materia, los métodos de enseñanza, la organización de la escuela y la manera en que se evalúa e informa sobre el progreso de los estudiantes. El plan escolar se presenta al Inspectorado de Educación para su aprobación.

Consejos escolares en **Italia**: dentro de las escuelas, el consejo escolar es responsable de los asuntos financieros, de organizar y planear las actividades no educativas. Dentro de los límites del presupuesto, y de la ley, decide sobre la compra, renovación y mantenimiento del material escolar y docente, y decide asimismo sobre el uso del espacio y el equipo para las actividades extraescolares y deportivas, los cursos de actualización y de apoyo, y la cooperación con otras escuelas. El consejo escolar está compuesto por un grupo de representantes elegido por personal docente y no docente, padres y estudiantes de educación media superior. El director es un miembro oficial. Los representantes de los padres eligen un presidente. El consejo escolar también elige su propia junta ejecutiva presidida por el director.

Los Consejos Escolares Municipales en **España** son las entidades de participación social local. Estos consejos informan sobre temas de educación a las autoridades educativas, dentro de sus competencias, a un nivel de una comunidad central y autónoma. Las autoridades municipales están representadas en los consejos escolares por comunidades autónomas y los consejos escolares de establecimientos individuales de educación. Los padres también están representados en estos consejos.

La legislación ha delegado responsabilidades a las entidades gubernamentales y de coordinación escolar. En escuelas financiadas con fondos públicos, la responsabilidad por la gestión administrativa y financiera recae tanto en individuos (unipersonales), como en cuerpos colegiados. Entre los unipersonales se encuentran un director, una secretaria y un jefe de estudios; entre los colegiados, se encuentran un Consejo Escolar y un Claustro de Profesores. El consejo escolar incluye a representantes del personal docente, padres, estudiantes, etc. Sus responsabilidades incluyen elegir al director, la disciplina escolar, la admisión del alumno y la gestión financiera.

Se conocen varias características que interfieren con el funcionamiento eficaz del gobierno externo o de cuerpos asesores:

- No existen candidatos suficientes para los puestos en el consejo;
- Una falta de claridad en los papeles y responsabilidades de los consejos;
- Demasiadas responsabilidades involucradas para un solo voluntario;
- Tensiones existentes entre consejos y directores;
- Participación y compromiso limitados por parte de los miembros.

Cómo fortalecer la participación social dando a los consejos escolares mayores responsabilidades en relación a la escuela y a la escuela mayores responsabilidades en relación a la comunidad

En México, los consejos escolares pueden desempeñar un papel importante a distintos niveles. Por un lado, pueden contribuir a aumentar la conciencia del valor de la educación, tanto en los padres de familia, como en las comunidades en donde se encuentran las escuelas. Pueden también cuestionar o apoyar a la escuela,



y obligarla a rendir cuentas. Esto requiere miembros capaces y comprometidos, cuya contribución puede ser apoyada mediante la formación y otros medios.

Estos ideales sólo podrán ser concretizados si reducen las barreras para que haya una mayor participación social. Crear los consejos escolares por sí mismos no permitirá establecer alianzas eficaces. Los padres de familia y los miembros de la comunidad no tienen la costumbre de involucrarse de esta manera, y tampoco tienen la formación necesaria para cumplir las expectativas del puesto. No cuentan con una tradición que les haga sentir que la escuela les pertenece y que pueden exigir niveles de calidad; al contrario, sólo conocen una tradición de autoridad centralizada y de exclusión.

Para tener éxito, la participación social debe ser una participación auténtica. Los consejos escolares necesitan tener un poder o influencia real sobre las cosas importantes: la selección del personal escolar; cómo se adquieren y se utilizan los recursos; el currículo; y otros planes de la organización escolar. Los consejos necesitan información, datos y transparencia en su trabajo.

Además, la eficacia de la participación social es una función de la libertad que existe a nivel escolar. Por ejemplo, si seleccionan a los directores a través de un proceso que tome en cuenta méritos que hayan ocurrido fuera de la escuela, su participación no tendrá mucho significado. Lo mismo se aplica para otras condiciones de la enseñanza, el presupuesto y la política pública.

En México, la Ley General de Educación de julio de 1993 abre el camino a la creación de un consejo de secretarías de la educación; su Artículo 17 refiere que: "Las autoridades educativas federal y local se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa". De manera consecuente, el CONAEDU (Consejo Nacional de Autoridades Educativas) fue creado por iniciativa de la SEP el 4 de marzo del 2004 como un órgano para apoyar la gobernanza del sistema educativo. Dicho órgano está compuesto por las secretarías de educación de cada estado y por las autoridades educativas del gobierno federal.

Un análisis de la infraestructura de los sistemas educativos plantea el problema de saber en dónde reside la responsabilidad de la educación. La mayoría de los países de la OCDE tienen estratos de responsabilidad para las escuelas: nacional, regional y local, aunque en muchos casos, sólo son necesarias dos de estas capas. Expresado de forma más simple, esto equivale a "interpretar la política nacional de forma local". Visto desde la perspectiva de la escuela, sólo se necesita un marco externo de política coherente. Es responsabilidad de los diferentes estratos del gobierno, trabajando de forma coordinada, presentar un marco de política pública dentro del que las escuelas puedan operar. Hay evidencia, en administraciones tan diferentes como la de Inglaterra o la de México, que prueba que demasiada dirección central puede llevar a una sobrecarga inicial. En México, esto se representa por el gran número de programas (PEC) determinados centralmente por los gobiernos federales o estatales, los cuales manejan sus propios convenios de financiamiento asociado. Los directores de escuela informan que la pesada carga administrativa resultante de estos convenios reduce su capacidad para ejercer sus funciones de liderazgo.

Muchos de aquellos con quienes se conversó en México vieron una serie de beneficios que podrían surgir de los consejos de participación social. Estos consejos pueden fortalecer la implicación ciudadana y la capacidad de respuesta del gobierno; promover una mayor rendición de cuentas y calidad a nivel escolar; traer una gran variedad de puntos de vista y recursos para apoyar a las operaciones escolares; y crear una ciudadanía mejor informada y más implicada. Una fuerte participación social local también puede ser una herramienta eficaz para apoyar a los directores y supervisores en el fortalecimiento de su autonomía local.



Una parte de la formación y desarrollo de los consejos escolares locales de participación social puede ser proporcionado por la escuela. Es decir, la escuela puede estar obligada a informar con regularidad sobre las actividades y resultados importantes, como pueden ser la asistencia, el desempeño del estudiante y el desarrollo profesional docente. Las escuelas también pueden asesorar a los padres sobre cómo dar un mejor apoyo a la educación de sus hijos y a un programa escolar en particular, en casa. Pero la formación debe ir más allá de esto. Los consejos necesitan tener una base independiente de formación e información también. Un entrevistado sugirió aspectos que el Consejo Asesor cree que se pueden incorporar en cualquier programa de formación y de construcción de capacidades para los consejos:

- Vinculación con programas estratégicos y en particular con programas de calidad escolar;
- Encontrar formas de demostrar las buenas prácticas y ayudar a los padres a entender los puntos de referencia de las prácticas contra los cuales pueden comparar a su escuela;
- Formación en la resolución de conflictos.

Estas sugerencias proporcionan un buen punto de partida. Los consejos escolares necesitan información clara y datos para informar sobre la calidad y los estándares escolares. Los ejemplos incluyen:

- Disposición de información significativa sobre el desempeño del estudiante que se pueda medir contra otras escuelas similares;
- Información precisa sobre la asistencia de los docentes y la oportunidad;
- Un reporte evaluativo periódico del director.

Es importante recordar que los consejos estarán conformados por miembros de distintas formaciones, en los que, a menudo, los líderes empresariales serán más fuertes y estarán mejor informados que otros padres de familia. Los consejos necesitarán entrenamiento para el trabajo en equipo y el proceso de grupo.

Durante su visita, el Consejo Asesor se enteró de casos prometedores de desarrollo de la comunidad y de participación social. Se reportó que el programa de calidad en una escuela incluía un programa de comunicación y colaboración con los padres de familia; un proyecto de liderazgo educativo que exigió la colaboración en tres niveles distintos: los docentes, los líderes y la comunidad. El aspecto comunidad fue pensado para “abrir las puertas” a la comunidad, para ayudar a la gente a aprender sobre la escuela, a mejorar su habilidad de comunicación, a colaborar y a crear un sentimiento de pertenencia. El objetivo era pasar de un modelo en donde la escuela “informaba” a la comunidad, a uno en donde la escuela y la comunidad se comprometieron en “construir de manera conjunta”. Dicho objetivo se acentuó usando los recursos existentes de la comunidad y las redes de trabajo, evitando la obcecación que surge al imponer algo en la comunidad “desde arriba”.

Hay una discrepancia relativamente grande entre lo que ha sido estipulado en la ley con respecto a la participación de los consejos escolares en cada escuela, y la realidad actual. Además, hay muchos menos consejos en operación de los que se reportó que había. Esta discrepancia crea una desconfianza pública. Hay poca información o rendición de cuentas sobre el presupuesto que se ha gastado en los consejos, y hay conflicto con el sindicato sobre la forma en que se designa al presidente del consejo escolar y se constituye el consejo. La ley dice que el presidente debe ser elegido, pero el sindicato quiere que el director sea el presidente. La opinión del Consejo Asesor es que esto sería contraproducente para la participación social. El director debe desempeñar un papel de colaboración, pero los poderes de la escuela y el consejo deben convivir de forma separada. El sindicato también quiere que todos los miembros del consejo sean elegidos, en lugar de garantizar que el 50% más uno de los miembros sea padres de familia. Los padres de familia, según lo entendido, tienden a no ser reconocidos como pares en los consejos. Si quiere que posean una voz razonable, seguramente necesitan contar con una mayoría, al menos en los primeros años del establecimiento de las tradiciones de participación social y capacidad parental para participar.



Idealmente, la participación social debe ser vista como la capacidad de la unidad local para funcionar de forma autónoma creando sus propios procesos de calidad, en lugar de esperar los cambios de las autoridades. Hay muchos consejos escolares que están operando, pero no hay mucha información de fácil acceso que indique dónde están, cuántos son, qué están haciendo y con qué resultados. Más comunicación y mejores sistemas para coleccionar, organizar y compartir la información son indispensables.

Es importante no mirar a la comunidad, o la implicación parental, como una vía unidireccional, es decir, ¿qué puede hacer la comunidad y los padres de familia para contribuir y apoyar el trabajo escolar y los esfuerzos de sus niños para tener éxito? La responsabilidad de los padres de familia y de la comunidad es importante, pero ahí no se acaba la historia. Practicantes escolares como James Corner en Yale, entre otros, subrayan la responsabilidad que tiene la escuela en involucrar a los padres y a la comunidad. Observan que la forma más eficaz de implicación pública es una interacción bidireccional en la que la escuela y la comunidad experimentan un cambio cultural mutuo. Los valores y los comportamientos de los padres y de la comunidad necesitan cambiar para llegar a ser un apoyo real para la escuela y el estudiante, pero, por su parte, la escuela también necesita cambiar sus valores y prácticas para implicarse completamente con los padres de familia y la comunidad.

Una manera de concebir la participación social es a través de los tres principales grupos de interés que actúan en nombre de los niños y de los jóvenes. Estos grupos son: el gobierno central, el sindicato y la población en general. Cada uno desempeña un papel clave en el sistema mexicano de educación; y cada uno debe desarrollarse y adaptarse a los nuevos desafíos y demandas de la educación en México.

- El gobierno central mantendrá su papel principal en la política educativa, pero debe realizar algunos progresos para transferir por completo la gobernanza a los estados y escuelas, y debe adoptar el nuevo papel de constructor de la capacidad nacional para la mejora escolar.
- El sindicato continuará sirviendo como principal interlocutor social y representante de intereses laborales, pero también debe adaptarse desempeñando un papel más profesional y cooperativo para fomentar la reforma. La Alianza es un buen principio; es indispensable concretizar la implicación del programa Alianza en el papel emergente del sindicato para la promoción de la reforma.
- Por último, la participación social es un valor público fuerte que no ha sido, no obstante, alimentado lo suficiente. Es necesario dar a esta variable un mayor peso, una misma amplitud y una capacidad semejantes a los otros grupos. Se debe proporcionar a los consejos deberes e influencia sustanciales y viables, además de una formación y recursos proporcionales.

La participación social puede tener lugar no sólo a nivel escolar, sino también a niveles zonal, estatal y del gobierno nacional. Por ejemplo, los estados poseen ahora una autoridad para decidir sobre el currículo y la forma en que se realizan las inspecciones en la escuela. El estado es un buen punto de intervención de la política para la participación social. La participación social tiene lugar a nivel nacional mediante la UPEPE (Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas). La reforma está ocurriendo dentro de un contexto de tradiciones establecidas desde hace mucho tiempo y de poder institucional. La opinión pública es necesaria para incentivar el cambio. La participación social es un elemento necesario para construir una opinión pública eficaz e informada. También es posible que una participación social más fuerte, y constante a nivel escolar, contribuya para servir como contrapeso al cambio y a la falta de continuidad, que algunos observadores atribuyen al cambio de administración cada seis años.



CONCLUSIÓN

La calidad del liderazgo y la gestión escolar son claves para aumentar el desempeño de los estudiantes. Sin embargo, el liderazgo instruccional no es una característica preponderante de las escuelas mexicanas. Los directores carecen de la formación, desarrollo, incentivos y ayuda apropiados para enfocarse en mejorar la calidad de la instrucción y los resultados escolares, y en consolidar los vínculos entre la escuela y la comunidad.

Las escuelas en México pueden ser mejoradas para proporcionar un ambiente de aprendizaje y enseñanza adecuados para los estudiantes y docentes. Esto requiere focalizarse en un conjunto de desafíos relacionados con el liderazgo y la gestión escolar, que incluye la necesidad de centrarse en la mejora del desempeño escolar, construir una profesión de liderazgo reducir las desigualdades existentes entre las escuelas que atienden a comunidades ricas y a comunidades pobres, y proporcionar más respuestas y una mayor rendición de cuentas a la comunidad.

Desarrollar estándares para el liderazgo escolar y la gestión enfocada en mejorar los resultados escolares

Los directores de escuela en México realizan sus tareas dentro de una estructura improvisada que no les proporciona la preparación, las oportunidades de desarrollo y el apoyo que necesitan para sus escuelas. Por lo tanto es indispensable una definición clara de los roles y responsabilidades de los líderes escolares para garantizar una visión común de lo que significa ser un líder escolar. La definición debe estar basada en los roles que tienen el mayor impacto en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, enfocados en el apoyo, la evaluación y en el trabajo con los docentes ayudándolos en sus labores y buscando combatir el bajo desempeño. Se debe considerar cuánta autonomía tienen para tomar decisiones y adoptar una visión estratégica para saber cómo debe evolucionar el sistema escolar mexicano.

El proceso para definir un conjunto de estándares para directores requiere diversas etapas. Es importante que México trabaje primero en alcanzar una perspectiva compartida que defina cuál es el propósito fundamental de un director. Posteriormente, este propósito central necesita ser traducido en áreas de competencia fundamentales para después convertirse en declaraciones claras que puedan aplicar los directores. México ha comenzado ya un cierto trabajo para el desarrollo de estándares para los directores de escuela, y un objetivo urgente a corto plazo sería completar este proceso. La clave es ponerse rápidamente de acuerdo en (por lo menos) un marco preliminar de liderazgo, implementarlo y darle seguimiento mediante mecanismos de retroalimentación. Esto ayudará a adaptar gradualmente el marco a través de su socialización, de tal manera que responda a las necesidades de las escuelas y docentes y se cree un consenso en torno a este marco.

Profesionalizar la formación, selección y contratación de los líderes escolares

Los estándares proporcionarán una guía importante para crear la capacidad de liderazgo. Esto significa: definir el liderazgo escolar como algo distinto a la gestión, identificar a los docentes con potencial de liderazgo; proporcionar oportunidades de liderazgo; formar líderes; y asegurar que los docentes que se convierten en directores demuestren contar con los conocimientos y las competencias de liderazgo requeridos. México también necesita decidir en dónde debe invertir más: en la formación inicial del director, o en la formación continua de sus actuales directores de escuela.

El desarrollo de liderazgo necesita ser visto como un continuum. Esto implica: 1) alentar la formación inicial de liderazgo; 2) organizar programas de inducción; y 3) garantizar la formación en servicio para satisfacer las necesidades del contexto. Los programas de desarrollo de liderazgo escolar, formación y preparación eficaces para directores, implican una formación en el trabajo (con un tutor) y fuera de él para intercambiar buenas prácticas y apoyo técnico. Una cuestión clave es asegurar que haya un financiamiento para la formación de los directores y que sea reconocida como parte de su formación en su trayectoria profesional de liderazgo (para



Carrera Magisterial) o del programa de promoción docente (Escalafón). Los objetivos deben ser asegurar la coherencia en la oferta de las distintas instituciones, así como una apropiada diversidad y una más alta calidad y pertinencia de los programas de formación.

El nombramiento de los directores, dentro de la medida de lo posible, debe hacerse a partir de una lista de candidatos, quienes deben estar calificados en términos de cumplir los estándares de liderazgo escolar. Deben existir procedimientos objetivos para encontrar a los candidatos convenientes, lo cuales toman en cuenta exámenes, portafolios y su historial. Debe ser la responsabilidad de los estados garantizar que cada escuela sea llevada por un director propiamente calificado y formado. Donde exista una vacante, se debe convocar un panel para la asignación del puesto. Es deseable que la comunidad escolar esté implicada en la elección del director, posiblemente a través de representantes de los padres de familia o del consejo escolar. El panel de asignación tiene la tarea de decidir qué candidato será el mejor para la escuela y sus necesidades.

Reunir a las escuelas para que trabajen y aprendan juntas a construir el liderazgo instruccional y la capacidad docente

Las escuelas mexicanas trabajan generalmente como unidades independientes y por lo tanto, muchas tienen capacidades limitadas para tener acceso a esquemas de desarrollo profesional de alta calidad basados en las necesidades de la escuela, entre otras tareas de gestión. Las escuelas en donde existen buenas prácticas y de alta calidad deben compartirlas con las escuelas que tienen una capacidad limitada para su propia mejora. Se ganaría mucho si las escuelas logran trabajar en conjunto con otras escuelas de manera que pudieran reunir las experiencias de sus docentes, ATP y directores.

Los docentes y los líderes más talentosos pueden ser parte de diversas estrategias y lograr tener un impacto mayor en las escuelas. Algunos ejemplos incluyen: identificar un docente líder en cada área de conocimiento “central” dentro del grupo de escuelas y permitirles por un período determinado para trabajar con docentes en otras escuelas; ofrecer formación colectiva local para docentes; compartir planeación y evaluación con el objetivo de mejorar la enseñanza.

Es necesario crear nuevas formas de colaboración entre las escuelas. Estas opciones podrían ser: redes o federaciones de escuelas, u otras colaboraciones de “escuela-a-escuela”, pero también incluiría que algunas escuelas operaran como centros especiales de desarrollo docente, formación y consulta. El establecimiento de un Programa Nacional de Liderazgo podría contribuir a regular la oferta de los cursos para líderes y supervisores escolares. Este programa puede ser gestionado por un grupo de trabajo en cooperación con universidades, la UPN y sus unidades estatales, y algunas Normales, para evitar la creación de nuevas estructuras.

Incrementar la autonomía escolar y promover la innovación

Es necesario dar la oportunidad a los directores para que ejerzan sus habilidades de liderazgo y para que participen en las decisiones clave que tienen lugar en su escuela, como son contratar o despedir a los docentes. Si el grado de autonomía en una escuela es bajo y los directores no pueden participar en las decisiones clave que los afectan, resulta difícil pedirles que rindan cuentas o que consoliden su desarrollo profesional. Las estructuras de decisión que se adaptan a sus contextos escolares pueden tener un impacto positivo en su desempeño. Sin embargo, se deben alinear de manera gradual las etapas hacia una mayor autonomía con las estrategias para crear capacidades en las escuelas, según sus contextos específicos.

A nivel local, es importante tener claro en quién recae la responsabilidad y la rendición de cuentas. Normalmente, el lugar en donde se delega la responsabilidad y los recursos es cada una de las escuelas, lo cual implica proveerla con el entrenamiento y los recursos para que la escuela actúe en consecuencia. Los recursos se deben asignar directamente a las escuelas, a la par de un mayor grado de libertad administrativa para el



director de la escuela. Esto debe estar acompañado con suficiente ayuda, consejo y supervisión suficientes por parte del estado, y por estructuras de apoyo dentro de la que las escuelas actúan (por ejemplo, apoyo a nivel intermedio entre grupos de escuelas y acuerdos para coordinarse) que se situarían en un nivel de relación entre el estado y las escuelas o los grupos de escuelas.

Diferentes opciones de mayor autonomía, delegación financiera y gestión local pueden ser exploradas mediante la investigación y proyectos piloto que impliquen un pequeño número de municipios, escuelas y grupos de escuelas. Enfoques innovadores pueden explorar colaboraciones creativas entre escuelas y reducir la carga de las regulaciones y la burocracia. Los estados deben experimentar en contextos reales y con modelos de gestión educativa basados en las necesidades de la comunidad.

Reducir desigualdades en el financiamiento escolar y establecer respuestas más eficaces a las necesidades escolares

En la práctica, las escuelas no tienen casi ninguna autonomía o fondos que puedan asignar a sus prioridades, y hay una disparidad en los recursos disponibles para las escuelas en comunidades ricas y en comunidades pobres. La distribución de recursos debe ser equitativa, evitando las cargas burocráticas difíciles de sobrellevar para las escuelas. Es necesario reducir el número de programas y simplificarlos, ya sea creando un esquema de financiamiento; o a corto plazo, agrupando programas que serían necesarios según los diversos tipos de escuela. Entre las soluciones a explorar están:

- Continuar con el desarrollo de nuevos programas, permitiendo a las escuelas optar por aquellos que son más convenientes para sus necesidades, y proporcionándoles los mecanismos intermedios de apoyo y guía para ayudarlas a escoger y a dar seguimiento a las cuestiones administrativas.
- Racionalizar y simplificar los programas a uno o dos, y que sean lo suficientemente flexibles para que las escuelas puedan escoger sus enfoques específicos. Esto se puede hacer con éxito cuando el liderazgo y la gestión escolar están bien preparadas y cuentan con el apoyo adecuado para escoger y tomar todas las decisiones directivas necesarias para gestionar la escuela. El PEC ha sentado el precedente de un programa que tiene como objetivo alcanzar una mayor autonomía escolar, así como una mayor implicación de los padres de familia y de los consejos escolares.
- Buscar establecer un sistema que vincule el financiamiento con el número y las edades de los alumnos, (en lugar de ligarlo a los programas), siempre y cuando se proporcione medidas de apoyo especiales para las escuelas pequeñas y en contextos difíciles. Esto tiene el mayor potencial para comenzar a reducir las desigualdades económicas en el suministro de la educación.

Fortalecer la participación social

Los consejos escolares pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar, pero el solo hecho de crearlos no producirá alianzas sociales eficaces. La participación social puede ser un instrumento clave para ayudar los directores de escuela mediante los mecanismos eficaces de liderazgo distributivo. Un consejo escolar bien preparado y asesorado puede ayudar de un modo significativo al director de la escuela para que articule con mayor eficiencia lo que sucede en el aula, la escuela y la comunidad. Más importante aún, es que los consejos escolares necesitan contar con poder o influencia real sobre aspectos importantes, como son la selección del personal escolar (incluyendo al director de la escuela), los recursos, el currículum y otros asuntos de la organización escolar. Para mejorar la participación social, México necesita reforzar primero su cultura participativa y formarse para ello.

Se requiere mayor información, datos y transparencia en el trabajo relacionado con la participación social. De hecho los beneficios de la participación social efectiva van más allá de la escuela. Los consejos escolares



pueden convertirse en eficaces “escuelas de la ciudadanía”, generando ciudadanos más informados y preparados. Este aprendizaje de la democracia y de la rendición de cuentas en las prácticas escolares podría también ser útil para desarrollar un compromiso adicional para encontrar soluciones a los desafíos del sistema frente a la comunidad, el estado y los niveles nacionales.

El Capítulo 5 ofrece una guía para México sobre cómo implementar estas recomendaciones junto con las recomendaciones propuestas en el Capítulo 3. Definir las prioridades y estrategias para el cambio será una pieza fundamental para mejorar la educación en México en los próximos años.



Bibliografía

- Barber, M.** y **M. Mourshed** (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, Londres.
- Coleman, P., J. Collinge** y **T. Seifert** (1993), "Seeking the Levers of Change: Participant Attitudes and School Improvement", *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 4, No. 1, pp. 59-83.
- Cuban, M., L. Usdan** y **E. Hale** (2003), *Powerful Reform: Improving Provision in Urban Schools, and Shallow Roots*, Teachers College Publications, Nueva York.
- Darling-Hammond, L., M. LaPointe, D. Meyerson, M.T. Orr** y **C. Chan** (2007), *Preparing School Leaders for a Changing World: Lessons from Exemplary Leadership Development Programmes*, Stanford University, Palo Alto, California.
- Davis, S., L. Darling-Hammond, M. LaPointe** y **D. Meyerson** (2005), *School Leadership Study: Developing Successful Principals*, Review of Research, Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute, Stanford, California.
- Department for Education and Skills** (2004), *National Professional Standards for Headteachers*, Ref: DfES/0083/2004, Department for Education and Skills, Londres.
- Elmore, R.** (2004), *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance*, Harvard Education Publishing Group, Cambridge, Massachusetts.
- Evans, P. M.** y **N. Mohr** (1999), "Professional Development for Principals: Seven Core Beliefs", *Phi Delta Kappan*, Vol. 80, No. 7, pp. 530-32.
- Glatter, R.** (2003), "Governance, autonomy and accountability" en *Strategic leadership and educational improvement.*, eds. M. Preedy, C. Wise y R. Glatter, Sage Publications Ltd, Londres.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes** (2009), *Centro de desarrollo educativo como eje de la transformación de la gestión pedagógica y administrativa*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, México.
- Hanushek, E. A.** y **M. E. Raymond** (2005), "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 24, No. 2, pp. 297-327.
- Hargreaves, A.** y **D. Fink** (2006), *Sustainable Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Harris, A., D. Brown** y **I. Abbott** (2006), "Executive Leadership: Another Lever in the System?", *School Leadership & Management*, Vol. 26, No. 4, pp. 397-409.
- Higham, R., D. Hopkins** y **P. Matthews** (2009), *System Leadership in Practice*, Open University Press/McGraw-Hill Education, Londres.
- Huxham, C.** y **S. Vangen** (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, Londres.
- Kotter, J. P.** (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris** y **D. Hopkins** (2006), *Seven Strong Claims about Successful Effective School Leadership*, National College for School Leadership, Inglaterra.
- Matthews, P.** (2009a), *Twelve Outstanding Secondary Schools: Excelling Against the Odds*, Ofsted, Inglaterra.
- Matthews, P.** (2009b), *Twelve Outstanding Special Schools: Excelling Through Inclusion*, Ofsted, Inglaterra.
- Matthews, P.** (2009c), *Twenty Outstanding Primary Schools: Excelling Against the Odds*, Ofsted, Inglaterra.
- Matthews, P., E. Klaver, J. Lannert, G.O. Conluain** y **A. Ventura** (2008), *Policy measures implemented in the first cycle of compulsory education in Portugal (International evaluation)*, Ministerio da Educação, Lisboa.

Middleton, R. (2001), "Leadership in the Real World" en *Leadership: What's in it for Schools?*, ed. T. J. Sergiovanni, Routledge-Falmer, Londres y Nueva York, pp. 126-131.

Ministry of Education (2008), *Policy Measures Implemented in the First Cycle of Compulsory Education in Portugal: Country Position Report*, Ministerio de Educación, Portugal.

Moorman, H. (1997), *Professional Development of School Principals for Leadership of High Performance Learning Communities*, reporte preliminar de la Danforth Foundation Task Force. Disponible: www.e-lead.org/principles/principal.asp

Musset, M. (2009), "Initial teacher education and continuing training policies in a comparative perspective", Reporte analítico, OECD, París.

National Association of Educational Inspectors, Advisers and Consultants (2005), *National Standards for Educational Improvement Professionals*, Aspect, Inglaterra.

OECD (2004), *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, OECD, París.

OECD (2007), *Improving School Leadership in Hungary: OECD Country Background Report*, Performance Management Research Centre, Corvinus University of Budapest, Budapest.

OECD (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OECD, París.

Office for Standards in Education (2001), *Making it Better: Improving school governance*, Ofsted, Londres.

Ornelas, C. (2008), *Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo, Siglo XXI*, México.

Pont, B., D. Nusche y H. Moorman (2008), *Improving School Leadership: Volume 1*, OECD, París.

Pont, B. (2010), "Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales", CEE Participación Educativa, No. 13, pp. 62-72.

Posner, C. (2010), *Comunicación con el Consejo Asesor*, París.

Reimers, F. y S. Cardenas (2007), "Who Benefits from School-Based Management in Mexico?", *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, Vol. 37, No. 1, pp. 37-56.

Robinson, V. M. J., C. A. Lloyd y K. J. Rowe (2008), "The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types", *Educational Administration Quarterly*, Vol. 44, No. 5, pp. 635-674.

Sammons, P.H., J. y P. Mortimore (1995), *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*, Office for Standards in Education, London.

Santizo Rodall, C. (2009), "Mejorar el Liderazgo Escolar: Reporte del Contexto Mexicano", Reporte Analítico, OECD, París.

Schmelkes, S. (2001), "School autonomy and assessment in Mexico", *Prospects: Quarterly Review of Education*, Vol. XXXI (4), No. 125.

Schatz, M. (2009), "Country Report and Case Study- AUSTRIA" en *The Role of School Leadership in the Improvement of Learning: Country Reports and Case Studies of a Central European Project* Tempus Public Foundation, Budapest.

Secretaría de Educación de Guanajuato (2009a), *Instructivo para la captura en el SISPEE Ciclo escolar 2009-2010*, Subsecretaría para el Desarrollo Educativo, Dirección General de Educación Básica, Coordinación de Gestión Educativa, Guanajuato, México.

Secretaría de Educación de Guanajuato (2009b), "Programa de educación básica, reunión con expertos de la OCDE", Presentación PowerPoint, 21 de Octubre del 2009, Guanajuato, México.

Secretaría de Educación de Jalisco (2007), *Programa de Formación de Directivos por Competencias: Resumen Ejecutivo*, Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, México.

Secretaría de Educación Pública (2010), *Comunicación con el Consejo Asesor*, México.

Socha, D.E. (1997), *Perspectives on the Mexican Education System: Prejudices, Problems, Possibilities*. Fulbright-Hays Summer Seminar Abroad 1997, México.

- Southworth, G.** (2009), "Learning-centred Leadership" in *The Essentials of School Leadership*, ed. B. Davies, Sage, Londres.
- Toledo Figueroa, D.** (2010), "La participación social en las escuelas en los países de la OCDE: aportar a los directores para mejorar los resultados de las escuelas", CEE Participación Educativa, No. 14, pp. 66-78.
- U.S. Department of Education, National Institute on Educational Governance** (1999), *Effective Leaders for Today's Schools: Synthesis of a Policy Forum of Educational Leadership*, U.S. Department of Education, Washington, DC.
- Woods, P.** (2005), "Learning and the External Environment" in *Leadership and Management in Education: Cultures, Change and Context*, eds. M. Coleman y P. Earley, Oxford University Press, Inglaterra.
- Zorrilla, M.** (2005), "A diez años de distancia, una mirada crítica a la reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes, Mxico", artículo presentado en el XVIII Congreso Internacional sobre Eficacia Escolar y Mejora, ISCEI, Barcelona.

NOTES

1. Este sistema también incluye a los docentes de educación media superior. Carrera Magisterial sólo se aplica a docentes de educación básica. Las evaluaciones del desempeño en este sistema están basadas en los siguientes factores: conocimiento, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. Guevara y González (2004) reportaron a la OCDE que a diferencia de la Carrera, que aplica exámenes para evaluar la formación y el desempeño profesional, para validar estos en el Escalafón sólo se necesita la documentación probatoria. Los docentes pueden ser promovidos anualmente si cumplen favorablemente con los requisitos y las reglas de la comisión. La promoción en el Escalafón está condicionada por la creación de nuevas puestos y plazas vacantes. Los docentes que son promovidos para cumplir funciones administrativas en general ya no continúan enseñando en el aula.
2. "Las medidas especiales" son aplicadas a las escuelas que no logran impartir una educación adecuada.
3. PISA mide la competencia de acuerdo a seis niveles de desempeño. Los seis niveles representan grupos de tareas con dificultad ascendente, el nivel 6 representa el nivel más alto y el nivel 1 el más bajo. En este caso, la agrupación en niveles de desempeño de matemáticas fue hecha en base a consideraciones sustantivas referentes a la naturaleza de las competencias subyacentes. Los estudiantes cuyo máximo resultado está por debajo del nivel 1, fueron incapaces de utilizar sus habilidades matemáticas para resolver las tareas más fáciles de PISA. En el nivel 5, por ejemplo, los estudiantes pueden desarrollar y trabajar con modelos de situaciones complejas, capaces de identificar restricciones y especificando suposiciones; también pueden seleccionar, comparar y evaluar estrategias apropiadas para la resolución de problemas complejos relacionados a estos modelos (OECD, 2004).

CAPÍTULO 5

Estrategias para mejorar las escuelas en México: Guía para la implementación

Los capítulos anteriores proponen una serie de recomendaciones específicas sobre políticas públicas con el fin de elevar la calidad de los docentes y la eficacia de las escuelas en México. Las experiencias de los países miembros de la OCDE en la implementación exitosa de reformas, muestran que la calidad del análisis subyacente a la reforma puede influenciar de manera positiva tanto en los que deberán adoptarla, como en los responsables de su implementación, así como en la calidad de la política pública en sí misma. Además, la evidencia sugiere que la investigación, aunque parezca difusa y tangencial, con el paso del tiempo resulta bastante importante, ya que acaba por influir gradualmente en el consenso que se tiene hacia una política pública. Tal es el objetivo de estas recomendaciones: proporcionar una base analítica sólida que contribuya a la construcción de un consenso y de reformas eficaces a largo plazo.

CONDICIONES PARA EL ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS ESTRATEGIAS

No se debe subestimar la dificultad que representa implementar las reformas educativas, pues el sistema para proveer los servicios educativos es grande y costoso, y su gobernanza compleja. Algunas lecciones que se pueden retener del análisis sobre cómo implementar reformas en los países miembros de la OCDE y países asociados (OECD, 2010a) son:

Primera, que la descarga externa provocada por los resultados de PISA en 2006, y otros datos comparativos internacionales resumidos en el Capítulo 2, es un estímulo importante para el cambio en México. Al establecer la Alianza y al comisionar a la OCDE para que apoye al Gobierno de México en la reforma de sus políticas educativas, éste reconoce que la situación actual es claramente insostenible. El costo de la inacción implicaría poner al país en una creciente desventaja frente a una sociedad de conocimiento global en constante evolución. De igual forma, esto tendría serias consecuencias tanto en términos de desempeño económico, como en términos del nivel y la distribución de los ingresos, de la cohesión social y del desarrollo. El círculo de actores interesados en abandonar el *status quo* y avanzar (identificado en diferentes áreas del gobierno, en muchos de los estados y en interlocutores sociales) está ampliándose. Esto dificulta cada vez más mantener los intereses creados y defender la situación actual del sistema educativo.

Segunda, la experiencia internacional muestra la importancia de partir de un consenso inicial que, como se analizó en los Capítulos 1 y 2, es una de las condiciones previas a la reforma educativa. Comunicación y consultas abiertas y eficaces, con objetivos claros, son indispensables para lograr el consenso entre los actores importantes. Concretar las reformas puede resultar imposible si alguno de los actores principales se opone. El consenso sólo puede construirse de forma interna, lo cual no implica dejar de lado a los actores externos, pues estos también aportan evidencia y apoyo moral.

Tercera, la importancia del papel que juegan los actores externos dentro de México. La OCDE y el Banco Mundial son dos ejemplos complementarios. Para apoyar las reformas ambos pueden aportar estudios comparativos a nivel internacional, datos de referencia, así como experiencia en el acceso a los recursos. Existe también experiencia internacional disponible en el resto del continente americano (Norteamérica y América Latina), donde los diferentes gobiernos enfrentan retos comunes.

El Consejo Asesor de la OCDE agregaría un cuarto punto. Este Consejo constató en varias ocasiones los altos niveles de compromiso que hay en México para cambiar el estado actual de la cosas. Existen muchos ejemplos de iniciativas en los estados que van en este sentido, y que tienen el potencial de desarrollarse todavía más, y a mayor escala. Esto sugiere, por una parte, la necesidad de una mayor descentralización mediante el establecimiento de un equilibrio en los roles relativos que desempeñan los gobiernos federal y estatales; por la otra, que las comunidades y las escuelas se conviertan en el foco del cambio.



Por último, las reformas deben reconocer, y asumir, las limitaciones de la capacidad del sistema, entre ellas: la falta de conocimiento teórico y práctico de los equipos; la inadecuación de los acuerdos institucionales para apoyar la implementación.

PROPUESTA PARA AVANZAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

El Consejo Asesor de la OCDE ha proporcionado análisis, recomendaciones y talleres, con el fin de involucrar a distintos actores a todo lo largo del territorio mexicano. Sin embargo, las autoridades locales deben discernir y decidir qué es lo más urgente y factible, así como la forma de llevar a cabo la implementación de las reformas de manera práctica. Esto implica que las reformas exitosas pueden requerir una inversión significativa para crear o incrementar la capacidad de los actores locales. A modo de ejemplo para el caso mexicano, cabe citar el Seminario OCDE-Harvard para Líderes en Reformas Educativas (ver el Recuadro 2.3), que integró visitas a distintos países y estrategias de desarrollo de las capacidades de los actores locales. El desarrollo de capacidades es sólo una parte de la estrategia a elaborar.

Con el fin de completar la transmisión de este trabajo de la OCDE hacia México, es necesario que un grupo nacional de actores reflexione sobre las recomendaciones, se “apropie” de ellas y las adapte. La experiencia de los organismos internacionales, que proveen apoyo para la implementación de políticas públicas, muestra que la capacidad de transmisión de conocimiento y de gestión estratégica tiene mayor efectividad cuando existe la colaboración y el compromiso de los actores locales (Brinkerhoff, 1996). La implementación de políticas públicas puede ser mejorada cuando existe un entendimiento común sobre el diagnóstico y las opciones de políticas públicas propuestas. Del mismo modo, la implementación de políticas públicas mejora no sólo cuando se logra que los actores se apropien de las reformas, sino también cuando se promueve la apropiación como una medida más para mejorar a su vez la capacidad de implementación (OCDE, 2010).

Antes de hacer más sugerencias específicas sobre la organización para la implementación de las recomendaciones, el Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México propone las siguientes sugerencias globales sobre planeación. El Consejo Asesor hace esto con las debidas reservas, siendo consciente de que el contexto mexicano es complejo, y de que su conocimiento sobre el panorama político y cultural es limitado. Dicho esto, cabe mencionar que varios miembros del Consejo Asesor son mexicanos, y/o han ejercido cargos gubernamentales de alto nivel en sus respectivos países, y consideran que su experiencia puede ser relevante.

La primera sugerencia sería comprender que, aunque no se puede hacer todo a la vez, es importante entender y asumir que estas recomendaciones están interconectadas, y que se derivan de un punto de vista sistémico sobre lo que México necesita hacer para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en todo el país. Es decir que, cuando se trabaje en cada una de las piezas del rompecabezas, hay que tener en mente la relación que guarda respecto a las demás piezas y mantener siempre la visión de conjunto.

La segunda sugerencia es no olvidar hasta qué punto es fundamental, en un sistema federal, contar con el compromiso de los diferentes dirigentes de los estados para que colaboren entre ellos como socios en cada etapa del proceso de la reforma. Esto no significa que cada estado deba adoptar las presentes recomendaciones e implementarlas de manera uniforme. De hecho, una de las ventajas del sistema federal es la oportunidad que ofrece a los diferentes estados no sólo para conducir los diferentes aspectos de estas recomendaciones, sino para construir también los mecanismos que les permiten aprender unos de otros, evitando así que cada estado pretenda reinventar el hilo negro.

La tercera sugerencia es que, dado el enfoque de estas recomendaciones sobre los docentes y la enseñanza, resulta absolutamente esencial que todos los actores participen como socios legítimos y responsables de la implementación de estas recomendaciones. Estas recomendaciones concuerdan con las metas establecidas en



la Alianza por la Calidad de la Educación, firmada en 2008 por el Gobierno de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La Secretaría de Educación y todos los actores educativos se beneficiarían con la creación de una cultura profesional docente mucho más sólida en México.

La cuarta sugerencia es que se haga el mejor uso posible de las presentes iniciativas para generar un mayor impulso que propicie el cambio. En particular, la OCDE considera que un cierto número de estas recomendaciones sigue la misma línea de las reformas ya iniciadas. En este tenor, existe una oportunidad significativa en México para lograr que los objetivos del nuevo ciclo del Programa Escuelas de Calidad (PEC 2) converjan con las recomendaciones para el liderazgo escolar, gestión y participación social. El punto de contacto es: la mejora de la calidad en las escuelas para aumentar los estándares educativos. Por sí solo, el PEC no es suficiente para mejorar el liderazgo y la calidad en todas las escuelas, aunque tiene un innegable potencial para llegar a ser una poderosa herramienta enfocada en la mejora del ámbito escolar dentro de cada estado.

RECOMENDACIÓN 15: Crear un Comité de Trabajo para la Implementación y buscar más apoyo por parte de otros sectores de la sociedad

El Consejo Asesor de la OCDE recomienda la creación de un Comité de Trabajo en México para la transferencia de estas recomendaciones, para el estudio de su viabilidad y contextualización y para guiar a la SEP en su posible implementación. Este comité debe estar compuesto por los responsables de generar políticas educativas dentro de la SEP, por miembros de la academia altamente respetados, por docentes y por personalidades destacadas del sector público y de la sociedad civil. Se pueden crear estructuras similares en aquellos estados que estén dispuestos a seguir las recomendaciones de la OCDE. Por tal motivo, se deben prever los mecanismos de retroalimentación que garanticen una coordinación óptima de acciones y de prioridades entre estos actores. La principal labor del Comité de Trabajo debe ser la de desarrollar un plan específico de implementación de las reformas que tome en cuenta: las prioridades e iniciativas ya existentes en México, el trabajo de los comités estatales, las acciones relacionadas con el Programa Sectorial de Educación, los programas estatales de educación, la Alianza y la agenda del CONAEDU.

En respuesta a este punto, la SEP creó en marzo del 2010 un Comité de Trabajo para analizar estas recomendaciones y para desarrollar un plan que le permita avanzar con el proyecto de implementación. El Consejo Asesor se congratula de que la SEP actuara con rapidez, y de que este Comité busque consolidarse y ampliarse para incluir tanto a representantes de los estados como de la Secretaría. Este Comité parece estar bien estructurado para servir como grupo guía a nuevos grupos de trabajo. En lo inmediato, el Comité deberá enfrentarse al desafío de poder guiar la implementación eficaz de las presentes recomendaciones antes de que concluya la actual administración federal. A mediano plazo, el reto es garantizar la continuidad de su trabajo durante el mandato del próximo gobierno.

Organización para la implementación: crear grupos de trabajo

Con el objetivo de progresar en la implementación de las recomendaciones, el Consejo Asesor recomienda que la Secretaría otorgue al Comité de Trabajo el poder suficiente para crear grupos de trabajo, por ejemplo, en las siguientes áreas (teniendo en mente que cada una debe concentrarse en una tarea clara, y con la responsabilidad de desarrollar un plan de trabajo con plazos y presupuesto determinados):

1. Estándares para a) la enseñanza y b) el liderazgo escolar y del sistema.
2. Normales y otras instituciones de formación inicial docente.
3. Desarrollo profesional docente y evaluación.
4. Directores de escuela y tutores.
5. Autonomía, financiamiento escolar, redes escolares y participación social.



Aunque estos grupos de trabajo no cubren todos los cambios recomendados por el Consejo Asesor de la OCDE, son áreas que necesitan atención y acción urgentes. Desde nuestro punto de vista, el trabajo del grupo sobre estándares requiere una atención prioritaria para que el resto de los grupos tengan estándares adecuados en que fundamentar sus propuestas.

Grupo de Trabajo sobre estándares

El Consejo Asesor reconoce que actualmente en México existen iniciativas para el desarrollo de un currículum nacional y de estándares de aprendizaje para los estudiantes. Estos estándares deben detallar lo que se espera que sepan y sean capaces de hacer todos los estudiantes, tanto en las principales materias académicas como en los grados académicos clave. Cuando los estándares entren en funcionamiento, entonces habrá que plantearse necesariamente la pregunta: “¿Qué deben saber y ser capaces de hacer los docentes para ayudar a los estudiantes a cumplir con estos estándares?” Los estándares docentes pueden definirse dependiendo de los diferentes niveles de desempeño. Si bien es obvio que lo que se espera que los docentes experimentados sepan y sean capaces de hacer en el aula difiera de lo que se espera de los docentes principiantes, los principios centrales de una enseñanza eficaz deben ser, a pesar de todo, consecuentes. Sin estándares claros que definan la práctica de una enseñanza eficaz, es imposible establecer un proceso de evaluación docente consistente y justa. Por lo tanto es necesario que exista un acuerdo claro entre aquellos que lleven a cabo la evaluación de los estándares de la práctica, pues serán con base en estos que los docentes serán examinados.

De la misma manera, el primer paso esencial para mejorar la calidad del liderazgo escolar es desarrollar estándares claros de liderazgo para directores. Estos estándares deben ser aplicados en la contratación, selección, formación y desarrollo de directores dentro del sistema escolar. Aunque los responsables del desarrollo de los estándares para directores no sean los encargados del desarrollo de los estándares docentes, los principios subyacentes al desarrollo ambos deben ser bastante similares, de tal modo que el mismo Grupo de Trabajo podría estudiar y apoyar estas iniciativas.

Por fortuna, se ha hecho un excelente trabajo sobre estándares para docentes y directores en otros países, por lo que sería poco sensato que México no obtuviera provecho de este progreso. El Capítulo 2 describe el proceso que ya se ha puesto en marcha en México. Cualesquiera que sean los estándares que proponga México, estos necesitarán pasar por un proceso sustancial de aprobación en la práctica, por lo que inevitablemente se afinarán con el tiempo. Es por esto que el Consejo Asesor de la OCDE recomienda que el Grupo de Trabajo sobre Estándares seleccione rápidamente un conjunto de estándares provisionales para docentes y directores, y que no se demore en la reflexión buscando estándares perfectos.

Grupo de Trabajo sobre Normales y otras instituciones de formación inicial docente

El primer paso para fortalecer las Normales debe ser, primero, actualizar y hacer más rigurosos los estándares de acreditación para estas instituciones, y segundo, establecer un ciclo de revisiones periódicas de estas instituciones. Tomando en cuenta la resistencia que hay en algunos estados, es esencial que el órgano de acreditación tenga suficiente independencia y autoridad para poder resistir a la presión política que buscaría mantener el *status quo*.

A menos de que las instituciones más débiles estén convencidas de que corren el riesgo de ser clausuradas si no cumplen con los estándares, es difícil que dichas instituciones trabajen en: elevar sus estándares docentes; fortalecer la selección del personal docente y sus procesos de evaluación; modernizar su currículum y establecer relaciones de trabajo más estrechas con otras escuelas. Mientras que los avances de las reformas no



sean más visibles, será difícil que las instituciones aumenten los estándares de admisión y atraigan a mejores estudiantes. El Consejo Asesor también sugiere promover la rápida creación de Consejos Académicos estatales con el objetivo claro de apoyar a las Normales para que aceleren su proceso de reforma.

A corto plazo, se deben tomar medidas que mejoren las oportunidades de los docentes en las Normales para que puedan acceder a un desarrollo profesional continuo y a los proyectos de investigación. Por una parte, se necesita ampliar y mejorar las habilidades y el conocimiento del cuerpo docente, con el fin de que esté mejor equipado y sea capaz de manejar tanto el contenido de la enseñanza como la pedagogía. Por la otra, debe llevarse a cabo más investigación sobre educación docente y desarrollo profesional a través del financiamiento de proyectos, diseñados por los miembros de las universidades y las Normales de manera conjunta.

Grupo de Trabajo sobre evaluación docente y desarrollo

El informe sobre evaluación docente de Mancera y Schmelkes (2010) recomienda las siguientes líneas directivas:

- Establecer una estructura de liderazgo y reglas de gobernanza claras para el sistema de evaluación.
- Establecer una unidad técnica responsable de su implementación.
- Desarrollar estándares claros para la enseñanza.
- Diseñar un modelo de evaluación que evolucione de ser uno puramente formativo a uno con ambos propósitos: formativo y sumativo.
- Definir los instrumentos para el sistema de evaluación docente.
- Desarrollar un sistema de apoyo para el desarrollo profesional basado en la escuela diseñado con el fin de mejorar la práctica docente y un sistema que monitoree estas mejoras.

El Consejo Asesor aprueba estas líneas directivas y recomienda al Grupo de Trabajo establecer plazos estrictos para la creación de los instrumentos de evaluación, selección y formación de los evaluadores, así como el diseño del sistema de apoyo para el desarrollo profesional basado en las necesidades de la escuela con tutores y formadores. Se deben seleccionar algunos estados activos y comprometidos con las reformas para pilotear el nuevo sistema de evaluación docente.

El Consejo Asesor cree que para 2012 es posible establecer un sistema de evaluación docente formativo, con instrumentos apropiados y evaluadores competentes en redes de escuelas de al menos 10 estados. A mediano y largo plazo, el objetivo sería establecer para el 2015 sistemas de evaluación formativos en 25 estados, y en todos los estados para el 2020. En cuanto al proceso de implementación, éste debe acompañarse con el desarrollo de dos sistemas, uno de apoyo a tutores y formadores basado en las necesidades de la escuela, y otro de monitoreo para asegurar la calidad. La evaluación sumativa debe seguir, quizá en 2015, en aquellos estados que hayan avanzado más las reformas. Para conseguir todo esto, el Grupo de Trabajo debe involucrar lo antes posible a todos los principales actores interesados: sólo así podrá asegurarse que contará desde el principio con una aceptación suficiente para trabajar correctamente. Estas medidas facilitarán el establecimiento a largo plazo de un sistema coherente de evaluación docente, sobre todo si se tiene como punto de partida la promulgación de disposiciones legales que establezcan las bases de estos cambios.

Grupo de Trabajo sobre directores y docentes tutores

Después de establecer los estándares de liderazgo, este Grupo de Trabajo debe instaurar un proceso y criterios específicos para identificar a los docentes con un potencial de liderazgo. El objetivo sería colaborar con universidades y otras organizaciones relevantes en el desarrollo de liderazgo para asegurar que estos candidatos tengan acceso a programas de formación de alta calidad, incluyendo prácticas bajo la tutela de



líderes escolares competentes. El Grupo de Trabajo debe también identificar y promover programas para incrementar las habilidades de los directores en servicio. En cuanto a la selección de nuevos directores, el Grupo de Trabajo debe desarrollar y difundir un proceso modelo para la selección de los nuevos directores que incluya a los padres de familia y demás miembros del consejo escolar. De igual modo, el procedimiento debe estipular que los candidatos cumplan con los criterios establecidos en los estándares de liderazgo, como se sugirió en el Capítulo 4.

El Consejo Asesor tiene la certeza de que sería un grave error lanzar un programa de evaluación docente sin contar antes con un conjunto de directores y docentes tutores bien formados. La importancia de formar en esta tarea a los docentes tutores y a los directores, radica en que la prioridad número uno en la implementación de un sistema de evaluación docente es garantizar que un docente, si no es capaz de cumplir con los nuevos estándares profesionales, no obtenga una plaza permanente. Es crucial para la imparcialidad y la transparencia de la atribución de las plazas que los nuevos docentes tengan acceso al apoyo y a la tutoría adecuados durante su período de prueba, antes de que se les pida cumplir con los estándares. Dadas las implicaciones, todo nuevo programa de evaluación docente debe ser implementado poco a poco, y con cuidado, primero en las escuelas donde los directores y los docentes tutores hayan sido identificados y formados.

A cada docente principiante habría que asignarle un tutor, cuya responsabilidad será darle apoyo continuo durante su primer año de servicio. El tutor se centraría en prepararlo, aconsejarlo y apoyarlo, pero no podría estar involucrado en el proceso formal de su evaluación. Los tutores deben ser seleccionados por los resultados positivos de su desempeño y por su habilidad y predisposición para trabajar con docentes principiantes. Lo ideal es que trabajen en la escuela del docente principiante, pero si esto no es posible, los tutores deben como mínimo pertenecer a la misma zona o región.

El Consejo Asesor dejaría para una etapa posterior la evaluación de aquellos docentes que ya obtuvieron un estatus permanente. Es importante, antes de implementar programas de evaluación docente más amplios, tener sistemas bien desarrollados de preparación y otros mecanismos locales de desarrollo profesional: Identificar las debilidades de la práctica docente aporta muy pocos beneficios si los docentes no tienen acceso a buenos programas para corregirlas.

Grupo de Trabajo sobre autonomía, financiamiento escolar y participación social

Este Grupo de Trabajo debe encargarse de definir una agenda de investigación y desarrollo para el financiamiento, gobernanza, organización y gestión de escuelas. En concreto, este grupo debe tener los recursos para apoyar la experimentación de distintas formas de colaboración entre escuelas y de distintos grados de autonomía escolar para seleccionar al personal y para controlar otros recursos disponibles para las escuelas. Asimismo, este grupo debe fomentar la experimentación de distintas formas de participación social en la gobernanza de las escuelas. En un país donde hay miles de escuelas pequeñas y aisladas, y en donde los directores competentes y eficientes son insuficientes, es vital encontrar maneras de compartir los recursos entre las escuelas y acrecentar la influencia de los directores exitosos y mejor preparados. Este Grupo de Trabajo estará encargado de fomentar una poderosa innovación para dirigir estos retos y evaluar el éxito de las diferentes experiencias, llevadas a cabo como respuesta a la demanda de nuevas formas de colaboración en la organización escolar, gestión y gobernanza.

Una estrategia final: crear una coalición orientadora para la reforma educativa

La mayoría del trabajo necesario para implementar las recomendaciones descritas en los Capítulos 3 y 4 es de orden técnico, por lo que puede razonablemente ser asignado a un conjunto de Grupos de Trabajo que operen bajo la supervisión general del Comité de Trabajo de la SEP. Sin embargo, la reforma educativa es inherente al ejercicio político, sobre todo si ésta implica cambios institucionales fundamentales. Sin un



liderazgo político fuerte y sostenido, resulta poco probable que se concreten los cambios estructurales de fondo que se necesitan para reformar la manera en que los directores escolares y docentes sean contratados, formados, desarrollados y evaluados.

A principios del siglo XX, el primer ministro francés Georges Clemenceau señaló que la guerra era demasiado importante como para dejarla sólo en manos de los generales. El Consejo Asesor de la OCDE está convencido de que la reforma educativa es demasiado importante para el futuro de México como para dejar solos a los educadores con esta tarea. Por tal motivo el Consejo considera urgente la creación de una “coalición orientadora” que incluya a los líderes políticos y universitarios, a los líderes del sector privado y de la sociedad civil, con el fin de llevar a cabo estas reformas y defenderlas frente a la opinión pública. Esta coalición tendría que promover un financiamiento adecuado y equitativo, del que la SEP, el SNTE y otros organismos educativos estarían obligados a rendir cuentas de los resultados.

En lo que respecta al aspecto financiero, será necesario realizar una inversión para concretar las recomendaciones descritas en este informe. Existen costos involucrados en la implementación de cada una de estas recomendaciones que deberán ser asumidos por los presupuestos de la SEP y de los estados. Esto representa un gasto inmediato adicional, pero sin la fuerza laboral de docentes y directores motivados y altamente calificados, capaces de mejorar de forma radical los resultados de los jóvenes de México, la capacidad del país para incrementar las oportunidades económicas y la movilidad social de la población se verá altamente comprometida. Estudios recientes publicados por la OCDE muestran que la mejora del aprendizaje de los estudiantes puede tener consecuencias dramáticas a mediano y largo plazo en el PIB de México. No invertir en las amplias reformas de la política docente y el liderazgo escolar recomendadas por el Consejo Asesor puede ser, a largo plazo, mucho más costoso para el futuro de México que las inversiones que preconiza en este documento.

Bibliografía

Brinkerhoff, D. (1996), "Process Perspectives on Policy Change: Highlighting Implementation." *World Development*, Vol. 24, No. 9, 1996, pp. 1395-1403.

OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OCDE, París.

OCDE (2010b), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, OCDE, París.



ANEXO A

BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES

Miembros del Consejo Asesor de la OCDE sobre Gestión Escolar y Política Docente en México

Inés Aguerrondo es especialista en políticas educativas y consultora. Ha sido consultora para la UNESCO y ha trabajado en las siguientes áreas: definición de políticas para la reforma educativa, formación de planificadores de educación y directores para Latinoamérica, diagnóstico de la infraestructura de nivel medio y superior, sistemas para la formación de personal en la reforma educativa y evaluación de la aplicación de métodos socio-afectivos en Latinoamérica (1976-1991). También ha trabajado como consultora para el Banco Interamericano de Desarrollo en desarrollo profesional de docente (Quito 2008) y para la Organización de Estados Americanos en planificación educativa en Argentina, Uruguay y Perú. (1976-1987). Fue miembro de la delegación Argentina en las negociaciones con el Banco Mundial, coordinador para el proyecto Inversión Argentina-Banco Mundial en el sector educativo, experta en estudios de evaluación educativa en el proceso para la descentralización de la educación primaria en Argentina (1990-1994) y Subsecretaria para la planificación educativa en el Ministerio de Educación y Cultura de Argentina (1993-1999).

Cristian Cox (Doctorado de la Universidad de Londres, 1984) es el Director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Universidad Católica de Chile. Previamente fue el Director de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile (1998-2006). Como investigador y diseñador de políticas públicas ha conducido el diseño y la implementación de programas clave para la reforma educativa en curso en su país y fue 'Tinker Visiting Professor' en la Universidad de Stanford en 2005. Ha trabajado como consultor para la OCDE, el Banco Mundial, IADB, y la UNESCO. Entre sus publicaciones se encuentran: *Policy formation and implementation in secondary education reform: the case of Chile at the turn of the century* (2006); *Citizenship education in curriculum reforms of the 1990s in Latin America: context, contents and orientations* (2002); coautor de *Las Reformas Educativas en la Década de 1990. Un Estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay* (2004).

Ulf Fredriksson es profesor en la Universidad de Estocolmo en el Departamento de Educación y Lenguas y fue profesor sénior en educación en la Universidad de Mid Sweden. Previamente trabajó en el centro para la investigación en LifeLong Learning (CRELL) en el Centro de Investigación Conjunta de la Comisión Europea en Ispra, Italia; como coordinador de investigación en el Instituto Internacional de Educación en Bruselas, como secretario internacional para el Sindicato de Docentes en Suecia y como docente de primaria y secundaria en Suecia. Posee un Doctorado en Educación Comparada e Internacional del Instituto Internacional de Educación de la Universidad de Estocolmo, y una formación como docente de educación primaria y secundaria. Su investigación se enfoca en la lectura, estudiantes de origen inmigrantes, aprendizaje, el uso de TIC en las escuelas y educación comparada e internacional.

Ben Levin es el Presidente de Investigación en Liderazgo Educativo y Política en el Instituto de Ontario en Estudios Educativos (OISE) de la Universidad de Toronto, Canadá. Fue Ministro Adjunto interino de Educación de Ontario en dos ocasiones: 2004-2007 y 2008-2010. Ha ejercido puestos de liderazgo en varias organizaciones en el sector público y en sectores sin fines lucrativos, y su carrera incluye servicios distinguidos en el gobierno y el ámbito académico. De 1999 hasta septiembre del 2002 fue Ministro Adjunto de Educación Avanzada y Ministro Adjunto de Educación, Formación y Juventud de Manitoba, con la responsabilidad de las políticas públicas en todas las áreas de educación y formación. Ben Levin es ampliamente conocido por su trabajo en reformas educativas, cambios educacionales, política educativa y política pública. Su trabajo ha tenido alcance internacional. Sus trabajos escritos examinan áreas extensas de la política docente. En 2003 se le otorgó el premio Whitworth por su desempeño en investigación educativa de la Asociación Canadiense de Educación y en 2004 le concedieron la Medalla de los Lieutenant-Governor para la Administración Pública en Manitoba. El Dr. Levin posee una licenciatura (con Honores) de la Universidad de Manitoba, una maestría en educación de la Universidad de Harvard y un Doctorado del OISE. Nativo de la Ciudad de Winnipeg y vive actualmente en Toronto.

Peter Matthews es Consultor en Educación y profesor asociado en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Es experto en liderazgo escolar y sistémico y en evaluación de la educación. Es especialista en la evaluación de políticas nacionales para las escuelas y trabaja principalmente para gobiernos u organizaciones nacionales en el Reino Unido y otros estados. En Inglaterra se ocupa actualmente de la evaluación de programas, incluyendo la atribución del Líderes Nacionales en Educación (*National Leaders of Education, NLE*), y contribuye al estudio sobre la calificación de los directores de escuelas.

Algunos de sus proyectos internacionales incluyen evaluaciones para la OCDE sobre Cómo Mejorar el Liderazgo Escolar en Victoria, Australia, el análisis del desempeño escolar en la línea de los resultados de PISA en México, y un estudio de caso sobre como atraer, formar y retener a los docentes en Alemania. Ha contribuido a la evaluación educativa y a la mejora escolar en Portugal, Sudáfrica, los Estados del Golfo, Bermuda e Italia. Peter Matthews es también un Juez de Escuelas (*School Adjudicator*), nombrado por el Secretario de Estado, para tomar decisiones sobre la reorganización de las escuelas, propuestas y admisiones.

Sylvia Schmelkes tiene 33 años de experiencia en investigación educativa. Es actualmente Directora del Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México. Sus áreas de investigación son la calidad de la educación básica, educación rural, educación intercultural y la educación para adultos. Ha publicado aproximadamente 200 artículos, capítulos en libros y libros. Entre ellos: *Hacia una Mejor Calidad de Nuestras Escuelas*, OAS (1995), SEP (1995), 100 mil copias impresas; *The Quality of Primary Education in Mexico: A Study of Five Zones*, (1996), París IIEP-UNESCO; *Educación de Adultos: Estado del Arte. Hacia una Estrategia Alfabetizadora para México*, México: INEA, (1996); *La Educación de Adultos y las Cuestiones Sociales*, una selección de sus trabajos sobre educación de los adultos desde 1978, Pátzcuaro: CREFAL (2008). Ha sido consultora para UNESCO, UNICEF, OAS, OCDE, el Banco Mundial y el Secretario de Educación de México. Ha sido presidenta de la Junta de Gobierno del Centro para la Investigación e Innovación Educativas de la OCDE del 2002 al 2004. Recibió el premio nacional María Lavalle Urbina de Educación en 1998 y la Medalla Comenius de la UNESCO y del Ministerio de Educación de la República Checa en 2008. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III) desde 1993.

Robert Schwartz en la actualidad es el Decano Académico y Profesor Bloomberg de Práctica en la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard (*Harvard Graduate School of Education, HGSE*). Empezó en la Escuela de Graduados en 1996 como profesor universitario y desde 1997-2002 fue el primer presidente de Achieve, Inc, organización no lucrativa nacional fundada por un grupo de dos partidos de gobernadores y de líderes corporativos para ayudar a los líderes estatales a mejorar sus escuelas. Desde 1990 hasta 1996 Schwartz dirigió un programa de subsidio del *Pew Charitable Trusts*, una de las instituciones filantrópicas privadas con más renombre. Anteriormente, Robert Schwartz ejerció varios puestos de educación en el gobierno: Docente de Inglés en educación media superior, Director del Instituto, asesor del Alcalde de Boston y del Gobernador de Massachusetts en políticas educativas; Director adjunto del Instituto Nacional de Educación, asistente especial del Presidente de la Universidad de Massachusetts y director ejecutivo del *Boston Compact*, una Sociedad con financiamiento público y privado para mejorar el acceso a la educación superior y el empleo para graduados de institutos urbanos de educación media superior. Robert Schwartz ha escrito y hablado ampliamente sobre las reformas basadas en estándares, Sociedades con financiamientos públicos y privados, reformas de la educación media superior y la transición desde la escuela, colegio, a la Universidad y al mundo laboral. Posee diplomas del Colegio de Harvard y de la Universidad Brandeis.

Margarita Zorrilla es Doctora en Educación de la Universidad Anáhuac, tiene una maestría en Investigación Educativa de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y una licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad de Monterrey. En la actualidad ejerce como directora del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Desde el 2002 hasta el 2008 fue miembro del Consejo Asesor Técnico del INEE y presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C. (COMIE). Ha ejercido como académica a todos los niveles de educación, desde la escuela primaria hasta estudios de posgrado en diferentes programas para la formación docente y cursos de actualización. Sus logros académicos están enfocados particularmente en estudios de política educativa, evaluación y educación en los institutos. Fue la coordinadora de la Maestría en Investigación Educativa de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Fue Directora de Desarrollo Educativo del Instituto de Educación de Aguascalientes, Directora de Educación y Formación en la Unidad de Desarrollo Educativo a nivel estatal, una instancia que depende del Departamento de Educación Pública de Aguascalientes. Tomó parte en el diseño, evaluación y planeación y evaluación como experta en numerosos planes y programas, así como comités, consejos académicos y fondos mixtos. Es autora del libro "La Evaluación de la Educación Básica en México 1990-2000. Una mirada a contraluz".

Miembros del Personal OCDE

Beatriz Pont es Analista Sénior en Implementación de Políticas Educativas en la Dirección de Educación de la OCDE, donde coordina el programa para apoyar la reforma educativa en México. Trabaja en la OCDE desde 1999 y se ha enfocado en asuntos de política educativa, excepto por un año en el que trabajó en el gabinete del Secretario General estudiando economía política de la reforma en los países miembros de la OCDE. En la Dirección de Educación ha dirigido y contribuido a varios estudios sobre política educativa incluyendo un estudio comparativo sobre liderazgo escolar (*Improving School Leadership: Policy and Practice, and Improving School Leadership: Case Studies and Concepts for Systemic Action*, OECD,

2008); un estudio sobre la equidad en la educación (*No More Failures: 10 Steps to Equity in Education*, OECD, 2007). Y un estudio a gran escala en aprendizaje adulto (*Promoting adult learning*, OECD, 2005). También ha contribuido a numerosos informes y estudios de la OCDE sobre temas de política educativa como *ICT and learning; supporting out of school youth and adults* (OECD, 2006); *Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices* (OECD, 2003); *Literacy in the Information Age* (OECD y Statistics Canada, 2001); y *Education policy analysis* (OECD, 2001). Previamente Beatriz Pont fue investigadora en educación, formación y política de mercados laborales en el Consejo Económico y Social del Gobierno de España, y trabajó para Andersen Consulting en Barcelona. Beatriz posee una licenciatura en Ciencias Políticas del Pitzer College, Claremont, California, Maestría en Ciencias en Relaciones Internacionales de la Universidad de Columbia; y fue Investigadora Asociada en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Tokio.

Francisco Benavides es Analista de Políticas Educativas de la Dirección de Educación de la OCDE desde 2004, en donde trabaja en el proyecto para la Mejora de la Calidad de la Educación de las Escuelas en México, y en particular en Gestión Escolar y Política Docente. Desde 2006 hasta 2008 fue analista y coordinador de los proyectos *Innovative Learning Environments* y *Teacher Education for Diversity* ambos del CERI (Centro de Investigación e Innovaciones Educativas de la OCDE). Fue coordinador de los seminarios *OECD/CERI Spanish Speaking Seminars* en el período 2004-2005. También colaboró en otros proyectos sobre nuevas tecnologías y neurociencias. Es coeditor de las publicaciones *Innovating to Learn, Learning to Innovate* (OECD, 2008) y *The Nature of Learning: Using Research to Inspire Practice* (OECD, 2010); y coautor de *Teacher Evaluation and Examples of Country Practices* (Santiago y Benavides, 2009). Antes de ingresar a la OCDE fue asistente de investigación y periodista en México y colaboró en diversas organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de ayuda humanitaria en Europa y África. Obtuvo una Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Premio a la Excelencia Académica) y una Maestría en Ciencias Políticas y Desarrollo, del *IEP Sciences-Po Paris* (Rotary World Peace Scholarship).

Diana Toledo Figueroa es Analista de Políticas Educativas de la Dirección de Educación de la OCDE, trabaja en el proyecto para la Mejora de la Calidad de la Educación de las Escuelas en México. En 2010 fue enviada temporalmente a México, siendo uno de sus papeles más importantes ser el enlace entre los actores mexicanos y el equipo de Gestión Escolar y Política Docente de la OCDE. Desde 2007, ha colaborado activamente en varios proyectos de la OCDE en la sede de París, entre ellos: el reporte de *PISA 2006 Initial Report* (OCDE, 2007), *Measuring Improvements in Learning Outcomes* (OCDE, 2008), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First results from TALIS* (OCDE, 2009), y *Panorama de la Educación* (OCDE, 2007, OCDE, 2008, OCDE, 2009), entre otros. Es también coautora del reporte *Reflections on the Performance of the Mexican Education System* (Hopkins et al., 2008) y participó en la publicación *Take the Test: Sample questions from OECD's PISA assessments* (OCDE, 2009) y publicó recientemente *La participación social en las escuelas en los países de la OCDE* (Toledo Figueroa, 2010). Previamente, se desempeñó en el Consejo Internacional en Ciencias Sociales (CISS), así como con el Consejo Internacional de Museos (ICOM), ambos con sede en la Casa de la UNESCO en París. Diana es Doctora en Socioeconomía del Desarrollo (*Mention Très Honorable*) y Maestra en Estudios de Desarrollo Comparado por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) en París, Francia. Posee igualmente una licenciatura en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Expertos externos

Andrew Hobson es Profesor Asociado del Centro de Investigación en Escuelas y Comunidades (CRSC). Es Director pedagógico de la Maestría en Enseñanza y Aprendizaje (*Teaching and Learning, MLT*), imparte cursos en la maestría en métodos de investigación educativo (*Educational Research Methods*) donde imparte el módulo Introducción al Diseño, Conducción y Evaluación en Investigación Educativa (*Introduction to Designing, Conducting and Evaluating Educational Research*), supervisa tesis doctorales y de maestría. Trabaja también en el Comité de Investigación Ética de la Universidad de Nottingham (*Research Ethics Committee*) y es examinador externo para el programa de Maestría en Educación del Trinity College de la Universidad de Dublín. Sus principales áreas de investigación están relacionadas con las experiencias y el apoyo a docentes principiantes, incluyendo tutorías. Ha conducido numerosos proyectos de investigación en estas y otras áreas mientras trabajaba en las Universidades de Nottingham y Leeds y la Fundación Nacional para la Investigación Educativa (National Foundation for Educational Research, NFER). Por ejemplo, *A Review of the International Evidence Base on the Nature and Effectiveness of Methods of Teacher Selection and Recruitment* (Dirección de la Educación de la OCDE) y de manera más amplia y longitudinal, *Becoming a Teacher study* (2003-2009). Previamente impartió ciencias sociales y fue Director del Departamento del Sector Secundario y Otros Estudios en Inglaterra.

Hunter N. Moorman proporciona servicios de consultoría en liderazgo, reforma educativa y el desarrollo organizativo a organizaciones educativas, gubernamentales y sin ánimo de lucro. Ha sido consultor para varias agencias federales, gobiernos estatales e instituciones privadas y sin ánimo de lucro en los Estados Unidos y con la OCDE en París, Francia. Recientemente se retiró del Instituto para el Liderazgo Escolar de Washington (Institute for Educational Leadership, IEL) donde fue el director del Education Policy Fellowship Program (EPFP) y asociado senior de programas de liderazgo durante 6 años. Moorman también se ha retirado de servicio civil federal, después de 26 años en el Departamento de Educación de los Estados Unidos. Sus responsabilidades en National Institute of Education y posteriormente con Office of Educational Research and Improvement incluyen la dirección nacional de programas de investigación educativa, dirigiendo el programa de redes de mejora escolar y dirigiendo un programa nacional de desarrollo del liderazgo, LEAD. En colaboración con el Institute for Educational Leadership, dirigió the National LEADership Network entre 1987-1990. Moorman obtuvo su diploma en Desarrollo Organizativo en la Universidad de Georgetown, un MPA de la Universidad George Washington y un B.A en Gobernanza en la Universidad de Harvard. Obtuvo el premio 'Secretary of Education's Certificate of Appreciation' en 1996, el American Psychological Association's Presidential Award en 1996, el Institute for Educational Leadership's National Leadership Award 1991 y el National Institute of Education Director's Award por su excelencia en 1980. Hunter es vicepresidente de la junta de directores del Foxfire Fund Inc. Y miembro de la junta de directores de la asociación de alumnos de Middlesex.